OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

REVISTA DO CESOP

Vol. 21, nº 3, 2015

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

OPINIÃO PÚBLICA

Dezembro 2015 Vol. 21, nº 3

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

Pág.

Os custos eleitorais do Bolsa Família: reavaliando seu impacto sobre a eleição presidencial de 2006 514
Diego Sanches Corrêa

Eleição de Dilma ou segunda reeleição de Lula? Uma análise espacial do pleito de 2010 535
André Matos Magalhães
Marcelo Eduardo Alves da Silva
Fernando de Mendonça Dias

Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro 574
Carlos Oliveira
Mathieu Turgeon

Autonomia, paternalismo e dominação na formação das preferências 601
Luis Felipe Miguel

Privação relativa e ativismo em protestos no Brasil: uma investigação sobre o horizonte do possível 626
Clarice Mendonça
Mario Fuks

Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais 643
Viviane Petinelli

Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios 673
Clóvis Alberto Vieira de Melo
Saulo Santos de Souza
Washington Luís de Sousa Bonfim

Política partidária e meio ambiente: a adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde 693
Antonio Teixeira de Barros

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 21, nº 3, p. 514-733
Dezembro 2015
ISSN 1807-0191

cesop

OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 21, nº 3, Dezembro de 2015 – Campinas: CESOP, 2015.
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

Os custos eleitorais do Bolsa Família: reavaliando seu impacto sobre a eleição presidencial de 2006

Diego Sanches Corrêa

Introdução[1]

Desde o fim da ditadura militar, o Brasil realizou sete eleições presidenciais e teve chefes de governo de quatro partidos diferentes. O candidato do partido governista ganhou ou disputou o segundo turno nas cinco últimas eleições (1998, 2002, 2006, 2010 e 2014), mas em nenhuma delas o padrão geográfico de suas flutuações eleitorais foi tão surpreendente quanto aquele observado entre 2002 e 2006. Esse fenômeno tem sido objeto de diversos estudos recentes utilizando diferentes metodologias de análise e abordagens interpretativas (Hunter e Power, 2007; Licio, Rennó e Castro, 2009; Marques et al., 2009; Nicolau e Peixoto, 2007; Shikida et al., 2009; Singer, 2009; Soares e Terron, 2008; Zucco, 2008, 2013). Na maioria das vezes, o foco se restringiu à associação negativa entre o nível de desenvolvimento municipal ou o *status* socioeconômico do indivíduo e o apoio eleitoral a Lula.

Uma das explicações comumente propostas pela literatura enfatiza a influência do Bolsa Família, um grande programa de transferência de renda condicionada (TRC) implementado por Lula em 2003. Ao final de 2006, o programa já cobria cerca de 19% da população brasileira, mas a taxa de cobertura variava enormemente entre os municípios do país. Nicolau e Peixoto (2007) notaram uma alta correlação entre a cobertura do programa e a votação de Lula no nível municipal, o que os levou a argumentar que o Bolsa Família teve papel determinante em seu desempenho eleitoral. De acordo com eles, "cada 100 reais de aumento *per capita* do Bolsa Família traz um aumento de três pontos percentuais na votação de Lula nos municípios" (Nicolau e Peixoto, 2007, p. 23). Esse estudo foi pioneiro no debate que se iniciou logo após a eleição presidencial de 2006 e recebeu algumas críticas (ver Shikida et al., 2009), mas a maioria dos estudos subsequentes confirmaram e expandiram os seus achados.

Nos anos seguintes, a tese de que investimentos no Bolsa Família explicam em alguma medida o desempenho eleitoral de Lula em 2006 tornou-se quase um consenso entre os estudiosos das eleições brasileiras. Hunter e Power (2007) mostraram que o programa não está apenas associado com a votação de Lula em 2006, mas também com a flutuação de seu apoio eleitoral entre 2002 e 2006 e com o aumento do

[1] Agradeço a José Cheibub, Rodolfo Hoffmann, Fernando Limongi, Milan Svolik, Timothy Power e Matthew Winters, além de três pareceristas anônimos, pelas excelentes sugestões. Versões anteriores deste artigo foram apresentadas no encontro da Associação Brasileira de Ciência Política de 2010 e no "Workshop on Political Consequences of Declining Inequality in Brazil" na Universidade de Oxford em 2010. Todos os eventuais problemas e erros são de minha inteira responsabilidade.

comparecimento nas áreas menos desenvolvidas do país. Esses achados levaram os autores a associar o programa à vitória eleitoral de Lula e a argumentar que "a história da política social é provavelmente a explicação mais plausível para a reeleição de Lula" (Hunter e Power, 2007, p. 20). Sustentando essa interpretação, Soares e Terron (2008, p. 298) conjecturam sobre o impacto eleitoral do Bolsa Família e afirmam que "o esforço de 2006, cerca de 0,35% do PIB e 0,9% do gasto público, se reverteu em êxito eleitoral e expansão das bases geoeleitorais de Lula". Alguns anos depois, analisando o impacto de programas de TRC em três pleitos eleitorais (Bolsa Escola em 2002 e Bolsa Família em 2006 e 2010), Zucco (2013) sublinhou seu potencial para beneficiar candidatos governistas de partidos diferentes. De acordo com o autor, "programas de TRC influenciaram as eleições brasileiras mesmo antes de eles chamarem a atenção de analistas e em tempos de bom e mau desempenho econômico" (Zucco, 2013, p. 820). O argumento de que investimentos em programas sociais geram ganhos eleitorais para o candidato governista é também popular na imprensa e sua atratividade o tem feito voltar à tona também em eleições posteriores à de 2006[2]. Logo após as eleições presidenciais de 2010, por exemplo, um dos jornais de maior circulação no Brasil publicou um par de mapas em que a votação municipal da candidata do PT Dilma Rousseff visivelmente refletia o mapa da cobertura do Bolsa Família, sugerindo uma forte associação entre os dois[3].

O que tem sido negligenciado por essa literatura é que o programa recebeu uma quantidade expressiva de cobertura midiática negativa, foi rotineiramente criticado pela oposição e também pode ter levado Lula a perder votos entre membros das classes mais abastadas. Apesar de os candidatos presidenciais do principal partido de oposição, o PSDB, prometerem manter o Bolsa Família durante as campanhas eleitorais de 2006 e 2010, alguns de seus correligionários não hesitaram em fazer declarações negativas sobre o programa. É notável, por exemplo, que a própria esposa de José Serra, o candidato do PSDB na eleição de 2010, se referisse ao programa dizendo que "as pessoas não querem mais trabalhar, não querem assinar carteira e estão ensinando isso para os filhos", durante um evento de campanha na cidade de Curitiba (PR)[4]. Algumas semanas depois, Tasso Jereissati, então presidente do PSDB, declarou num evento de campanha em Tianguá (CE): "Vai acabar todo mundo no Bolsa Família e ninguém produz mais nada. Isso é uma grande enganação que está se plantando para o povo brasileiro e para o povo cearense"[5]. Estudos recentes mostram ainda que a exposição do programa

[2] Veja, por exemplo, os artigos "Bolsa Família rendeu a Lula 2,9 milhões de votos" em *O Globo*, 24 jul. 2009, "Bolsa-Cabresto" em *Veja* (edição 2.149, 27 jan. 2010), "Bolsa Família é paraquedas eleitoral de Dilma no Norte/Nordeste" em *O Estado de S. Paulo*, 11 out. 2010, e "Bolsa Família alimentou votos em Dilma" em *O Globo*, 16 out. 2010.
[3] "Votação de Dilma cresce de acordo com alcance do Bolsa Família, indica estudo", *O Estado de S. Paulo*, 6 out. 2010.
[4] "Mônica Serra corrige crítica ao Bolsa Família", *Valor Econômico*, 23 ago. 2010.
[5] "Tasso diz que Bolsa Família é uma 'grande enganação'", *O Estado de S. Paulo*, 6 set. 2010.

na mídia brasileira é alta e que visões negativas são veiculadas com bastante frequência (Biroli e Mantovani, 2010; Marques, 2008, 2010).

O desempenho eleitoral de Lula na eleição presidencial de 2006 foi bastante similar ao observado na eleição de 2002 a despeito dos ganhos eleitorais entre os pobres, o que implica que ele perdeu pelo menos a mesma quantidade relativa de votos que ganhou. A tese comumente propagada pela mídia e pela academia é de que voto do rico é determinado por motivações distintas das dos pobres. Hunter e Power (2007, p. 14) afirmam que, enquanto os eleitores pobres respondem primariamente a melhorias em suas condições materiais de vida, os ricos dão peso maior a valores pós-materiais, como a ética e a transparência na política, e teriam reagido primariamente ao escândalo do mensalão. Essa tese também é aventada por Singer (2009, p. 84), ao afirmar que Lula perdeu boa parte de seu eleitorado de classe média durante o período do mensalão. Rennó (2007, p. 277) analisou dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) de 2002 e 2006 e demonstrou que eleitores com maior percepção da corrupção tenderam a votar mais em Lula no segundo turno da eleição presidencial de 2006. No entanto, esse resultado foi revisto pelo próprio autor em estudos posteriores com coautores, os quais demonstraram que eleitores com maior percepção da corrupção votaram menos em Lula em 2006 (Licio, Rennó e Castro, 2009, p. 47) e que os "lulistas novos" (aqueles que votaram em Lula apenas em 2006) são menos propensos a ver a corrupção como problema nacional do que os "lulistas antigos" (Rennó e Cabello, 2010, p. 51).

É mais plausível, no entanto, que motivações materiais e denúncias de corrupção determinem o comportamento eleitoral de forma interativa. Em vista da forte cobertura midiática dos escândalos do mensalão nos meses que precederam o pleito de 2006, é improvável que os pobres estivessem alheios aos acontecimentos. Assim, suas percepções sobre a corrupção deveriam ter afetado seu voto, não fossem os benefícios do Bolsa Família. O raciocínio sobre o comportamento eleitoral dos ricos deve ser construído de forma semelhante: teriam os ricos punido o candidato Lula pelo escândalo do mensalão se sua renda disponível tivesse crescido a taxas semelhantes às observadas entre os pobres? A forte ênfase do governo na agenda social pode tê-los levado a associar o Bolsa Família e outras políticas focalizadas a custos de oportunidade. Os recursos públicos, na mente das elites, poderiam ter sido mais bem investidos em estímulos à atividade produtiva, pois isso promoveria a geração de empregos e levaria os pobres a melhorar sua renda através do próprio trabalho. Esse tipo de pensamento é retratado em estudos sobre as atitudes das elites econômicas brasileiras ante a desigualdade social do país. Existe uma "consciência social" entre elas, mas também uma surpreendente falta de disposição para agir (López, 2013; Reis e Moore, 2005). Em termos de estratégias para a área social, é bastante disseminada a rejeição a políticas que promovem a igualdade de renda, como o Bolsa Família, em favor de políticas que estimulam a igualdade de oportunidades, como aquelas voltadas a educação, saúde e moradia (Reis, 2005).

Assim, a forte premissa que motiva este artigo é de que o programa Bolsa Família e demais políticas redistributivas geraram reações opostas nas diferentes classes sociais brasileiras. Para demonstrar isso, eu primeiro discuto a queda das desigualdades sociais e regionais observadas durante o primeiro mandato do governo Lula e analiso diferenças nas atitudes de pobres e ricos ante essa tendência através de dados do Americas Barometer (Latin American Public Opinion Project – Lapop) 2007. Em seguida, proponho um modelo teórico destinado a prever o impacto de um programa de TRC na flutuação eleitoral do candidato governista no nível das unidades subnacionais. O modelo prevê que a direção e a magnitude dessa flutuação dependem da estrutura de classes de cada uma das unidades. Então, eu analiso um banco de dados municipais para testar as predições do modelo e demonstro que, realmente, o desempenho eleitoral de Lula entre 2002 e 2006 melhora à medida que a cobertura do Bolsa Família cresce e piora à medida que o tamanho da classe alta cresce. Ambos os efeitos são comparáveis em termos de intensidade e explicam em conjunto o rearranjo das bases eleitorais de Lula, mesmo levando-se em conta a autocorrelação espacial do termo estocástico. Por fim, discuto as implicações substantivas desses resultados.

Queda da desigualdade e atitudes de pobres e ricos

No dia primeiro de janeiro de 2003, Fernando Henrique Cardoso passou a faixa presidencial para o presidente recém-eleito Lula. Após três derrotas eleitorais consecutivas, o candidato do PT havia finalmente vencido, prometendo lutar contra a pobreza, criar empregos e formar um novo pacto social entre patrões, trabalhadores e governo. Lula melhorou seu desempenho eleitoral em quase todos os estados do país entre 1998 e 2002 e o mapa eleitoral de 2002 não indicava fortes contrastes regionais em sua votação. Em ambas as eleições, o candidato foi pouco melhor nos estados do Sul e Sudeste, mas a variação geográfica de seu apoio eleitoral não está substantivamente associada ao nível municipal de desenvolvimento. No primeiro turno da eleição de 2002, a correlação entre renda *per capita* e proporção municipal de votos em Lula foi de 0,26, numa amostra de 5.504 municípios.

Já no início de seu mandato, Lula anunciou e implementou sua estratégia de luta contra a pobreza. Todos os programas federais que destinavam algum tipo de auxílio financeiro a famílias pobres foram unificados num grande programa de TRC: o Bolsa Família. Famílias com renda *per capita* inferior a R$ 100,00 se tornaram elegíveis para o recebimento de uma bolsa mensal, com a condição de manterem as crianças na escola e levá-las regularmente ao médico. Analistas têm debatido sobre a contribuição do programa para a queda do nível de desigualdade no país. Muitos deles creem que o impacto foi positivo e importante (Hoffmann, 2006; Soares et al., 2006; Haddad, 2008). Alguns ainda salientam que essa não foi a única ação do governo que contribuiu significativamente para a redução do índice de Gini (Barros, Foguel e Ulyssea, 2006). Para nossos propósitos não importa muito saber o efeito exato de cada programa do

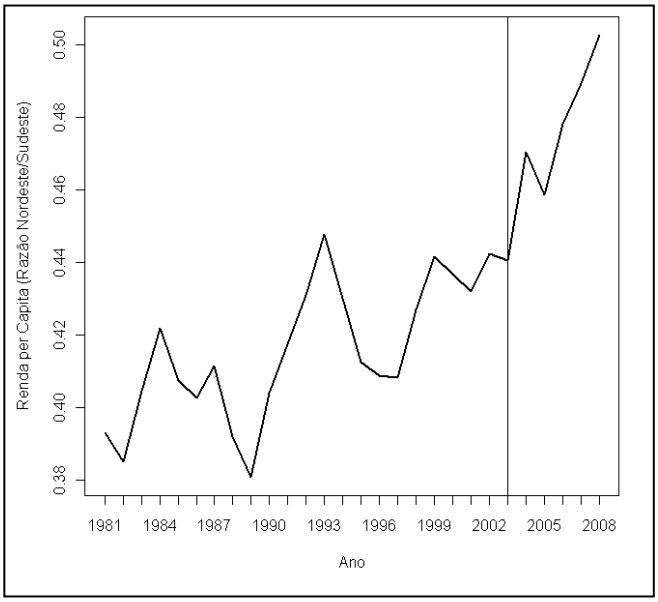
governo. É suficiente notar que todos fizeram parte da agenda social do governo e que tiveram seus efeitos sobre a redução da pobreza somados em maior ou menor medida ao do Bolsa Família.

Figura 1
Evolução do índice de Gini no Brasil

Fonte: Ipeadata.
Nota: A linha vertical indica o ano em que Lula foi eleito presidente pela primeira vez.

A Figura 1 sugere que as políticas sociais implementadas pelo presidente Lula em seu primeiro mandato foram eficazes. A queda de 0.027 ponto no coeficiente de Gini em um período de quatro anos (de 0.587 em 2002 para 0.56 em 2006) é muito alta se comparada à tendência dos anos anteriores. Além disso, esses investimentos foram proporcionalmente maiores nos municípios com maior número de famílias pobres, os quais estão concentrados na região Nordeste. Em média, a renda *per capita* da região mais pobre (Nordeste) cresceu a uma taxa anual superior em dois pontos percentuais à taxa da região mais rica (Sudeste) ao longo dos quatro anos. A Figura 2 mostra que a razão entre a renda *per capita* do Nordeste e a do Sudeste cresceu de 0,443 em 2002 para 0,478 em 2006. Apesar de o país permanecer geograficamente bastante desigual, as discrepâncias econômicas regionais foram reduzidas significativamente durante o primeiro mandato de Lula.

Figura 2
Variação da razão entre a renda *per capita* do Nordeste e do Sudeste



Fonte: Ipeadata e cálculos do autor.
Nota: A linha vertical indica o ano em que Lula foi eleito presidente pela primeira vez. Os valores da renda *per capita* estão em R$ de 2008.

Uma das principais consequências da queda da desigualdade social e regional no Brasil foi o aumento das diferenças nas atitudes de eleitores pertencentes a classes sociais distintas. Algumas dessas diferenças são retratadas no *survey* do Americas Barometer (Lapop) realizado no Brasil em 2007 com uma amostra de 1.214 entrevistados. Esses dados nos permitem ter uma dimensão da distância entre as atitudes de pobres e ricos apenas alguns meses após a eleição presidencial de 2006. Algumas questões pediam que os entrevistados indicassem suas opiniões e atitudes em escalas numéricas e a Tabela 1 compara a média das respostas dadas por membros da classe pobre e da classe alta[6]. Esse tipo de comparação é uma abordagem analítica comum em estudos que buscam retratar o grau de polarização entre grupos distintos (DiMaggio, Evans e Bryson, 1996; Hetherington, 2009).

[6] Para tornar a exposição desses dados coerente com o modelo teórico e a análise empírica apresentados nas seções seguintes, utilizo um critério puramente técnico para definir o pertencimento do entrevistado à classe pobre e à classe alta. À primeira pertencem os beneficiários de programas de transferência de renda (Bolsa Família, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás) e à segunda, aqueles que possuíam renda familiar superior a R$ 2.600,00, a primeira categoria de renda fixada pelo Americas Barometer acima da renda familiar média no Brasil de acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) realizada em 2002 (R$ 1.899,79).

Tabela 1
Atitudes de pobres e ricos com relação ao governo

Indicadores do *survey*	Pobres	Ricos	Pobres - Ricos
Avaliação do atual governo federal: 1(Nada) - 7(Muito)			
Até que ponto você diria que o atual governo federal combate a pobreza?	4,38	3,35	1,03***
Até que ponto você diria que o atual governo federal combate a corrupção?	3,62	2,92	0,70***
Até que ponto você diria que o atual governo federal combate o desemprego?	3,54	3,16	0,38
Avaliações de Lula e Alckmin (1 - 10)			
Quanto o Lula defende os interesses dos pobres?	7,21	5,67	1,54***
Em relação à honestidade, que nota o senhor daria ao Lula?	6,97	5,59	1,38***
Em relação à competência administrativa, que nota o senhor daria ao Lula?	6,98	5,70	1,28***
Quanto o Alckmin defende os interesses dos pobres?	5,25	4,84	0,41
Em relação à honestidade, que nota o senhor daria ao Alckmin?	4,88	5,11	-0,23
Em relação à competência administrativa, que nota o senhor daria ao Alckmin?	5,45	5,69	-0,24
Opiniões gerais sobre as desigualdades no Brasil: 1 (Discorda Totalmente) – 5 (Concorda Totalmente)*			
O Brasil estaria bem melhor se nos preocupássemos menos com que todo mundo seja igual.	2,92	2,62	0,30
Nós teríamos menos problemas no Brasil se as pessoas fossem tratadas com mais igualdade.	4,41	4,37	0,04
Em um país como o Brasil, é obrigação do governo diminuir as diferenças entre os muito ricos e muito pobres.	4,13	4,10	0,03
Se o país for rico, não importa que haja muitas desigualdades econômicas e sociais.	2,34	2,00	0,34**
N	**159**	**94**	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Americas Barometer 2007.
* Originalmente essa variável tinha escala 1-4. Eu a recodifiquei, dando valor 3 à categoria "nem concorda, nem discorda", em vez do valor original 6. As categorias "concorda" e "concorda totalmente" foram recodificadas como 4 e 5, respectivamente.
Nota: Nível de significância em testes t para diferença de médias:** p < 0,05; *** p <0,01.

Em primeiro lugar, note que quando questionados sobre a atuação do governo federal no combate à pobreza, corrupção e desemprego, o maior grau de divergência se deu com relação ao primeiro item. Em geral, indivíduos pobres deram melhores avaliações que os ricos em todos os itens, mas os ricos estavam especialmente menos convencidos que os pobres quanto ao compromisso do governo com o combate à pobreza. Apenas a diferença de suas opiniões com relação à atuação do governo no

combate ao desemprego não é estatisticamente significante. Um padrão similar pode ser observado no modo como ambos os grupos avaliaram os dois principais candidatos na eleição de 2006. Os pobres deram notas sistematicamente maiores para Lula em todos os itens, mas a diferença é maior quando perguntados se o presidente defendia os interesses dos pobres. Por outro lado, não houve muito desacordo entre ricos e pobres com relação às avaliações do candidato oposicionista Geraldo Alckmin.

Os ricos pareciam estar tão convencidos quanto os pobres da necessidade de combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. Note na parte inferior da Tabela 1 o quão próximas são as opiniões de ambas as classes sobre as desigualdades sociais no Brasil. O único item em que a diferença de opiniões é estatisticamente significante se refere à afirmação de que num país rico as desigualdades econômicas e sociais não seriam importantes. Contraintuitivamente, os ricos discordaram mais dessa afirmação do que os pobres. Assim, a fonte de divergência entre as classes sociais parece se centrar nas ações efetivas tomadas pelo governo, não no objetivo de redução da pobreza e da desigualdade. Como sugerido pelas declarações da mulher do candidato Serra e do senador Jereissati, pela cobertura negativa recebida pelo Bolsa Família na imprensa brasileira e pelos estudos citados acima sobre o modo como pensam as elites econômicas do país, políticas de renda mínima são encaradas por essas elites como estímulos à vagabundagem, como prejudiciais à oferta de mão de obra e ao desenvolvimento do país. Divergências com relação à melhor estratégia no combate à pobreza provavelmente explicam o ceticismo das classes altas com relação à administração de Lula e seu real comprometimento com os pobres. Para entender melhor as implicações políticas dessas atitudes, proponho na seção seguinte um modelo teórico que prediz o impacto de um grande programa de TRC como o Bolsa Família sobre o desempenho eleitoral do candidato presidencial governista no nível das unidades subnacionais.

Estrutura de classes, redistribuição de renda e eleições

Considere que cada país seja composto por três classes sociais – os pobres, a classe média e os ricos – e que os seus tamanhos relativos sejam, respectivamente p, m e r. A soma dessas três proporções é um. Cidadãos pobres são elegíveis para receber benefícios do programa de TRC; cidadãos ricos ganham acima da média nacional; e os demais cidadãos, aqueles que ganham abaixo da média nacional mas não são elegíveis para o programa de TRC, pertencem à classe média. O tamanho de cada classe (p, m e r) e o valor da renda que as separa variam de país a país e dependem de três fatores. Primeiro, o critério de elegibilidade do programa de TRC determina o tamanho dos pobres e da classe média, assim como o valor da renda que os separa. Dessa forma, a definição de pobreza é uma decisão política feita por cada governo nacional. Segundo, o tamanho da classe média e dos ricos, assim como o valor da renda que os separa, depende do nível de desigualdade. Quanto mais desigual for o país, menor é a porcentagem da população que ganha acima da média nacional. Consequentemente, em

países altamente desiguais com um programa de TRC restritivo, a classe média é enorme. Por outro lado, em países igualitários com um programa de TRC generoso, a classe média é pequena. Finalmente, o valor da renda que separa uma classe da outra também depende do nível de desenvolvimento de cada país. Em países desenvolvidos, os dois valores que definem a estrutura de classes nacional serão provavelmente maiores do que em países em desenvolvimento.

Classes são definidas no nível nacional, porque seus tamanhos relativos dependem dos critérios de elegibilidade de um programa nacional de TRC, do nível nacional de desigualdade e do nível nacional de desenvolvimento. No entanto, a estrutura de classes das unidades subnacionais (estados, províncias, municípios, distritos etc.) pode variar. Pode haver unidades em que a maioria da população ganha acima da média nacional e unidades em que a maioria é pobre e elegível para participar de programas de TRC. No município i, o tamanho relativo dos pobres, da classe média e dos ricos é, respectivamente, p_i, m_i e r_i, e a soma dessas proporções é sempre um.

Considere também três pontos no tempo: t_{-1}, t e t_{+1}. Em t_{-1}, o candidato I é eleito presidente pela primeira vez; em t, ele implementa um programa de TRC; e, em t_{+1}, ele concorre à reeleição. Em ambas as eleições, I concorre contra o mesmo oponente O, que faz as mesmas promessas e tem a mesma ideologia. Os eleitores usam dois critérios para escolher entre os candidatos: 1) a percepção do impacto das políticas do governo anterior nas suas condições de vida (voto retrospectivo) e 2) tudo o mais (ideologia, identidade partidária etc.). Como t_{-1} é o primeiro ponto no tempo, o único critério utilizado pelos indivíduos para escolher entre I e O nesse período é "tudo o mais". A probabilidade de um cidadão votar em I em t_{-1} é função desse critério e é expressa pelo termo l, um parâmetro que varia de 0% a 100%. Analogamente, a probabilidade de o mesmo cidadão votar em O é $(1 - l)$. O parâmetro l é também a probabilidade de um cidadão escolhido aleatoriamente votar em I em t_{-1} e, portanto, corresponde à proporção nacional de votos de I naquela eleição.

Por diversas razões, o valor desse parâmetro pode variar entre diferentes segmentos da população. A probabilidade do voto em I pode variar entre grupos de idade, níveis educacionais, filiação partidária etc. Considere que o valor desse parâmetro varia apenas entre classes sociais e que a probabilidade de um cidadão pobre, um cidadão de classe média e um cidadão rico votar em I em t_{-1} seja, respectivamente, l_P, l_M e l_R. Consequentemente, a proporção nacional de votos de I naquela eleição será $pl_P + ml_M + rl_R$, enquanto a proporção de votos de O será $1 - (pl_P + ml_M + rl_R)$. Dado que I vence, sua proporção de votos é necessariamente maior que a de O.

Como foi dito anteriormente, o tamanho de cada classe varia nas diferentes unidades subnacionais. Portanto, a proporção de votos de I na unidade i em t_{-1} é:

$$V_{i,t-1}^{I} = p_i l_P + m_i l_M + r_i l_R \qquad (1)$$

Em t, um programa de TRC é implementado pelo presidente I. Uma vez adotado, o programa aumenta automaticamente a renda disponível dos pobres. As demais classes sociais pagam custos de oportunidade pela utilização de recursos públicos em políticas que não lhes beneficiam diretamente. Assim, a não ser que membros dessas classes identifiquem algum benefício indireto do programa que supere os custos de oportunidade, suas atitudes com relação a programas de TRC serão necessariamente negativas. Benefícios indiretos ocorrem, por exemplo, quando o maior poder de compra dos pobres afeta positivamente a economia local. Porém, em países regionalmente desiguais como o Brasil, onde a maioria dos ricos vive em municípios com poucos pobres e a maioria dos pobres vive em municípios com poucos ricos, é provável que os efeitos indiretos do programa na economia local sejam imperceptíveis para aqueles que ganham acima da média nacional. Nesses casos, a expectativa é de que a classe alta identifique primariamente custos de oportunidade na implementação de programas de TRC. A classe média é social e geograficamente mais próxima da classe pobre e seus membros são mais suscetíveis a identificar efeitos positivos indiretos do programa, seja por se beneficiarem mais intensamente de estímulos na economia local, seja por terem parentes ou amigos beneficiários, ou ainda por se verem em risco de ter que recorrer ao programa no futuro. A percepção desses efeitos indiretos poderia reduzir ou neutralizar a potencial oposição dessa classe à existência do programa. Para simplificar as análises que se seguem, assumo que as atitudes da classe média são neutras; isto é, para seus membros os benefícios indiretos do programa equivalem aos custos de oportunidade e, portanto, a implementação de um programa de TRC não afeta seu comportamento eleitoral.

Apoio e oposição a políticas implementadas por I se refletem na arena eleitoral. O governo investe em muitas políticas diferentes ao longo do seu mandato e a implementação de um programa de transferência de renda não determina totalmente em quem cada cidadão vota. Mas ela determina o comportamento eleitoral dos cidadãos de forma probabilística: programas de TRC aumentam (diminuem) a probabilidade de seus apoiadores (opositores) votarem em I. Assim, dado que um programa de TRC foi implementado em t, a probabilidade de um membro da classe pobre e rica votar em I em t_{+1} é:

a) pobre: $l_P(1+\alpha)$
b) rico: $l_R(1-\beta)$

onde α é o parâmetro que capta o efeito positivo do programa sobre a probabilidade de um cidadão pobre votar em I e β capta o efeito negativo do programa sobre a probabilidade de um cidadão rico votar em I. Os parâmetros α e β podem também ser interpretados como efeitos diretos do programa sobre o apoio eleitoral de I; o primeiro captando a percepção dos pobres quanto ao impacto positivo do programa em suas condições de vida e o segundo captando a percepção dos ricos em relação aos custos de

oportunidade que estão pagando pela canalização de recursos públicos em uma política que não lhes beneficia. Esses mesmos parâmetros com sinais invertidos explicam a influência do programa de TRC sobre o apoio eleitoral de *O*.

Os valores de α e β podem ser também influenciados por fatores contextuais. Por exemplo, o valor de β pode ser menor quando I é filiado a um partido de direita, porque os ricos geralmente preferem presidentes conservadores. Outros exemplos de fatores que podem influenciar o valor desses parâmetros são o tamanho e a visibilidade do programa de TRC, outras ações do governo, a disponibilidade de informações e o apoio eleitoral que o presidente recebeu de cada classe na eleição anterior (*i.e.*, l_P, l_M e l_R). A análise do efeito desses fatores contextuais não está entre os meus objetivos neste artigo, mas, intuitivamente, parece razoável assumir que eles não são capazes de mudar o sinal de α e β; isto é, fatores contextuais podem influenciar apenas as suas magnitudes. A implicação é de que um programa de TRC sempre afeta as atitudes de pobres e ricos em relação a I e *O* em direções opostas, tendo assim um potencial muito forte para polarizar politicamente o país em termos de classe.

Como resultado dessa polarização, a proporção de votos de I na unidade *i* em t_{+1} é:

$$V_{i,t+1}^{I} = p_i(l_P + \alpha l_P) + r_i(l_R - \beta l_R) + m_i l_M \qquad (2)$$

Isto é, uma vez que um programa de TRC é iniciado, o apoio eleitoral de I aumenta entre os pobres a uma taxa α, diminui entre os ricos a uma taxa β e não muda entre a classe média. A equação (2) também mostra que, apesar de o programa de TRC sempre polarizar o eleitorado em termos de classe, essa polarização não necessariamente afeta a proporção de votos de I na unidade subnacional *i*. Se I perde tantos votos entre os ricos quanto ganha entre os pobres, as proporções de voto de I e de *O* não mudam naquela localidade de uma eleição a outra. Como consequência, a comparação entre o desempenho eleitoral de I em t_{-1} e em t_{+1} na mesma unidade subnacional não nos permite obter uma estimativa precisa da polarização eleitoral gerada por programas de TRC, pois a manutenção de um mesmo desempenho não significa que não houve polarização em seu eleitorado.

Por outro lado, como os efeitos do programa dependem da estrutura de classes da unidade, a sua influência sobre o desempenho eleitoral de I necessariamente varia de unidade para unidade quando suas respectivas estruturas de classes mudam. A expectativa é de que o presidente perca votos em lugares onde os ricos são suficientemente mais numerosos que os pobres, ganhe votos onde os pobres são suficientemente mais numerosos que os ricos e mantenha a mesma performance onde o tamanho das classes está em equilíbrio. Esse equilíbrio não é necessariamente obtido quando as duas classes possuem o mesmo tamanho, porque ele também depende dos outros parâmetros da equação (2).

A flutuação da votação de I no município *i* de uma eleição para a outra é expressa pela diferença entre (2) e (1):

$$\Delta V_i^I = p_i(l_P + \alpha l_P) + r_i(l_R - \beta l_R) + m_i l_M - p_i l_P - m_i l_M - r_i l_R \quad (3)$$

cuja forma reduzida é:

$$\Delta V_i^I = p_i(\alpha l_P) - r_i(\beta l_R) \quad (4)$$

A equação (4) mostra que a flutuação da votação de I em cada unidade gerada pela implementação de um programa de TRC é uma função da estrutura de classes da unidade. O primeiro termo no lado direito da equação $(p_i(\alpha l_P))$ é chamado *efeito pobreza* do programa de TRC, porque ele reflete a influência positiva do programa sobre os votos dos pobres. O segundo termo no lado direito da equação $(r_i(\beta l_R))$ é chamado *efeito riqueza*, porque ele reflete o efeito negativo do programa sobre os votos dos ricos. A equação mostra que a flutuação da votação em I na unidade *i* é positiva quando o efeito pobreza é maior que o efeito riqueza, negativa quando ocorre o oposto e igual a zero quando ambos os efeitos se equivalem.

Estrutura de classes e o desempenho eleitoral de Lula em 2006

No modelo proposto na seção anterior, o sinal e a magnitude da flutuação da votação de I em cada unidade subnacional dependem primariamente de três pares de fatores: a probabilidade de pobres e ricos terem votado em I em t_{-1} (l_P e l_R), o efeito da implementação de um programa de TRC sobre aquelas probabilidades (α e β) e o tamanho das classes baixa e alta em cada unidade (p_i e r_i). Os dois primeiros pares de fatores são constantes no nível de análise das unidades subnacionais de um mesmo país. Eles captam características contextuais e devem variar apenas entre países e administrações presidenciais. O terceiro par é variável entre as unidades subnacionais, sendo também o foco deste artigo nas análises apresentadas a seguir. A expectativa é de que, quando um governo implementa um programa de TRC, a flutuação de seu apoio eleitoral nas eleições seguintes seja negativamente associada à proporção de ricos e positivamente associada à proporção de pobres.

O modelo proposto nos ajuda a entender o que ocorreu no Brasil durante as eleições de 2006 e o papel que a implementação do programa Bolsa Família teve no desempenho eleitoral de Lula, o candidato à reeleição. Para demonstrar isso, analisei dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do censo de 2000 e do Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) e estimei modelos de regressão linear usando a flutuação da votação de Lula entre as eleições de 2002 e 2006 como

variável dependente[7]. Essa variável pode assumir valores entre -1 e 1, sendo que valores positivos indicam que Lula melhorou sua performance de uma eleição a outra, enquanto o oposto é verdadeiro para valores negativos. Analisei dados do primeiro e do segundo turnos e ambos levam exatamente às mesmas conclusões. Abaixo, apresento apenas os resultados das análises com dados do segundo turno, pois são mais coerentes com o modelo teórico de dois candidatos proposto na seção anterior.

As principais variáveis independentes são a proporção de ricos e a proporção de pobres em cada município. Como dito acima, estes são os únicos parâmetros do modelo teórico que variam entre os municípios, e portanto os únicos capazes de afetar a variação do desempenho eleitoral de Lula nesse nível de análise. A proporção de pobres foi calculada dividindo-se o número de famílias que recebem benefícios do Bolsa Família em 2006 pelo número total de famílias do município de acordo com o censo de 2000. Com relação à proporção de ricos, o IBGE possui dados sobre a porcentagem da população ganhando mais de cinco salários mínimos (R$ 755,00) e mais de dez salários mínimos (R$ 1.510,00) em 2000, ano em que a renda média dos brasileiros foi de R$ 1.117,95. Estimei modelos usando os dois valores e todos levam a conclusões semelhantes. Abaixo mostro apenas os resultados com o indicador menos conservador para a proporção de ricos: a quantidade relativa da população ganhando mais de cinco salários mínimos. Incluí também uma interação entre essas duas variáveis independentes para testar uma implicação do modelo teórico: o fato de que os efeitos pobreza e riqueza se cancelam e que, portanto, o aumento da cobertura do Bolsa Família gera menos votos para Lula à medida que a quantidade de ricos cresce. O sinal esperado para essa interação é negativo.

Como variáveis de controle, incluí algumas características municipais potencialmente importantes em pleitos eleitorais. O log da população indica sua importância enquanto mercado eleitoral e o grau de atratividade do município como foco de campanhas. A proporção de negros (pessoas classificadas pelo censo como sendo pretas ou pardas) indica a composição racial dos municípios. Finalmente, o controle da prefeitura e do governo do estado pelo PT indica o grau de influência do partido do candidato governista em cada município. Contraintuitivamente, estudos sobre as eleições de 2006 têm encontrado um efeito negativo dessas últimas variáveis (Zucco, 2008). Não incluí indicadores de desenvolvimento econômico dos municípios, pois estão altamente correlacionados com a estrutura de classes e poderiam gerar um problema de multicolinearidade nos modelos estimados.

Alguns autores chamaram a atenção para o fato de que a votação municipal de Lula em 2006 é caracterizada por uma forte dependência espacial, ou seja, sua votação num município seria também afetada pela sua votação nos municípios vizinhos (Shikida et al., 2009; Soares e Terron, 2008). Uma explicação possível para essa dependência

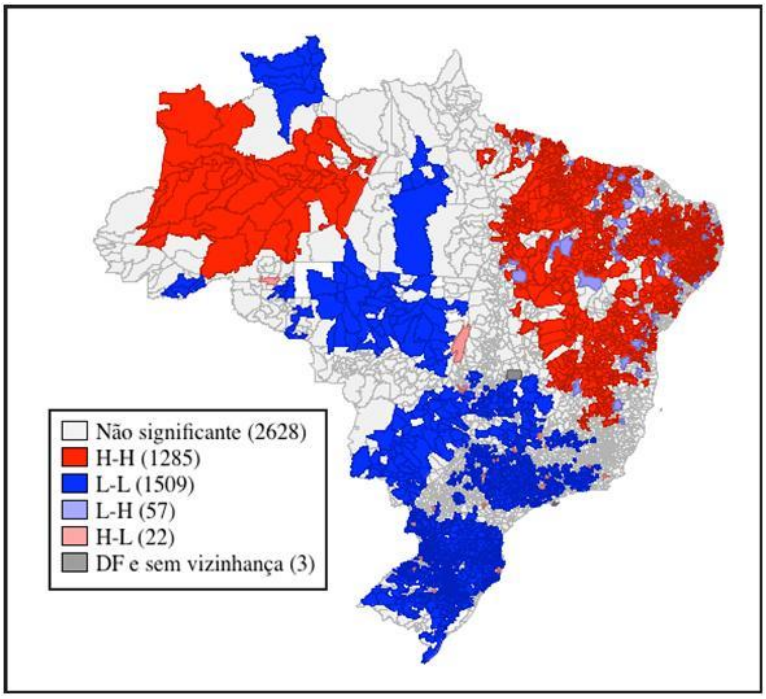
[7] Mais especificamente, a variável dependente é simplesmente a proporção de votos válidos de Lula na eleição de 2006 menos a sua proporção de votos válidos na eleição de 2002.

espacial são os efeitos de vizinhança, ocasionados, por exemplo, por fluxos de comunicação entre habitantes de cidades próximas ou por estímulos de campanhas municipais sobre eleitores registrados em outros municípios. Outra explicação possível é a influência de variáveis omitidas com efeitos geograficamente limitados, como, por exemplo, variações nos mercados midiáticos, nas estações de rádio e TV e nos esforços regionais de campanha. A maneira usual de testar a existência de autocorrelação espacial da variável dependente é através do índice I de Moran, um indicador que varia de -1 a 1. Quanto mais próximo o seu valor estiver dos extremos da escala, maior é a autocorrelação espacial da variável, indicando que seu valor em uma localidade é influenciado pelo seu valor em localidades vizinhas. Calculei o índice I de Moran para a flutuação da votação de Lula entre 2002 e 2006, com base em uma matriz de ponderação espacial cujo critério foi a contiguidade de primeira ordem. O valor do índice é 0,82 para o primeiro turno e 0,79 para o segundo, valores bastante altos[8].

Também calculei para todos os municípios o índice I de Moran local (Lisa), que indica para cada um deles o quanto a votação de Lula foi afetada pela sua votação nos municípios limítrofes. No mapa da Figura 3, as áreas vermelhas indicam municípios com alta flutuação positiva de votos no segundo turno cercados por municípios também com alta flutuação positiva, isto é, municípios HH (abreviação em inglês para alto-alto). As áreas azuis indicam municípios com alta flutuação negativa de votos cercados por municípios com alta flutuação negativa, isto é, municípios LL (abreviação em inglês para baixo-baixo). As demais áreas coloridas são municípios HL ou LH e as áreas brancas apresentam índices Lisa insignificantes. Do total de 5.504 municípios do banco de dados, os 1.285 municípios HH se concentram no Norte e Nordeste e os 1.509 LL se concentram no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, o que já sugere um padrão geográfico para a flutuação da votação de Lula entre 2002 e 2006. Há ainda 57 municípios LH, 22 municípios HL e 2.628 municípios com Lisa estatisticamente insignificantes. O distrito federal, por não possuir municípios, e a Ilhabela (SP) e Fernando de Noronha (PE), por serem ilhas, foram classificados como sem vizinhança.

[8] Para realizar a análise espacial, utilizei um mapa disponibilizado pelo IBGE com a malha municipal de 2005, ano em que o Brasil possuía 5.564 municípios. Excluí do arquivo .shp, 60 unidades (1% do total) para as quais faltavam informações em pelo menos uma variável utilizada na análise. A maior parte delas se refere a municípios criados entre 2000 e 2005. Toda a análise empírica apresentada nesta seção foi realizada através do aplicativo livre GeoDa.

Figura 3
Índices Lisa para a flutuação eleitoral de Lula entre 2002 e 2006 (segundo turno)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Para decidir entre estimar um modelo com controle para efeitos de vizinhança (modelo de lag espacial) ou um modelo que considera a influência de variáveis omitidas (modelo de erro espacial), segui o padrão da literatura e calculei o multiplicador de Lagrange (ML) robusto para cada uma das duas opções. Ambos são significantes, mas o ML robusto para o modelo de erro espacial (435.7769) é maior do que o ML robusto para o de lag espacial (285.0721), sugerindo que o primeiro deles é o mais adequado. Esse resultado é consistente com os demais estudos que analisaram as eleições brasileiras de 2006 com instrumentos de econometria espacial (Shikida et al., 2009; Soares e Terron, 2008) e indica que a autocorrelação espacial da flutuação da votação de Lula entre 2002 e 2006 é consequência da influência de variáveis omitidas com efeitos geograficamente limitados. Estimei modelos com controle para a autocorrelação espacial do termo estocástico (lambda) e modelos sem controle. Os resultados podem ser observados na Tabela 2:

Tabela 2
Modelos OLS: flutuação da votação do Lula no 2º turno

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Cobertura do Bolsa Família em 2006	0,70***	0,40***	0,58***	0,40***
Proporção de ricos em 2000	-0,26***	-0,32***	-0,19***	-0,28***
Interação (Bolsa Família × ricos)	-1,44***	-1,10***	-2,33***	-1,24***
Log da população em 2000			0,02***	0,01
Proporção de negros em 2000			0,16***	0,15***
Governador do PT (2002-2006)			-0,07***	-0,06***
Prefeito do PT (2004-2008)			-0,04***	-0,03***
Constante	-0,12***	-0,01	-0,20***	-0,09***
Lambda		0,77***		0,72***
N	5.504	5.504	5.504	5.504
R^2	0,64	0,80	0,67	0,80

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do TSE, MDS e Censo 2000.
Nota: Nível de significância: *** $p < 0.01$.

O primeiro modelo não possui variáveis de controle, o segundo controla apenas a autocorrelação espacial do erro, o terceiro possui controles apenas para as características municipais descritas acima e o quarto modelo possui todos os controles. Em primeiro lugar, note que os modelos sem as variáveis de controle já possuem um R^2 consideravelmente alto, sugerindo um forte poder explicativo da estrutura de classes sobre a flutuação de votos de Lula de 2002 para 2006. Para cada 1 ponto percentual de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, Lula teria recebido quase 0,7 ponto percentual a mais de votos entre 2002 e 2006; e para cada 1 ponto percentual de eleitores ricos, Lula teria perdido cerca de 0,26 ponto percentual de votos. Apesar da diferença na magnitude desses efeitos, é preciso chamar a atenção para o fato de que as cidades mais populosas tendem a ter relativamente mais ricos e menos beneficiários do programa Bolsa Família. Isso implica que o efeito riqueza se processa sobre uma maior quantidade absoluta de votos comparativamente ao efeito pobreza. Note também que a interação é, como esperado, negativa e significante. Isso demonstra que ambos os efeitos realmente se neutralizam: o aumento de beneficiários do Bolsa Família gera menos votos a Lula à medida que a quantidade de ricos cresce. Todos os controles possuem efeitos significativos e com sinais idênticos aos comumente encontrados pela literatura.

Na minha amostra, o município de Acauã (PI) era o mais pobre, com uma população de 2.002 habitantes em 2000, uma proporção de ricos igual a zero e uma proporção de beneficiários do Bolsa Família estimada em cerca de 95%. Nesse município, Lula recebeu 55,46% dos votos válidos no segundo turno da eleição de 2002 e 80,71%

no da eleição de 2006. A flutuação de sua votação foi, portanto, positiva em 25,25 pontos percentuais. Por outro lado, o município mais rico da minha amostra era São Caetano do Sul (SP), com 140.159 habitantes em 2000, uma proporção de ricos de 52,68% e uma proporção de beneficiários do Bolsa Família de 3,15%. Nesse município, Lula obteve 52,90% dos votos no segundo turno da eleição de 2002 e apenas 34,98% dos votos no da eleição de 2006, o que equivale a uma flutuação negativa de 17,92 pontos percentuais. Embora a perda de votos tenha sido menor na cidade mais rica do que foi o ganho na cidade mais pobre em termos percentuais, Lula perdeu uma quantidade absoluta de votos muito maior em São Caetano do Sul, em virtude do tamanho do seu eleitorado. Isso se encaixa no padrão observado durante o ciclo eleitoral de 2002 a 2006 no Brasil: as perdas eleitorais de Lula se concentraram nos municípios mais populosos onde o tamanho da classe alta tende a ser maior, enquanto seus ganhos foram dispersos pelas centenas de municípios pobres e pouco populosos, onde a cobertura do Bolsa Família foi maior.

Em conjunto, esses resultados sustentam o modelo teórico apresentado na seção anterior e sugerem que o Bolsa Família pode ter gerado custos eleitorais tão altos quanto foram os ganhos para o presidente Lula. Isso se deu na medida em que o programa foi percebido pela classe alta como um custo de oportunidade na utilização de recursos públicos. Esses resultados são uma evidência de que grandes programas de TRC polarizam o eleitorado em vez de apenas expandir as bases eleitorais do presidente entre os pobres, como tem sido argumentado pela literatura recente. O Bolsa Família não aumentou o apoio eleitoral agregado de Lula; ele promoveu uma transformação da composição socioeconômica de suas bases, com eleitores ricos migrando para a oposição e eleitores pobres se tornando governistas.

Conclusões

Nos últimos 15 anos, programas de TRC se espalharam pela América Latina e outras partes do mundo. Organizações nacionais e internacionais publicaram inúmeros relatórios elogiando o impacto positivo desses programas em indicadores socioeconômicos como o nível de pobreza, a desigualdade de renda, matrículas em escolas e valores nutricionais entre os pobres. É provável que presidentes de todo o continente tenham sido influenciados por esse otimismo, o que os levou a tomar iniciativas para implementar esses programas em seus países.

Não obstante, políticas redistributivas sofrem oposição de certos segmentos da população, especialmente em países desiguais. Essa oposição se reflete na arena eleitoral e presidentes que implementam programas de TRC correm o risco de perder votos. Esses custos eleitorais têm sido misteriosamente negligenciados por todos os autores que analisaram o impacto do Bolsa Família no desempenho eleitoral de Lula em 2006. Atualmente, existe um certo consenso acadêmico de que o programa estimulou os pobres a votar em favor do governo e que o seu efeito na votação de Lula em 2006 foi

positivo. Neste artigo, apresentei evidências teóricas e empíricas de que essa interpretação precisa ser retificada. Lula ganhou pelo menos tantos votos quanto perdeu em consequência do Bolsa Família, o que explica o fato de sua proporção nacional de votos não ter mudado muito de uma eleição para outra.

Apesar de o meu foco ter sido restrito ao que ocorreu no Brasil, acredito que o modelo teórico proposto é útil para interpretar fenômenos semelhantes em outros países. A análise do impacto de programas de TRC no desempenho eleitoral de outros presidentes que o implementaram é uma forma de testar essa teoria e fazer avançar essa agenda de pesquisa. Enquanto isso não é feito, espero que os meus achados ao menos gerem ceticismo com relação a argumentos de que programas de TRC não implicam custos eleitorais e geram uma bonança eleitoral para candidatos presidenciais governistas.

É certo que investimentos em outras políticas sociais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o aumento do salário mínimo, a expansão do crédito, entre outros, também estimularam a migração de eleitores pobres às bases de apoio do governo (Singer, 2009). É certo também que escândalos de corrupção e o descontentamento com a atuação do governo em outras áreas podem ter estimulado as classes altas a migrar para a oposição (Licio, Rennó e Castro, 2009; Pereira, Rennó e Samuels, 2011). Estimar os efeitos precisos de cada um desses fatores no comportamento eleitoral dos brasileiros e na flutuação da votação de Lula soa como um exercício de análise empírica demasiadamente complicado e, possivelmente, desnecessário. A história do ciclo eleitoral de 2002-2006 é uma história sobre reações das diferentes classes à ênfase do governo no combate à pobreza e à desigualdade. O Bolsa Família não foi o único instrumento utilizado nesse intento, mas foi inegavelmente o mais visível, aquele que despertou as reações mais intensas, muitas vezes exageradas, em eleitores de todas as classes sociais. Este artigo segue a abordagem corrente da literatura de elevar o programa ao patamar de principal variável explicativa para o padrão eleitoral de 2006. Sua principal contribuição para o debate é interpretar as reações negativas das classes altas também como reações à ênfase do governo na área social em geral, e no Bolsa Família em particular. No fundo, essas são reações ao fato de que, pela primeira vez em décadas, seus interesses econômicos foram relegados a um plano inferior na agenda da administração federal.

Diego Sanches Corrêa - Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. E-mail: <diegocorreaps@gmail.com>.

Referências bibliográficas

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (eds.). *Desigualdade de renda no Brasil*: uma análise da queda recente. Brasília, DF: Ipea, 2006.

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, n° 1, p. 90-116, jun. 2010.

DIMAGGIO, P.; EVANS, J.; BRYSON, B. "Have American's social attitudes become more polarized?". *American Journal of Sociology*, vol. 102, n° 3, p. 690-755, 1996.

HADDAD, M. A. "Bolsa Família and the needy: is allocation contributing to equity in Brazil?". *Journal of International Development*, vol. 20, n° 5, p. 654-669, 2008.

HETHERINGTON, M. J. "Review article: putting polarization in perspective". *British Journal of Political Science*, vol. 39, n° 2, p. 413-448, abr. 2009.

HOFFMANN, R. "Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004". *Econômica*, vol. 8, n° 1, p. 55-81, 2006.

HUNTER, W.; POWER, T. J. "Rewarding Lula: Executive Power, social policy, and the Brazilian elections of 2006". *Latin American Politics & Society*, vol. 49, n° 1, p. 1-30, 2007.

LICIO, E. C.; RENNÓ, L. R.; CASTRO, H. C. "Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido". *Opinião Pública*, vol. 15, n° 1, p. 31-54, jun. 2009.

LÓPEZ, M. "The state of poverty: elite perceptions of the poor in Brazil and Uruguay". *International Sociology*, vol. 28, n° 3, p. 351-370, maio 2013.

MARQUES, A. C. S. "O Programa Bolsa-Família na mídia e na fala das beneficiárias: o lugar ocupado pelo Estado na configuração dialógica dos espaços de debate público". *Revista ECO-Pós*, vol. 11, n° 1, 9 nov. 2008.

_____. "A deliberação a longo prazo no espaço de visibilidade mediada: o Bolsa-Família na mídia impressa e televisiva". *Estudos em Jornalismo e Mídia*, vol. 7, n° 2, p. 273-285, 21 set. 2010.

MARQUES, R. M., et al. "Discutindo o papel do programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006". *Revista de Economia Política*, vol. 29, n° 1, p. 114-132, mar. 2009.

NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. "As bases municipais da votação de Lula em 2006". In: *Cadernos Fórum Nacional*, n° 6. Rio de Janeiro: Instituto de Altos Estudos, p. 15-25, 2007.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L.; SAMUELS, D. Corruption, campaign finance, and reelection. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. (eds.). *Corruption and democracy in Brazil:* the struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, p. 80-99, 2011.

REIS, E. Perceptions of poverty and inequality among Brazilian elites. In: REIS, E.; MOORE, M. (eds.). *Elite perceptions of poverty and inequality*. London/New York: Zed Books, p. 26-56, 2005.

REIS, E.; MOORE, M. Elites, perceptions and poverties. In: REIS, E.; MOORE, M. (eds.). *Elite perceptions of poverty and inequality*. London/New York: Zed Books, p. 1-25, 2005.

RENNÓ, L. "Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006". *Opinião Pública*, vol. 13, n° 2, p. 260-282, 2007.

RENNÓ, L.; CABELLO, A. "As bases do lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, n° 74, p. 39-60, 2010.

SHIKIDA, C., et al. "It's the economy, companheiro!: an empirical analysis of Lula's re-election based on municipal data". *Economics Bulletin*, vol. 29, n° 2, p. 977-992, 2009.

SINGER, A. "Raízes sociais e ideológicas do lulismo". *Novos Estudos – Cebrap*, n° 85, p. 83-102, jan. 2009.

SOARES, F. V., et al. "Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty". International Poverty Center – UNDP/Ipea, *Working Paper*, n° 21, 2006.

SOARES, G. A. D.; TERRON, S. L. "Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)". *Opinião Pública*, vol. 14, n° 2, p. 269-301, 2008.

ZUCCO, C. "The president's 'new' constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential elections". *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, n° 1, p. 29-49, 2008.

_____. "When pay outs pay off: conditional cash-transfers and voting behavior in Brazil 2002-2010". *American Journal of Political Science*, vol. 47, n° 3, 2013.

Resumo

Os custos eleitorais do Bolsa Família: reavaliando seu impacto sobre a eleição presidencial de 2006

O padrão geográfico da flutuação da votação de Lula entre as eleições presidenciais de 2002 e 2006 é um dos mais intrigantes fenômenos políticos da história recente brasileira. Diversos estudos mostram que o programa Bolsa Família aumentou consideravelmente o apoio a Lula entre os pobres, tendo um papel determinante nos resultados da eleição de 2006. Neste artigo, eu demonstro com base em um banco de dados municipais e técnicas de econometria espacial que seu desempenho eleitoral também se associa negativamente à proporção de ricos. Meu argumento é de que o programa explica ambos os efeitos: os pobres responderam às melhorias em suas condições materiais de vida e os ricos aos custos de oportunidade de investimentos públicos que não lhes beneficiaram diretamente.

Palavras-chave: Bolsa Família; eleições; custos eleitorais; econometria espacial; Lula

Abstract

The electoral costs of "Bolsa Família": reassessing its impact on the 2006 presidential election

The geographic pattern of Lula's vote swings between 2002 and 2006 presidential elections is one of the most intriguing political phenomenon of Brazilian recent history. Several studies show that the program "Bolsa Família" increased considerably Lula's support among the poor, having a crucial role on the 2006 electoral results. In this article, I analyze a municipal-level data set and use spatial econometrics techniques to show that Lula's electoral performance is also negatively associated with the proportion of the rich. My claim is that the program explains both effects: the poor responded to improvements in their material living conditions and the rich responded to opportunity costs of public investments that did not benefit them directly.

Keywords: Bolsa Família; elections; electoral costs; spatial econometrics; Lula

Resumen

Los costos electorales del "Bolsa Família": reevaluando su impacto sobre la elección presidencial de 2006

El patrón geográfico de la fluctuación del voto de Lula entre las elecciones presidenciales de 2002 y 2006 es uno de los fenómenos políticos más intrigantes de la historia brasileña reciente. Diversos estudios muestran que el programa "Bolsa Família" aumentó considerablemente el apoyo a Lula entre los pobres, teniendo un papel determinante en los resultados de las elecciones de 2006. En este artículo demuestro, basado en un banco de datos municipales y técnicas de econometría espacial, que su desempeño electoral también se asocia negativamente a la proporción de ricos. Mi argumento es que el programa explica ambos efectos: los pobres respondieron a las mejoras en sus condiciones materiales de vida y los ricos a los costos de oportunidad de inversiones públicas que no los beneficiaron directamente.

Palabras clave: Bolsa Família; elecciones, costos electorales; econometría espacial; Lula

Résumé

Les coûts électoraux de la "Bolsa Família": réévaluation de son impact sur l´élection présidentielle de 2006

Le profil géographique de la fluctuation du vote de Lula entre les élections présidentielles de 2002 et de 2006 est l'un des phénomènes politiques les plus intrigants de l'histoire récente du Brésil. Plusieurs études montrent que le programme "Bolsa Família" a considérablement fait augmenter le soutien des pauvres à Lula, jouant un rôle de premier plan au niveau des résultats des élections de 2006. Dans cet article, je démontre, en me fondant sur une base de données municipale et des techniques économétriques spatiales, que sa performance aux élections est également associée négativement à la proportion de riches. Mon argument est que ce programme explique les deux effets : les pauvres ont répondu à l'amélioration de leurs conditions matérielles de vie et les riches aux coûts d'opportunité d'investissements publics qui ne leur ont pas profité directement.

Mots-clés: Bolsa Família; élections; les coûts électoraux; économétrie spatiale; Lula

Artigo submetido à publicação em agosto de 2014.
Versão final aprovada em outubro de 2015.

Eleição de Dilma ou segunda reeleição de Lula? Uma análise espacial do pleito de 2010

André Matos Magalhães
Marcelo Eduardo Alves da Silva
Fernando de Mendonça Dias

Introdução

Diversos trabalhos buscaram entender o perfil do eleitorado de Lula e as mudanças ocorridas entre as eleições de 2002 e 2006[1]. Muito foi dito a respeito da mudança do seu eleitorado entre as duas eleições e como o Bolsa Família teria atuado nesse sentido. O eleitor de Lula teria mudado de um perfil mais diversificado (várias regiões do país, diferentes classes sociais, graus de instrução distintos) para um perfil mais específico ligado ao seu principal programa social (Bolsa Família) e mais concentrado no Norte e Nordeste, em uma população mais pobre e menos escolarizada[2].

Em 2010, impossibilitado de concorrer ao terceiro mandato, Lula lançou como sua candidata Dilma Rousseff, alguém que nunca tinha disputado uma eleição. O pleito eleitoral daquele ano acabou por confirmar a eleição da candidata da situação, que, apoiada pelo ex-presidente Lula e com a força do governo federal, foi eleita em dois turnos. Por razões claras, a vitória da atual presidente foi então atribuída à força do ex-presidente Lula e ao principal programa social do seu governo, o Bolsa Família[3].

No presente artigo nós analisamos os dados da eleição de 2010 buscando identificar os fatores mais importantes que contribuíram para os percentuais obtidos pelos principais candidatos. Em particular, nosso objetivo é entender qual foi a importância do apoio de Lula e qual o peso do Bolsa Família. Além disso, buscamos compreender qual o perfil do eleitor de Marina em 2010 e como isso poderia influenciar no pleito de 2014.

Como esperado, os resultados indicam um forte efeito conjunto do Bolsa Família e do ex-presidente Lula para as votações recebidas por Dilma no primeiro e segundo turnos. Além disso, o Bolsa Família teve efeito negativo para Marina. Um efeito interessante observado nas regressões é a confirmação do perfil do eleitor de Marina

[1] Ver, por exemplo, Hunter e Power (2007); Soares e Terron (2008); Canêdo-Pinheiro (2009).
[2] Soares et al. (2006) e Nicolau e Peixoto (2007), por exemplo.
[3] Em 2014, Dilma enfrentou a sua segunda disputa eleitoral e se lançou à reeleição contra candidatos que ainda não haviam disputado a presidência da República. A chapa do PSDB apresentou o senador Aécio Neves e o PSB, a ex-senadora Marina Silva, que concorrera contra Dilma em 2010. Na primeira versão do artigo o candidato do PSB ainda era, no entanto, o ex-governador de Pernambuco, Eduardo Campos.

Silva. A sua participação esteve positivamente relacionada aos evangélicos, nos municípios mais adensados, com maior desigualdade de renda e menor taxa de analfabetismo. Esse seria potencialmente o eleitorado que poderia aderir à candidatura da Rede na eleição de 2014 caso Marina houvesse entrado desde o começo como candidata independente.

Nas próximas seções são apresentados uma breve discussão a respeito dos trabalhos anteriores, que tratam do perfil do eleitorado de Lula e da importância do Bolsa Família, um resumo dos dados utilizados, a estratégia empírica e os resultados. A última seção apresenta as conclusões do artigo.

O Bolsa Família e a eleição de 2006

Criado em 2003 para unificar e ampliar os programas de transferência de renda do governo federal[4], o Bolsa família transformou-se rapidamente na principal bandeira da primeira gestão de Lula. Atuando em todas as unidades da federação, o programa beneficia atualmente aproximadamente 11 milhões de famílias (aqueles com renda *per capita* mensal inferior a R$ 70,00). Um ponto positivo do programa é a condicionalidade para recebimento dos recursos, especialmente nos casos de famílias com crianças: para receber o benefício, as famílias devem manter as crianças na escola, monitorar sua nutrição e sua vacinação e acompanhar as gestantes. Outro ponto importante do programa é que para participar, além de satisfazer os critérios de elegibilidade, basta ser cadastrado pelo município, sem intermediações políticas[5].

Por sua dimensão e seu foco, a correlação entre o programa e a redução da pobreza e da desigualdade observadas no país foi amplamente estudada. Em conjunto com os aumentos reais de salário mínimo, o Bolsa Família acabou tendo impacto positivo na redução da pobreza[6].

Como então não perguntar qual foi o efeito eleitoral do Programa Bolsa Família? A reeleição de Lula em 2006 levantou essa questão a respeito do papel do principal programa social do seu governo no seu desempenho eleitoral. O questionamento a respeito da força do programa e do seu impacto na votação final era apenas natural. A dimensão do programa e a sua capilaridade deram ao governo a capacidade de chegar aos lares da população mais pobre do país, em todas as regiões, colocando renda

[4] Os principais programas anteriores ao Bolsa Família eram o Programa Bolsa Escola, o Programa Cartão Alimentação, o Programa Bolsa Alimentação e o Programa Auxílio-Gás.

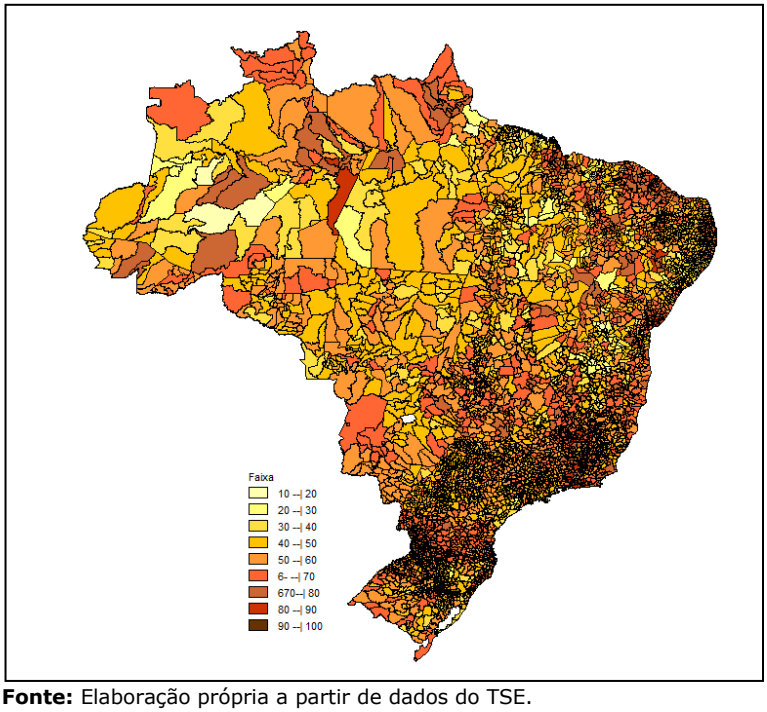
[5] Hunter e Power (2007) observam que esse é um aspecto importante do programa e que o difere do clientelismo tradicional dos programas sociais nacionais. Não há qualquer critério político para o cadastramento do cidadão no Cadastro Único. Nesse caso, não há penalidades diretas para o beneficiário que venha a votar contra o governo. Cabe notar que do ponto de vista político nada impede o uso do discurso de que a oposição irá acabar com o programa caso venha a ser eleita. Isso pode ter efeitos no voto final.

[6] Ver, por exemplo, Soares (2012).

mensalmente nas mãos dessas famílias.

Ao mesmo tempo, a análise dos dados das votações indicava que o perfil do eleitor de Lula tinha se alterado entre 2002 e 2006, passando de uma distribuição mais ampla no país para uma maior concentração nas áreas mais pobres. Ou seja, nas áreas dos beneficiários do programa. As Figuras 1 e 2 a seguir ilustram essa mudança. Seria essa uma coincidência?

Figura 1
Distribuição dos votos de Lula no segundo turno de 2002 como proporção do total de votos válidos



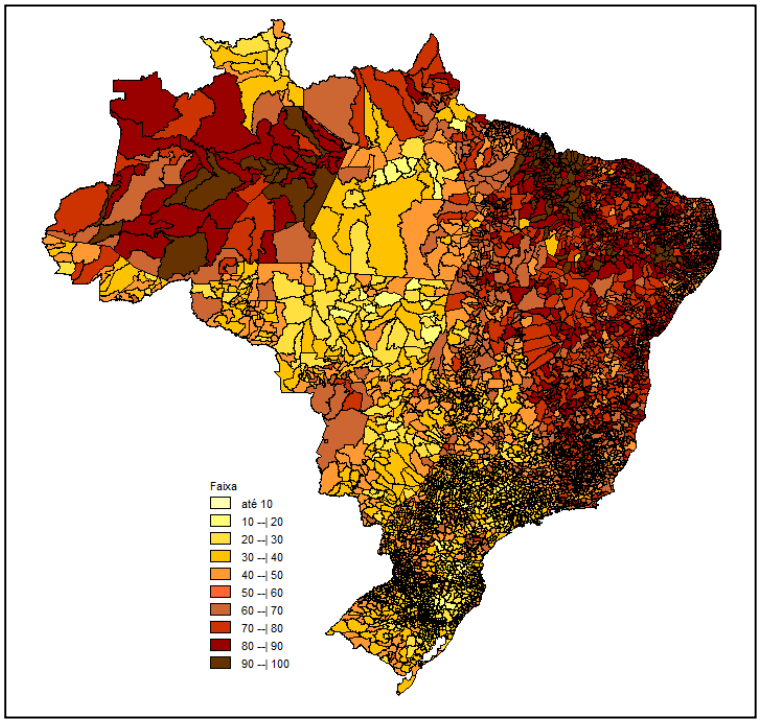
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Para Nicolau e Peixoto (2007), o efeito do Bolsa Família sobre o voto em Lula em 2006 foi claro. Apesar de alcançar os mesmos 61% de votos válidos em 2006 e 2002, os autores notam que, na reeleição, o perfil do seu eleitor era muito distinto daquele observado na primeira eleição. Em particular, em municípios com melhores indicadores sociais, Lula obteve, em média, maior votação em 2002. Já em 2006 o efeito foi exatamente o inverso. Os autores atribuem tal mudança ao perfil dos beneficiários do programa (famílias de baixa renda, principalmente concentradas nos municípios pobres do Norte e Nordeste) e ao volume de recursos aplicados.

Hunter e Power (2007) também analisam o desempenho eleitoral de Lula em 2006 com foco na mudança da base eleitoral do ex-presidente. Eles observam que Lula

perdeu votos dos eleitores mais ricos e instruídos e passou a receber votos dos eleitores com menor nível de educação. Os autores identificam ainda que Lula se saiu melhor do que o PT em 2006, especialmente nos estados de IDH mais baixo. Eles atribuem esse efeito à força do Programa Bolsa Família. Efeito semelhante foi apontado por Soares e Terron (2008). Esses autores concluem que a participação do Programa Bolsa Família sobre a renda local foi um determinante desse novo contorno das bases geoeleitorais e o fator com maior peso na explicação da votação municipal em 2006.

Figura 2
Distribuição dos votos de Lula no segundo turno de 2006 como proporção do total de votos válidos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE**.**

Outro artigo que aborda o tema é o de Shikida et al. (2009). Usando uma abordagem espacial, os autores corroboram a mudança no perfil da votação de Lula para maior concentração em municípios menos desenvolvidos observados em outros artigos. O trabalho, entretanto, conclui que não existem claras indicações sobre a importância do Bolsa Família para a vitória de Lula em 2006. A vitória estaria mais relacionada aos resultados positivos da economia do que ao programa social. Ou seja, a inflação baixa, o crescimento do mercado de trabalho, a redução das desigualdades e o aumento do salário real seriam mais importantes do que o Bolsa Família na definição do voto do

eleitor.

Dentro da mesma temática, Canêdo-Pinheiro (2009) investiga os determinantes da mudança no perfil do eleitorado de Lula entre as eleições de 2002 e 2006 focando, em particular, no papel desempenhado pelo Programa Bolsa Família e pelo crescimento econômico verificado nos municípios brasileiros durante o primeiro mandato do ex-presidente. Um resultado interessante foi mostrar que, diferentemente de Shikida et al. (2009), os efeitos do programa foram superiores aos do desempenho da economia como fator explicativo do desempenho eleitoral de Lula no pleito de 2006. Contudo, como destacado pelo autor, nenhum dos dois elementos foi capaz de explicar as razões da mudança no padrão de votação entre os dois pleitos, o que sugere, segundo Canêdo-Pinheiro, que o incumbente naturalmente teria resultado superior em municípios mais pobres e mais dependentes do Estado.

O artigo de Zucco (2013) é o primeiro a tratar de três eleições presidenciais consecutivas nas quais um programa de transferência de renda esteve presente. O trabalho faz uso tanto de dados agregados como individuais e, pelo período coberto, conseguiu analisar os efeitos eleitorais com dois partidos distintos como incumbentes (PSDB e PT). A principal conclusão do autor é a de que programas de transferência de renda no Brasil têm efeitos eleitorais positivos, ajudando na votação do partido no poder, mas esses efeitos são de curto prazo e não geram alinhamentos ou fidelidades de longo prazo a políticos ou partidos.

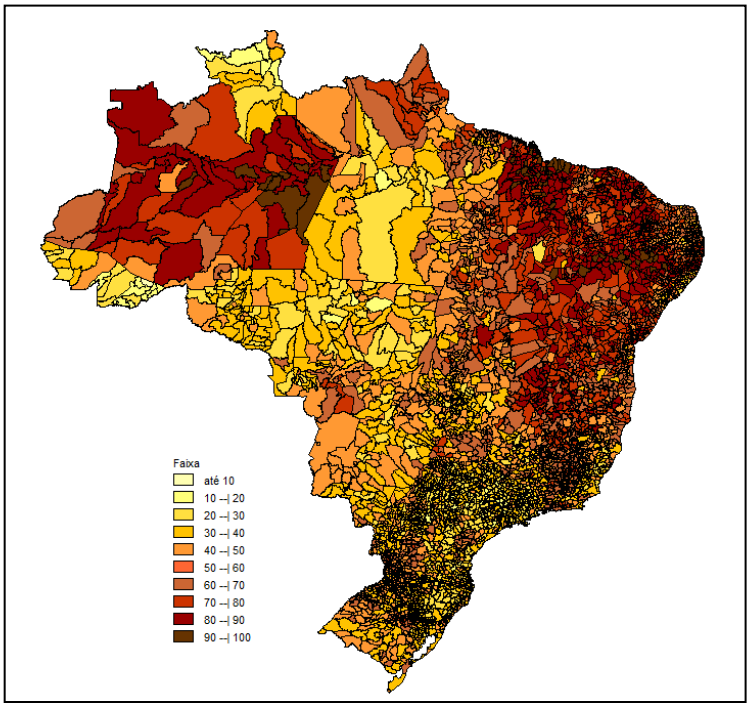
Marzagão (2013) se propõe a analisar a distribuição geográfica dos votos de Dilma em 2010. A principal preocupação do autor é tentar explicar o que causaria os padrões geográficos observados, quais sejam, percentuais maiores de votos no Nordeste e Norte e menores no Sul e Sudeste do país (ver Figuras 3 e 4 a seguir). Ele propõe três hipóteses: (a) uma verdadeira interação espacial por vias econômicas e interações entre municípios próximos; (b) fatores limitados de campanha que levam ao maior esforço em algumas áreas e não em todos os municípios; e (c) os percentuais de votos são espacialmente agrupados porque municípios próximos são socioeconomicamente semelhantes e teriam preferências políticas semelhantes. Ou seja, o comportamento do eleitor seria influenciado por condições materiais e essas condições estão espacialmente agrupadas.

O próprio autor argumenta que, enquanto a confirmação da hipótese (a) indicaria uma verdadeira interação entre os municípios, as hipóteses (b) e (c) estariam mais relacionadas à omissão de variáveis que pudessem captar a verdadeira dimensão espacial dos votos. Ou seja, (a) significaria que o modelo correto seria o de autocorrelação espacial, com um problema de viés para os coeficientes estimados. Por outro lado, (b) e (c) implicariam um modelo de erro espacial, no qual o problema seria a eficiência das estimações.

Marzagão (2013) segue então para testar as suas hipóteses. Ele apresenta claras

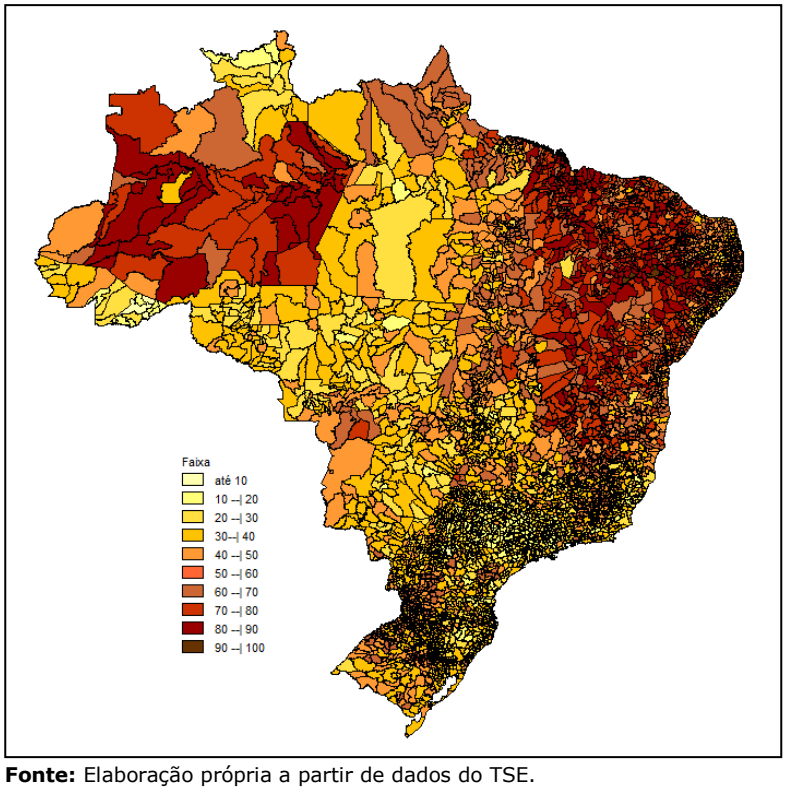
evidências de padrões espaciais dos votos para Dilma, semelhantes aos encontrados para Lula em 2006, estimando os modelos de erro e autocorrelação espacial. A sua conclusão é de que as evidências suportam a hipótese (b), qual seja, as campanhas apresentam um padrão espacial que acaba por se refletir nos resultados finais. A falta de uma variável que possa captar tal efeito leva à presença da dependência espacial observada nos dados.

Figura 3
Distribuição dos votos de Dilma no primeiro turno de 2010 como proporção do total de votos válidos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Figura 4
Distribuição dos votos de Dilma no segundo turno de 2010 como proporção do total de votos válidos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Embora esse autor considere parte das questões socioeconômicas e do programa Bolsa Família em sua análise, ele não considera a possibilidade de utilizar a votação de 2006 em Lula como parte explicativa dos votos de Dilma nos pleitos que se seguiram. Pensando na eleição de Dilma como um referendo à administração de Lula, é possível analisar os resultados de 2010 usando a mesma linha de análise adotada para os trabalhos acima citados para o pleito de 2006. Dessa forma, além de questionar qual foi o papel do Bolsa Família na eleição de Dilma, é importante entender qual a força de Lula nesse processo. A próxima seção apresenta a estratégia empírica e os dados utilizados neste artigo.

Antes de discutir os dados e a estratégia empírica, vale notar que a discussão sobre os efeitos de programas governamentais nos resultados de eleições não se restringe ao caso brasileiro. Por exemplo, Cerda e Vergara (2008), Manacorda, Miguel e Vigorito (2011), De La O (2013), Labonne (2013), dentre outros, investigam essa temática em outros contextos nacionais. Cerda e Vergara (2008) investigam os efeitos de

subsídios governamentais nas eleições presidenciais do Chile no período de 1989-1999 e mostram que quanto maior a cobertura desses programas, medida pelo percentual de pessoas que são beneficiárias, maiores são os votos recebidos pelo candidato incumbente. Similarmente, Manacorda, Miguel e Vigorito (2011) analisam os efeitos do programa Panes no Uruguai e mostram evidência de que os efeitos são positivos e persistem mesmo após a finalização do programa de transferência de renda. De La O (2013) investiga os efeitos do Progresa no México, o equivalente ao Bolsa Família brasileiro. Um dos resultados mais interessantes é a indicação de programas de transferência de renda ajudam na mobilização dos eleitores partidários do partido incumbente, o que, segundo De La O (2013), explica por que tais programas recebem suporte de candidatos de todas as vertentes político-partidárias. Finalmente, Labonne (2013) investiga os efeitos de programas nacionais sobre eleições locais nas Filipinas e mostra que, em localidades com ambiente político mais competitivo, os efeitos de tais programas são positivos sobre o desempenho eleitoral dos incumbentes, enquanto em locais de baixa competição os efeitos são nulos. Em resumo, a temática sobre os efeitos de programas sociais nos resultados eleitorais tem sido objeto de estudo em diferentes contextos.

Estratégia empírica

Modelo de regressão

A estratégia empírica é relativamente simples. São consideradas como variáveis dependentes os desempenhos eleitorais de Dilma em 2010 nos dois turnos e o de Marina no primeiro. Nós estamos particularmente interessados nos resultados do primeiro turno, na medida em que os números de segundo turno incluem ruídos como votos úteis e não representam necessariamente os efeitos das variáveis políticas e econômicas que buscamos identificar na análise. Todavia, os resultados de Dilma são apresentados para os dois turnos.

As variáveis explicativas podem ser divididas em quatro grupos, a saber: *efeito do Bolsa Família*; *força de Lula*; *características municipais* (partido dos prefeitos, PIB, concentração de renda, proporção de pobres na população, nível de educação, tamanho, grau de urbanização e localização); e *religião*. Essa última variável foi incluída para buscar identificar alguma relação com a votação de Marina Silva em 2010 e suas possíveis implicações para a eleição de 2014.

Mais formalmente o modelo de regressão que representa os relacionamentos das variáveis pode ser descrito da seguinte forma:

$$Y_{is} = X'\beta + u_s \qquad (1)$$

Onde Y_{is} é a proporção de votos do candidato i={Dilma ou Marina}, no primeiro ou segundo turnos das eleições de 2010 no município *s*, X é uma matriz que contém os determinantes das votações, β é um vetor de coeficientes associados com as diferentes características contidas na matriz *X*, e u_s representa um vetor de erros dos modelos de regressão.

Num primeiro momento serão estimadas diferentes versões do modelo (1) acima, todas por mínimos quadrados ordinários com correção para heterocedasticidade, mas sem correção de erro espacial. Isso é feito numa segunda etapa, conforme descrito a seguir.

De forma a verificar a robustez dos resultados, as variáveis explicativas são incluídas de forma gradual. O modelo inicial inclui apenas o Bolsa Família. Em seguida são incluídas as participações de Lula na eleição de 2006 no primeiro turno, além da variável que representa o programa. Na sequência são incluídas as variáveis de características municipais e de religião. Todos os modelos incluem *dummies* estaduais (São Paulo é omitido para evitar multicolinearidade perfeita) para tentar controlar por características específicas dos estados não capturadas pelas demais variáveis. Os resultados serão apresentados na seção "Resultados das estimações".

Modelo de regressão com correção espacial

A autocorrelação ou dependência espacial pode afetar o termo de erro, a variável dependente ou ambos. A não consideração desse efeito pode gerar problemas de estimação, uma vez que, na presença de autocorrelação espacial nos resíduos, os parâmetros estimados por (1) são ineficientes. Da mesma forma, a dependência espacial na proporção de votos de um município em relação à votação dos municípios vizinhos provocará estimações tendenciosas e inconsistentes para os parâmetros, em virtude de um erro de especificação no modelo, pela não inclusão de uma variável dependente espacialmente defasada no modelo (1). Nos dois casos, a estimação por MQO mostra-se inadequada, devendo ser substituída por modelos espaciais. Os modelos de erro e defasagem espacial são apresentados a seguir.

Modelo de dependência no erro

Nessa estrutura o termo de erro segue um processo espacial autorregressivo da seguinte forma:

$$\varepsilon_t = \lambda \mathbf{W} \varepsilon_t + u_t \qquad (2)$$

onde λ é um escalar que representa o coeficiente da correlação espacial do erro, W é uma matriz de pesos espaciais e u_t é normalmente distribuído com média zero e desvio-padrão constante.

Essa matriz, normalmente conhecida como W, pode ser usada para capturar padrões de adjacência das unidades geográficas. No caso mais simples, uma matriz simétrica é definida como tendo o elemento (*i,j*) igual a 1 se *i* e *j* são vizinhos e 0 no caso contrário. Por convenção, os elementos diagonais são iguais a zero, w_{ii} = 0. A matriz de peso espacial pode ser padronizada pela linha, denominada pelo sobrescrito *s*, com cada um dos seus elementos que têm valor diferente de zero sendo definido por $w_{ij}^{s} = w_{ij} \Big/ \sum_{j} w_{ij}$. Nesta matriz, os elementos das linhas somam 1. Além de facilitar a interpretação dos pesos (que variam entre 0 e 1) como uma média dos valores dos vizinhos, essa manipulação assegura a comparabilidade entre modelos (Anselin e Bera, 1998). Há ainda outras especificações mais complexas de matrizes de peso baseadas, por exemplo, em variáveis econômicas (ver Cliff e Ord, 1973, 1981, e Case, Rosen e Hines, 1993). Marzagão (2013) testa uma matriz de contiguidade *versus* uma cujos pesos são dados pelo inverso da distância e encontra resultados semelhantes em ambos os casos. Aqui será adotada a matriz de contiguidade pela sua simplicidade de uso e porque matrizes mais complexas não tendem a agregar informação no presente caso.

A equação a ser estimada teria a seguinte forma geral:

$$Y \quad = X\beta + (I - \lambda W)^{-1} u \tag{3}$$

Para obter estimativas eficientes dos parâmetros das equações (3), faz-se necessário utilizar o estimador baseado na função de verossimilhança (ver Anselin, 1988).

$$L = \frac{n}{2}\ln(\pi) - \frac{n}{2}\ln(\sigma^2) + \ln\left|\mathbf{I} - \lambda\mathbf{W}\right| - \frac{1}{2\sigma^2}\varepsilon'(\mathbf{I} - \lambda\mathbf{W})'(\mathbf{I} - \lambda\mathbf{W})\varepsilon \tag{4}$$

O modelo final com correção espacial é então considerado. Mais uma vez, por limitações de espaço, apenas os modelos espaciais são apresentados para Marina e para o segundo turno de Dilma (as regressões sem correção espacial são incluídas nos Anexos).

O modelo de defasagem espacial

O efeito de defasagem espacial é ocasionado pela dependência espacial criada através de uma interação espacial entre os municípios, uma espécie de "efeito de vizinhança" na determinação da variável dependente. Nesse caso, essa influência é medida pela inclusão de uma variável adicional no modelo, dada por *WY*, que é a variável dependente espacialmente defasada. Cada elemento $wy_{i,}$ do vetor *WY*, é formado por uma ponderação dos votos dos municípios vizinhos. Com a incorporação dessa variável, o modelo estimado passa a ser

$$\mathrm{Y} = \mathrm{X}\beta + \rho\mathrm{WY} + \varepsilon \tag{5}$$

onde ρ é o coeficiente de autocorrelação espacial da variável *WY* e ε é idêntica e independentemente distribuído (*i.i.d.*).

Da mesma forma que no modelo (3), a estimação deve ser realizada pelo método da máxima verossimilhança, que consiste na maximização da função (6)[7], utilizando técnicas de otimização não linear.

$$L = \frac{n}{2}\ln(\pi) - \frac{n}{2}\ln(\sigma^2) + \ln\left|\mathbf{I} - \rho\mathbf{W}\right| - \frac{1}{2\sigma^2}\varepsilon'\varepsilon \qquad (6)$$

Os principais testes utilizados para detectar a autocorrelação espacial são: Moran I (erro); LM Robusto (erro) e LM Robusto (defasagem). O teste de Moran I, apesar de ser um teste robusto à forma de autocorrelação espacial, indica a presença ou não de autocorrelação espacial, mas não indica se o tipo de efeito é de erro ou de defasagem espacial, fator importante para a escolha do modelo. Por isso, neste artigo, são utilizados também outros testes, mais específicos: o LM (erro) Robusto para detectar efeitos de autocorrelação espacial no termo de erro; e o LM (defasagem) Robusto para verificar a presença de efeitos de defasagem espacial na variável dependente. Maiores detalhes podem ser encontrados em Anselin (1988). O teste LM (erro) Robusto é um teste assintótico realizado a partir da estatística

$$LM_{\lambda} = [(\varepsilon' W\varepsilon)/\sigma^2]^2 / tr[(W' + W)W]$$

onde ε é o vetor de resíduos de mínimos quadrados; W, a matriz de pesos espaciais; σ^2 é estimativa de máxima verossimilhança da variância do modelo de mínimos quadrados; *n*, o número de dados da amostra e *tr,* o operador denominado traço da matriz, que tem distribuição qui-quadrado com um grau de liberdade, sob a hipótese nula de não existência de autocorrelação espacial no termo erro. O teste LM (defasagem) Robusto é também um teste assintótico realizado a partir da estatística

$$LM_{\rho} = \tilde{d}_{\rho}^{2} / \tilde{T}_1 = [(\varepsilon' Wy)/\tilde{\sigma}^2]^2 / \tilde{T}_1 ,$$

onde $T_1 = [(WX\beta)' M (WX\beta) + T\sigma^2]/\sigma^2$, $T = tr[(W' + W)W]$ e $M = I - X(X'X)X$.

Esse teste tem distribuição qui-quadrado com um grau de liberdade, sob a hipótese nula de não existência de defasagem espacial na variável dependente.

Uma boa resenha sobre a outra metodologia pode ser encontrada em Guervós (1999). A seguir apresentamos brevemente os dados utilizados nas estimações dos modelos.

[7] Uma derivação de estimador de verossimilhança pode ser encontrada em Anselin (1988).

Os dados

A Tabela 1 apresenta uma breve descrição das variáveis dependentes e independentes utilizadas e de suas fontes[8]. Os dados das tabelas seguintes também têm como base essas fontes:

Tabela 1
Definição das variáveis utilizadas

Variáveis	Definição	Fonte
dilma_10_1	Percentual de votos de Dilma sobre votos válidos no 1° turno da eleição de 2010	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
dilma_10_2	Percentual de votos de Dilma sobre votos válidos no 2° turno da eleição de 2010	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
serra_10_1	Percentual de votos de Serra sobre votos válidos no 1° turno da eleição de 2010	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
marina_10	Percentual de votos de Marina sobre votos válidos no 1° turno da eleição de 2010	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
lula_06_1	Percentual de votos de Lula sobre votos válidos no 1° turno da eleição de 2006	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
BF_sh_10	Percentual de pessoas beneficiadas pelo Bolsa Família no município	Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)
Pobres_share	Percentual de pessoas extremamente pobres em 2010. O cálculo considerou o número de residentes em domicílios cuja renda domiciliar *per capita* era igual ou inferior a R$ 70,00 em 2010.	Elaborada pelos autores a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico - 2010.
pref_pt	*Dummy* para prefeitura do PT em 2008	Criada a partir dos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
pref_pmdb	*Dummy* para prefeitura do PMDB em 2008	Criada a partir dos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
pref_psdb	*Dummy* para prefeitura do PSBD em 2008	Criada a partir dos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
lnpibpc10	Log do PIB *per capita* municipal em 2010	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
lnpop10	Log da população municipal em 2010	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Dens_2010	Densidade populacional por município em 2010	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
tx_urb	Percentual da população urbana no município em 2010	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Gini_10	Coeficiente de Gini municipal em 2010	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Analf_10	Percentual da população com 25 anos ou mais analfabeta por município	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
tx_mort_10	Taxa de mortalidade infantil por município em 2010	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

[8] As fontes desses dados são, basicamente, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para as variáveis eleitorais, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para as variáveis geográficas, demográficas e socioeconômicas, e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para informações sobre a cobertura do programa Bolsa Família.

Variáveis	Definição	Fonte
sh_evang	Percentual de evangélicos no município	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
sh_cato	Percentual de católicos no município	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
sh_semrel	Percentual de pessoas sem religião no município	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 2 apresenta algumas estatísticas descritivas das variáveis utilizadas. Os números evidenciam as disparidades socioeconômicas e demográficas entre os municípios da amostra. Por exemplo, ao mesmo tempo em que há municípios no país nos quais as taxas de analfabetismo na população acima de 25 anos são inferiores a 1%, há outros onde essa taxa chega a 40%. Há diferenças significativas entre as taxas de mortalidade infantil, PIB *per capita* e concentração de renda.

Tabela 2
Sumário das variáveis utilizadas

Variáveis	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
dilma_10_1	55,311	15,823	15,839	94,838
dilma_10_2	59,492	15,390	19,669	96,505
serra_10_1	33,598	14,059	2,505	75,053
marina_10	10,365	6,151	0,935	42,473
lula_06_1	51,622	17,852	11,409	93,367
BF_sh_10	9,460	4,951	0,000	23,831
pobres_share	12,97	11,68	0,053	69,94
pref_pt	0,100	0,300	0,000	1,000
pref_pmdb	0,216	0,412	0,000	1,000
pref_psdb	0,335	0,472	0,000	1,000
lnpibpc10	9,177	0,697	7,727	12,601
lnpop10	9,415	1,151	6,691	16,236
Dens_2010	108,783	573,343	0,131	13.165,880
tx_urb	63,826	22,041	4,179	100,000
Gini_10	0,494	0,066	0,280	0,800
Analf_10	14,741	8,936	0,900	41,600
tx_mort_10	14,260	14,282	0,000	333,333
sh_evang	16,544	9,442	0,000	90,000
sh_cato	75,969	13,454	10,000	100,000
sh_semrel	5,138	4,820	0,000	51,696

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE, MDS e IBGE, conforme descrição na Tabela 1.
Notas: Os dados representam médias e proporções municipais.

Antes de discutirmos os resultados dos modelos estimados, vale a pena destacar que uma questão importante na literatura é o viés de agregação. Idealmente, para investigar os determinantes do desempenho eleitoral de candidatos, usaríamos informações em nível individual, além de variáveis com maiores níveis de agregação, que poderiam influenciar decisões individuais e que, de certa forma, estão consideradas neste artigo (*e.g.* distribuição de renda, características regionais etc.). Infelizmente dados em nível individual não estão disponíveis e isso tem levado a maioria dos autores a utilizar dados agregados na análise de desempenhos eleitorais. Contudo, se os eleitores possuem características heterogêneas, é razoável supor que a inferência a partir de dados agregados possa apresentar problemas. Embora a questão do viés de agregação seja importante, neste artigo nos concentramos nos problemas quando a dimensão espacial é ignorada[9].

A seguir apresentamos e discutimos os principais resultados deste artigo.

Resultados das estimações

As Tabelas de 3 a 8 apresentam os principais resultados. Inicialmente podem ser observados os resultados de Dilma no primeiro turno para o modelo sem correção espacial e, posteriormente, com a correção espacial. Na sequência são apresentados os resultados para Dilma no segundo turno (apenas no modelo com correção espacial) e, em seguida, apresentamos os resultados para a votação de Marina no primeiro turno. Por fim, os resultados de um exercício contrafactual são discutidos na tentativa de mensurar os efeitos da votação de Lula em 2006, o "efeito Lula", e da cobertura do Bolsa Família, o "efeito Bolsa", sobre o desempenho eleitoral de Dilma no primeiro turno de 2010.

Resultados para a votação Dilma no primeiro turno de 2010

A Tabela 3 apresenta três regressões para a votação de Dilma no primeiro turno de 2010. A primeira regressão inclui apenas a participação do Bolsa Família como variável explicativa, além de uma constante. Na segunda regressão, a votação de Lula no primeiro turno de 2006 é acrescentada. Por fim, o último modelo inclui os demais controles.

A análise da Tabela 3 informa que o Bolsa Família tem uma correlação alta com a votação de Dilma. Todavia, a inclusão da votação de Lula em 2006 reduz aproximadamente pela metade o valor do coeficiente estimado para o programa. Na medida em que o Bolsa Família está relacionado com características municipais a última

[9] No contexto de modelos sem correção espacial, Canêdo-Pinheiro (2009) implementa um método proposto por Stoker (1993) na tentativa de minimizar o problema do viés de agregação. Zucco (2013) usa dados agregados e dados individuais para aumentar o grau de confiança nos seus resultados. Nós agradecemos um dos revisores anônimos por ter apontado esta questão.

equação considera as demais variáveis socioeconômicas listadas acima como controles. As *dummies* para as unidades da Federação buscam capturar características específicas dos estados, não capturadas pelas demais variáveis (por facilidade de exposição, os resultados dos coeficientes estimados para os estados são apresentados na Tabela A3 dos Anexos). Pode-se observar (regressão 3) que, mesmo após a inclusão dos controles, os efeitos do Bolsa Família (BF) e da votação de Lula permanecem positivos e significativos. No entanto, uma mudança observada é que, no modelo final, o efeito Lula é maior do que o efeito do BF. Enquanto no modelo estimado sem demais controles (regressão 2), para cada aumento de 1% na cobertura do programa, o aumento no desempenho eleitoral de Dilma teria sido de 0,99 ponto percentual o efeito de um mesmo aumento na votação obtida por Lula em 2006 teria sido de 0,64 ponto percentual. No modelo com demais controles, o resultado é invertido. Enquanto o impacto de um aumento na cobertura do programa sobre a votação de Dilma teria sido de 0,356 ponto percentual, o "efeito Lula" teria acrescentado 0,661 ponto percentual.

Alguns outros resultados são dignos de nota. Como observado por outros autores para outros contextos, o desempenho de Dilma foi pior nos municípios governados pelo PT. Canêdo-Pinheiro (2009) e Zucco (2008) obtiveram resultados similares no contexto das eleições presidenciais de 2006 para o ex-presidente Lula. Um dos argumentos para o impacto negativo de prefeitos do PT é que este sinal refletiria o "abandono" dos eleitores habituais do PT nas eleições presidenciais daquele ano. O interessante é que esse comportamento se repete nas eleições de 2010, mas agora não mais com o ex-presidente Lula como candidato. Outro ponto digno de nota é que Dilma se saiu melhor nos municípios com menor taxa de urbanização, de menor porte populacional, com melhor distribuição de renda e com população de menor escolaridade. Por fim, embora o efeito seja pequeno, municípios com maior proporção de católicos também afetaram positivamente os resultados eleitorais de Dilma.

Tabela 3
Resultados das regressões para a votação de Dilma no primeiro turno de 2010

	(1) dilma_10_1	**(2) dilma_10_1**	**(3) dilma_10_1**
BF_sh_10	1,879*** (36,12)	0,990*** (23,91)	0,356*** (7,34)
lula_06_1		0,640*** (62,39)	0,661*** (69,35)
pref_pt			-2,719*** (-9,39)
pref_pmdb			-0,288 (-1,27)

	(1) dilma_10_1	(2) dilma_10_1	(3) dilma_10_1
pref_psdb			-0,113 (-0,55)
lnpibpc10			0,217 (1,02)
lnpop10			-0,536*** (-5,28)
Dens_2010			0,000206 (1,44)
tx_urb			-0,0710*** (-11,98)
Gini_10			-7,540*** (-4,15)
Analf_10			0,0821*** (3,01)
tx_mort_10			0,00297 (0,45)
pobres_share			0,157*** (8,74)
sh_evang			-0,0312 (-1,57)
sh_cato			0,0393** (2,07)
sh_semrel			-0,201*** (-5,74)
Constante	30,26*** (74,78)	11,78*** (30,67)	24,48*** (8,04)
Observações	5565	5565	5555
R-quadrado	0,672	0,821	0,856
R-quadrado Ajustado	0,670	0,820	0,855

Fonte: Elaboração própria.
Estatísticas t entre parênteses. Significância: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.
Nota: as *dummies* estaduais foram omitidas por economia de espaço, mas são apresentadas na Tabela A3 dos Anexos. Todos os modelos foram estimados por mínimos quadrados ordinários com correção para heterocedasticidade. As variáveis foram checadas para multicolinearidade. Os resultados são apresentados nos Anexos.

A Tabela 4 apresenta o teste de correlação espacial para o modelo 3. Os resultados indicam a presença de correlação espacial tanto no erro quanto no componente autorregressivo, entretanto, os valores para o erro são superiores aos do

segundo caso. Nessas situações, com indicação dos dois tipos de dependência espacial pelos testes de Multiplicador de Lagrange, a literatura indica uma regra simples: estima-se o modelo de regressão definido pelo maior valor do teste robusto. No presente caso, o valor do teste para o modelo de erro é estatisticamente significante e superior ao do modelo de defasagem[10].

Dessa forma, a Tabela 5 apresenta os resultados para o modelo 3 com a correção espacial para o erro[11].

Tabela 4
Teste de dependência espacial para regressão (3) da Tabela 3

Testes	MI/DF	Valores	Probabilidade
I de Moran (erro)	0,3586	44,5516	0,0000
Multiplicador de Lagrange (defasagem)	1,0000	1169,9627	0,0000
Multiplicador de Lagrange Robusto (defasagem)	1,0000	68,5131	0,0000
Multiplicador de Lagrange (erro)	1,0000	1894,4077	0,0000
Multiplicador de Lagrange Robusto (erro)	1,0000	792,9581	0,0000
Multiplicador de Lagrange (Sarma)	2,0000	1962,9208	0,0000

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados da estimação do modelo com correção espacial (Tabela 5) confirmam aqueles encontrados no modelo sem correção espacial (Tabela 3). Ambos os efeitos (Lula e Bolsa Família) continuam positivos e significantes com o efeito "Lula" permanecendo com maior impacto marginal quando comparado ao efeito "Bolsa Família". Para cada aumento de 1% na cobertura do programa, o aumento na votação de Dilma teria sido de aproximadamente 0,40 ponto percentual. Enquanto para um mesmo aumento de 1% na votação de Lula em 2006, o efeito sobre o desempenho eleitoral de Dilma teria sido de 0,62 ponto percentual. Nota-se ainda que a votação de Dilma tendeu a ser maior em municípios menores, rurais, com melhor distribuição de renda e com maior participação de analfabetos[12]. O efeito do PT permanece negativo. Ademais, quanto maior a proporção de católicos, melhor o desempenho eleitoral de Dilma. O

[10] Outro ponto importante para verificar a robustez do modelo estimado é testar mais de um tipo de matriz de distância (ver, por exemplo, Guervós, 1999). Os resultados a seguir foram obtidos com uma matriz de distância simples (critério de vizinhança rook), mas um modelo com uma matriz com o inverso da distância também foi estimado e apresentou resultados semelhantes.

[11] O trabalho de Marzagão (2013) também aponta para a dependência espacial no erro. A razão para tal seria a omissão de variável que capturasse a dimensão espacial das campanhas. Tal ausência conduziria a erros espacialmente correlacionados.

[12] Esse resultado é encontrado em outros trabalhos que consideram a eleição de Lula em 2006. Ver, por exemplo, Zucco (2008).

inverso é verdadeiro para a proporção dos que se declaram sem religião na população:

Tabela 5
Resultado do modelo de erro espacial para proporção de votos em Dilma no primeiro turno de 2010

Variáveis	Coeficientes	Desvio-padrão	Valor z	Probabilidade
Constante	18,6653	2,0722	9,0073	0,0000
BF_sh_10	0,4091	0,0446	9,1766	0,0000
Pobres_share	0,1261	0,0162	7,7909	0,0000
lula_06_1	0,6233	0,0091	68,6785	0,0000
pref_pt	-2,4805	0,2458	-10,0916	0,0000
pref_pmdb	-0,2537	0,1872	-1,3551	0,1754
pref_psdb	-0,1104	0,1683	-0,6558	0,5120
lnpibpc10	-0,0776	0,1684	-0,4607	0,6450
lnpop10	-0,7567	0,0876	-8,6376	0,0000
Dens_2010	0,0000	0,0000	0,0814	0,9351
tx_urb	0,0000	0,0000	-3,6855	0,0002
Gini_10	-5,3912	1,6161	-3,3360	0,0009
Analf_10	0,1656	0,0277	5,9693	0,0000
tx_mort_10	-0,0015	0,0048	-0,3036	0,7615
sh_evang	0,0198	0,0156	1,2684	0,2047
sh_cato	0,0835	0,0146	5,7224	0,0000
sh_semrel	-0,0595	0,0286	-2,0854	0,0370
Lambda	0,6128	0,0139	44,0366	0,0000
R-quadrado		0,8941		
Verossimilhança		-17259,084		
Critério de informação de Akaike		34604,2		
Critério de Schwarz		34889,0		

Fonte: Elaboração própria.
Nota: Estimado por máximo de verossimilhança. Estimado com *dummies* estaduais.

Resultados para a votação de Dilma no segundo turno de 2010

A mesma análise é repetida para a votação em Dilma no segundo turno de 2010. Nesse caso uma variável adicional é incluída para tentar captar a transferência de votos de Marina. Os resultados encontrados são semelhantes aos apresentados na análise do primeiro turno. No modelo de regressão sem correção espacial (Tabela A1 dos Anexos), os efeitos do Bolsa Família e da votação de Lula em 2006 continuam positivos, e o

coeficiente associado ao "efeito Lula" é superior ao coeficiente que captura o "efeito Bolsa Família". No modelo de regressão com correção espacial (Tabela 6), para cada aumento de 1% na cobertura do programa, o aumento no desempenho eleitoral de Dilma teria sido de 0,26 ponto percentual, enquanto um mesmo aumento na votação obtida por Lula em 2006, mas agora no segundo turno, teria tido um impacto positivo de 0,74 ponto percentual.

Um resultado interessante é que o efeito de Marina sobre a votação de Dilma é negativo e significante, ou seja, Dilma teve uma votação menor no segundo turno nos municípios em que Marina teve maior participação no primeiro turno. Apesar de ser uma análise agregada, pode-se argumentar que o eleitor de Marina não estava disposto a votar em Dilma.

Os efeitos das demais variáveis são semelhantes. Por exemplo, o fato de a prefeitura ser governada por um prefeito do PT continua tendo efeito negativo e de magnitude semelhante ao observado na votação do primeiro turno (Tabela 5). O mesmo pode ser observado para a proporção de analfabetos, urbanização e tamanho populacional.

Tabela 6
Resultado do modelo de erro espacial para proporção de votos em Dilma no segundo turno de 2010

Variáveis	Coeficientes	Desvio-padrão	Valor z	Probabilidade
Constante	14,7458	1,8985	7,7670	0,0000
BF_sh_10	0,2621	0,0407	6,4326	0,0000
Pobres_share	0,0983	0,0147	6,6749	0,0000
lula_06_2	0,7421	0,0086	86,7178	0,0000
pref_pt	-2,4897	0,2248	-11,0768	0,0000
pref_pmdb	-0,1536	0,1712	-0,8973	0,3696
pref_psdb	0,0291	0,1540	0,1891	0,8500
lnpibpc10	0,2107	0,1546	1,3634	0,1728
lnpop10	-0,0788	0,0839	-0,9386	0,3480
Dens_2010	-0,0000	0,0000	-0,2390	0,8111
tx_urb	-0,0000	0,0000	-3,8797	0,0001
Gini_10	-2,7602	1,4767	-1,8692	0,0616
Analf_10	-0,0761	0,0257	-2,9622	0,0031
tx_mort_10	-0,0028	0,0044	-0,6437	0,5198
sh_evang	0,0214	0,0143	1,4976	0,1343
sh_cato	0,0138	0,0134	1,0286	0,3037
sh_semrel	-0,0508	0,0261	-1,9510	0,0511

Variáveis	Coeficientes	Desvio-padrão	Valor z	Probabilidade
marina_10	-0,3153	0,0222	-14,1770	0,0000
Lambda	0,5877	0,0144	40,7672	0,0000
R-quadrado		0,9070		
Verossimilhança		-16726,23		
Critério de informação de Akaike		33540,50		
Critério de Schwarz		33831,90		

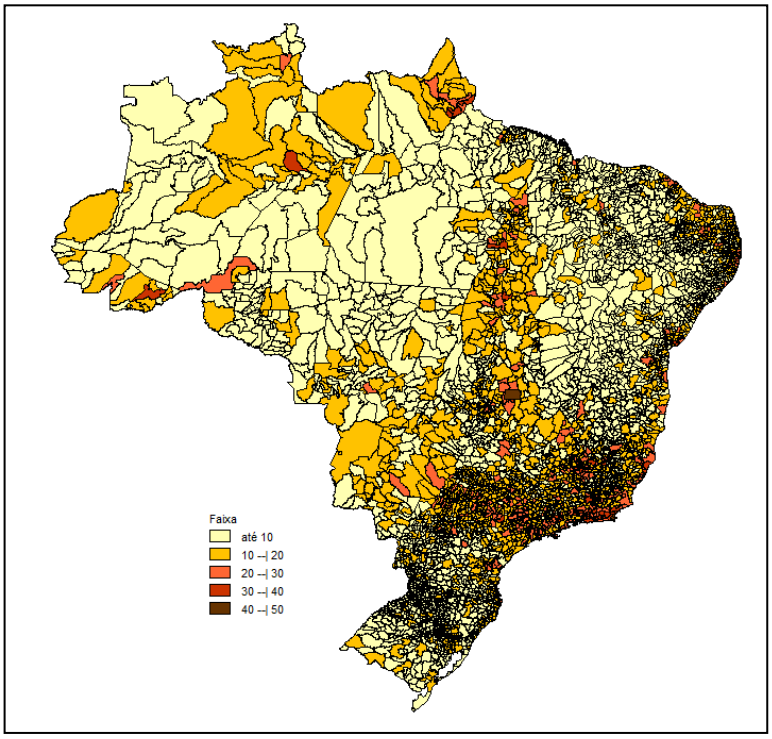
Fonte: Elaboração própria.
Nota: estimado por máximo de verossimilhança. Estimado com *dummies* estaduais

O perfil do eleitor de Marina

A Tabela 7 apresenta os resultados para a votação em Marina em 2010. O texto apresenta apenas o modelo com correção de erro espacial (as estimativas de MQO e os testes de autocorrelação espacial são apresentados nos Anexos). Alguns resultados merecem destaque. Em primeiro lugar, o efeito do Bolsa Família sobre a votação de Marina é negativo. Cada aumento de um ponto percentual na cobertura do programa significaria uma redução de 0,21 ponto percentual no desempenho eleitoral de Marina. Em segundo lugar, nota-se aqui que o efeito Lula é positivo, mas significante apenas a 10%. Os coeficientes estimados, para os dois efeitos, nos modelos sem correção espacial (Tabela A2 nos Anexos) e com correção espacial (Tabela 7) são relativamente consistentes, embora no primeiro (regressão 3 na Tabela A2) o efeito Lula seja mais do que o dobro do efeito observado no modelo com correção espacial.

Por fim, o perfil do eleitor de Marina difere do perfil do eleitor de Dilma em algumas dimensões importantes. Os coeficientes indicam que o voto em Marina esteve positivamente correlacionado com municípios mais ricos, de maior população, urbanos e adensados, com maior desigualdade, com menor proporção de pobres e menor taxa de analfabetismo. Religião também teve um papel na sua votação, sendo que seus votos foram positivamente correlacionados com os evangélicos e negativamente correlacionados com os católicos. Esse parece ser o perfil oposto ao de Dilma.

Figura 5
Distribuição dos votos de Marina no primeiro turno de 2010 como proporção do total de votos válidos



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 7
Resultado do modelo de erro espacial para proporção de votos em Marina no primeiro turno de 2010

Variáveis	Coeficientes	Desvio-padrão	Valor z	Probabilidade
Constante	1,8557	1,1145	1,6650	0,0959
BF_sh_10	-0,2069	0,0243	-8,5159	0,0000
Pobres_share	-0,0250	0,0088	-2,8441	0,0045
lula_06_1	0,0100	0,0050	2,0182	0,0436
pref_pt	-0,1460	0,1316	-1,1095	0,2672
pref_pmdb	0,0087	0,1003	0,0865	0,9311
pref_psdb	-0,2464	0,0902	-2,7324	0,0063
lnpibpc10	0,7878	0,0910	8,6583	0,0000
lnpop10	1,1608	0,0475	24,4260	0,0000
Dens_2010	0,0000	0,0000	1,7291	0,0838

Variáveis	Coeficientes	Desvio-padrão	Valor z	Probabilidade
tx_urb	0,0000	0,0000	3,6912	0,0002
Gini_10	2,4663	0,8714	2,8303	0,0047
Analf_10	-0,2364	0,0153	-15,4075	0,0000
tx_mort_10	-0,0007	0,0026	-0,2905	0,7714
sh_evang	0,0154	0,0084	1,8287	0,0674
sh_cato	-0,0661	0,0078	-8,4157	0,0000
sh_semrel	0,0493	0,0155	3,1869	0,0014
Lambda	0,6893	0,0123	56,2228	0,0000
R-quadrado		0,7952		
Verossimilhança		-13906,27		
Critério de informação de Akaike		27898,5		
Critério de Schwarz		28183,4		

Fonte: Elaboração própria.
Nota: estimado por máximo verossimilhança. Estimado com *dummies* estaduais.

O "efeito Lula" versus *o "efeito Bolsa Família"*

Adicionalmente, implementamos um exercício que consiste em construir um contrafactual com o objetivo de avaliar os efeitos totais sobre o desempenho eleitoral de Dilma da cobertura do programa Bolsa Família e da votação de Lula em 2006, considerando os valores destas duas últimas em cada um dos municípios. É esperado que em municípios onde Lula tenha obtido uma votação alta em 2006, mas com baixa cobertura do programa, o apoio do ex-presidente tenha tido uma importância ainda maior sobre o desempenho eleitoral de Dilma em 2010. O mesmo princípio valeria para a importância do Bolsa Família em municípios com alta cobertura do programa, mas com menor votação de Lula em 2006[13].

A Tabela 8 apresenta os resultados desse exercício contrafactual. Vale notar que embora todos os cálculos tenham sido realizados por município, por facilidade de exposição, apresentamos os resultados agregados por estado. A partir dos resultados das proporções obtidas para cada município, computamos o número de votos absolutos obtidos em cada municipalidade e agregamos os resultados em cada estado, o que nos dá uma estimativa agregada por estado (coluna B) comparável aos resultados efetivos obtidos por Dilma em cada uma das UFs brasileiras em 2010 (coluna A). Para ter uma ideia da importância conjunta dos dois efeitos, computamos para cada município qual teria sido a votação de Dilma caso tanto a votação de Lula quanto a cobertura do

[13] Agradecemos ao parecerista anônimo por ter sugerido esse exercício.

programa fossem nulas (coluna C)[14]. Depois acrescentamos apenas a votação de Lula, assumindo hipoteticamente que a cobertura do Bolsa Família fosse nula (coluna D). Por fim, assumimos a votação de Lula igual a zero e introduzimos a cobertura do programa (coluna E).

Denominamos de "efeito Lula" (coluna F) como o acréscimo, em pontos percentuais, que a introdução da votação do ex-presidente trouxe à votação de Dilma em 2010, relativamente ao caso em que nenhuma das duas variáveis (votação de Lula e cobertura do Bolsa Família) estão presentes. Similarmente, denominamos de "efeito Bolsa Família" como o acréscimo que a cobertura do programa trouxe à votação de Dilma, relativamente ao cenário em que nenhuma das duas variáveis estão presentes (coluna G)[15].

Tabela 8
Exercício Contrafactual
Votação de Dilma em 2010 – Efeito Lula *versus* Efeito Bolsa Família

UF	Votação de Dilma em 2010	Votação prevista pelo modelo	Votação prevista com controles sem os efeitos	Votação prevista com controles e Lula	Votação prevista com controles e Bolsa Família	Importância total	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	Efeito Lula (F) = (D) - (C)	Efeito Bolsa Família (G) = (E) - (C)
Norte							
RO	40,74	41,00	9,76	38,01	12,75	28,25	3,00
AC	23,90	26,07	-3,78	22,79	-0,50	26,57	3,28
AM	64,98	69,22	17,41	66,11	20,52	48,70	3,11
RR	28,75	27,41	7,21	23,62	11,01	16,40	3,79
PA	47,94	50,05	13,94	46,38	17,61	32,45	3,67
AP	47,37	48,93	12,24	46,22	14,95	33,98	2,71
TO	50,97	52,28	11,85	48,44	15,69	36,59	3,84
Nordeste							
MA	70,65	71,41	19,03	66,01	24,42	46,99	5,40
PI	67,04	67,60	20,15	62,01	25,74	41,86	5,59

[14] É importante notar que os resultados sem os dois efeitos presentes podem resultar em valores positivos ou negativos, é o que ocorre no estado do Acre, por exemplo.
[15] Para todos os cálculos utilizamos os coeficientes do modelo com correção espacial. Os cálculos foram feitos por município, mas foram agregados por estados para facilitar a análise. Os resultados completos estão disponíveis a partir de solicitação junto aos autores.

UF	Votação de Dilma em 2010	Votação prevista pelo modelo	Votação prevista com controles sem os efeitos	Votação prevista com controles e Lula	Votação prevista com controles e Bolsa Família	Importância total	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	Efeito Lula (F) = (D) - (C)	Efeito Bolsa Família (G) = (E) - (C)
CE	66,29	66,40	17,00	61,41	21,99	44,41	4,98
RN	51,76	52,40	10,43	47,87	14,96	37,44	4,53
PB	53,21	55,05	9,50	50,14	14,41	40,64	4,91
PE	61,74	62,73	13,72	57,92	18,53	44,20	4,81
AL	50,91	50,97	16,64	45,49	22,11	28,86	5,47
SE	47,67	47,30	13,28	42,72	17,86	29,44	4,57
BA	62,62	64,29	17,89	59,44	22,73	41,56	4,84
Sudeste							
MG	46,98	47,70	13,72	45,37	16,05	31,66	2,33
ES	37,25	39,76	4,46	37,54	6,68	33,08	2,21
RJ	43,77	40,48	8,02	38,74	9,77	30,72	1,75
SP	37,31	35,01	10,89	33,85	12,05	22,96	1,15
Sul							
PR	38,94	41,05	15,55	39,22	17,38	23,67	1,83
SC	38,71	40,78	19,07	39,82	20,02	20,76	0,95
RS	46,92	46,91	24,61	45,18	26,34	20,57	1,73
Centro-Oeste							
MS	39,86	40,03	15,36	37,82	17,57	22,46	2,21
MT	42,94	43,09	16,69	40,82	18,96	24,13	2,27
GO	42,23	41,56	14,23	39,33	16,46	25,10	2,23
DF	31,74	31,74	7,07	30,17	8,64	23,10	1,57
Média país	46,91	46,80	13,89	44,17	16,52	30,28	2,63

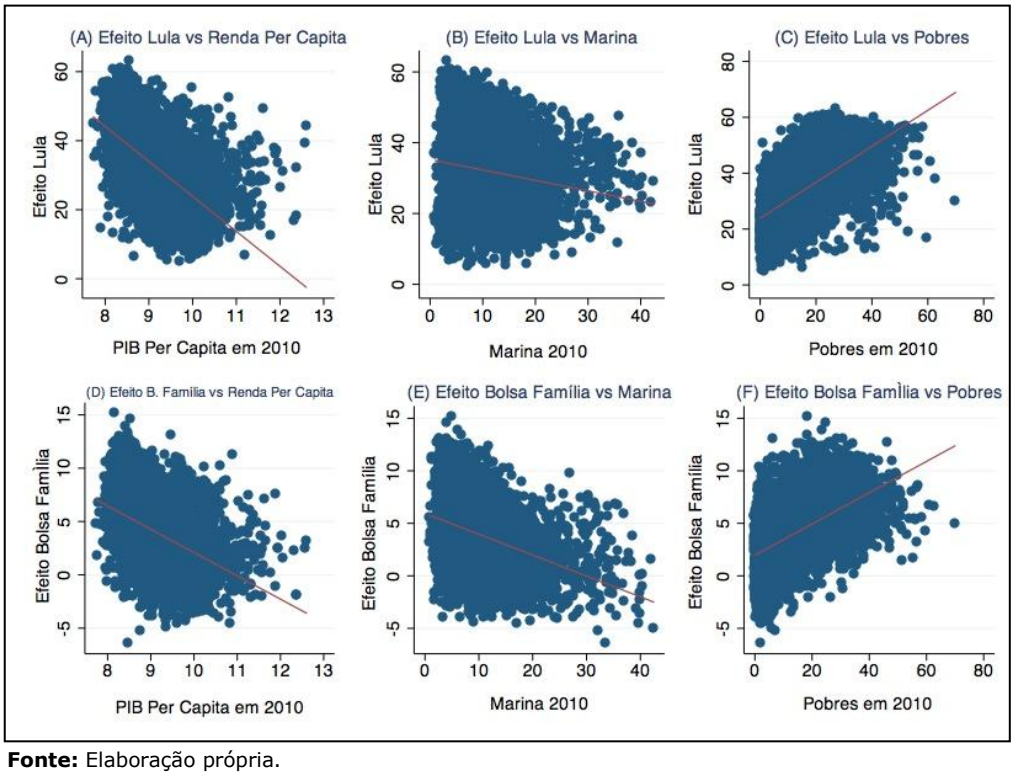
Fonte: Elaboração própria.
Nota: cálculo dos autores.

Os resultados corroboram a maior relevância do "efeito Lula" *vis-à-vis* o "efeito Bolsa Família". Para todos os estados (e municípios), o "efeito Lula", como medido pelo acréscimo em pontos percentuais na votação, foi superior ao "efeito Bolsa Família". Em

alguns estados, esse efeito supera os 40 pontos percentuais. Isso é particularmente verdade nos estados da região Nordeste (à exceção de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe) e no Amazonas. O efeito do Bolsa Família também apresenta uma força maior nos estados da região Nordeste comparativamente aos demais estados da Federação.

A Figura 6 ilustra ainda que, em municípios com menor PIB *per capita* (painel A) ou com maior proporção de pobres (painel C), a força do "efeito Lula" foi comparativamente superior do que nos municípios mais ricos, e o mesmo se aplica em municípios onde Marina Silva teve votação menor (painel B). O "efeito Bolsa Família" também foi mais forte em municípios com menor PIB *per capita* (painel D) e com maior proporção de pobres na população (painel F) e naqueles onde a votação de Marina foi menor em 2010 (painel E).

Figura 6
Efeito Lula e Efeito Bolsa Família *versus* PIB *per capita* e Votação de Marina



Fonte: Elaboração própria.

Comentários finais

A questão inicialmente proposta neste artigo foi relacionada à contribuição do padrinho político de Dilma e seu principal programa de governo na eleição de 2010. O caminho seguido foi semelhante ao dos demais trabalhos que buscaram entender os determinantes das duas eleições de Lula à presidência. Os modelos estimados consideraram a participação do Bolsa Família nos municípios e a votação obtida por Lula em 2006. Como demais controles foram incluídas características socioeconômicas dos municípios (PIB, população, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo, entre outras), características políticas (partidos dos prefeitos dos municípios) e de religião (numa tentativa de identificar algum efeito da presença de Marina no pleito). Como sugere a literatura, a possibilidade de dependência espacial foi devidamente considerada nos modelos finais.

Os resultados indicaram que tanto o Bolsa Família quanto Lula foram importantes na votação de Dilma (tanto no primeiro quanto no segundo turnos). Ou seja, mesmo controlando pela votação obtida por Lula, o BF continuou importante para a eleição de Dilma. É possível interpretar esse resultado como sendo uma consequência do desempenho do segundo mandato de Lula: o aprofundamento do BF na segunda gestão ampliou a sua força além daquela sentida no pleito de 2006 e rendeu mais dividendos eleitorais. O efeito Lula foi, entretanto, maior do que aquele gerado pelo programa. Cabe notar que esse resultado está em acordo com o encontrado por Zucco (2013), no sentido de que o Bolsa Família tem efeitos eleitorais positivos de curto prazo, ajudando na votação do partido incumbente, mas não de longo prazo, não gerando fidelidades a políticos ou partidos.

Ademais, foi possível observar que a votação de Dilma tendeu a ser proporcionalmente maior nos municípios menores, menos urbanizados e com maior taxa de analfabetismo. As prefeituras do PT não foram particularmente favoráveis a Dilma, confirmando um descolamento entre o perfil do seu eleitor e aquele do PT. Cabe notar que esses resultados estão em linha com a mudança observada no perfil do eleitor de Lula entre 2002 e 2006: de um perfil mais disperso para um mais concentrado em municípios menores e mais pobres (com forte participação no Norte e Nordeste).

Pelos resultados obtidos pode-se concluir que a eleição de Dilma em 2010 foi de fato uma segunda reeleição de Lula. Esse fato não vem como uma surpresa, dado o contexto eleitoral à época: Lula conseguiu eleger uma candidata desconhecida do público geral e que enfrentava a sua primeira eleição.

O contexto de 2014 foi distinto. Dilma não era mais desconhecida. Ela teve mais de três anos de gestão pelos quais certamente foi avaliada pelos eleitores. A continuidade de programas como o Bolsa Família e o lançamento de novos programas como Mais Médicos e o Minha Casa Minha Vida certamente reforçaram a relação que o

eleitor fez entre os governos Dilma e Lula e, apesar de todas as discussões geradas acerca destes dois últimos programas, é fato que eles têm atendido as populações carentes em áreas remotas do país. Dilma venceu a eleição em 2014, por pequena margem e em grande medida por se apresentar como uma candidata de continuidade, rechaçando veementemente qualquer alteração de condução na linha traçada desde seu antecessor. Um futuro exercício interessante será o de avaliar os resultados de 2014 à luz dos instrumentos aqui utilizados, sugerindo possíveis impactos para o próximo certame, em 2018.

André Matos Magalhães - Ph.D. em Economia, Professor Associado do Departamento de Economia. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: <magalhs@gmail.com>.

Marcelo Eduardo Alves da Silva - Ph.D. em Economia, Professor Adjunto do Departamento de Economia. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
E-mail: <measilva@gmail.com>.

Fernando de Mendonça Dias - Doutor em Economia, Professor Adjunto do Departamento de Economia. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
E-mail: <fernandomdias@gmail.com>.

Referências bibliográficas

ABENSUR, T. C.; CRIBARI-NETO, F.; MENEZES, T. A. "Impactos do programa Bolsa Família nos resultados das eleições presidenciais no Brasil em 2006". In: *Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia*, 2007. Recife: Anpec, p. 1-16, 2007.

ANSELIN, L. *Spatial econometrics:* methods and models. Dordrecht: Kluwer Academic, 1988.

ANSELIN, L.; BERA, A. K. "Spatial dependence in linear regression models with an introduction to spatial econometrics". *Statistics Textbooks and Monographs*, vol. 155, p. 237-290, 1998.

CANÊDO-PINHEIRO, M. "Bolsa Família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de Lula em 2006". In: *Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia*, 2009. Recife: Anpec, p. 1-20, 2009.

CASE, A. C.; ROSEN, H. S.; HINES JR., J. R. "Budget spillovers and fiscal policy interdependence: evidence from the states". *Journal of Public Economics*, vol. 52, p. 285-307, 1993.

CERDA, R.; VERGARA, R. "Government subsidies and presidential election outcomes: evidence for a developing country". *World Development*, vol. 36, nº 11, p. 2.470-2.488, 2008.

CLIFF, A. D.; ORD, J. K. *Spatial autocorrelation*. London: Pion, 1973.

_____. *Spatial processes*: models and applications. London: Pion, 1981.

DE LA O, A. "Do conditional cash transfers affect electoral behavior? Evidence from a randomized experiment in Mexico". *American Journal of Political Science*, vol. 57, p. 1-14, 2013.

GUERVÓS, R. C., *Aproximación al valor de la vivienda:* aplicación a la ciudad de Granada. Granada: Editorial Universidade de Granada, 1999.

HUNTER, W.; POWER, T. J. "Rewarding Lula: Executive Power, social policy, and the Brazilian elections of 2006". *Latin American Politics and Society*, vol. 49, nº 1, p. 1-30, abr. 2007.

LABONNE, J. "The local electoral impacts of conditional cash transfers: evidence from a field experiment". *Journal of Development Economics*, vol. 104, p. 73-88, 2013.

MANACORDA, M.; MIGUEL, E.; VIGORITO, A. "Government transfers and political support". *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, nº 3, p. 1-28, 2011.

MARZAGÃO, T. "A dimensão geográfica das eleições brasileiras". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 19, nº 2, p. 270-290, nov. 2013.

NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. As bases municipais da votação de Lula em 2006. In: REIS VELLOSO, J. P. (coord.). *Quem elegeu Lula? Cadernos do Fórum Nacional*, nº 6, fev. 2007.

SHIKIDA, C. D., et al. "It is the economy, companheiro!: an empirical analysis of Lula's re-election based on municipal data''. *Economics Bulletin*, vol. 29, nº 2, p. 976-991, 2009.

SOARES, F. V., et al. "Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty". UNDP International Poverty Centre, *Working Paper*, nº 21, jun. 2006.

SOARES, G. A. D.; TERRON, S. L. "Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 2, p. 269-301, nov. 2008.

SOARES, S. "Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future". In: The International Policy Centre for Inclusive Growth, *Working Paper,* nº 89, fev. 2012

STOKER, T. M. "Empirical approaches to the problem of aggregation over individuals". *Journal of Economic Literature,* vol. 31, p. 1.827-1.874, 1993.

ZUCCO, C. "The president's 'new' constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential elections". *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, p. 29-39, 2008.

_____. "When payouts pay off: conditional cash transfers and voting behavior in Brazil 2002-10". *American Journal of Political Science*, vol. 57, nº 4, p. 810-822, 2013.

Anexos

Tabela A1
Resultado das regressões (OLS) para proporção de votos em Dilma no segundo turno de 2010

Variável dependente: votação de Dilma no segundo turno de 2010

	(1) dilma_10_2	(2) dilma_10_2	(3) dilma_10_2	(4) dilma_10_2
BF_sh_10	1,481***	0,475***	0,246***	0,203***
	(29,21)	(13,90)	(5,50)	(4,61)
lula_06_1		0,724***	0,736***	0,741***
		(79,49)	(82,56)	(83,41)
pref_pt			-3,359***	-3,430***
			(-11,97)	(-12,21)
pref_pmdb			-0,275	-0,277
			(-1,28)	(-1,30)
pref_psdb			0,0536	0,00965
			(0,28)	(0,05)
lnpibpc10			0,256	0,309
			(1,29)	(1,57)
lnpop10			-0,203**	0,000784
			(-2,10)	(0,01)
Dens_2010			0,000890***	0,00105***
			(6,47)	(6,95)
tx_urb			-0,0504***	-0,0429***
			(-9,00)	(-7,66)
Gini_10			-6,938***	-6,530***
			(-4,14)	(-3,94)
Analf_10			-0,0731***	-0,123***
			(-2,86)	(-4,73)
tx_mort_10			0,00387	0,00378
			(0,64)	(0,65)
pobres_share			0,112***	0,106***
			(6,56)	(6,26)

	(1) dilma_10_2	(2) dilma_10_2	(3) dilma_10_2	(4) dilma_10_2
sh_evang			-0,0192 (-1,04)	-0,0133 (-0,73)
sh_cato			0,00587 (0,33)	-0,00648 (-0,37)
sh_semrel			-0,137*** (-4,33)	-0,122*** (-3,94)
marina_10				-0,198*** (-9,05)
Constante	38,57*** (91,46)	17,66*** (50,45)	25,99*** (9,09)	26,78*** (9,39)
Observações	5565	5565	5555	5555
R-quadrado	0,647	0,849	0,864	0,866
R-quadrado Ajustado	0,646	0,849	0,863	0,865

Fonte: Elaboração própria.
Estatísticas t entre parênteses.
Significância: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.
Nota: as *dummies* estaduais foram omitidas por economia de espaço, mas estão disponíveis por solicitação aos autores. Todos os modelos foram estimados por mínimos quadrados ordinários com correção para heterocedasticidade.

Tabela A2
Resultados das regressões para a votação de Marina no primeiro turno de 2010

	(1) marina_10	(2) marina_10	(3) marina_10
BF_sh_10	-0,861***	-0,924***	-0,215***
	(-29,63)	(-28,84)	(-7,62)
lula_06_1		0,0455***	0,0222***
		(7,06)	(4,39)
pref_pt			-0,359**
			(-2,02)
pref_pmdb			-0,0135
			(-0,10)
pref_psdb			-0,222*
			(-1,88)
lnpibpc10			0,268*
			(1,82)
lnpop10			1,031***
			(14,77)
Dens_2010			0,000784***
			(4,26)
tx_urb			0,0379***
			(12,11)
Gini_10			2,060*
			(1,84)
Analf_10			-0,253***
			(-17,05)
tx_mort_10			-0,000455
			(-0,11)
pobres_share			-0,0300***
			(-2,92)
sh_evang			0,0296**
			(2,38)

	(1) marina_10	(2) marina_10	(3) marina_10
sh_cato			-0,0624*** (-5,12)
sh_semrel			0,0734*** (3,33)
Constante	19,15*** (82,84)	17,84*** (65,24)	3,998* (1,87)
Observações	5565	5565	5555
R-quadrado	0,478	0,483	0,682
R-quadrado Ajustado	0,476	0,481	0,679

Fonte: Elaboração própria.
Estatísticas t entre parênteses.
Significância: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.
Nota: as *dummies* estaduais foram omitidas por economia de espaço, mas estão disponíveis por solicitação aos autores. Todos os modelos foram estimados por mínimos quadrados ordinários com correção para heterocedasticidade.

Tabela A3
Coeficientes estimados para as *dummies* estaduais nos três modelos de Cross-Section para a votação de Dilma no primeiro turno de 2010

	(1) dilma_10_1	(2) dilma_10_1	(3) dilma_10_1
Região Norte			
RO	-5,095*** (-5,26)	-5,359*** (-9,37)	-3,174*** (-5,25)
AC	-15,94*** (-7,33)	-17,85*** (-10,05)	-18,38*** (-12,63)
AM	27,26*** (21,51)	5,108*** (4,81)	2,400** (2,23)
RR	-14,91*** (-6,87)	-7,831*** (-6,39)	-8,331*** (-5,04)
PA	3,868*** (4,02)	-2,205*** (-3,08)	-2,810*** (-3,97)
AP	13,48*** (8,09)	-1.532 (-1,36)	-1,755* (-1,75)
TO	5,005*** (6,16)	-3,256*** (-4,44)	-3,537*** (-4,93)
Região Nordeste			
MA	18,57*** (20,26)	0,642 (0,92)	-1.081 (-1,55)
PI	13,35*** (14,03)	1,902*** (2,67)	-0,510 (-0,75)
CE	16,65*** (19,93)	1,962*** (2,90)	0,636 (0,96)
RN	4,711*** (4,57)	-7,101*** (-10,07)	-7,719*** (-10,80)
PB	5,454*** (5,86)	-7,391*** (-10,75)	-9,538*** (-13,73)
PE	16,59*** (16,91)	-0,519 (-0,66)	-0,336 (-0,46)
AL	1.359 (0,92)	-2,125** (-2,17)	-1,589* (-1,88)

	(1) dilma_10_1	(2) dilma_10_1	(3) dilma_10_1
SE	-0,948 (-0,91)	-2,311*** (-2,90)	-1,878** (-2,28)
BA	12,10*** (15,81)	0,867 (1,39)	1,754*** (3,04)
Região Sudeste			
MG	7,831*** (14,77)	0,740** (1,98)	-0,183 (-0,49)
ES	-2,807*** (-2,69)	-11,99*** (-16,29)	-10,96*** (-15,95)
RJ	-0,114 (-0,12)	-7,528*** (-12,69)	-3,735*** (-5,72)
Região Sul			
PR	5,598*** (9,67)	2,222*** (5,52)	0,743* (1,96)
SC	9,316*** (14,59)	8,268*** (18,75)	4,376*** (10,33)
RS	11,26*** (21,22)	12,77*** (33,78)	9,892*** (26,51)
Região Centro-Oeste			
MS	0,936 (1,24)	1,297*** (2,72)	2,238*** (4,43)
MT	1.074 (1,38)	2,541*** (4,61)	2,541*** (4,62)
GO	2,626*** (4,09)	1,496*** (3,25)	2,569*** (5,64)
DF	-5,733*** (-16,85)	-7,566*** (-36,50)	-2,324*** (-4,13)
Observações	5565	5565	5555
R-quadrado	0,672	0,821	0,856
R-quadrado Ajustado	0,670	0,820	0,855

Fonte: Elaboração própria.
Estatísticas t entre parênteses.
Significância: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.
Nota: Todos os modelos foram estimados por mínimos quadrados ordinários com correção para heterocedasticidade. Os resultados das *dummies* estaduais tomam como referência o estado de São Paulo.

Tabela A4
Coeficientes estimados para as *dummies* estaduais do modelo de erro espacial para proporção de votos em Dilma no primeiro turno de 2010

Variáveis	Coeficientes	Desvio-padrão	Valor z	Probabilidade
Região Norte				
RO	-1,4307	1,8717	-0,7644	0,4446
AC	-15,5952	2,2902	-6,8096	0,0000
AM	4,4782	1,5904	2,8157	0,0049
RR	-4,3565	2,8757	-1,5149	0,1298
PA	-0,1516	1,1784	-0,1286	0,8976
AP	-1,8670	2,6894	-0,6942	0,4875
TO	-2,9003	1,2121	-2,3929	0,0167
Região Nordeste				
MA	0,9894	1,1335	0,8729	0,3827
PI	1,3166	1,0602	1,2418	0,2143
CE	1,4934	1,1056	1,3508	0,1768
RN	-6,0822	1,1086	-5,4866	0,0000
PB	-7,7188	1,0238	-7,5392	0,0000
PE	0,2339	1,0584	0,2210	0,8251
AL	-0,7698	1,3086	-0,5883	0,5564
SE	-3,7081	1,4096	-2,6306	0,0085
BA	3,3063	0,9228	3,5830	0,0003
Região Sudeste				
MG	1,0764	0,6417	1,6774	0,0935
ES	-7,1401	1,3586	-5,2555	0,0000
RJ	-3,3897	1,2284	-2,7595	0,0058
Região Sul				
PR	2,7915	0,8156	3,4228	0,0006
SC	6,7672	0,8571	7,8956	0,0000
RS	12,3407	0,7555	16,3341	0,0000

Variáveis	Coeficientes	Desvio-padrão	Valor z	Probabilidade
Região Centro-Oeste				
MS	2,7907	1,4723	1,8955	0,0580
MT	2,9450	1,1536	2,5529	0,0107
GO	2,3620	0,9596	2,4613	0,0138
DF	-1,0192	5,2034	-0,1959	0,8447
R-quadrado		0,8941		
Verossimilhança		-17259,084		
Critério de informação de Akaike		34604,2		
Critério de Schwarz		34889,0		

Fonte: Elaboração própria.

Tabela A5
Coeficientes estimados para as *dummies* estaduais do modelo de erro espacial para proporção de votos em Dilma no segundo turno de 2010

Variáveis	Coeficientes	Desvio-padrão	Valor z	Probabilidade
Região Norte				
RO	-5,5398	1,6251	-3,4089	0,0007
AC	-15,6628	2,0106	-7,7899	0,0000
AM	1,7020	1,3890	1,2253	0,2205
RR	-10,7583	2,5205	-4,2683	0,0000
PA	-3,3087	1,0306	-3,2106	0,0013
AP	1,0428	2,3662	0,4407	0,6594
TO	-3,4231	1,0550	-3,2446	0,0012
Região Nordeste				
MA	0,8112	0,9903	0,8192	0,4127
PI	-0,1510	0,9340	-0,1617	0,8715
CE	1,6781	0,9731	1,7245	0,0846
RN	-4,1064	0,9755	-4,2094	0,0000
PB	-4,8635	0,9021	-5,3915	0,0000
PE	2,6562	0,9270	2,8654	0,0042
AL	-4,8592	1,1524	-4,2167	0,0000
SE	-4,2273	1,2367	-3,4183	0,0006
BA	0,1104	0,8086	0,1366	0,8914
Região Sudeste				
MG	-0,2123	0,5658	-0,3752	0,7076
ES	-8,4737	1,1891	-7,1262	0,0000
RJ	-3,4073	1,0912	-3,1225	0,0018
Região Sul				
PR	-1,8540	0,7110	-2,6075	0,0091
SC	0,0997	0,7544	0,1322	0,8948
RS	5,0641	0,6743	7,5102	0,0000

Variáveis	Coeficientes	Desvio-padrão	Valor z	Probabilidade
Região Centro-Oeste				
MS	0,5030	1,2777	0,3937	0,6938
MT	-0,7968	1,0065	-0,7916	0,4286
GO	-2,7008	0,8324	-3,2445	0,0012
DF	8,7498	4,7586	1,8387	0,0660
R-quadrado		0,9070		
Verossimilhança		-16726,2		
Critério de informação de Akaike		33540,5		
Critério de Schwarz		33831,9		

Fonte: Elaboração própria.

Resumo

Eleição de Dilma ou segunda reeleição de Lula? Uma análise espacial do pleito de 2010

Muito foi dito a respeito do papel do Bolsa Família na eleição de Lula em 2006 e na mudança do perfil do seu eleitor. Pouco foi dito, entretanto, a respeito do papel de Lula e do Bolsa Família com relação à votação de Dilma em 2010. Através de uma abordagem econométrico-espacial, neste artigo nós avaliamos a importância desses e de outros fatores no desempenho eleitoral de Dilma. Após uma nova eleição na qual Dilma enfrentou novos candidatos, é interessante tentar entender quais fatores tiveram maior peso em sua eleição anterior e como isso pode ser visto à luz do atual cenário. A análise é realizada a partir de dados agregados para os municípios, considerando-se as proporções de votos dos candidatos e informações socioeconômicas municipais (renda *per capita*, percentual de pessoas no Bolsa Família no município, percentual de pobres, percentual de analfabetos, grau de urbanização do município, entre outras). Os resultados indicam uma participação decisiva do ex-presidente Lula e também do Bolsa Família. Ou seja, mesmo controlando pela votação obtida por Lula, o BF continuou importante para a eleição de Dilma. O efeito Lula foi, entretanto, maior do que aquele gerado pelo Programa. Cabe notar que esse resultado está em acordo com o encontrado por Zucco (2013), no sentido de que o Bolsa Família tem efeitos eleitorais positivos de curto prazo, ajudando na votação do partido incumbente, mas não de longo prazo, não gerando fidelidades a políticos ou partidos.

Palavras-chave: Bolsa Família; eleições; Lula

Abstract

Much has been said about the role of "Bolsa Família" in the Presidential election of Lula in 2006 and the change of his voter profile. However, little has been said about the effects of Lula's support and "Bolsa Família" on Dilma's electoral performance in the 2010 Presidential elections. Using a spatial econometrics's approach in this paper we evaluate the importance of these (and other) factors on Dilma and her opponents' electoral performance in the 1st round of 2010 elections. It is interesting to understand what factors had more weight on her previous election and how this can be seen in the light of the current scenario. Aggregated data at the municipality level are used in the analysis, considering variables such as candidates' share of total votes and socioeconomics indicators (per capita income, proportion of beneficiaries of "Bolsa Família", percentage of poor, rate of illiteracy, among others). The results indicate a decisive participation of former President Lula and the Bolsa Família Program. Even controlling for Lula's share of votes in the previous election, the "Bolsa Família" Program remains significant for Dilma's election. The Lula's effects, however, was larger than the one found for the Program. It is worth noting that this results in line with the one indicated

by Zucco (2013), in the sense that the "Bolsa Família" shows positive short run electoral effects, helping the incumbent party, but shows no long run effects, with the loyalties to parties and/or persons.

Keywords: Bolsa Família; elections; Lula

Resumen

¿Elección de Dilma o la segunda reelección de Lula? Un análisis espacial de la elección de 2010

Mucho se ha discutido sobre el papel del programa "Bolsa Família" en la elección de Lula en 2006 y sobre el cambio en el perfil de sus votantes. No obstante, poco se ha mencionado sobre los efectos del apoyo de Lula y del "Bolsa Família" en las elecciones de 2010. Utilizando el enfoque de una econometría espacial, en este estudio se evalúa la importancia de estos y otros factores en el desempeño electoral de Dilma. Ante una nueva elección, en la cual Dilma enfrentó nuevos candidatos, es interesante analizar qué factores tuvieron una mayor importancia en su elección previa y como esto puede ser visto a la luz de la situación actual. Se realizó el análisis a partir de datos agregados a nivel municipal, teniendo en cuenta variables como la proporción de votos de los candidatos e indicadores socioeconómicos municipales (ingreso per cápita, proporción de beneficiarios del "Bolsa Família", porcentaje de pobres, tasa de analfabetismo, nivel de urbanización del municipio, entre otros). Los resultados indican una participación decisiva del ex-presidente Lula y del programa "Bolsa Família". De hecho, aun controlando la elección gracias a los votos obtenidos por Lula, el "Bolsa Familia" siguió siendo importante para la elección de Dilma. El efecto Lula, sin embargo, fue mayor que el generado por el Programa. Vale la pena señalar que este resultado está en consonancia con lo indicado por Zucco (2013), en el sentido de que el "Bolsa Família" muestra efectos electorales positivos, en el corto plazo, ayudando al partido ya en el gobierno, pero no en el largo plazo, ya que no genera lealtades a los políticos o a los partidos.

Palabras clave: Bolsa Familia; elecciones; Lula

Résumé

Élection de Dilma ou deuxième réélection de Lula? Une analyse spatiale de l'élection de 2010

Beaucoup a été dit sur le rôle du programme "Bolsa Família" dans l'élection de Lula en 2006 et sur le changement du profil de son électorat. Peu a été dit, cependant, sur le rôle de Lula et de la "Bolsa Família" concernant l'élection de Dilma en 2010. En utilisant une approche par l´économétrie spatiale, nous avons évalué l'importance de ces facteurs et d'autres encore dans la performance électorale de Dilma. Après une nouvelle élection, au cours de laquelle Dilma a été confrontée à de nouveaux candidats, il est intéressant d'essayer de comprendre quels facteurs ont le plus pesé dans son élection précédente et comment cela peut être vu à la lumière du scénario actuel. L´analyse est réalisée à partir des données agrégées par les communes, en tenant compte du pourcentage de votes obtenu par chaque candidat et des indicateurs socioéconomiques des communes (revenu par habitant, proportion de bénéficiaires de la "Bolsa Família" dans la commune, pourcentage de pauvres, taux d'analphabétisme, entre autres). Les résultats indiquent une participation décisive de l'ancien président Lula et aussi du programme "Bolsa Família". Ainsi, bien qu´il y ait un certain contrôle de la situation grâce aux votes obtenus par Lula, le programme "Bolsa Família" reste important pour l'élection de Dilma. L´effet Lula, cependant, a été supérieur à celui du Programme. Il est à noter que ce résultat coïncide avec celui indiqué par Zucco (2013), dans le sens où la Bourse Famille a des effets électoraux positifs à court terme, elle incite à voter pour le parti au pouvoir, mais pas à long terme, car elle ne génère pas de fidélité envers les hommes politiques ou les partis.

Mots-clés: Bolsa Família; élections; Lula

Artigo submetido à publicação em agosto de 2014.
Versão final aprovada em setembro de 2015.

Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro

Carlos Oliveira
Mathieu Turgeon

Introdução

Saber claramente os significados das ideologias políticas, para que servem, como são aplicadas ao cotidiano político, parece ser um extraordinário desafio, principalmente para o amplo eleitorado brasileiro. No restrito ambiente das elites políticas do país, porém, as ideologias tendem a ser ferramentas substanciais na demarcação de preferências políticas, econômicas e morais. Essa elite política, no entanto, não é composta por todos os filiados a um determinado partido político, por todos os políticos, mas pela elite da elite, isto é, os fundadores, diretores, personalidades-chave dos partidos[1]. São os que se alicerçam nas ideologias, e não parecem capazes de extrapolar o ambiente endógeno e influenciar, a partir das ideologias, o comportamento político da grande maioria das pessoas.

É verdade que são poucos os estudos na ciência política brasileira que se debruçam mais minuciosamente sobre a influência das ideologias no âmbito exclusivo do eleitorado. Há no trabalho de Lavareda (1999) uma associação – pelo eleitor – das ideologias a personalidades políticas. Singer (2002) e Carreirão (2002) concluem ser as ideologias importantes preditivos da escolha do voto e preferência por um ou outro partido. Na visão de Singer, esquerda e direita importam para o comportamento político do eleitorado como um todo, enquanto Carreirão encontra evidências de que são influentes apenas para a parcela mais educada. Tarouco e Madeira (2013, p. 161), por sua vez, discutem a possibilidade de que as novas gerações de eleitores possam ter reduzido a disputa em torno das tradicionais diferenças ideológicas de esquerda e direita.

Por outro lado, Almeida (2001) afirma não ser possível assegurar que as ideologias sejam preditivas do comportamento político do eleitorado do Brasil. Não a partir da tradicional escala de autoposicionamento ideológico comum aos *surveys* sobre a temática. Posicionar-se numa escala dizendo-se de esquerda ou direita, diz ele, não significa que a pessoa saiba o que realmente representam esses termos na política. Almeida (p. 122) sugere, para saber se realmente a ideologia importa para o eleitor, um índice que seja baseado numa combinação de perguntas. Essa é a direção que adotamos, em parte, neste artigo, porque somente uma possível correlação do voto

[1] Para mais sobre o assunto ver: Higley e Pakulski (2012) e Vergara (2013).

com a ideologia declarada não parece suficiente para afirmar que ela importa para o eleitor.

Noutras palavras, quando o eleitor se diz esquerdista ou direitista, é preciso avaliar se esses vocábulos possuem algum sentido político para ele, se fazem diferença na maneira como ele entende a política e, em seguida, como se comporta politicamente. O esperado é que a ideologia paute, constrinja, todas as atitudes políticas de quem as diz possuir. A constrição existe quando há, de fato, correlação entre ideologia e preferências políticas (Converse, 1964). Para a ideologia exercer algum efeito sobre o voto ou preferência partidária, é necessário primeiro verificar se ela ajuda a estruturar o pensamento político dos eleitores como um todo. Esse é o nosso ponto de interesse, a partir do qual pretendemos contribuir com o debate sobre ideologias no Brasil. Procura-se responder neste artigo, crucialmente, à seguinte pergunta: as ideologias políticas *esquerda* e *direita* são importantes para o eleitorado brasileiro?

A estratégia central aqui se dá em dois focos: por um lado, avalia-se o percentual do eleitorado brasileiro que expressa sua ideologia. Por outro, a meta é detectar se tal posicionamento declarado é coerente, capaz de estruturar as preferências políticas do eleitor. Isto é, o eleitor brasileiro que se posiciona à esquerda apoia políticas públicas tradicionalmente vinculadas a esse espectro? E o que se diz direitista? Ele é realmente a favor das iniciativas políticas defendidas pela direita?

Respostas mais abrangentes a essas questões podem ajudar a compreender melhor o funcionamento da própria democracia brasileira. É possível, assim como em outros países latino-americanos (Ferrer e Velasco, 2013; Harbers, Vries e Steenbergen, 2012; Wiesehomeier e Doyle, 2012; Zechmeister e Corral, 2010), que a rivalidade ideológica seja limitada entre os eleitores do Brasil. O cenário institucional é determinante nesse contexto. É preciso haver um longo e bem estruturado sistema político, partidos fortes, democracia duradoura e eleitores sofisticados politicamente para haver espaço para o antagonismo ideológico (Ames e Smith, 2010; Converse, 1964; Corral e Zechmeister, 2013; Luskin, 1990; Matsubayashi e Turgeon, em andamento). Definitivamente, em geral, esse não tem sido o contexto da América Latina (Saéz, 2004; Karl, 1990), tampouco do Brasil (Ames e Smith, 2010; Braga e Pimentel Jr., 2011; Fleischer, 2007; Samuels, 1997).

Reconhecemos, entretanto, que o eleitorado brasileiro não pode ser considerado como um grupo puramente homogêneo. Certamente, alguns eleitores prestam mais atenção à política que outros e entendem melhor como ela funciona. Isso implica atitudes políticas diferentes. Digamos, alguns eleitores tendem a ser mais sofisticados politicamente que outros. Por essa razão, este artigo busca, também, investigar a relação sofisticação política/posicionamento ideológico entre os eleitores brasileiros. Espera-se que os mais sofisticados se posicionem ideologicamente numa proporção maior que os menos sofisticados. Da mesma forma, presume-se que a sofisticação

aumente a probabilidade de a ideologia declarada constringir o apoio do eleitor a determinada política pública.

Não podemos deixar de dizer que, conforme Luskin (1987, p. 333-335), sofisticação política é a complexidade cognitiva política, a expertise política. Um indivíduo é politicamente sofisticado na medida em que suas cognições políticas são vastas, muito bem organizadas e capazes de constringi-lo na sua forma de se comportar politicamente. As pessoas sofisticadas possuem interesse por política, votam, são constantes nos eventos políticos, detectam e perseguem os próprios interesses, além de serem menos suscetíveis à agenda midiática e mais racionais. Quanto aos não sofisticados, são aqueles pouco atentos aos próprios interesses, são menos resistentes à manipulação, não possuem aptidão para assuntos políticos, apegam-se aos candidatos, não a ideias etc.

A partir dessa base teórica, os resultados empíricos apresentados neste artigo sugerem que grande parte do eleitorado brasileiro não entende os significados de esquerda e direita. Especificamente, encontramos um completo distanciamento do autoposicionamento ideológico do eleitorado e suas preferências políticas. A ideologia não o constringe quando diz apoiar ou não determinada política pública. Mesmo para os eleitores mais sofisticados politicamente, não há constrição entre ideologia e políticas públicas. Vemos, portanto, que há evidências bem fortes de que a ideologia não estrutura o comportamento político do eleitor brasileiro, seja ele sofisticado ou não.

Devido aos resultados, e à própria maneira de operacionalizar[2] as variáveis, este artigo dá mais um passo no debate político e acadêmico em torno do papel das ideologias esquerda e direita no Brasil. Igualmente, entendemos que abre portas para novos estudos e ajuda a sedimentar a construção de um método mais acurado para pesquisas sobre o tema. Em vez de associar a coerência ideológica exclusivamente à escolha do voto ou preferência partidária, deve-se considerar se, de fato, a ideologia constringe o eleitor quando ele estrutura todas as suas atitudes políticas.

Ideologia, eleitorado, contexto institucional e opinião pública

As pessoas, em geral, têm pouco conhecimento sobre política. É isso que a literatura vem sugerindo ao longo dos anos (Bennett, 1989; 1995; Bennett et al., 1996; Converse, 1964, 1970; Delli Carpini e Keeter, 1996; Kinder, 1998; Luskin, 1987, 2002; Price, 1999). No caso dos Estados Unidos, a primeira evidência desse fenômeno foi apontada pela Escola de Columbia (Lazarsfeld, Berelson e Gaudet, 1944). Depois, dos anos 1960 para frente, pesquisadores da Escola de Michigan (Campbell et al., 1960; Converse, 1964, 1970) aprofundaram os estudos e chegaram a conclusão semelhante.

[2] Em vez de usarmos apenas as escalas de autoposicionamento ideológico, utilizamos uma combinação de variáveis relacionadas a temas políticos cuja divergência entre esquerdistas e direitistas tradicionalmente é clara. Nesse ponto, a nossa análise assemelha-se ao que sugeriu Almeida (2001, p. 128).

Avançando no debate, Converse (1964) viu que os eleitores norte-americanos, no geral, não consideravam postulados ideológicos comuns ao espectro conservador ou liberal quando escolhiam partidos ou candidatos. Mais que isso, as pessoas se mostravam confusas quanto aos conceitos políticos por trás dos vocábulos conservador e liberal. Esses achados foram base para novas pesquisas (Bishop et al., 1978; Luskin, 1987; Smith, 1989; Sullivan, Pierson e Marcus, 1978), e o consenso em torno dessas conclusões tem se mantido ao longo dos anos (Baker et al., 1996; Bennett, 1989; Delli Carpini e Keeter, 1996; Fournier, 2001; Gordon e Segura, 1997; Klingemann, 1979; Luskin, 1987; Price, 1999). Vale mencionar a pesquisa de Lane (1962), cujos resultados, diferentemente, apresentavam sim o eleitor norte-americano como conhecedor das crenças políticas. Ele, no entanto, não possuía uma amostra suficiente do eleitorado para afirmar com maior precisão suas conclusões.

Alguns estudos recentes, não obstante, argumentam que o conhecimento político profundo acaba não importando muito no momento em que as pessoas tomam decisões políticas (Bowler e Donovan, 1998; Lupia, 1994; Lupia e McCubbins, 1998; Popkin, 1991; Sniderman, Brody e Tetlock, 1991). Os eleitores fazem suas escolhas a partir de atalhos, por exemplo, informações de amigos, instituições que frequentam, grupos que gostam ou não etc. O mal-informado, no final, emula os bem-informados, como dizem Brady e Sniderman (1985) e Sniderman, Brody e Tetlock (1991). Page e Shapiro (1992), na mesma linha, alegam que as pessoas cometem erros nas suas atitudes políticas, mas esses erros são dispersos na totalidade. Seria como se todos os eleitores fossem altamente sofisticados politicamente.

Lodge, Steenbergen e Brau (1995) propõem que os indivíduos podem tomar significativas decisões eleitorais sem saber bem as razões por trás delas. Segundo eles, eleitores processam informações políticas em tempo real, ou seja, eles as assimilam, retêm-nas ou descartam-nas rapidamente. Similarmente, Lau e Redlawsk (1997) defendem que, no caso do voto, a maioria dos eleitores escolhe corretamente, porque poucos mudariam o julgamento se tivessem mais informações ou oportunidades de aprofundar mais a escolha. As tomadas de decisão se dão a partir de alternativas consideradas boas o bastante (Lau, 2003; Simon, 1985).

Por outro lado, um grupo de pesquisadores tem mencionado que a falta de conhecimento político gera importantes distorções nas atitudes políticas individuais e gerais. Simulações estatísticas mostram que o conhecimento político afeta as atitudes e o voto (Althaus, 1998, 2003; Bartels, 1996; Delli Carpini e Keeter, 1996). Gilens (2001), por meio dos tradicionais *surveys* e experimentos baseados em *surveys*, observa que o conhecimento detalhado sobre políticas específicas induz os entrevistados a tomar decisões diferentes das que tomariam caso não tivessem tal conhecimento. Uma boa evidência disso são os experimentos chamados *Deliberative Polling*, por meio dos quais os participantes aprendem e pensam sobre temas políticos. Os resultados apontam que as atitudes mudam frequentemente (Luskin, Fishkin e

Jowell, 2002). Kuklinski et al. (2001) detectam que a habilidade das pessoas de fazer escolhas entre opções opostas aumenta quando elas são providas de informações corretas.

Além do mais, é cabível ter em conta que a maioria das pessoas não aparenta ter interesse por temas políticos difíceis como ideologia, sobretudo aquelas com pouca informação (Turgeon, 2009). Os achados de Converse (1964), inclusive, revelam não haver constrição ideológica entre os eleitores norte-americanos menos sofisticados. Inglehart e Klingemann (1976) argumentam que noções ideológicas claras são mais comuns entre os eleitores mais sofisticados. Outros estudos envolvendo países da América Latina chegaram a conclusão similar (Corral e Zechmeister, 2013; Ferrer e Velasco, 2013; Harbers, Vries e Steenbergen, 2012; Luna e Zechmeister, 2005).

Quando pensamos a realidade da política brasileira, entendemos não haver as condições esperadas para a ideologia ser ator principal do comportamento político das pessoas. Faltam as bases institucionais, o acesso a informações consistentes, e o próprio interesse da maioria das pessoas por política parece ser limitado. Uma considerável causa para esse cenário estaria no próprio descompasso entre os estatutos dos partidos e suas práticas políticas diárias (Tarouco e Madeira, 2013). Uma variável notável nesse ponto, como diz Zucco Jr. (2011), é o fato de ser governo ou oposição. Segundo ele, se o partido estiver na oposição, move-se para a esquerda; e, se for governo, para a direita. Não há ideologia perene.

Também não existe no Brasil um posicionamento público dos partidos relevantes eleitoralmente à esquerda ou à direita que seja capaz de contagiar ou informar o eleitorado. A exceção, pelo menos até a ascensão de Lula ao poder, é o Partido dos Trabalhadores (Lucas e Samuels, 2011). Lucas e Samuels concluem que o sistema partidário brasileiro não se consolidou de forma que os eleitores possam distinguir ideologias facilmente entre as principais agremiações. Adiciona-se a isso, como aponta Nicolau (2006), o sistema eleitoral de lista aberta, o qual tende a favorecer o candidato em detrimento do partido e acaba deixando de lado questões doutrinárias. A lista aberta é adotada no Brasil desde 1945.

De fato, vê-se no país um cenário político de predomínio das personalidades (Braga e Pimentel Jr., 2011; Kinzo, 2005; Paiva e Tarouco, 2011; Samuels, 1997). Isso pode ser evidenciado no tradicional "troca-troca" de partidos (Ferreira, Batista e Stabile, 2008; Melo, 2004) e pelas coalizões de governo (Meneguello, 2010). Há um problema nessa inconstância porque os partidos políticos, historicamente, são os mais importantes instrumentos de debate e publicização da ideologia (Coppedge, 1997; Huber e Inglehart, 1995; Oppo, 2004). Sua capacidade de influenciar supera o domínio político e invade o terreno econômico, social, familiar, comportamental, enfim (Duverger, 1980). Essa influência não aparenta existir no Brasil, porque, muitas vezes, nem os políticos são fiéis às suas agremiações.

Por isso, por causa da própria conjuntura política brasileira, até para pessoas

mais sofisticadas, não é fácil estabelecer-se ideologicamente de forma conexa. Portanto, sem dúvida, permanece pertinente a pergunta: será que a ideologia exerce algum papel no comportamento político do eleitorado brasileiro, apesar de sua pouca relevância na estruturação da vida partidária de modo geral?

Nesse sentido, precisamos avaliar primeiro se esses eleitores se autoposicionam ideologicamente. Um eleitorado em que muitos não se autoposicionam não seria evidência favorável à ideia de que a ideologia importa. Autoposicionar-se ideologicamente é um mínimo exigido.

Espera-se, pelas razões teóricas apresentadas aqui, que as pessoas mais sofisticadas possam sim ser mais influenciadas pela ideologia do que as menos sofisticadas. Também é esperado que as mais sofisticadas sejam mais bem preparadas para organizar preferências políticas em função da ideologia indicada. Quer dizer, a ideologia política deve constringir suas atitudes políticas, como entendido por Converse.

Metodologia e dados

Para avaliar o papel da ideologia no eleitorado brasileiro, usamos dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) de 2002 e 2010[3]. A preferência pelo Eseb se deu pela representatividade da amostra e boa compatibilidade dos questionários com a elaboração teórica proposta nesta pesquisa. Não utilizamos o Eseb 2006 por impossibilidade de executar os testes de hipótese com as mesmas variáveis de 2002 e 2010.

No Eseb, a ideologia é mensurada pelo autoposicionamento dos respondentes numa escala de 11 pontos. Especificamente, é solicitado ao entrevistado que se posicione numa escala de 0 a 10 para revelar sua ideologia. Quem marca 0 é reputado extrema esquerda e 10 extrema direita. Os questionários também possuem perguntas adicionais que permitem a operacionalização de outros conceitos de interesse, como a sofisticação política.

Eleitores que se posicionam ideologicamente

O interesse nesse ponto é puramente descritivo, isto é, expressar o percentual do eleitorado que se posiciona na escala esquerda-direita. Aqui, a novidade em relação aos

[3] O Eseb é um estudo vinculado ao projeto internacional *Comparative Study of Electoral Systems (CSES)*, coordenado pela Universidade de Michigan. A onda de 2002 foi realizada a partir de uma parceria entre o Cesop e o DataUff, sob a coordenação da prof. dra. Rachel Meneguello, prof. dr. Fernando Lourenço, prof. dr. Alberto Almeida e prof. dr. Zairo Chei Dub. A onda de 2010 foi coordenada pela prof. dra. Rachel Meneguello (Cesop-Unicamp) e apoiada pelo CNPq. Para informações completas da pesquisa, ver o Apêndice. As bases de dados do Eseb estão disponíveis no Banco de Dados de Pesquisa do Cesop/Unicamp: <www.cesop.unicamp.br/sie/htm/apre.php>. Acesso em: 10 mar. 2012.

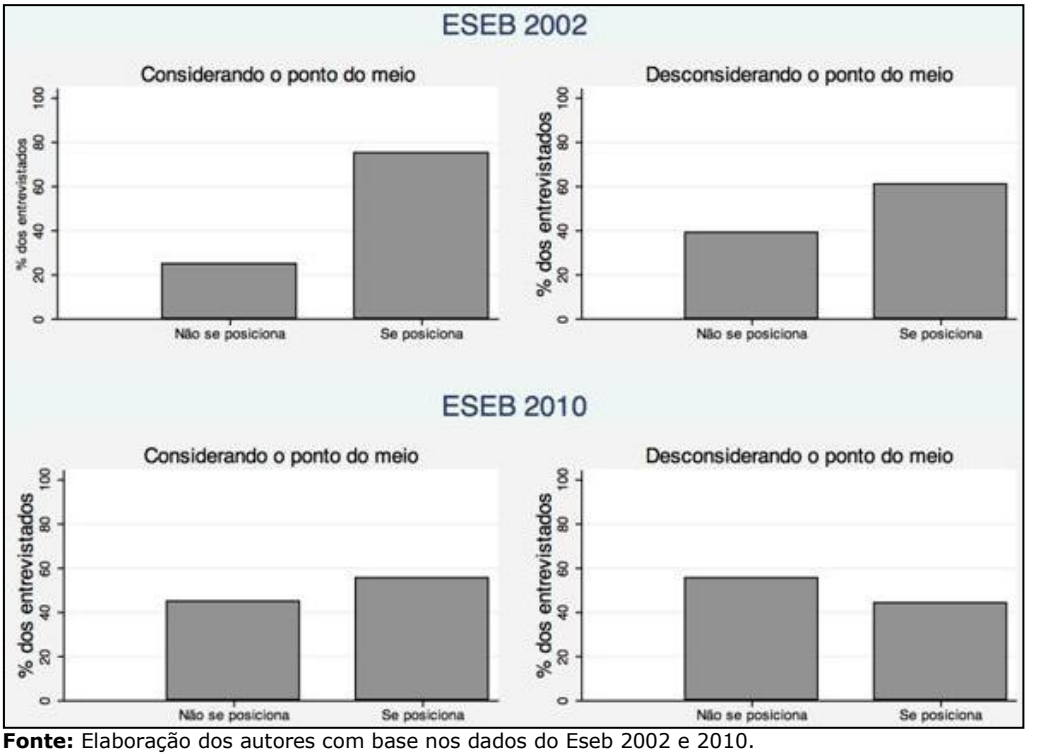
trabalhos de Singer (2002) e Carreirão (2002) está na operacionalização das variáveis. Adotamos duas maneiras, ambas como variáveis dicotômicas. Na primeira, todas as posições da escala esquerda-direita são agrupadas como respostas de quem se "Posiciona" (1). Quem indicou não saber ou se recusou a responder à pergunta é classificado como "Não se Posiciona" (0). Na segunda operacionalização, o ponto do meio da escala, no caso o número 5, também é entendido como "Não se Posiciona" (0).

A intenção, com isso, é dialogar com um importante debate metodológico. Segundo Kroh (2007), existem duas interpretações na literatura a respeito do ponto do meio da escala. Na primeira, estão aqueles que se preocupam em saber se quem se autoposicionou no centro mostra um direcionamento preciso da sua opinião latente ou acaba se escondendo por não apresentar atitude ideológica ou não querer tomar parte. A segunda entende que o ponto do meio oferece uma adicional gradação para mapear opiniões latentes. As pessoas podem mesmo ser de centro.

Converse e Pierce (1986, p. 128) estão entre os que alimentam a controvérsia. Ao estudarem o caso francês, observaram que um quarto dos respondentes se colocaram no ponto do meio da escala. Para eles, essas pessoas são "neutras, descompromissadas ou mesmo completamente indiferentes e ignorantes em relação ao eixo genérico das disputas políticas". Na mesma direção, Narayan e Krosnick (1996) entendem ser as marcações do ponto do meio um indicativo de que o respondente não conhece tão bem o assunto quanto os que se colocam nas outras posições da escala. Scholz e Zuell (2012, p. 1.425), numa pesquisa em que avaliaram situações nas quais os entrevistados que se posicionam ideologicamente estariam propensos a responder questões abertas, observaram que os que se colocaram no meio são os menos dispostos.

Por essa razão, apresentamos os resultados a partir das duas operacionalizações. A Figura 1 mostra a distribuição para os estudos do Eseb de 2002 e 2010:

Figura 1
Capacidade de se autoposicionar ideologicamente (%)
Eseb 2002 e 2010



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Eseb 2002 e 2010.

Começando com 2002, temos que 74,9% dos respondentes se posicionaram na escala esquerda-direita. Já se desconsiderarmos o ponto do meio (5) como posicionamento válido, temos que 60,7% dos respondentes se posicionaram. Os resultados para 2010 indicam que somente 55,2% dos eleitores se posicionaram, considerando-se a escala por inteiro. O percentual cai para 44,3% quando rejeitamos o ponto central.

Um achado importante é a patente e considerável redução no percentual de eleitores que se posicionaram de 2002 a 2010. Era de esperar quedas importantes nas porcentagens, principalmente da primeira operacionalização à segunda. Porém, no cenário mais favorável, com todos os pontos da escala levados em conta, observamos uma redução de quase 20 pontos percentuais em 8 anos. É um dado relevante, porque, a título de comparação, nós aplicamos a medida ao *survey* Cultura Política (realizado pelo Cedec/Datafolha em 1989 sob a coordenação do prof. dr. José Álvaro Moisés)[4], e

[4] Cedec/Datafolha. Pesquisa de Cultura Política (1989). Disponível em: <http://nupps.usp.br/index.php/component/content/article/17-conteudo/menus/37-arquivos-para-download> Acesso em: 15 out. 2014.

os resultados da medição naquela época são similares aos do Eseb 2002 com todos os pontos da escala (76%), e aos do Eseb 2010 sem o ponto do meio (44%). Singer (2012) e Samuels (2008) argumentam que essa redução no posicionamento ideológico do eleitor brasileiro pode ser resultado da ascensão de Lula à presidência da República. Não é nosso objetivo avaliar o caso Lula sobre o posicionamento ideológico, mas a queda abrupta na atitude de o eleitor se posicionar ideologicamente, especialmente após a vitória dele, é intrigante.

Em suma, voltando ao ponto principal, temos que cerca de 44%-55% dos eleitores brasileiros se posicionam na escala esquerda-direta em 2010. Não é um percentual alto se compararmos esses dados, por exemplo, aos do Uruguai e do Chile, cujos números mostram 92,9% e 88%, respectivamente, segundo Ferrer e Velasco (2013, p. 88). Isso faz todo sentido, pois, de acordo com Luna e Zechmeister (2005), esses países são, entre os latino-americanos, os que possuem a mais vigorosa competição partidária, melhor institucionalização e maior desenvolvimento socioeconômico.

Por fim, como discutido, o posicionamento na escala não é a melhor medida das ideologias no eleitorado, mas esse resultado é um indicativo de que a ideologia não parece ter papel de destaque na estruturação das atitudes políticas do eleitorado do país. Porém, é possível que ela tenha relevância para uma parcela: os eleitores mais sofisticados. Por isso, a seguir, analisamos se a sofisticação política ajuda o eleitor a se posicionar ideologicamente.

As explicações do posicionamento ideológico

Na literatura sobre formação de atitudes e opiniões políticas, identificamos que os jovens, os menos educados e as mulheres tendem a não expressar opiniões e atitudes políticas em pesquisas de *survey*, quando comparados aos mais velhos, mais educados e aos homens (Bishop et al., 1978; Schuman e Presser, 1981).

Especificamente, as pessoas mais velhas, na comparação com as mais jovens, teriam mais oportunidades de construir atitudes e opiniões políticas ao longo do tempo por causa da vivência de etapas importantes da vida. Identicamente, as pessoas mais educadas teriam desfrutado, durante seus anos de estudos, de um ambiente de maior capacidade crítica e propício à aprendizagem sobre política. Por isso, seriam mais aptas a elaborar opiniões e atitudes políticas. E os homens ainda, por terem infelizmente mais oportunidades de estudo e de trabalho que as mulheres, teriam vantagem notável sobre elas na construção de opiniões e atitudes políticas.

Por último, consideramos a sofisticação política como o determinante mais importante na concepção de atitudes e opiniões políticas (Althaus, 1996; Krosnick e Milburn, 1990). Baseando-se nessa discussão, espera-se que as pessoais mais velhas, mais educadas, mais sofisticadas e do gênero masculino sejam mais propensas a se

autoposicionar na escala esquerda-direita.

Para os testes, temos como variável dependente *a capacidade de se autoposicionar na escala esquerda-direita* como explicado na seção "Eleitores que se posicionam ideologicamente". Consideramos aqui a operacionalização que contabiliza todos os pontos da escala como válidos. Adotamos, por consequência, uma estratégia que não discriminaria indevidamente as pessoas que são realmente centristas. Como variáveis independentes, utilizamos *idade* das pessoas, grau de *formação educacional*, *gênero* e nível de *sofisticação política*.

No modelo, a idade é simplesmente a idade, como indicado pelo respondente. A *educação*, por sua parte, é operacionalizada como uma variável dicotômica indicando os respondentes que possuem graduação incompleta até pós-graduação, os quais são codificados (1) e os demais (0). A ideia é distinguir quem possui alguma formação superior do restante. A terceira variável independente é outra dicotômica que diferencia os respondentes homens (1) das mulheres (0).

A sofisticação política é um conceito mais difícil de mensurar. Aqui seguimos as sugestões de Luskin[5] (1990), as quais são largamente adotadas na disciplina. Mais detalhadamente, Luskin aconselha mensurar a sofisticação política pelo grau de conhecimento político de uma pessoa. Quer dizer, uma pessoa sofisticada é aquela que possui informação política. Seguimos essa recomendação e contabilizamos as respostas corretas às perguntas de conhecimento político aplicadas nos estudos do Eseb.

Por exemplo, no Eseb de 2002 os respondentes foram solicitados a identificar o partido do presidente Fernando Henrique Cardoso. Os respondentes que corretamente indicaram o PSDB receberam um ponto, e os demais, zero. Contabilizamos também a indicação correta, pelos entrevistados, dos partidos e candidatos à presidência na mesma escala esquerda-direita. Os que posicionaram Dilma Rousseff à esquerda de José Serra, ambos candidatos à presidência em 2010, também receberam um ponto e os demais, zero. A Tabela 1 apresenta o resultado da análise multivariada:

[5] O debate sobre sofisticação política não é algo finalizado, especialmente quanto à sua medição. Preferimos adotar a recomendação de Robert Luskin e outros por entendermos que, devido à complexidade do conceito, a melhor maneira de medi-lo é, ainda, via mensuração do conhecimento político. Para mais discussão sobre o tema, ver Neumann (1986) e, mais recentemente, Mondak (2001), além de Luskin e Bullock (2011).

Tabela 1
Os determinantes da capacidade de se autoposicionar ideologicamente, Eseb 2002 e 2010

	Eseb 2002	**Eseb 2010**
	Coeficiente estimado (e.-p.)	Coeficiente estimado (e.-p.)
Idade	-0,007* (0,003)	-0,001 (0,003)
Homem	0,526* (0,104)	0,372* (0,105)
Educação superior	0,989* (0,247)	0,672* (0,185)
Sofisticação política	0,549* (0,041)	0,428* (0,24)
Intercepto	0,120 (0,151)	-2,600* (0,205)
Pseudo-R^2	0,13	0,20
Log. de verossimilhança	-1229,4	-1098,4
N	2.514	1.999

Fonte: Eseb 2002 e 2010.
* Significância: $p < 0,05$, teste bicaudal.

As estimativas apresentadas na Tabela 1 foram obtidas pelo estimador de máximo de verossimilhança, adotando a regressão *logit*. O modelo apresenta níveis razoáveis de ajuste para esse tipo de dados, com pseudo-R^2 de 0,13 e 0,20 para o Eseb 2002 e 2010, respectivamente. Outra medida indicada para esse tipo de análise é a de avaliar quão bem o modelo prediz corretamente os valores observados da variável dependente. Encontramos que, de forma respectiva, 76% e 72% das observações da variável dependente são corretamente preditas pelo modelo para 2002 e 2010. De modo geral, podemos concluir que explicamos relativamente bem o autoposicionamento (ou, inversamente, a falta de autoposicionamento) dos eleitores numa escala esquerda-direita.

Olhando agora as estimativas para as variáveis independentes, encontramos que a idade, contrariamente às expectativas, não é positivamente relacionada ao posicionamento ideológico. A estimativa para o Eseb 2002 indica que as pessoas mais velhas têm, na verdade, menor probabilidade de se autoposicionar. Idade, por outro lado, não apresenta efeito estatisticamente significativo em 2010.

Com respeito às outras variáveis independentes, todas confirmaram as expectativas. Homens, quando comparados a mulheres, têm maior probabilidade de se posicionar. Pessoas que possuem educação superior comparadas com aquelas que não possuem, também têm maior probabilidade de se autoposicionar ideologicamente. E, finalmente, pessoas mais sofisticadas politicamente também são mais propensas a se autoposicionar. Note-se que todas as estimativas, menos aquela para idade em 2010,

são estaticamente significativas ao nível de 0,05.

Entretanto, as estimativas do modelo *logit* são difíceis de ser interpretadas além do sinal dos efeitos. Elas não fornecem informação nenhuma sobre a substancialidade dos efeitos de cada variável independente. Por isso, calculamos a mudança na probabilidade de se posicionar, a partir de alterações nos valores das variáveis independentes. O procedimento-padrão é calcular a mudança na probabilidade de se posicionar, variando os valores de uma variável independente de interesse e mantendo-se as outras nos seus valores médios. Seguindo esse procedimento, detectamos que, quando se varia a idade de 25 anos (25º percentil) para 50 anos (75º percentil), há uma redução na probabilidade de se autoposicionar na escala esquerda-direita de 3% e 0% para 2002 e 2010, respectivamente. Em suma, a idade não tem efeito substantivo sobre o posicionamento ideológico.

Fazendo o mesmo exercício para a variável de gênero, encontramos que os homens, quando comparados às mulheres, têm probabilidade maior de se posicionar na escala (de 8% e 9% em 2002 e 2010, respectivamente). O efeito do gênero do eleitor é mais substantivo do que aquele da idade, mas ainda é relativamente pequeno. Já o efeito de possuir ou não educação superior, por sua parte, é maior. Eleitores que possuem educação superior teriam, em 2002 e 2010, respectivamente, 13% e 15% mais probabilidade de se autoposicionar, na comparação com os que não estão no mesmo nível educacional.

Porém, o efeito mais significativo de todos, em consonância com o esperado, é o da sofisticação política. Mantendo todas as outras variáveis independentes nas suas médias, encontramos que pessoas mais sofisticadas (75º percentil) são 18% (2002) e 40% (2010) mais propensas a se posicionar na escala esquerda/direita, quando comparadas às menos sofisticadas (25º percentil). O efeito dessa variável é incontestável e indica o quão importante é a sofisticação política para explicar grande parte da heterogeneidade das atitudes e comportamentos políticos das pessoas de modo geral (Delli Carpini e Keeter, 1996).

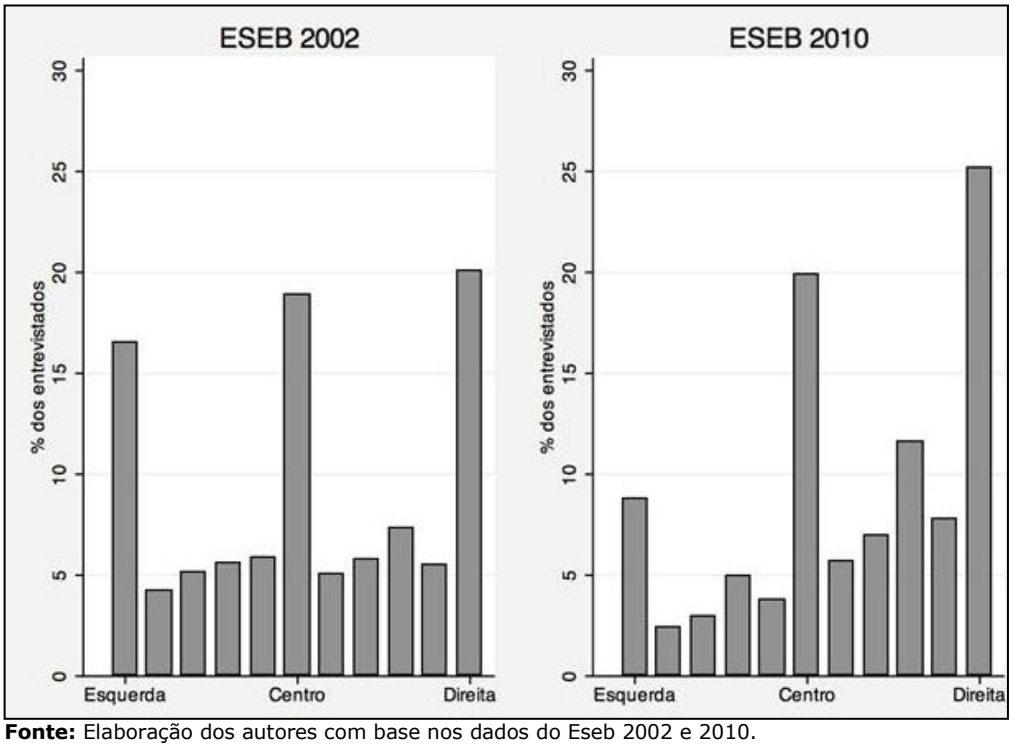
Até agora, chegamos à conclusão de que boa parte do eleitorado brasileiro não se posiciona na escala esquerda-direita. Vimos também que algumas pessoas são mais suscetíveis a se posicionar ideologicamente que outras. Resta saber se aquelas que se posicionaram usam a ideologia para estruturar as suas atitudes ou opiniões políticas, como se espera. Essa é a questão que tentamos responder a seguir.

A ideologia e sua influência sobre as atitudes políticas

Antes de avaliarmos a relação entre ideologia e atitudes políticas, vejamos como o eleitor brasileiro tem se declarado ao longo dos anos, se à esquerda ou à direita do espectro ideológico. A Figura 2 apresenta a distribuição da ideologia para 2002 e 2010. Os números sugerem que, majoritariamente, o brasileiro se coloca do centro à direita.

Inclusive, de 2002 a 2010, aumentaram os posicionamentos do ponto do meio (centro) e da direita:

Figura 2
Distribuição da ideologia
Eseb 2002 e 2010



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Eseb 2002 e 2010.

O posicionamento médio é de 5,29 e 6,35 em 2002 e 2010, respectivamente, ilustrando o movimento do centro para a direita no intervalo de oito anos. Em 2002, como em 2010, o posicionamento preferido dos brasileiros é o ponto mais à direita da escala, ou seja, o ponto 10, com 20,1% e 25,2%, respectivamente. Em seguida, o ponto com maior frequência é o do centro da escala (5) com 18,9% e 19,8%, para 2002 e 2010 respectivamente. Essa tendência mais de centro a direita do eleitorado brasileiro é recorrente desde as medições feitas na década de 1960 e, depois, a partir do final dos anos 1980 (Lavareda, 1999; Singer, 2002).

Agora, vejamos se a ideologia estrutura as preferências políticas do eleitorado. Conforme a ideologia declarada, a hipótese é a de que o eleitor se posicione favorável ou contrariamente a certas políticas, por exemplo, maior ou menor intervenção do Estado na economia. Uma segunda hipótese é a de que essa relação deve ser mais forte

entre os mais sofisticados. Quanto mais sofisticado politicamente for o eleitor, maior será o efeito da constrição ideológica sobre suas preferências políticas.

Para fazer os testes, utilizamos uma série de variáveis[6] (Eseb 2002 e 2010) relacionadas à ação, ou não, do Estado em segmentos que vão de educação e saúde a telefonia e indústria, assim como a desapropriação de terras. Os eleitores são questionados sobre quem deveria cuidar desses setores: empresas privadas ou o governo. No caso da reforma agrária (só no Eseb 2002), a pergunta é se o eleitor concorda que o governo deve desapropriar terras sem uso. Essas variáveis foram escolhidas porque são temas econômicos e sociais tradicionalmente associados às ideologias políticas, sendo, em resumo, esquerda favorável e direita contrária a maior atuação do Estado.

Para o Eseb 2002, juntamos todas as questões sobre economia e criamos duas novas variáveis dependentes chamadas *liberalismo econômico I* e *liberalismo econômico II*. Na primeira, estão 14 perguntas sobre o papel do governo e da iniciativa privada em determinadas áreas econômicas e sociais. Quem respondeu que o governo deve ser preponderante foi codificado (0); se respondeu: ambos, o governo e as empresas, (1); se respondeu: apenas as empresas, (2). Os valores maiores indicam apoio à iniciativa privada.

Já para o segundo grupo de perguntas, os respondentes foram questionados sobre o seu grau de concordância (de concorda muito a discorda muito) com a intervenção do governo em temas econômicos como a fixação dos preços de serviços básicos e salários de trabalhadores. Construímos, dessa vez, uma escala de cinco pontos na qual os valores menores indicam forte apoio à intervenção do governo (1) e valores maiores indicam forte apoio à iniciativa privada (5). Em relação à reforma agrária, criamos uma variável dicotômica codificada assim: (0) para os respondentes que são a favor da desapropriação das terras sem uso e (1) para aqueles que acreditam que os donos da terra devem ter o direito de querer ou não cultivá-la.

As questões do Eseb 2010 foram agrupadas em duas novas variáveis. A primeira, chamada *liberalismo econômico III*, trata também da intervenção, ou não, do governo em certos setores. Novamente, os respondentes foram perguntados sobre o grau de concordância (de concorda muito a discorda muito) com a intervenção do governo na economia de modo geral. Adotamos também uma escala de cinco pontos na qual os valores menores indicam apoio à intervenção do governo (1) e os valores maiores, apoio à iniciativa privada (5).

E a outra variável dependente trata do papel do governo em redistribuir a renda no Brasil. Chamamos essa variável de *redistribuição*. Aqui também os respondentes tinham que indicar o seu grau de concordância numa mesma escala de quatro pontos

[6] A descrição completa sobre a construção dessas quatro variáveis dependentes, assim como as perguntas dos Eseb 2002 e 2010, encontra-se no Apêndice.

(desconsideramos o ponto do meio e a opção "nem concordo nem discordo"), com os valores menores indicando apoio à ação do governo na redistribuição. Por fim, completamos os modelos de regressão com a adição das seguintes variáveis-controle: *idade*, *gênero* e *educação*[7].

A *ideologia* (aqui utilizamos a escala completa, de 0 (esquerda) a 10 (direita)) entra no modelo como variável independente e interage também com a variável *sofisticação política*. O procedimento de interagir variáveis explicativas é conhecido por *modelo interativo*, o qual prevê a multiplicação dessas variáveis entre si. A metodologia é bastante adequada aos fenômenos analisados pela ciência política, por causa da relação condicional existente entre contextos institucionais e atores (Brambor, Willian e Golder, 2006).

Por exemplo, como visto na discussão teórica, espera-se haver constrição entre ideologia e preferências políticas. Antevemos, nesse caso, sinal positivo dessa relação, ou seja, pessoas mais à direita preferindo menor papel do governo e que os donos de terra decidam se a cultivam ou não. Inversamente, pessoas mais à esquerda preferindo maior papel do governo na economia e a desapropriação das terras sem uso. Essa relação deve ser mais forte entre os eleitores mais sofisticados. Também esperamos, nesse caso, que a variável de interação entre ideologia e sofisticação política tenha, da mesma forma, um sinal positivo. Portanto, deve haver uma relação mais forte de ideologia e preferências políticas entre as pessoas mais sofisticadas.

Dada a natureza contínua das três variáveis dependentes de *liberalismo econômico* e da variável *redistribuição*, adotamos os mínimos quadrados ordinários para estimar os coeficientes dos determinantes destas. Já para a variável dicotômica *reforma agrária,* os coeficientes da análise multivariada foram estimados pelo máximo de verossimilhança, adotando o modelo *logit*. Os resultados da estimação dessas regressões estão apresentados na Tabela 2:

[7] Detalhes na Tabela A1 do Apêndice.

Tabela 2
Ideologia, sofisticação política
e preferências políticas, Eseb 2002 e 2010[1]

	Eseb 2002			Eseb 2010	
	Liberalismo econômico I Coef. est. (e.-p)	***Liberalismo econômico II*** Coef. est. (e.-p.)	***Reforma agrária*** Coef. est. (e.-p.)	***Liberalismo econômico III*** Coef. est. (e.-p.)	***Redistribuição*** Coef. est. (e.-p.)
Ideologia	-0,05 (0,07)	-0,11* (0,06)	0,09* (0,02)	-0,10 (0,13)	-0,06 (0,04)
Sofisticação política	0,40* (0,17)	0,07 (0,13)	-0,05 (0,06)	-0,10 (0,15)	0,04 (0,05)
Ideologia* sof. pol.	0,03 (0,03)	0,04 (0,02)	-0,01 (0,01)	0,02 (0,02)	0,01 (0,00)
Idade	-0,02* (0,01)	-0,00 (0,01)	-0,01* (0,00)	0,02 (0,01)	0,00 (0,00)
Homem	0,38 (0,29)	0,65* (0,22)	-0,46* (0,10)	-0,37 (0,30)	0,22* (0,09)
Educação superior	2.32* (0,42)	3,45* (0,32)	-0,23 (0,14)	-0,64 (0,42)	0,19 (0,13)
Constante	7,59* (0,61)	9,49* (0,47)	0,25 (0,20)	11,82* (1,27)	1,64* (0,39)
Adj.R^2/ Pseudo-R^2	0,05	0,08	0,03	0,00	0,04
N	1.758	1.805	1.834	1.466	1.813

Fonte: Eseb 2002 e 2010.
[1] Todas as entradas foram estimadas com o estimador de mínimos quadrados ordinários, menos aquelas da *reforma agrária,* que foram estimadas pelo estimador de máximo de verossimilhança, adotando o modelo *logit*.
*Significância: $p < 0,05$, teste bicaudal.

As variáveis de interesse são: *ideologia* e a variável interativa entre *ideologia* e *sofisticação política*. Os resultados, obtidos apenas para aqueles respondentes que se autoposicionaram na escala esquerda-direita, não são muito sugestivos de que a *ideologia* constrinja as preferências políticas dos brasileiros. Especificamente, a *ideologia* não tem efeitos estatisticamente significativos em três das cinco variáveis dependentes examinadas. Pior ainda, entre as outras duas, a *ideologia* apresenta um efeito contrário ao esperado em um dos casos. Precisamente, *ideologia* tem efeito contrário sobre a variável dependente *liberalismo econômico II*.

Segundo o efeito estimado, temos que quanto mais à direita menos o indivíduo favorece o papel das empresas (no lugar do governo) na economia. O que é muito estranho pensando-se nos pressupostos teóricos da direita. O esperado seria o contrário. Porém, o efeito observado é muito pequeno. Temos que a diferença entre um indivíduo de extrema esquerda (0) e um outro de extrema direita (10), mantendo-se os outros fatores constantes, é de apenas 1,1 ponto na escala de 0 a 28 de *liberalismo econômico*, ou seja, a preferência para maior papel do governo (no lugar das empresas) é ligeiramente maior entre os indivíduos de direita. Esse efeito, embora estatisticamente significativo, não é nada substancial.

O único efeito que ocorre como o esperado para a *ideologia* é aquele que ela exerce sobre as preferências dos brasileiros com respeito à reforma agrária. No caso, quem estiver mais à direita é contra a desapropriação de terras sem uso. O efeito é estatisticamente significativo, mas, novamente, pouco substancial. A interpretação do coeficiente, nesse caso, não é fácil por ser um coeficiente estimado de um modelo não linear (*logit*). Esse coeficiente, porém, permite o cálculo de mudança de probabilidade entre desapropriar terras sem uso ou não. O cálculo da mudança de probabilidade entre um indivíduo de extrema esquerda (0) para um outro de extrema direita (10), mantendo-se os outros fatores iguais, é de um aumento de 18% na probabilidade de preferir a não desapropriação.

E, contrariamente ao esperado, os resultados da Tabela 2 também indicam que os eleitores brasileiros mais sofisticados não são diferentes dos outros. A *ideologia* não constringe com maior força as preferências políticas deles quando comparados aos menos sofisticados. Precisamente, nenhuma das variáveis interativas entre *ideologia* e *sofisticação política* atinge significância estatística. Esperava-se que os coeficientes estimados fossem positivos e estatisticamente significativos, indicando que a *ideologia* teria um papel maior em constringir as preferências políticas dos mais sofisticados. Porém, todos os coeficientes estimados não são estatisticamente distinguíveis de zero, ou seja, não têm efeito.

Antes de finalizar, todavia, analisamos individualmente os itens que formam as variáveis dependentes para intervenção, ou não, do Estado em vários setores da economia. Isso porque, na primeira operacionalização, agregamos esses itens, tornando-os uma única variável dependente: liberalismo econômico (*liberalismo econômico I*, *II* e *III*). Como os itens são variáveis discretas, utilizamos aqui o modelo *probit* ou *ordered probit*. Nos casos em que há duas opções de respostas, usamos o primeiro. Naqueles com três ou mais, utilizamos o segundo. Tudo estimado pelo máximo de verossimilhança.

Em 2002, das 21 variáveis, *ideologia* exerce um pequeno efeito negativo para controle pelo Estado dos preços gerais e dos preços básicos, logo, ao contrário do esperado. O mesmo acontece com a questão "o governo deve dizer o que as empresas devem fazer" e também sobre a intervenção estatal no valor dos salários. Para as demais variáveis do grupo, *ideologia* não é estatisticamente significante em nenhuma. Da mesma forma, contrariamente ao esperado.

A outra variável independente de interesse no modelo é a interação *ideologia*sofisticação política*. Nesse caso, de todas as 21 variáveis para intervenção do Estado, há um efeito positivo muito pequeno e significância estatística para o setor de carros, controle de preços básicos e sobre o que as empresas devem fazer. Igualmente, o sinal positivo atende aos preceitos teóricos de que os eleitores mais sofisticados e que se posicionam ideologicamente à direita se manifestem quanto à não ação do Estado no mercado. Mas o efeito também é bem pequeno para se inferir algo.

Em 2010, das 11 variáveis avaliadas, em duas os sinais indicam efeitos negativos e estatisticamente significativos da ideologia sobre elas (*privatização* e *intervenção na autonomia das empresas para demitir*). Portanto, contrário ao esperado. Na interação *ideologia*sofisticação política*, o efeito é o esperado, mas muito pequeno, nas variáveis *igualdade*, *autonomia para demitir*, *privatização* e *redistribuição*. As outras variáveis não apresentam significância estatística no nível 0,05.

Analisando os resultados para cada item individualmente, vemos que a ideologia, de fato, não parece importante para o comportamento político dos eleitores brasileiros; estes não moldam suas preferências políticas em conformidade com a ideologia que dizem ter.

Considerações finais

Os achados deste artigo sugerem que o eleitorado brasileiro não compreende a semântica política inerente às ideologias *esquerda* e *direita*, apesar de uma parte dele se autoposicionar na escala do espectro ideológico quando responde aos *surveys*. Mas esse posicionamento não propende a estruturar suas preferências políticas. Mesmo dizendo-se esquerdista ou direitista (nos extremos ou moderado), ele não diferencia quais políticas estão tradicionalmente vinculadas a ambos os espectros. Portanto, se o eleitor não compreende claramente o significado prático das ideologias políticas, não faz sentido afirmar que elas estruturam seu comportamento político.

Esse cenário parece ser resultado da falta de bases institucionais capazes de instigar e fortalecer o debate ideológico. Como mencionamos na discussão teórica, a democracia brasileira é jovem, assim como o sistema partidário, fora as regras eleitorais mais centradas em personalidades. Além disso, os partidos nunca tiveram capilaridade entre o eleitorado. Exatamente o contrário do ambiente esperado para a sedimentação do antagonismo entre ideologias.

A exceção é o Partido dos Trabalhadores (PT), a partir dos anos 1980. O PT tinha um discurso extremado e ideológico enquanto foi oposição até 2002. Isso acabava levando outros partidos com ideologias contrárias a também se posicionarem publicamente. A partir de 2003, com a ascensão de Lula à presidência da República, praticamente desapareceram as disputas ideológicas no Brasil. Não há enfrentamentos extremados como, por exemplo, algum partido político relevante eleitoralmente que defenda fervorosamente a privatização de empresas estatais.

Como notado por outros pesquisadores para o caso da América Latina, o quadro histórico/institucional é preponderante para a ideologia influir no comportamento político do eleitorado. Não é possível afirmar, apenas em função de alguma correlação do voto ou preferência partidária com o autoposicionamento ideológico, que as ideologias guiam o comportamento político do eleitor. Por isso, nosso artigo amplia a discussão sobre o tema e reforça um método mais abrangente de análise do papel da

ideologia sobre o comportamento político.

Algo importante para futuros trabalhos talvez seja a ampliação do conceito de esquerda e direita, de maneira que temas modernos sejam acrescentados à análise. Uma boa direção pode ser, em vez de considerar apenas tópicos econômicos, incorporar temas como casamento *gay*, liberalização das drogas, aborto etc. Os debates ideológicos não parecem mais estar vinculados apenas a maior ou menor intervenção do Estado na economia. Assuntos do campo da moral e dos costumes são cada vez mais reais também nos embates políticos da modernidade.

Carlos Oliveira - Pesquisador, Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas – LAPCIPP, Universidade de Brasília. E-mail: <car.oliveira978@gmail.com>.

Mathieu Turgeon - Professor adjunto, Instituto de Ciência Política – Ipol, Universidade de Brasília. E-mail: <turgeon@unb.br>.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, A. C. "À esquerda dos números, à direita dos fatos". *Insight Inteligência*, vol. 15, p. 113-128, out.-nov.-dez., 2001.

ALTHAUS, S. L. "Opinion polls, information effects and political equality: exploring ideological biases in collective opinion". *Political Communication*, vol. 13, p. 3-21, 1996.

_____."Information effects in collective preferences". *American Political Science Review*, vol. 92, p. 545-558, 1998.

_____. *Collective preferences in democratic politics*: opinion surveys and the will of the people. Cambridge, NY: Cambridge University Press, 2003.

AMES, B.; SMITH, E. E. "Knowing left from right: ideological identification in Brazil, 2002-2006". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, p. 3-38, 2010.

BAKER, J. R., et al. "Citizen knowledge and perceptions of legislatures in Canada, Britain, and the United States Congress". *Journal of Legislative Studies*, vol. 2, p. 44-62, 1996.

BARTELS, L. M. "Uninformed voters: information effects in presidential elections". *American Journal of Political Science*, vol. 40, p. 194-230, 1996.

BENNETT, S. E. "Trends in American's Political Information". *American Politics Quarterly*, vol. 17, p. 422-435, 1989.

_____. "American's knowledge of ideology, 1980-1992". *American Politics Quarterly*, vol. 23, p. 259-278, 1995.

BENNETT, S. E., et al. "Citizen's knowledge of foreign affairs". *Press/Politics*, vol. 1, p. 10-29, 1996.

BISHOP, G. F.; TUCHFARBER A. J.; OLDENDICK R. W. "Opinions on fictitious issues: the pressure to answer survey questions". *Public Opinion Quarterly*, vol. 50, p. 240-250, 1986.

BISHOP, G. F., et al. "The changing structure of mass belief systems: fact or artifact?". *Journal of Politics*, vol. 40, p. 781-790, 1978.

BOWLER, S.; DONOVAN, T. *Demanding choices*: opinion, voting, and direct democracy. Ann Arbour, Michigan: University of Michigan Press, 1998.

BRADY, H. E.; SNIDERMAN, P. M. "Attitude attribution: a group basis for political reasoning". *American Political Science Review*, vol. 79, p. 1.071-1.078, 1985.

BRAGA, M. S. S.; PIMENTEL JR., J. "Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 17, n° 2, p. 271-303, 2011.

BRAMBOR, T.; WILLIAN, C.; GOLDER, M. "Understanding interaction models: improving empirical analyses". *Political Analysis*, vol. 14, p. 63-82, 2006.

CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. New York: Wiley, 1960.

CARREIRÃO, Y. S. "Identificação ideológica e voto para presidente". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, n° 1, p. 54-79, 2002.

CONVERSE, P. E. The nature of belief systems in mass public. In: APTER, D. (ed.). *Ideology and discontent*. New York: Free Press, 1964.

_____. Attitudes and non-attitudes: continuation of a dialogue. In: TUFTE, E. R. (ed.). *The quantitative analysis of social problems*. Boston: Addison-Wesley, 1970.

CONVERSE, P. E.; PIERCE, R. *Political representation in France*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

COPPEDGE, M. *A classification of Latin American political parties*. Indiana: Kellogg Institute, University of Notre Dame, 1997.

CORRAL, M.; ZECHMEISTER, E. J. "Individual and contextual constraints on ideological labels in Latin America". *Comparative Political Studies*, vol. 46, p. 675-701, 2013.

DELLI CARPINI, M. X.; KEETER, S. *What Americans know about politics and why it matters*. New Haven: Yale University Press, 1996.

DOWNS, A. "An economic theory of political action in a democracy". *The Journal of Political Economy*, vol. 65, abr., p. 135-150, 1957.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. 2ª ed. Brasília: Editora UnB, 1980.

ESEB – *Estudo Eleitoral Brasileiro*. Centro de Estudos de Opinião Pública – Cesop/Unicamp. Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/apre.php> Acesso em: 10 mar. 2012.

FERREIRA, D. P.; BATISTA, C. M.; STABILE, M. "A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n° 2, nov., p. 432-453, 2008.

FERRER, L. E. G.; VELASCO, R. Q. "Izquierda y derecha: formas de definirlas, el caso latinoamericano y sus implicaciones". *Ediciones Universidad de Salamanca América Latina Hoy*, vol. 65, p. 79-105, 2013.

FLEISCHER, D. Os partidos políticos. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. *Sistema político brasileiro*: uma introdução. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, p. 303-348, 2007.

FOURNIER, P. The uninformed Canadian voter. In: EVERETT, J.; O'NEILL, B. (eds.). *Citizen politics*: research and theory in Canadian political behavior. Don Mills: Oxford University Press, 2001.

GILENS, M. "Political ignorance and collective policy preferences". *American Political Science Review*, vol. 95, p. 379-396, 2001.

GORDON, S. B.; SEGURA, G. M. "Cross-national variation in the political sophistication of individuals: capability or choice?". *Journal of Politics*, vol. 59, p. 126-147, 1997.

HARBERS, I.; VRIES, C. E.; STEENBERGEN, M. R. "Attitude variability among Latin American publics: how party system structuration affects left/right ideology". *Comparative Political Studies*, vol. 46, n° 8, p. 947-967, 2012.

HIGLEY, J.; PAKULSKI, J. "Elites, elitism and elite theory: unending confusion?". Artigo apresentado em Research Committee on Political Elites (RC02), no painel "Elite Dilemmas and Democracy's Future", World Congress of the International Political Science Association. Madrid: School of Journalism, jul. 2012.

HUBER, J.; INGLEHART, R. "Expert interpretations of party space and party locations in 42 societies". *Sage Publications: Party Politics*, vol. 1, n° 1, p. 73-111, 1995.

INGLEHART, R.; KLINGEMANN, H. Party identification, ideological preference and the left-right dimension among western mass publics. In: BUDGE, I.; CREWE, I.; FARLIE, D. (eds.). *Party identification and beyond*. London: Wiley, 1976.

KARL, T. L. "Dilemmas of democratization in Latin America". *Comparative Politics*, vol. 23, n° 1, out., p. 1-21, 1990.

KINDER, D. R. Opinion and action in the realm of politics. In: GILBERT, D., et al. (eds.). *Handbook of Social Psychology*. Oxford University Press, 1998.

KINZO, M. D. "Os partidos políticos: percepções públicas e laços partidários no Brasil". *RBCS*, vol. 20, n° 57, p. 65-81, fev. 2005.

KLINGEMANN, H. D. Measuring ideological conceptualizations. In: BARNES, S. H.; KAASE, M. (eds.). *Political action:* mass participation in five western democracies. Beverly Hills, California: Sage, 1979.

KROH, M. "Measuring left–right political orientation: the choice of response format". *Public Opinion Quarterly*, vol. 71, p. 204-220, 2007.

KROSNICK, J. A.; MILBURN, M. A. "Psychological determinants of political opinion". *Social Cognition*, vol. 8, p. 49-72, 1990.

KUKLINSKI, J. H., et al. "The political environment and citizen decision making: information, motivation, and policy tradeoffs". *American Journal of Political Science*, vol. 45, p. 410-424, 2001.

LANE, R. *Political ideology*. New York: Free Press, 1962.

LAU, R. R. *Models of decision-making*. In: SEARS, D., et al. (eds.). *Oxford Handbook of Political Psychology.* Oxford University Press, p. 19-59, 2003.

LAU, R. R.; REDLAWSK, D. P. "Voting correctly". *American Political Science Review*, vol. 91, p. 585-598, 1997.

LAVAREDA, A. *A democracia nas urnas*: o processo partidário-eleitoral brasileiro (1945-1964). Rio de

Janeiro: Revan, Iuperj, 1999.

LAZARSFELD, P.; BERELSON, B.; GAUDET, H. *The people's choice*. New York: Columbia University Press, 1944.

LODGE, M.; STEENBERGEN, M.; BRAU, S. "The responsive voter: campaign information and the dynamics of candidate evaluation". *American Political Science Review*, vol. 89, p. 309-326, 1995.

LUCAS, K.; SAMUELS, D. A coerência ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo*: autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2011.

LUNA, J. P.; ZECHMEISTER, E. J. "Political representation in Latin America: a study of elite-mass congruence in nine countries". *Comparative Political Studies*, vol. 38, n° 4, p. 388-416, 2005.

LUPIA, A. "Shortcut *versus* encyclopedias: information and voting behavior in California insurance reform elections". *American Political Science Review*, vol. 88, p. 63-76, 1994.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. *The democratic dilemma:* can citizens learn what they really need to know? New York: Cambridge University Press, 1998.

LUSKIN, R. C. "Measuring political sophistication". *American Journal of Political Science*, vol. 31, p. 856-899, 1987.

_____. "Explaining political sophistication". *Political Behavior*, vol. 12, n° 4, p. 331-361, 1990.

_____. From denial to extenuation (and finally beyond): political sophistication and citizen competence. In: KUKLINSKI, J. H. (ed.). *Political psychology and political behavior*. New York: Cambridge University Press, 2002.

LUSKIN, R. C.; BULLOCK, J. G. "'Don't know' means 'don't know': DK responses and the public's level of political knowledge". *The Journal of Politics*, vol. 73, n° 2, p. 547-557, 2011.

LUSKIN, R. C.; FISHKIN, J. S; JOWELL, R. "Considered opinion: deliberative polling in the U.K". *British Journal of Political Science*, vol. 32, p. 455-487, 2002.

MATSUBAYASHI, T.; TURGEON, M. "Citizen competence and the institutional environment". Trabalho inédito.

MELO, C. R. *Retirando as cadeiras do lugar*: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MENEGUELLO, R. "Alguns aspectos da lógica de coalizões partidárias. Cidadãos e política: diagnóstico da adesão democrática, comportamento e valores". Brasília: Cepal/Ipea. Texto para discussão Cepal/Ipea 8, 2010.

MONDAK, J. J. "Developing valid knowledge scales". *American Journal of Political Science*, vol. 45, n° 1, p. 224-238, 2001.

NARAYAN, S.; KROSNICK, J. A. "Education moderates some response effects in attitude measurement". *Public Opinion Quarterly*, vol. 60, p. 58-88, 1996.

NEUMANN, W. R. *The paradox of mass politics:* knowledge and opinion in the American electorate. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

NICOLAU, J. "O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio

de Janeiro, vol. 49, n° 4, p. 689-720, 2006.

OPPO, A. Partidos políticos. In: BOBBIO, N. *Dicionário de política*. 5ª ed., p. 898-905. Brasília: Editora UnB, 2004.

PAGE, B. I.; SHAPIRO, R. Y.; DEMPSEY, G. R. "What moves public opinion?". *American Political Science Review*, vol. 81, n° 1, p. 23-44, mar. 1987.

PAGE, B. I.; SHAPIRO, R. Y. *The rational public*: fifty years of trends in Americans' policy preferences. Chicago: University Chicago Press, 1992.

PAIVA, D.; TAROUCO, G. S. "Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores". *Opinião Pública*, Campinas, p. 426-451, vol. 17, n° 2, nov., 2011.

POPKIN, S. L. *The reasoning voter*: communication and persuasion in presidential campaigns. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PRICE, V. Political information. In: ROBINSON, J. P; SHAVER, P. R; WRIGHTSMAN, L. S. (eds.). *Measures of political attitudes*. San Diego: Academic Press, 1999.

SÁEZ, M. A. *Partidos políticos en América Latina*: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. Barcelona: Ed. Cidob Ediciones, 2004.

SAMUELS, D. "Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 40, n° 3, 1997.

_____. "A evolução do petismo (2002-2008)". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n° 2, nov., p. 302-318, 2008.

SCHOLZ, E.; ZUELL, C. "Item non-response in open-ended questions: who does not answer on the meaning of left and right?". *Social Science Research*, vol. 41, p. 1.415-1.428, 2012.

SCHUMAN, H.; PRESSER, S. *Questions and answers in attitude surveys*: experiments on question form, wording and content. New York: Academic Press, 1981.

SIMON, H. A. "Human nature in politics: the dialogue of psychology with political science". *American Political Science Review*, vol. 79, n° 2, p. 293-304, 1985.

SINGER, A. V. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro*: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994. São Paulo: Edusp, 2002.

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

SMITH, E. R. A. N. "The levels of conceptualization: false measures of ideological sophistication". *American Political Science Review*, vol. 74, n° 3, p. 685-696, set. 1989.

SNIDERMAN, P. M.; BRODY, R. A.; TETLOCK, P. E. *Reasoning and choice:* explorations in political psychology. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

SULLIVAN, J. L.; PIERSON, J. E; MARCUS, G. E. "Ideological constraint in the mass public: a methodological critique and some new findings". *American Journal of Political Science*, vol. 22, p. 333-349, 1978.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. "Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, n° 45, p. 149-165, mar. 2013.

TURGEON, M. "'Just thinking': attitude development, public opinion, and political representation". *Political Behavior*, vol. 31, p. 353-378, 2009.

VERGARA, L. G. "Elites, political elites and social change in modern societies". *Revista de Sociologia*, n° 28, p. 31-49, 2013.

WIESEHOMEIER, N.; DOYLE, D. "Attitudes, ideological associations and the left–right divide in Latin America". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 4, n° 1, p. 3-33, 2012.

ZALLER, J.; FELDMAN, S. "A simple theory of the survey response: answering questions *versus* revealing preferences". *American Journal of Political Science*, vol. 36, n° 3, p. 579-616, ago. 1992.

ZECHMEISTER, E. J.; CORRAL, M. "El variado significado de 'izquierda' y 'derecha' en América Latina". *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, n° 38, 2010.

ZUCCO JR., C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo*: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

Apêndice

Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) 2002

O Eseb 2002 foi realizado no período de 31 de outubro a 28 de dezembro de 2002, com amostra nacional e representativa da população brasileira maior de 16 anos de idade. A amostra é probabilística sem substituição, com três estágios de seleção (município, setor censitário e domicílio). No total, foram conduzidas 2.513 entrevistas pessoais domiciliares. A margem de erro da pesquisa é de 3 pontos percentuais para mais ou para menos em um intervalo de confiança de 95%.

Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) 2010

O Eseb 2010 foi realizado no período de 4 a 20 de novembro de 2010, com amostra nacional e representativa da população brasileira maior de 16 anos de idade. A amostra é probabilística sem substituição, com três estágios de seleção (município, setor censitário e domicílio). No total, foram conduzidas 2.000 entrevistas pessoais domiciliares. A margem de erro da pesquisa é de 2,2 pontos percentuais para mais ou para menos em um intervalo de confiança de 95%.

Variáveis dependentes
Eseb 2002 e Eseb 2010

Variável *liberalismo econômico I* (Eseb 2002): foi criada a partir da série de perguntas sobre temas econômicos, a qual abrange as variáveis de *p107a* até *p107n*. O questionário está organizado da seguinte forma: "Quem deve administrar cada uma dessas atividades no Brasil: educação; saúde; aposentadoria e previdência social; justiça; transporte; rodovias e estradas; fornecimento de água; serviços de esgoto; recolhimento do lixo; energia elétrica; telefone fixo; telefone celular; bancos; e fabricação de carros?". As respostas estão codificadas da seguinte maneira: "Só empresas do governo, *0*", "Só empresas particulares, *2*" e "Ambos: governo e empresas, *1*". Conforme essa codificação, criamos uma escala com as 14 perguntas, somando esses valores. Valores maiores indicam maior papel para a iniciativa privada. Portanto, a variável *liberalismo econômico I* ficou com uma escala de 0 a 28, a partir dos 14 itens.

Variável *liberalismo econômico II* (Eseb 2002): foi criada a partir da série de perguntas também sobre temas econômicos, a qual abrange as variáveis de *p108a* até *p108g.* O questionário está organizado da seguinte forma: "O governo deve controlar o preço de todos os serviços básicos, como, por exemplo, do transporte? O governo deve dizer tudo o que as empresas têm que fazer, como, por exemplo, quantos banheiros elas têm que ter? Só as empresas, e nunca o governo, têm que treinar a mão de obra e os trabalhadores? O governo deve socorrer as empresas em dificuldades? O governo deve

definir qual o valor dos salários de todos os funcionários de todas as empresas do Brasil? Só as empresas, e nunca o governo, devem escolher onde construir uma nova fábrica? O governo deve controlar os preços de todos os produtos vendidos no Brasil?". As respostas foram originalmente codificadas da seguinte maneira: "Discorda muito: *1*; Discorda um pouco: *2*; Nem concorda nem discorda: *3*; Concorda um pouco: *4*; Concorda muito: *5*". A partir dessa organização, a variável *liberalismo econômico II* foi codificada com uma escala de valores de 7 a 35, a partir dos sete itens. Os valores maiores indicam maior papel para as empresas privadas.

Variável *reforma agrária* (Eseb 2002): foi criada a partir da variável *p147*. Criamos uma variável dicotômica na qual *0* representa quem é a favor da desapropriação das terras sem uso e *1* representa quem é contrário à desapropriação.

Variável *liberalismo econômico III* (Eseb 2010): foi criada a partir das variáveis de *v204* a *v212*. As perguntas estão nesta ordem: "As leis e os impostos do governo impedem as empresas de ter lucros? Para que o país cresça, o governo deveria intervir mais na economia? A privatização das empresas estatais foi boa para o país? É preciso dar mais liberdade para as empresas dispensarem os empregados? O Brasil estaria bem melhor se nós nos preocupássemos menos com que todo mundo seja igual? Nós teríamos menos problemas no Brasil se as pessoas fossem tratadas com mais igualdade? Em um país como o Brasil, é obrigação do governo diminuir as diferenças entre os muito ricos e os muito pobres? O governo deveria oferecer menos serviços públicos para reduzir os impostos? Se o país for rico, não importa que haja muitas desigualdades econômicas e sociais?". Construímos uma escala na qual os valores menores indicam maior papel para o governo. Os itens foram recodificados da seguinte maneira: "concorda muito" com a intervenção do governo assumiu o valor *0* e "discorda muito", o valor *4*. A variável *liberalismo econômico III,* dessa forma, tem uma escala com valores de 0 a 36, a partir dos nove itens. Valores maiores indicam apoio às empresas privadas.

Variável *redistribuição* (Eseb 2010): foi criada a partir das variáveis *v221* ("Tudo o que a sociedade produz deveria ser distribuído entre todos, com a maior igualdade possível?") e *v222* ("Não basta garantir a igualdade de oportunidades. O governo deve também limitar o enriquecimento daqueles que ganham demais?"). Construímos uma escala na qual os valores menores indicam maior papel para o governo. Os itens foram recodificados da seguinte maneira: "concorda totalmente" com a intervenção do governo assumiu o valor *0* e "discorda totalmente", o valor *3.* A variável *redistribuição,* dessa forma, tem uma escala com valores de 0 a 6, a partir dos dois itens. Da mesma forma, os valores maiores indicam apoio às empresas privadas.

Tabela A1
Variáveis independentes - Eseb 2002 e 2010

	Eseb 2002					**Eseb 2010**				
	Média	D.-P.	Mín.	Máx.	N	Média	D.-P.	Mín.	Máx.	N
Ideologia	5,3	3,5	0	10	1.883	6,3	3,2	0	10	1.104
Idade	39	16,5	16	94	2.514	41	15,7	17	93	1.999
Gênero	0,5	0,5	0	1	2.514	0,5	0,5	0	1	2.000
Educação	0,1	0,3	0	1	2.514	0,1	0,3	0	1	2.000
Sofisticação	2,1	1,6	0	9	2.514	6,2	2,8	0	13	2.000

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Eseb 2002 e 2010.

Resumo

Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro

Este artigo aborda o papel das ideologias *esquerda* e *direita* sobre o comportamento político do eleitorado brasileiro, com foco na constrição que essas ideologias devem gerar sobre suas preferências políticas. Em outras palavras, avalia se o eleitor estrutura suas atitudes políticas em consonância com a ideologia de que diz ser adepto. Usando dados de *survey* do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), os achados indicam que parte significativa do eleitorado do Brasil nem se autoposiciona ideologicamente. Pior ainda, a ideologia declarada por poucos eleitores não constringe suas preferências políticas. Seguramente, a grande maioria dos eleitores não conhece a complexidade envolta no antagonismo programático de cada lado do espectro ideológico. Conclui-se, portanto, que as ideologias não são importantes para o comportamento político do eleitorado brasileiro.

Palavras-chave: ideologia; atitudes políticas; opinião pública; sofisticação política; preferências políticas

Abstract

Ideology and political behavior in the Brazilian electorate

This article explores the role of ideology (left and right) in the Brazilian mass electorate. Specifically, we are interested in examining how ideology *constrains* the political preferences of Brazilians. Or, said differently, this article explores if Brazilians make use of ideology to structure their political preferences. Using data from the Brazilian Electoral Study Collection (Eseb), we find that many Brazilian voters do not place themselves on a left-right ideological scale when asked to. Moreover, among those voters that place themselves on a left-right ideological scale, we find that ideology does not structure their political preferences. In other words, ideology does not constrain political preferences. To be sure, the notions of left and right do not mean much for the Brazilian electorate.

Keywords: ideology; political attitudes; public opinion; political sophistication; political preferences

Resumen

Ideología y comportamiento político del electorado en Brasil

En este artículo se analiza el papel de las ideologías de izquierda y de derecha en el comportamiento político del electorado brasileño, centrándose en la constricción que se espera que estas ideologías generen sobre las preferencias políticas. En otras palabras, se mide si el votante estructura sus actitudes políticas en consonancia con la ideología de la que pretende ser adepto. Utilizando datos de la encuesta del Estudio Electoral Brasileño (Eseb), los resultados indican que una parte significativa del electorado de Brasil no se ubica ideológicamente. Peor aún, la ideología declarada por unos cuantos votantes no constriñe sus preferencias políticas. Sin duda, la gran mayoría de los votantes no conocen la complejidad que implica el antagonismo programático de ambos lados del espectro ideológico. Concluimos, por tanto, que las ideologías no son importantes para el comportamiento político del electorado brasileño.

Palabras clave: ideología; actitudes políticas; opinión pública; sofisticación política; preferencias políticas

Résumé

Idéologie et comportement politique de l'électorat brésilien

Dans cet article, nous examinons le rôle des idéologies de *droite* et de *gauche* sur le comportement

politique de l'électorat brésilien. Plus précisément, l'article a pour objectif d'évaluer comment l'idéologie définit les préférences politiques des Brésiliens. Une analyse quantitative des données de sondage de l'Étude électorale brésilienne (Eseb) démontre que peu de Brésiliens savent se positionner sur l'échelle gauche-droite. Même parmi les électeurs qui parviennent à le faire, on remarque que leur positionnement idéologique n'explique en rien leurs préférences politiques. Assurément, une grande majorité des électeurs n´est pas consciente de la complexité comprise dans l´antagonisme programmatique de chaque côté du spectre idéologique. En d'autres mots, l'idéologie ne semble pas définir les préférences politiques des électeurs brésiliens et les notions de gauche et de droite ont peu de sens pour l'électorat de façon générale.

Mots-clés: idéologie; attitudes politiques; opinion publique; sophistication politique; préférences politiques

Artigo submetido à publicação em janeiro de 2015.
Versão final aprovada em agosto de 2015.

Autonomia, paternalismo e dominação na formação das preferências

Luis Felipe Miguel

Introdução[1]

Explicada de maneira esquemática, toda ação política é fruto do encontro entre uma determinada situação social e material, de um lado, e as disposições e a compreensão daquela situação pelos agentes, do outro. O bolchevismo apreendia o modelo ao falar de "condições objetivas" e "condições subjetivas" para a revolução, as primeiras indicando o estágio de evolução do capitalismo e as segundas, o grau de amadurecimento do sujeito coletivo "classe operária". Mas mesmo para ações mais comezinhas e no plano individual, como a decisão de voto, o engajamento em algum tipo de mobilização ou até a manifestação de simpatia por uma causa, esse encontro é essencial para explicar o comportamento político.

Parte da explicação, assim, reside nas disposições dos agentes. Mas elas também precisam ser explicadas. Estão ligadas à avaliação das próprias possibilidades de ação, à noção da identidade individual e dos pertencimentos de grupo e, de forma mais geral, às preferências do agente. Torna-se crucial a questão da *formação das preferências*, que, no entanto, tende a ser ignorada por grande parte da ciência política, o que é um efeito combinado das influências do liberalismo, do utilitarismo e, por fim, dos modelos da economia neoclássica. As preferências são entendidas como "dados" prévios à política, a serem aceitos como tal, sem questionamento. Elas são vistas como produzidas na esfera privada e, ademais, como derivações de tendências pretensamente naturais (a "maximização da própria utilidade"). A política seria um espaço apenas de agregação dessas preferências prévias. Além disso, os modelos dominantes da ciência política preferem lidar com as escolhas, que tratam como se fossem *proxies* infalíveis das preferências. A relação entre preferência e escolha é aceita como autoevidente e não

[1] Este artigo integra a pesquisa "Teoria democrática, dominação política e desigualdades sociais", apoiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) com uma bolsa de Produtividade em Pesquisa. Versões anteriores foram apresentadas no II Colóquio Internacional "Discurso, Teoria e Ação Política", que ocorreu na Universidade Federal do Rio de Janeiro, em setembro de 2012, e no V Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política, realizado em Montevidéu, em outubro de 2014 (agradeço à Capes pelo auxílio que me permitiu dele participar). Também tive oportunidade de discuti-lo na Universidade Estadual de Londrina, em agosto de 2012, e na Universidade de Brasília, em novembro de 2012. Agradeço as críticas, comentários e sugestões dos participantes desses fóruns, em particular Flávia Biroli, Maria Aparecida Abreu e Raquel Kritsch. Agradeço também a leitura prévia e os comentários de Regina Dalcastagnè. E, por fim, aos pareceristas anônimos de *Opinião Pública*. Permaneço, é claro, único responsável por equívocos e omissões.

problemática. E o processo de produção das preferências está fora do alcance da reflexão teórica.

Neste artigo, argumento que o descuido em relação aos processos de formação das preferências leva a que, na maior parte da teoria política liberal, a discussão sobre as restrições à autonomia dos agentes se concentre no problema do *paternalismo*. No entanto, a autonomia é constrangida sobretudo pelas relações de *dominação*, que operam tanto sobre as possibilidades de comportamento efetivo quanto sobre os processos de formação das preferências. Na primeira seção do texto, "O valor da autonomia e a formação das preferências", discuto o valor da autonomia no pensamento liberal – que entendo que é um valor que se mantém, a despeito das críticas às insuficiências do liberalismo como corpo doutrinário – e o relaciono à formação das preferências. Na segunda seção, "Paternalismo e antipaternalismo", reconstruo, em grandes traços, o argumento contra o paternalismo, tal como apresentado a partir de Stuart Mill. A terceira seção, "A dominação em questão", dedica-se a indicar a centralidade do problema da dominação para a discussão em tela. Na breve conclusão, enfim, indico que, embora os problemas vinculados às condições individuais de autonomia não possam ser deixados de lado, tampouco é possível se limitar a eles. Para o funcionamento da democracia política, são igualmente relevantes as questões vinculadas às assimetrias entre grupos, isto é, às desigualdades nas possibilidades de formulação das preferências coletivas.

O valor da autonomia e a formação das preferências

A ideia de um indivíduo autônomo, capaz de decidir sua vida por sua própria conta, é central para o pensamento liberal. Ao utilizar a expressão "pensamento liberal" estou unificando, sob um rótulo abrangente e em favor da simplicidade de exposição, uma multiplicidade de posições, com profundo debate interno sobre inúmeras questões, inclusive a que me mobiliza neste artigo. Mas é inegável que o tronco central do liberalismo clássico, formado do século XVII ao XIX, pressupõe a agência individual autônoma. De Locke, Smith e Constant a Stuart Mill e Tocqueville, há uma percepção constante nessa direção. No século XX, o debate se expande. A vertente ultraliberal, de Hayek a Nozick, permanece vinculada a uma visão bastante plana da autonomia individual, que, no entanto, é desafiada por algumas compreensões mais sofisticadas.

Tais compreensões podem ser agrupadas nas duas tendências identificadas por Nussbaum (2011). De um lado, o liberalismo "perfeccionista" de Isaiah Berlin ou Joseph Raz, que apresenta a ampliação da autonomia individual como sua missão. Do outro, um liberalismo "político", que se coloca contra a tradição dominante da corrente ao rejeitar a centralidade do valor da autonomia. Tal valor não se acomodaria a algumas opções individuais (por exemplo, seguir uma religião autoritária) e, portanto, violaria a noção de neutralidade em relação às diferentes concepções de bem, que passa a ocupar a posição

central nessa compreensão do liberalismo. Segundo Nussbaum, essa seria a posição de John Rawls e dela própria. Mas há uma contradição, que aliás ela mesma assinala: a opção por qualquer modo de vida é legítima desde que seja fruto da *livre escolha* do indivíduo. O fiel da religião autoritária de Nussbaum é, assim, também um agente autônomo, que decide abdicar de sua autonomia; não está longe da ideia de liberdade para vender a si mesmo como escravo, de que falava Nozick (1974, p. 331). E se a adesão a tal seita é a única opção que possui, a legitimidade de sua escolha fica invalidada.

Assim, o liberalismo – seja ele ultra, perfeccionista ou político – tende a gravitar em torno das noções de autonomia individual e de pluralismo de alternativas, com suas eventuais divergências dizendo respeito muito mais a como os dois termos da equação se combinam. Em suas franjas mais igualitárias, como em Rawls, Barry ou Dworkin, emerge uma preocupação com as condições efetivas de escolha, que se radicaliza na defesa da renda básica universal por Van Parijs (1991, 1992). Mas tal ampliação do elenco de alternativas exequíveis, graças à melhoria das condições materiais, aparece sempre em primeiro lugar como a ampliação da possibilidade de consecução de preferências preexistentes.

O sujeito autônomo é aquele que determina seu comportamento, que assume a responsabilidade moral por suas escolhas e que, nessas escolhas, se guia por critérios que ele mesmo produz ou aos quais adere voluntariamente[2]. Na definição, é importante levar em conta os dois passos: as escolhas e aquilo que as informa. A redução da autonomia à possibilidade de livre escolha, como por vezes ocorre – numa longa linhagem que vai de Hayek (1990) e Nozick (1974) a Sunstein (2014, cap. 4) –, impede o aprofundamento da discussão[3].

Mas escolhas são fruto da interação de preferências com contextos e, por si sós, pouco dizem das motivações dos agentes. Por exemplo: diante da opção entre A e B, eu escolho A, não porque prefira A – posso ser indiferente ou mesmo preferir B –, mas porque, no contexto em que minha decisão é tomada, a escolha de A projeta diante dos outros (ou de mim mesmo) uma determinada imagem. Assim, o que eu prefiro não é A nem B, mas essa imagem; e a escolha, em si mesma, não revela minha preferência, a menos que outros elementos sejam acrescentados ao cenário.

É possível, então, entender *preferência* como a predileção por alguma situação ou estado, que leva ao *interesse* em determinadas medidas e a *escolhas* em situações concretas[4]. Minha preferência por tempo livre me leva a ter interesse na redução da

[2] Para uma breve discussão sobre o conceito de autonomia, ver Biroli (2013, cap. 1).
[3] Cabe anotar que a posição de Sunstein (2014) não corresponde à de Sunstein (1997), representando um recuo em relação à afirmação radical, anterior, da necessidade de produção autônoma de preferências. As divergências entre as duas obras ficarão claras no decorrer deste artigo.
[4] Não julgo que seja particularmente útil a distinção adicional, proposta por Jon Elster, entre preferências e motivações, tampouco sua busca pelos "mecanismos geradores" de ambas, que ele julga que um dia serão decifrados pela neurobiologia e que, por enquanto, resume a dois principais: a busca pela consonância

jornada de trabalho e, assim, orienta escolhas políticas. O interesse se estabelece como o móvel privilegiado do conflito político porque organiza as escolhas e porque as desavenças se ligam a medidas que podem ou não ser efetivadas, não a predileções abstratas (cf. Sunstein, 1997; Miguel, 2014). No restante desta discussão, vou opor a escolha, como momento mais imediato e contextual, ao polo preferência/interesse, revelador de motivações mais profundas.

O exercício da autonomia requer um espaço de liberdade pessoal e justifica a necessidade da vigência dos direitos e garantias liberais. Mas exige também que haja um espectro minimamente robusto de escolhas à disposição dos agentes. Em situações de privação material ou de expectativas sociais opressoras, a autonomia está limitada, mesmo que tecnicamente os agentes possuam liberdade diante das escolhas que lhes são oferecidas. Como dizem as críticas socialista e feminista, trabalhadores que "escolhem" vender sua força de trabalho numa sociedade capitalista ou mulheres que "escolhem" o casamento numa sociedade marcada pela dominação masculina não estão agindo de maneira efetivamente autônoma.

A própria literatura da escolha racional, nos seus ramos mais interessantes, vai além das simples escolhas e trabalha com a relação cruzada entre preferências e circunstâncias. Jon Elster, em particular, analisou como as circunstâncias alteram as nossas preferências e como as preferências também são capazes de nos fazer agir para alterar as circunstâncias. O primeiro caso é emblematizado pela fábula da raposa e das uvas: ao perceber que não conseguia alcançar os frutos, a raposa modificou sua preferência, desprezando-as porque estariam verdes (Elster, 1983)[5]. O segundo caso é ilustrado na *Odisseia*, quando Ulisses, para poder ouvir o canto das sereias sem se afogar, ordena que seus marujos o amarrem no mastro. Ele reduziu suas alternativas para poder efetivar sua preferência (Elster, 1989; cf. também Elster, 2009b).

Podemos dizer que tais críticas se endereçam às *restrições externas* ao exercício da autonomia. A modificação das preferências (ou das circunstâncias) toma a feição de uma decisão, consciente ou não, que revela a *metapreferência* de reduzir a frustração ou de controlar as consequências de médio e longo prazos das ações. No entanto, é possível avançar em outro nível de questionamento – como, aliás, o marxismo e o feminismo fazem. Torna-se necessário investigar até que ponto as preferências que governam as escolhas dos agentes são, elas mesmas, produzidas de forma autônoma.

Para parte do pensamento liberal, sobretudo o mais influenciado pelas doutrinas

---

cognitiva e o amor-próprio (Elster, 2009a). É um tipo de raciocínio especulativo, fortemente abstrato e generalizante, curioso em si mesmo, mas que obscurece os determinantes concretos da produção das preferências (ou das motivações) dos agentes situados social e historicamente.

[5] Bourdieu distingue entre "gostos de luxo (ou de liberdade)" e "gostos de necessidade". Os primeiros são próprios dos indivíduos cujas condições de vida se caracterizam pela distância da necessidade. Os segundos exprimem o ajustamento às necessidades – são os gostos da raposa (Bourdieu, 1979, p. 198). Em vez de focar a opção individual particular, como fazem a fábula e Elster, ele dirige sua atenção às condições sociais.

utilitaristas, tal questão não se coloca[6]. O utilitarismo pressupõe um interesse universal e espontâneo (a maximização da utilidade), que é comum e uniforme em todos os indivíduos e que, portanto, não é objeto de investigação. Mas é possível deixar a produção das preferências numa caixa-preta, inacessível ao escrutínio dos outros, mesmo sem admitir tal pressuposto. Como dizia Robert Dahl, seria necessário postular, como uma "premissa metodológica", que as pessoas possuem um "entendimento esclarecido dos seus próprios interesses" (Dahl, 1989, p. 182). Trata-se de uma "regra de prudência" que visa evitar o *paternalismo*, a noção de que alguém, com discernimento superior, pode nos tutelar com vistas (pretensamente) a nosso próprio bem. A adesão à divisa utilitarista (cada um é o melhor juiz de seus próprios interesses) prescinde, assim, de uma adesão completa à visão antropológica do utilitarismo.

O autoritarismo paternalista pode ser detectado em muitas das justificações para regimes ditatoriais. O "autoritarismo instrumental" que caracterizou boa parte do pensamento político brasileiro do século XX (cf. Santos, 1978) é um exemplo: a imaturidade do povo brasileiro exigia soluções autoritárias que o protegessem de si mesmo e que propiciassem sua evolução até um momento indeterminado em que seria capaz de se autogovernar. Outro exemplo são as justificativas para o colonialismo europeu, em discursos que incluem tanto o "fardo do homem branco" de Kipling quanto os "povos crianças" de Taine ou Stuart Mill. Por outro lado, nas nossas ações cotidianas muitas vezes a posição de princípio antipaternalista encontra seus limites, na medida em que justificamos ações que impeçam determinadas pessoas de colocar em risco sua integridade física (viciados em drogas, suicidas etc.).

O componente autoritário do paternalismo fica evidente numa defesa contemporânea de sua aplicação estendida, pela filósofa estadunidense Sarah Conly. A autonomia, diz ela, leva a escolhas piores: "A verdade é que nós não raciocinamos muito bem e em muitos casos não há justificativa para nos deixar lutar com nossas próprias inaptidões e sofrer as consequências" (Conly, 2013, p. 1). Um tipo de paternalismo coercitivo garantiria que as pessoas fariam o que é melhor para elas, mesmo contra sua vontade. No entanto, aquilo que é "o melhor" não é posto em questão – ou seja, a formação das preferências continua não sendo levada em conta. Apenas se substitui o subjetivismo extremo da defesa liberal da autonomia por um objetivismo também extremo, em que certo e errado são definidos de antemão, em geral por meio do apelo a um vago consenso social. Mas quando a autora sustenta que o cigarro deve ser proibido e as bebidas alcoólicas não, baseando-se em que "eu penso que os benefícios do álcool sobrepujam seus riscos" (Conly, 2013, p. 149), fica evidente que a autonomia decisória

[6] Uma vertente alternativa, a partir de Kant, mas também de Rousseau, vê a liberdade de fazer o que se bem entende como uma falsa liberdade – uma escravidão diante dos estímulos exteriores. A verdadeira autonomia seria a obediência a normas de conduta autoimpostas. É uma evolução da concepção clássica de que o agente verdadeiramente livre segue a razão, não as paixões. Vou me referir apenas *en passant* a tal concepção.

se impõe como valor exatamente porque os parâmetros de apreciação não são objetivos ou aceitos de forma unânime.

Passando para um maior grau de abstração filosófica, o antipaternalismo assume a forma da neutralidade em relação às diferentes concepções do bem. A partir pelo menos da teoria da justiça de Rawls (1971), a aceitação dessa neutralidade é praticamente uma linha divisória, que separa o liberalismo de seus críticos. Mas há um passo importante, que vai da afirmação da neutralidade estatal (o Estado não pode privilegiar a realização de uma concepção do bem em relação a outras) à noção de que o processo de produção dessas concepções, pelos indivíduos, está além do nosso escrutínio crítico. A primeira afirmação (a neutralidade do Estado) é merecedora de atenção, ainda que possa ser questionada. A segunda é que vai ao encontro da despreocupação com a formação das preferências, retirando do nosso campo de visão um elemento crucial da vida política.

Uma das principais frentes de críticas a Rawls dirigiu-se exatamente à sua noção de indivíduo "desencaixado" do ambiente social em que vive (Sandel, 1998). Em que pesem as diferenças entre si, os chamados "comunitaristas" compartilham a repulsa à concepção rawlsiana do *self*, que ignoraria o caráter constitutivo dos laços associativos – mesmo aqueles mais simpáticos à plataforma liberal insistem nesse ponto (Walzer, 1990). Suas objeções, porém, com frequência se ligam à defesa da vinculação a uma "ordem maior", necessária para dotar de sentido a vida de cada pessoa e ameaçada pelo individualismo hoje dominante (Taylor, 2011). Criticando o valor da autonomia liberal, por assumir que ele introduz a ideia de que devemos pairar num vácuo societário, tais autores têm como ambição limitar o horizonte normativo da autonomia, não aprofundar o entendimento dos obstáculos à sua efetivação.

Há também correntes feministas de corte "maternalista" ou então neodurkheimiano, que denunciam o "mito da autonomia" e pedem que enfatizemos a nossa "interdependência" (Fineman, 2005). Essas críticas denotam uma confusão entre autonomia e egoísmo, ausência de ligações com outras pessoas, ausência de socialização; e também falta de espaço para entender a relação, que é complexa, entre autonomia pessoal e autonomia coletiva.

É possível apagar a ideia de autonomia individual, como faz o Rousseau do *Contrato* (Rousseau, 1964). Como a vontade geral emana (também) de mim, ao me curvar a ela eu me curvo a mim mesmo e sou mais livre nessa obediência do que na liberdade – já que, como Rousseau diz na "Profissão de fé do vigário saboiano", nisso antecipando Kant, fazer a cada momento o que quero é entregar-me às tentações e, assim, tornar-me escravo delas (Rousseau, 1992). E, no outro polo, é possível apagar a ideia de autonomia coletiva, abraçando radicalmente a noção de que temos uns com os outros relações exclusivamente instrumentais e que as regras de convívio são simplesmente arranjos racionais para preservar, com segurança, a esfera de autonomia privada, uma longa tradição que vai de Hobbes a Nozick (e além).

É mais interessante, porém, preservar os dois valores e a tensão entre eles – que é a tensão entre democracia e liberalismo. Não podemos abrir mão nem de um nem de outro, mas também estamos escolados demais para aceitar a ilusão de que eles vão necessariamente se harmonizar. É necessário que as pessoas produzam juntas, da forma mais igualitária, as regras que regem a vida social. E é necessário que cada um tenha condições de decidir sobre sua própria vida. As fronteiras entre uma coisa e outra não são e não serão claras; conciliá-las é uma tarefa sempre presente e nunca concluída.

De fato, os indivíduos, por mais autônomos que possam ser concebidos, não estabelecem suas preferências num vácuo afetivo. Se o critério de autonomia é que as preferências não sofram qualquer influência, brotando de um *eu* essencial, então nenhuma autonomia é possível, até porque tal *eu* não existe. Como mostrou Pierre Bourdieu, em obra já clássica, as opções pessoais são efeitos de matrizes de disposições socialmente disseminadas e só são compreensíveis dentro das relações objetivas entre diferentes posições no mundo social. Mas não se trata de denunciar distorções na manifestação de um pretenso *eu* autêntico, ponto fixo que deveria dotar de sentido todas as múltiplas escolhas individuais e que, quando não se manifesta plenamente, é por obra de uma intervenção indevida. Tal ponto de fato não existe. A questão é entender o processo de constituição social das individualidades (Bourdieu, 1979).

O que está em jogo, portanto, é entender que há constrangimentos e incentivos incidindo assimetricamente sobre os integrantes dos diferentes grupos sociais, gerando diferentes formas de ajuste das preferências. Assim, não são apenas as restrições externas à autonomia que espelham a desigualdade social, mas também os processos de produção das preferências. Se nenhuma preferência brota no vazio dos laços sociais, algumas são menos livremente projetadas do que outras.

Descartada a ideia de uma sociedade de indivíduos atomizados e reconhecida a inevitabilidade da influência do ambiente social, o sentido normativo da autonomia precisa ser redefinido. É possível dizer que a autonomia exige o preenchimento de três condições: 1) acesso a uma pluralidade de informações e visões de mundo; 2) ausência de custos excessivos e desproporcionais vinculados à adoção de preferências diferentes; e, como corolário, 3) a capacidade de escrutínio crítico sobre as próprias preferências. Não tenho como deixar de herdar valores e visões de mundo do ambiente em que nasci e cresci. Mas posso ter as ferramentas para lê-los de forma mais crítica e, portanto, modificar-me enquanto modifico minha adesão a eles – ou posso não ter essas ferramentas.

Tudo isso torna bastante complexa a tarefa de incluir os processos de formação de preferências na nossa reflexão sobre o agir autônomo. Para tratar um pouco dessas complexidades (e também introduzir outras), introduzo um caso concreto. Pensemos em Lionel Messi, o jogador de futebol argentino, goleador do Futbol Club Barcelona. Até que ponto a trajetória de Messi pode ser vista como fruto de preferências autônomas? Seria possível que, em vez de futebolista milionário, ele optasse por ser um monge budista?

Um neurocirurgião? Um cobrador de ônibus? Ou um acadêmico de ciência política?

Numa narrativa convencional, as escolhas de Messi são derivadas de seu talento. Segundo as biografias disponíveis, ele se destacava como jogador desde os 5 anos de idade[7]. O talento certamente estimula muitas opções. *Preferimos* exercer atividades em que temos desempenho bom ou pelo menos razoável, em vez daquelas em que fracassamos impiedosamente. É possível interpretar tal tendência como uma proteção contra a frustração. Mas o "talento" não é um dom natural, e sim uma competência produzida e valorizada socialmente. Se o esporte chamado futebol não tivesse sido criado no século XIX, Messi não teria talento. Se o futebol não fosse um esporte popular na Argentina, Messi não teria talento. Se não fosse um esporte institucionalizado, Messi não teria talento. Ele poderia ser muito bom no jogo das bolas de gude, mas isso não seria reconhecido com um "talento" relevante para suas escolhas de vida.

Podemos acrescentar agora um elemento adicional, de extrema importância: Messi veio de uma família de poucos recursos. É fácil entender, com isso, que o futebol era a grande esperança de mobilidade social para ele e para a família. Um Messi igualmente talentoso, em outro ambiente social, teria pais que hesitariam em abandonar carreiras e profissões para apostar no futuro do filho futebolista. O próprio garoto teria, como horizontes alternativos ao futebol, carreiras como engenheiro, médico, economista. Se subíssemos ainda mais na pirâmide social, ele talvez optasse pela posição de *playboy* herdeiro, mais tarde capitão de indústria, em vez de goleador. Mas não, a família Messi era relativamente pobre. Por isso, quando ele tinha 13 anos, a família aceitou a proposta do Barcelona e se mudou para a Espanha. Lá, o adolescente Lionel foi bombardeado com hormônios de crescimento, já que ele era baixo para os padrões do futebol moderno e fora diagnosticado com um problema que reduzia sua estatura. Imagino que o tratamento contou com a anuência dele. Mas será que, nessas circunstâncias, o garoto teria condições de dizer: "Não, eu prefiro ser baixinho. Não quero ser jogador de futebol, quero ser jóquei"? Ele teria condições de *preferir* isso?[8]

A produção das preferências é influenciada por "disposições ou talentos naturais", circunstâncias socioeconômicas, pressão do ambiente e o peso de investimentos prévios, sem falar no valor atribuído à fama e à riqueza. É difícil estabelecer o espaço de autonomia individual nesse processo. Mas é pouco razoável entender o paternalismo como principal obstáculo a ela.

---

[7] Os dados aqui apresentados foram extraídos das seguintes páginas da internet: <http://en.wikipedia.org/wiki/Lionel_Messi>;<http://es.wikipedia.org/wiki/Lionel_Messi>; e <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/messi.htm>. Acessos em: 15 jun. 2014.

[8] As mesmas questões poderiam ser aplicadas a Lucien Fleurier, protagonista da novela *L'enfance d'un chef*, de Jean-Paul Sartre (1972). Ele aparece como encarnação da *mauvaise foi*, mas sua trajetória pode ser interpretada, sem recurso ao existencialismo sartreano, como exemplo da produção social dos valores e das preferências.

Paternalismo e antipaternalismo

A fonte do rechaço liberal ao paternalismo é indicada sempre – e por bons motivos – como sendo John Stuart Mill (1991). Em *Sobre a liberdade*, ele argumenta que as pessoas devem ter liberdade para definir seu próprio comportamento, mesmo quando, no olhar de outros, eles estejam prejudicando a si mesmos. Sustentam tal posição argumentos relacionados à incerteza sobre a verdade, ao caráter educativo do erro e ao privilégio epistêmico do indivíduo, o único capaz de aferir de forma segura seu próprio bem-estar.

O veto ao paternalismo impede o recurso à coerção física, à mentira e à manipulação no sentido de modificar comportamentos e/ou preferências dos agentes. Em versões ainda mais exigentes, mesmo a tentativa de persuasão com base na apresentação de informações verídicas e argumentos racionais pode ser objetada, se ela inclui ausência ou diminuição do respeito à autonomia pessoal de quem é seu alvo (Tsai, 2014).

Há dois tipos principais de exceção à aplicação da regra. A primeira é que ela só se aplica aos adultos, já que as crianças seriam, por definição, incapazes de exercer a autonomia. O *paternalismo*, enquanto tal, consiste exatamente na ação dos pais para tomar as decisões em nome dos filhos e, assim, protegê-los de sua própria racionalidade deficiente. A posição antipaternalista engloba, dessa forma, a noção de que é necessário presumir que todos os adultos são mais ou menos equivalentes no uso da razão. No próprio Stuart Mill, a defesa do colonialismo, em contradição gritante com sua doutrina da liberdade individual, vinculava-se à descrição dos povos não europeus como insuficientemente preparados para o pensamento racional (cf. Mill, 1995, p. 53). Seriam, em suma, "povos crianças", como definiu, quase na mesma época, Hippolyte Taine (1876).

Essa primeira exceção é considerada banal, pelo próprio Stuart Mill e pela maior parte da literatura. A segunda, ao contrário, é muito discutida: há direito de intervir na decisão individual quando ela causa dano a outras pessoas. No entanto, tal dano deve ser definido com clareza: não é admissível restringir a liberdade de alguém porque ela estaria dilapidando talentos potencialmente úteis a outros ou dando maus exemplos. Além disso, o dano deve ser material; um dos principais esforços de Stuart Mill, em *Sobre a liberdade*, é impugnar o argumento da angústia moral, pelo qual opiniões consideradas ofensivas seriam proibidas de ser expressas, para impedir o sofrimento de quem delas discorda. Caso contrário, os dogmas religiosos, por exemplo, seriam intocáveis. A noção contemporânea de *discurso de ódio*, como limite válido – talvez o único – à liberdade de expressão, se esforça exatamente por mostrar a vinculação entre a fala e o dano material que ela incita[9].

[9] Mas as reações ao atentado contra o jornal humorístico francês *Charlie Hebdo*, em janeiro de 2015,

Os estudos sobre o paternalismo vão diferenciar as maneiras pelas quais ele se apresenta – se é dirigido aos fins ou aos meios, por exemplo. Aqui, é mais importante distinguir os agentes envolvidos nessa relação. Há, como visto, um paternalismo considerado *legítimo*, quando seu alvo são pessoas desprovidas da capacidade de tomar suas próprias decisões. É o caso de crianças, mas também de adultos com determinados problemas psiquiátricos ou sob efeito de drogas. Ainda assim, restam questões de difícil solução. As fronteiras nem sempre são claras: a tutela sobre as mulheres ou sobre os povos ditos "primitivos" se apoiava exatamente na presunção de sua racionalidade limitada. Hoje, grupos de pessoas com autismo reivindicam o direito de expressar seus próprios interesses, recusando a ideia de que seus pais e familiares seriam mais capazes de protegê-los (Ortega, 2008, 2009).

Além disso, as decisões tomadas de forma paternalista se estendem muito além da infância, moldando o comportamento ulterior dos indivíduos e, assim, incidindo sobre as decisões que tomarão quando já estiverem credenciados à autonomia. É fácil consentir na necessidade que crianças têm de educação, alimentação saudável e proteção contra riscos, três campos em que o paternalismo se exerce. Mas o que dizer, por exemplo, da vinculação a uma crença religiosa? Em sua defesa do ateísmo, o cientista Richard Dawkins marcava como absurdo que crianças fossem rotuladas pelo pertencimento religioso dos pais (Dawkins, 2007, p. 429-433). Trata-se, no entanto, de uma consequência previsível do paternalismo estendido presente na doutrina do pátrio poder (e da correspondente negligência em relação aos direitos das crianças).

São mais controversas as expressões de paternalismo que incidem sobre adultos que se presume que devam agir de forma autônoma. É possível distingui-los de acordo com o agente do paternalismo. Há uma forma de paternalismo identificada em relações interpessoais horizontais – por exemplo, entre amigos. Se alguém extravia um maço de cigarros, a fim de impedir um amigo de fumar, está cerceando sua autonomia decisória, com o objetivo de protegê-lo dos danos que esse hábito pode causar. Ainda que situações desse tipo sejam discutidas com frequência na literatura e, por vezes, apresentadas como ilustrações da negação do reconhecimento do outro como sujeito moral, também é possível pensar que elas são próprias de relações em que há afeto e cuidado mútuo envolvidos, em que o bem-estar alheio é incorporado na compreensão do próprio bem-estar. Preocupações legítimas com a manifestação de assimetrias e formas de opressão em relacionamentos aparentemente horizontais não justificam a adesão a um ideal de atomismo e indiferença, que é para onde aponta a exigência de "paternalismo zero".

Uma segunda forma de paternalismo envolve agentes que estão em posições

---

mostram como o debate sobre o argumento da angústia moral não está terminado. Líderes muçulmanos e de outras religiões, como o próprio papa Bergoglio, além de intelectuais laicos ligados a vertentes do chamado "multiculturalismo", manifestaram a opinião de que, por mais que os assassinatos fossem condenáveis, as charges "ofensivas" ao profeta Maomé tinham ido longe demais.

diversas em uma determinada hierarquia, como patrão e empregados. Há uma diferença significativa entre a situação relatada antes, do amigo antitabagista, e outra, em que uma empresa decide confiscar e inutilizar os maços de cigarro de seus funcionários. Mesmo que a motivação seja genuinamente altruísta, há uma violação da esfera pactuada de exercício da autoridade, cuja delimitação é crucial para os trabalhadores. Além disso, há a impossibilidade de reciprocidade, que marca uma distinção crucial entre esta e a relação entre amigos.

Uma ordem diferente de questões se coloca a partir de outra relação assimétrica, aquela entre um agente dotado de conhecimentos específicos e seus clientes. O principal exemplo é o do médico, mas também é possível pensar em advogados, publicitários ou administradores de empresas, entre outros. Na relação com o paciente, o médico encarna um sistema perito, isto é, um dos "sistemas de excelência técnica ou expertise profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que nós vivemos hoje" (Giddens, 1990, p. 27). É uma relação de confiança, uma vez que a assimetria de saberes torna implausível que o paciente seja capaz de avaliar a correção das prescrições do médico. Ao manipular as informações que fornece, com o objetivo de forçar o paciente a tomar as decisões "certas" sobre o tratamento, o médico manifesta menosprezo por sua capacidade cognitiva e nega a ele a possibilidade de ação autônoma. Até porque a avaliação de riscos e benefícios do profissional não é necessariamente a mesma que a do doente.

Mas a forma mais relevante de paternalismo, discutida pela literatura, é o paternalismo público, aquele patrocinado pelo Estado[10]. Na percepção liberal, o Estado deve garantir o usufruto das liberdades individuais pelos cidadãos e manter a neutralidade em relação às diferentes visões de mundo que eles abraçam. No entanto, muitas políticas públicas visam impedir decisões individuais erradas ou, ao menos, direcioná-las para o lado considerado correto – numa longa lista que inclui a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança em automóveis (ou capacetes em motocicletas), planos previdenciários compulsórios ou a introdução de alertas nas embalagens de produtos danosos à saúde, como cigarros.

Para liberais extremados, como Robert Nozick (1974), são medidas que ferem a autonomia decisória individual. Os próprios propositores das medidas buscam, muitas vezes, argumentos não paternalistas para defendê-las – por exemplo, a economia nos gastos com saúde pública, com a redução de acidentes ou do câncer pulmonar. No caso da previdência compulsória, Elizabeth Anderson criou um engenhoso argumento para justificá-la com base não no paternalismo, mas no dever social de estender a todos os cidadãos as condições para uma vida digna (Anderson, 1999, p. 319). Embora o ponto

[10] Na verdade, as igrejas também poderiam ser listadas entre as fontes de paternalismo público, mas em geral não o são. A ideia é que o pertencimento religioso é *voluntário*, o que afastaria boa parte dos problemas vinculados ao paternalismo estatal. No entanto, uma análise mais sensível aos processos de produção das preferências coloca em xeque o caráter voluntário da adesão às religiões.

central de Anderson no artigo seja correto – criticar a ênfase dworkiniana na responsabilidade individual –, o pavor a qualquer vinculação com uma postura paternalista leva a manobras retóricas pouco aceitáveis. A *imposição* do direito à vida digna na velhice a pessoas que, por miopia (deflação do peso concedido a seu bem-estar futuro), fraqueza da vontade ou penúria (impossibilidade de arcar com despesas além das imediatas), não buscam sustentá-la na juventude possui, sim, um inegável componente paternalista.

Talvez seja mais razoável (e honesto) entender que as diferentes liberdades possuem significados diferentes e o cerceamento de algumas – como a liberdade de dirigir sem cinto de segurança – não leva à "infantilização" denunciada pelos antipaternalistas (Marneffe, 2006, p. 68)[11]. E, no caso da previdência, introduzir um componente de *solidariedade* social, que pode justificar, em determinados casos, a introdução de barreiras paternalistas contra déficits de racionalidade, como a miopia e a fraqueza da vontade.

Em sua controversa defesa de algumas formas de paternalismo público, Sunstein (2014) se debruça sobre a questão da "arquitetura da escolha". Sua opção é por formas de paternalismo suave (*soft*), que não retiram a possibilidade de decisão individual, mas salientam informações relevantes em detrimento de outras e reduzem ou ampliam custos das diferentes alternativas. Em sua abordagem anterior do problema, ele questionava as próprias preferências expressas pelos indivíduos, "produto da informação disponível, padrões de consumo vigentes, pressões ou normas sociais e regras governamentais", concluindo que "a interferência governamental sobre as escolhas ou desejos existentes pode ser justificada pelos problemas nas origens desses desejos" (Sunstein, 1997, p. 19). A opção pelo paternalismo suave é bem mais moderada e não questiona o grau de autonomia na formação das preferências expressas.

Um exemplo de paternalismo suave está na determinação de qual opção será considerada padrão, portanto beneficiada pela inércia que é própria de tantas tomadas de decisão. A redação original da lei 9.434, de 1997, que regulamenta a doação de órgãos no Brasil, operava nesse sentido, indicando que, "salvo manifestação de vontade em contrário, [...] presume-se autorizada a doação de tecidos, órgãos ou partes do corpo humano, para finalidade de transplantes ou terapêutica *post-mortem*"[12]. O ônus da escolha passaria para os não doadores. Uma campanha de atemorização da população, baseada na ideia de que haveria um estímulo à negligência médica para favorecer o tráfico de órgãos, levou à alteração da lei, em 2001. O exemplo não é particularmente paternalista – a medida visava a incentivar um comportamento que beneficiaria a terceiros –, mas mostra como a alteração da opção-padrão pode gerar, por si só,

[11] A hierarquização das liberdades, aliás, é mobilizada, em polêmica contra os libertarianos, pelo próprio Ronald Dworkin (2005, p. 282).
[12] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9434.htm>. Acesso em: 16 jun. 2014.

mudanças significativas nos resultados.

O argumento de Sunstein é que *não há escolha* sem que haja uma arquitetura própria. Algumas opções aparecem antes de outras, algumas informações obtêm mais destaque. Há uma série de mecanismos psicológicos que fazem com que esses elementos condicionem escolhas que não passam necessariamente por um crivo racional. A alternativa, assim, não é entre uma escolha inteiramente livre de constrangimentos e outra, direcionada. É entre duas escolhas direcionadas diferentemente. O paternalismo governamental suave é justificado, se visa a favorecer opções que contribuam para a saúde pública ou a proteção do meio ambiente, já que não limitaria a liberdade individual, ou, pelo menos, não mais do que ela estaria restrita em qualquer outra condição de escolha.

Dois exemplos, utilizados pelo próprio Sunstein, ajudam a entender a situação. Um é a exibição obrigatória de informações sobre o consumo de combustível nos veículos à venda, chamando a atenção dos potenciais compradores e estimulando que esse critério seja considerado nas suas decisões. Outro é a proposta (derrotada) do então prefeito de Nova York, Michael Bloomberg, de proibir a venda de refrigerantes em frascos superiores a 16 onças (um pouco menos de meio litro), como forma de combater a obesidade. Nos dois casos, a liberdade de escolha não é violada. Os consumidores podem comprar carros que gastam muito combustível, a despeito dos avisos governamentais. E, embora não pudessem comprar copos ou garrafas enormes, poderiam continuar tomando grandes quantidades de refrigerantes, bastando para isso comprar mais de uma unidade. São as formas de paternalismo que, na visão de Sunstein, não feririam a autonomia individual.

Os dois exemplos ilustram com clareza os limites da posição de Sunstein e, em particular, de sua compreensão da autonomia individual. No caso do consumo de combustível, a noção de que a busca por automóveis menos econômicos deve ser preservada como uma opção individual pode ser desafiada. De fato, uma interpretação restritiva do princípio milliano do dano definido não permite contestar a opção do consumidor, já que é improvável traçar o caminho que ligue o desperdício de um automóvel específico ao prejuízo a um indivíduo específico. No entanto, as questões da proteção do meio ambiente e da preservação dos recursos energéticos repercutem na vida de todos, o que justificaria uma intervenção para desestimular a compra ou mesmo banir veículos gastadores e poluentes. É algo que foge ao âmbito das discussões sobre paternalismo, pertencendo ao terreno do exercício da autonomia coletiva em questões de interesse comum.

A situação envolvendo o refrigerante é ainda mais relevante para a discussão. Embora o argumento da inevitabilidade da arquitetura da escolha seja um passo na direção correta, Sunstein não avança suficientemente. Afinal, por que uma campanha contra a obesidade é paternalista, mas a propaganda que fomenta o consumo de refrigerantes aparece como parte da ordem natural? Ao que parece, iniciativas que visam

influenciar as pessoas em seu próprio benefício são vetadas, mas outras que pretendem induzi-las a adotar comportamentos que as prejudicam para favorecer a terceiros (a indústria do refrigerante, no caso) não seriam problemáticas. O subtexto, que está presente em muito da percepção liberal, ecoando assim suas origens em John Locke e Adam Smith, é que *a autonomia se realiza nas relações de mercado*. Elas aparecem como inerentemente justas, já que todos têm condição de perseguir seus próprios interesses, e por isso, como princípio, devemos assumir que regulá-las implica introduzir vieses danosos. Tal conclusão é desafiada, porém, quando é introduzido na narrativa o problema da formação das preferências e, junto com ele, o das relações sociais de dominação.

A dominação em questão

Levada ao excesso, como visto, a negação do paternalismo conduz a uma visão atomista da sociedade, negando os laços de afeição, solidariedade e preocupação mútua presentes no mundo social. Sem tal exagero, porém, o antipaternalismo toca em questões relevantes. O respeito à autonomia decisória dos indivíduos é uma condição de igualdade, necessária à efetivação de uma sociedade democrática. Muitas vezes, é invocado para proteger aqueles em condição mais frágil e para fazer que a expressão de seus interesses seja considerada: as mulheres, os mais jovens, os integrantes de culturas minoritárias, os menos escolarizados, os trabalhadores. De maneira geral, todos aqueles que possuem menor domínio das ferramentas discursivas legítimas e que, por isso, são estigmatizados como dotados de menor capacidade cognitiva.

Não se trata, portanto, de negar relevância ao problema do paternalismo, mas de indicar que, ao estabelecê-lo como "o" problema a ser enfrentado para garantir a agência autônoma, o pensamento liberal desloca a discussão de maneira a deixar de fora o principal. O obstáculo mais importante à ação autônoma e à formação autônoma de preferências não é o paternalismo, mas a dominação. Essa é a categoria que deve ser levada centralmente em conta, para a produção de uma reflexão crítica sobre o mundo social. Indivíduos e grupos têm dificuldade de formular e expressar autonomamente suas preferências quando estão sujeitos a relações de dominação.

O conceito de dominação liga a divisão desigual de vantagens à influência diferenciada que uns têm sobre as ações de outros. Em grande parte das discussões da teoria política contemporânea, a questão é tratada a partir da versão neorrepublicana, que anexou o conceito à sua tese da "liberdade como não dominação" (cf. Pettit, 1997; Lovett, 2010). Para os neorrepublicanos, há dominação quando alguém está em condições de interferir, "numa base arbitrária", sobre algumas escolhas que o outro poderia fazer (Pettit, 1997, p. 52). Há um ganho e um retrocesso nessa definição. A ênfase na *possibilidade* de interferir permite identificar a dominação mesmo em situações em que a vulnerabilidade do dominado à interferência não é aproveitada por quem está

em condições de fazê-lo. Mas, por outro lado, a cláusula de arbitrariedade abre espaço para que um grande espectro de interferências seja legitimado. É possível lê-la aderindo à visão liberal do contrato, que transformaria em voluntárias (e portanto não arbitrárias) as mais diferentes relações assimétricas – no trabalho, no casamento, na política.

É mais produtiva a definição de Iris Marion Young, segundo a qual a dominação

> consiste em condições institucionais que inibem ou previnem as pessoas de participar na determinação de suas ações ou das condições de suas ações. As pessoas vivem dentro de estruturas de dominação se outras pessoas ou grupos podem determinar, sem reciprocidade, as condições de sua ação, seja diretamente ou em virtude das consequências estruturais de suas ações (Young, 1990, p. 38).

Entre os ganhos da definição de Young, cumpre destacar a ênfase no caráter *estrutural* das relações de dominação. Para compreender o fenômeno da dominação em qualquer sociedade complexa, é crucial superar os modelos em que "A domina B", sendo A e B indivíduos singulares e sua relação marcada por um elevado grau de voluntarismo. Há uma distribuição de recursos e de possibilidades que determina o fluxo de vantagens e desvantagens entre grupos, de acordo com sua posição social, demarcada por instituições como mercado, família e Estado.

A limitação que as relações de dominação impõem à autonomia não é apenas externa, vinculada ao controle de recursos e à amplitude do cardápio de escolhas factíveis, mas também – e mesmo sobretudo – interna. Como fenômeno estrutural, a dominação se liga à imposição de representações do mundo e valores que favorecem sua própria reprodução. Uma versão particularmente forte dessa percepção se encontra na sociologia de Pierre Bourdieu. A característica central da dominação é o fato de que "o dominado tende a assumir a respeito de si mesmo o ponto de vista dominante" (Bourdieu, 1998, p. 130). Não se trataria, como na noção marxista de ideologia, de uma "falsa consciência", mas da "submissão dóxica" às estruturas de uma ordem social que produzem simultaneamente o mundo social objetivado nas práticas e nas instituições e as estruturas mentais subjetivas (Bourdieu, 1994, p. 126).

É possível questionar a narrativa bourdieuana, observando que a adesão dos dominados às representações dominantes é bem mais nuançada do que parece à primeira vista (Scott, 1985, 1990). Mesmo assim, é inegável que há uma pressão permanente para a acomodação com os pressupostos das instituições vigentes, algo que o próprio Scott destaca e que, na linguagem de Bourdieu, assume a forma da exigência de conformação às regras de cada campo social, destruindo as possibilidades de expressão e de ação próprias dos dominados (cf. Bourdieu, 1979, p. 538). De fato, a teoria de Bourdieu é útil sobretudo para colocar em xeque a dicotomia entre limitações externas e preferências internas, iluminando a profunda interconexão entre o mundo social e as estruturas mentais.

Na teoria política contemporânea, muitas das principais contribuições para a discussão do problema vêm do feminismo. Ao analisar o problema da posição das mulheres em sociedades marcadas pela dominação masculina, o feminismo põe em questão as preferências expressas. Uma mulher pode expressar aceitação em relação à sua posição de inferioridade no casamento, aos padrões dominantes de beleza, ao uso de vestimentas impostas por líderes religiosos ou mesmo à mutilação genital. A expressão dessas preferências deve ser considerada sincera, em circunstâncias nas quais a dissidência é punida com a estigmatização? E, mesmo que o seja, deve ser aceita sem que se investiguem as condições em que as preferências foram produzidas e formuladas?

O que está em questão, no exemplo, é a dominação – e não o paternalismo –, pois são preferências induzidas que mantêm e reproduzem relações que garantem vantagens simbólicas e materiais aos homens, enquanto grupo. O que está em questão não é impedir que preferências sejam desconsideradas (por alguém que adota uma posição paternalista e indica alternativas que seriam superiores), e sim tematizar as condições de formulação das preferências, pelos diferentes indivíduos e grupos, mostrando como relações de dominação enviesam sistematicamente esse processo. Dito de outra forma, não é possível tratar da circulação das preferências sem analisar também a sua produção.

Em particular: (1) há o efeito da privação material, que reduz o horizonte de possibilidades e ambições; (2) há a dificuldade de acesso às ferramentas cognitivas e à informação necessárias para pensar a própria posição no mundo; (3) há a imposição de visões de mundo dos grupos que controlam os instrumentos de difusão das representações do mundo social; e (4) há os custos diferenciados para a adoção de determinadas preferências, de acordo com a posição estrutural dos sujeitos.

O ponto (1) recai na discussão sobre "preferências adaptativas" (Knight e Johnson, 1997), que a fábula da raposa e das uvas ilustra. Não se trata apenas de saber que eu não terei acesso a algo que eu quero, mas de deixar de querer aquilo a que eu não tenho acesso, seja por ação de mecanismos de redução da frustração, seja pelo estreitamento de horizontes gerado por condições de vida adversas. A privação material impõe a necessidade da própria subsistência como imperativo primordial e gera a impressão de que determinados espaços sociais estão vedados de antemão. Melhorias na situação levam à modificação das ambições (o que é captado pela ideia da espiral ascendente das expectativas, segundo a qual uma evolução nas condições de vida faz ampliar as exigências dos mais desfavorecidos) e, além disso, medidas específicas podem se contrapor à tendência. Por exemplo, um dos efeitos esperados de políticas afirmativas, como cotas em universidades, é precisamente ampliar o horizonte de ambições dos integrantes de grupos em posição subalterna, contrapondo-se à tendência à adaptação a um universo reduzido de possibilidades objetivas[13].

[13] Antes das políticas de cotas, financiamento e expansão do sistema universitário, o ensino superior

O ponto (2) é uma condição de possibilidade da formação de preferências consequentes, uma vez que, sem um mínimo de informações adequadas, não é possível se posicionar em relação ao mundo. Mas não se trata apenas de "informação", no sentido factual, avançando para o ponto (3). As representações do mundo social carregam valores, critérios de apreciação, mecanismos explicativos. Famílias, escolas, igrejas e mídias estão entre os sistemas que disseminam tais representações, com diferentes graus de abrangência. O controle concentrado da capacidade de disseminação de tais visões do mundo está na raiz daquilo que Iris Marion Young chamava de "imperialismo cultural". A experiência e a cultura do grupo dominante são universalizadas e os dominados são, ao mesmo tempo e paradoxalmente, marcados por estereótipos e tornados invisíveis (Young, 1990, p. 58-59). São subtraídas ferramentas necessárias à tematização da própria experiência e, portanto, à produção de preferências condizentes com ela.

O ponto (4), por fim, ilustra que as pressões sociais não são uniformemente decididas, mas incidem diferentemente de acordo com a posição na estrutura social. Assim, por exemplo, dada a divisão sexual do trabalho e o peso simbólico do matrimônio, numa sociedade estruturada pela dominação masculina o custo da preferência por sair de um casamento insatisfatório ou mesmo violento costuma ser muito maior para as mulheres do que para os homens. É a "vulnerabilidade diferenciada" de que falava Susan Okin (1989). Por outro lado, a família, como rede de apoios e solidariedades, ainda que tingida por padrões de opressão interna, é mais crucial para mulheres negras e trabalhadoras do que para profissionais brancas, que podem esperar sucesso e independência no mercado de trabalho (Hooks, 2000, p. 38).

É necessário discutir o problema escapando das armadilhas tanto do objetivismo (as preferências reais são identificáveis por um observador externo) quanto do subjetivismo (as preferências reais são aquelas expressas pelos indivíduos). O objetivismo carrega um risco autoritário (presente, por exemplo, na noção de interesse objetivo na tradição marxista, com sua distinção arbitrária entre "classe em si" e "classe para si" e a identificação de uma consciência "verdadeira", oposta a outras, "falsas"). O subjetivismo pode conduzir ao conformismo, em que a adequação ao que está dado é presumida e falta atenção aos elementos de controle e de manipulação. A solução é uma "posição impossível", que exige a capacidade de questionar as preferências subjetivas sem postular a existência de preferências objetivas. Para tanto, as preferências devem ser investigadas não como pontos fixos, mas como processos – e é relevante entender se existem custos excessivos para a adoção de preferências alternativas, se há mesmo a possibilidade de considerá-las e se os sujeitos são capazes de refletir sobre si mesmos,

---

estava fora das expectativas das populações das periferias brasileiras. O protagonista da canção "Vida bandida", de Rappin' Hood (incluída no álbum *Sujeito homem*, de 2001), sonhava "ter estudo/colegial completo". Universidade, nem no sonho. É um exemplo das preferências adaptativas.

suas escolhas e suas circunstâncias.

Ao mesmo tempo, é necessário evitar as ilusões paralelas do atomismo (os indivíduos deveriam ser capazes de produzir suas preferências no vácuo das pressões sociais) e do comunitarismo (a socialização é a fonte incontestável do sentido). É mais produtivo manter a relação entre indivíduo e comunidade como uma tensão que não se resolve, nem na teoria nem na prática social, exigindo permanente negociação.

As visões comunitaristas, como observado antes, dizem que não temos como ter preferências efetivas fora do horizonte dos valores normativos compartilhados. Mas há graus de distanciamento reflexivo, de capacidade de escrutínio crítico sobre as próprias pressões – e essa possibilidade deve ser valorizada como condição para uma agência mais autônoma. Até porque a "comunidade" também inclui relações de dominação no seu interior, quase sempre em prejuízo das mulheres e dos mais jovens.

Foi o que Susan Okin ressaltou, num texto que causou polêmica, desafiando a visão multiculturalista da proteção aos modos de vida minoritários em nome do ideal, liberal, da autonomia individual. Muito da polêmica deriva do fato de que a proteção às culturas minoritárias exige um relativo isolamento diante das influências externas, limitando a exposição a alternativas que fomentam a capacidade de leitura crítica da própria posição (Okin et al., 1999; cf. tb. Phillips, 2007). O caso das comunidades *amish* nos Estados Unidos, sempre lembrado nessa discussão, é um exemplo extremo.

Não é possível pensar num distanciamento completo em relação ao quadro de valores e visões de mundo que informam nossas decisões, como no ideal de uma "objetivação" emancipadora, a "socioanálise" que nos liberaria do nosso inconsciente social, apresentado por Pierre Bourdieu (cf. Bourdieu e Chartier, 2010; para uma crítica, Miguel, 2015). Mas é possível, sim, vislumbrar condições de ampliação da capacidade crítica, pela redução das vulnerabilidades e ampliação do acesso a informações e visões de mundo alternativas.

O que está em questão, porém, não é só, nem mesmo principalmente, a autonomia ou a capacidade de produção autônoma de preferências como um atributo de tal ou qual indivíduo. Para uma crítica consequente dos processos sociais de formação das preferências, é preciso focar nos mecanismos que induzem sistematicamente a opção por determinados tipos de preferência. Trata-se de dar atenção, novamente, à atuação dos aparelhos ideológicos (isto é, formas institucionalizadas de disseminação de valores e de visões de mundo). Dois exemplos são a publicidade comercial (que dissemina a preferência pelo consumo conspícuo, favorece um etos aquisitivo etc.) e a religião (que determina as fronteiras da norma e do desvio)[14].

[14] Ganha relevância aqui a questão do controle da mídia. Os meios de comunicação de massa são os principais difusores das representações do mundo nas sociedades contemporâneas, com forte influência, portanto, sobre as mentalidades e a produção das preferências. A ausência de uma pluralidade de valores e perspectivas no discurso da mídia compromete o acesso à diversidade de "possíveis" que, segundo tento demonstrar neste artigo, é condição para a efetiva ação autônoma.

Mais do que tal ou qual constrangimento individual, o problema é a capacidade diferenciada que os diversos grupos têm de influenciar essas estruturas. A capacidade de influenciar preferências alheias não é "inocente"; essa influência se faz em favor dos próprios interesses. Trata-se de algo crucial para a reprodução dos padrões sociais de dominação. Após indicar o controle dos meios de coerção física e dos meios de produção da riqueza como as bases do poder em qualquer sociedade, Piven e Cloward acrescentam que "essas fontes de poder são protegidas e ampliadas pelo uso desse poder não apenas para controlar as ações de homens e mulheres, mas também para controlar suas crenças" (Piven e Cloward, 1979, p. 1).

Publicidade comercial e religião servem, de novo, como exemplos. Anda bem desgastado o discurso crítico à "sociedade de consumo" e às formas de cooptação e acomodação que ela enseja. Mas continua sendo um discurso merecedor de atenção. A ideia de que o consumo é o caminho para a autorrealização, com o consequente insulamento na vida privada, contribui de forma crucial para a reprodução da ordem capitalista (Gorz, 1988). Já a religião, historicamente, se caracteriza como uma forma de controle das mulheres, que contribui de forma decisiva para reproduzir a dominação masculina, e uma forma de acomodação dos oprimidos, contribuindo para sua subserviência.

O problema, assim, é que alguns têm alto poder de influenciar as preferências alheias e outros estão apenas submetidos a essas influências, graças ao controle diferenciado sobre recursos materiais e simbólicos. Por isso, indicar o paternalismo como o principal adversário a ser enfrentado é formular o problema de uma maneira que impede a sua solução. O antipaternalismo tende a assumir as preferências expressas pelos indivíduos como não problemáticas, exceto quando há coerção aberta. No entanto, as condições para a produção razoavelmente autônoma das preferências são – como visto – bastante mais exigentes. Elas falham quando há, por exemplo, uma condição de privação material, a ausência de informação plural, um baixo desenvolvimento de ferramentas cognitivas ou custos materiais e/ou simbólicos elevados em caso de mudança nas preferências expressas. O debate na literatura feminista sobre o estatuto da adesão "espontânea" de mulheres a ditames sexistas de base religiosa, como o *affaire du foulard* francês ou mesmo a mutilação genital feminina (cf. Nussbaum, 1999, cap. 4), é revelador da complexidade da questão.

Um antipaternalismo consequente deve ser entendido como a busca pela ampliação das condições de produção autônoma de preferências individuais e também coletivas, não como aceitação acrítica da expressão atual delas. Mais importante do que isso, porém, é observar que a distinção paternalismo/antipaternalismo está longe de esgotar o problema. Não apenas as preferências são *sempre* socialmente produzidas, como o são em ambientes em que alguns grupos possuem maior capacidade de transmitir suas visões de mundo e de impor seus valores, em que existem padrões estruturados de silenciamento. Ou seja, a questão central não é o paternalismo, mas a

dominação. Múltiplos mecanismos nas relações de dominação submetem a formação das preferências dos dominados a pressões e constrangimentos por parte dos dominantes. E o que se efetiva não é uma relação paternal (que ocorreria pretensamente em favor do bem-estar do tutelado), mas a busca da redução dos custos da dominação.

A ideia de autonomia é central porque implica tanto a capacidade de que os indivíduos produzam, coletivamente, seus próprios interesses quanto de que renegociem suas identidades e pertencimentos de grupo. "Autonomia" não significa que o *self* paira acima e além das relações sociais que o constituem. Mas também não é uma ilusão, uma vez que não seríamos mais do que um produto do nosso pertencimento comunitário – o "quem sou eu?" descartando o "que objetivos eu escolho?", como no relato de Sandel (1998). Autonomia significa que, embora sejamos seres sociais, somos capazes de desenvolver competências que nos permitem avaliar criticamente as tradições e os valores que herdamos (Barclay, 2000). Entendida como um bem social, necessário à democracia, estabelece a necessidade de universalização dos recursos materiais, informacionais e cognitivos que permitem seu desenvolvimento.

Conclusão

É razoável ver nas relações paternalistas uma forma de dominação. Quem exerce o paternalismo nega ao outro a possibilidade da autodeterminação. Mas ele é uma expressão muito específica, que não compreende todo o amplo espectro das formas de dominação social. Como disse E. P. Thompson, o paternalismo envolve "implicações de calor humano e relações próximas que subentendem noções de valor. Confunde o real e o ideal" (Thompson, 1998, p. 32). O historiador se referia a um problema diferente, recusando a caracterização da relação entre a *gentry* e os trabalhadores pobres na Inglaterra do século XVIII como "paternalista", mas sua observação cabe aqui. Quando afastamos a presunção de que há, por parte de quem exerce a influência, uma preocupação genuína com o objeto da ação, os limites da abordagem centrada no paternalismo se evidenciam.

É mais útil construir o problema como sendo relativo aos obstáculos que a dominação apresenta à autonomia dos agentes – e aí o paternalismo entra como um caso – em vez do contrário. Para tanto, é necessário entender a formação das preferências não só, nem mesmo prioritariamente, no nível dos indivíduos, mas no nível da sociedade, isto é, levando em conta as estruturas (e que grupos as controlam). É possível voltar, aqui, aos exemplos da raposa com as uvas e de Ulisses amarrado no mastro, mobilizados por Jon Elster para ilustrar a inter-relação entre preferências e circunstâncias. A preocupação de Elster, já sabemos, é com a ação individual, com os problemas relacionados à mudança das preferências pessoais no tempo e com os mecanismos de produção de "pré-compromissos" e de restrições autoimpostas (Elster, 2009b). Mas, se pensarmos no mundo social de forma mais ampla, observamos que

temos muitas raposas e poucos Ulisses. Para a maior parte das pessoas, coloca-se como imperativo reduzir suas ambições, adequar-se a um horizonte limitado de possibilidades e adaptar suas preferências diante de circunstâncias que elas não controlam. E alguns poucos têm a possibilidade de alterar as circunstâncias, não só as suas, mas as dos outros.

O que gera essa possibilidade é o controle diferenciado de recursos materiais e simbólicos, estabelecendo assimetrias na influência sobre mercados e Estado e no acesso às posições de autoridade e aos espaços de difusão das representações do mundo social. A desigualdade no acesso à autonomia individual e na participação na autonomia coletiva pode, assim, ser considerada a desigualdade política central, que condensa todas as outras.

Luis Felipe Miguel - Instituto de Ciência Política**,** Universidade de Brasília. E-mail: <luisfelipemiguel@gmail.com>.

Referências bibliográficas

ANDERSON, E. S. "What is the point of equality?". *Ethics*, Chicago, vol. 109, nº 2, p. 287-337, mar. 1999.

BARCLAY, L. Autonomy and the social self. In: MACKENZIE, C.; STOLJAR, N. (eds.). *Relational autonomy:* feminist perspectives on autonomy, agency, and the social self. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BIROLI, F. *Autonomia e desigualdades de gênero*: contribuições do feminismo para a crítica democrática. Rio de Janeiro: Editora da UFF, 2013.

BOURDIEU, P. *La distinction*: critique sociale du jugement. Paris: Minuit, 1979.

_____. *Raisons pratiques*: sur la théorie de l'action. Paris: Seuil, 1994.

_____. *La domination masculine*. Paris: Seuil, 1998.

BOURDIEU, P.; CHARTIER, R. *Le sociologue et l'historien*. Paris: Agone, Raisons d'Agir, 2010.

CONLY, S. *Against autonomy*: justifying coercive paternalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

DAHL, R. A. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

DAWKINS, R. *Deus, um delírio*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 [2006].

DWORKIN, R. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2005 [1985].

ELSTER, J. *Sour grapes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

_____. *Ulises y las sirenas:* estudios sobre racionalidad e irracionalidad. México: Fondo de Cultura Económica, 1989 [1979].

ELSTER, J. *Le désintéressement*: traité critique de l'homme économique, I. Paris: Seuil, 2009a.

_____. *Ulisses liberto*: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. São Paulo: Editora Unesp, 2009b [2000].

FINEMAN, M. A. *The autonomy myth*: a theory of dependency. New York: The New Press, 2005.

GIDDENS, A. *The consequences of modernity*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

GORZ, A. *Métamorphoses du travail*: quête du sens. Critique de la raison économique. Paris: Galilée, 1988.

HAYEK, F. A. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990 [1944].

HOOKS, B. *Feminist theory*: from margin to center. Cambridge (MA): South End Press, 2000 [1984].

KNIGHT, J.; JOHNSON, J. What sort of political equality does deliberative democracy require?. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (eds.). *Deliberative democracy*: essays on reason and politics. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997.

LOVETT, F. *A general theory of domination and justice*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

MARNEFFE, P. "Avoiding paternalism". *Philosophy & Public Affairs*, Princeton, vol. 34, n° 1, p. 68-94, jan. 2006.

MIGUEL, L. F. *Democracia e representação*: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. "Bourdieu e o pessimismo da razão". *Tempo Social*, São Paulo, vol. 27, n° 1, p. 197-216, jun. 2015.

MILL, J. S. *Sobre a liberdade*. Petrópolis: Vozes, 1991 [1859].

_____. *O governo representativo*. São Paulo: Ibrasa, 1995 [1861].

NOZICK, R. *Anarchy, State, and utopia*. New York: Basic Books, 1974.

NUSSBAUM, M. C. *Sex and social justice*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

_____. "Perfectionist liberalism and political liberalism". *Philosophy & Public Affairs*, Princeton, vol. 39, n° 1, p. 3-45, jan. 2011.

OKIN, S, M. *Justice, gender, and the family*. New York: Basic Books, 1989.

OKIN, S, M., et al. *Is multiculturalism bad for women?*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

ORTEGA, F. "O sujeito cerebral e o movimento da neurodiversidade". *Mana*, Rio de Janeiro, vol. 14, n° 2, p. 477-509, out. 2008.

_____. "Deficiência, autismo e neurodiversidade". *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, vol. 14, n° 1, p. 67-77, jan. 2009.

PETTIT, P. *Republicanism*: a theory of freedom and government. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PHILLIPS, A. *Multiculturalism without culture*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

PIVEN, F. F.; CLOWARD, R. A. *Poor people's movements*: why they succeed, how they fail. New York:

Vintage, 1979 [1977].

RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

ROUSSEAU, J.-J. Du contrat social. In: ROUSSEAU, J.-J. *Œuvres complètes*, v. III. Paris: Gallimard, 1964 [1757].

_____. *Emílio ou da educação*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992 [1762].

SANDEL, M. J. *Liberalism and the limits of justice*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

SANTOS, W. G. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SARTRE, J.-P. L'enfance d'un chef. In: *Le mur*. Paris: Gallimard, 1972 [1939].

SCOTT, J. C. *Weapons of the weak*: everyday forms of peasant resistance. New Haven: Yale University Press, 1985.

_____. *Domination and the arts of resistance*: hidden transcripts. New Haven: Yale University Press, 1990.

SUNSTEIN, C. R. *Free markets and social justice*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

_____. *Why nudge?* The politics of libertarian paternalism. New Haven: Yale University Press, 2014.

TAINE, H. "Note sur l'acquisition du langage chez les enfants et dans l'espèce humaine". *Revue Philosophique de la France et de l'Étranger*, Paris, vol. 1, p. 5-23, 1876. Disponível em: <http://fr.wikisource.org/wiki/De_l%E2%80%99acquisition_du_langage_chez_les_enfants_et_dans_l%E2%80%99esp%C3%A8ce_humaine>. Acesso em: 16 jun. 2014.

TAYLOR, C. *A ética da autenticidade*. São Paulo: É, 2011 [2010].

THOMPSON, E. P. *Costumes em comum*: estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998 [1991].

TSAI, G. "Rational persuasion as paternalism". *Philosophy & Public Affairs*, Princeton, vol. 24, n° 1, p. 78-112, jan. 2014.

VAN PARIJS, P. "Why surfers should be fed: the liberal case for an unconditional basic income". *Philosophy and Public Affairs*, Princeton, vol. 20, n° 2, p. 101-131, mar. 1991.

_____. "Basic income capitalism". *Ethics*, Chicago, vol. 102, n° 3, p. 465-484, mai. 1992.

WALZER, M. "The communitarian critique of liberalism". *Political Theory*, Newbury Park, vol. 18, n° 1, p. 6-24, jan. 1990.

YOUNG, I. M. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

Resumo

Autonomia, paternalismo e dominação na formação das preferências

A questão da formação das preferências é ignorada pela maior parte da ciência política. A política seria um espaço apenas de agregação de preferências prévias. A justificativa do pensamento liberal para recusar a crítica da produção das preferências é a ideia de que cada um é o melhor juiz das próprias preferências. Caso não aceitemos isso, estamos caindo no paternalismo, em que a autonomia do agente é ameaçada pela ideia de que um observador externo estará em condições de identificar suas "verdadeiras" preferências mesmo contra sua vontade expressa. Meu argumento aqui é de que a posição antipaternalista está correta, em princípio, mas desloca a discussão. O principal obstáculo à formação autônoma de preferências não é o paternalismo, mas a dominação. Indivíduos e grupos têm dificuldade de formular e expressar autonomamente suas preferências quando estão sujeitos a relações de dominação.

Palavras-chave: preferências; paternalismo; dominação; liberalismo; autonomia

Abstract

Autonomy, paternalism, and domination in preferences formation

Formation of preferences is a question largely ignored by political science. Politics is seen just as a space to aggregate prior preferences. Liberalism justifies the refusal of a critique of preferences production by the idea that each person is the best judge of their own preferences. If we do not accept this, we are falling into paternalism, in which the autonomy of the agent is threatened by the idea that an outside observer will be able to identify their "true" preferences even against her expressed will. My argument here is that the anti-paternalistic position is correct in principle but shifts the discussion. The main obstacle to autonomous preference formation is not paternalism, but domination. Individuals and groups have difficulties to formulate and express their autonomous preferences when they are subject to relations of domination.

Keywords: preferences; paternalism; domination; liberalism; autonomy

Resumen

Autonomía, paternalismo, y dominación en la formación de preferencias

La formación de las preferencias es una cuestión ignorada en gran parte de la ciencia política. La política es vista simplemente como un espacio para agregar preferencias anteriores. El liberalismo justifica el rechazo de una crítica de la producción de las preferencias por la idea de que cada persona es el mejor juez de sus propias preferencias. Si no aceptamos esto, estamos cayendo de nuevo en el paternalismo, en el que la autonomía del agente se ve amenazada por la idea de que un observador externo será capaz de identificar sus preferencias "verdaderas", incluso contra su voluntad expresa. Mi argumento es que la posición anti-paternalista es correcta en principio, pero cambia la discusión. El principal obstáculo para la formación de preferencias autónomas no es el paternalismo, sino la dominación. Los individuos y los grupos tienen dificultades para formular y expresar sus preferencias de manera autónoma cuando están sujetos a relaciones de dominación.

Palabras-clave: preferencias; paternalismo; dominación; liberalismo; autonomía

Resumé

Autonomie, paternalisme et domination dans la formation des préférences

La formation des préférences est une question largement ignorée par la science politique. La politique est perçue comme un espace pour agréger des préférences antérieures. Le libéralisme justifie le refus d'une critique de la production des préférences par l''idée que chaque personne est le

meilleur juge de ses propres préférences. Si nous ne l'acceptons pas, nous tombons dans le paternalisme, où l'autonomie de l'agent est menacée par l'idée qu'un observateur extérieur sera en mesure d'identifier les « vraies » préférences, même contre sa volonté exprimée. Mon argument ici est que la position anti-paternaliste est correcte en principe, mais elle déplace la discussion. Le principal obstacle à la formation autonome des préférences n'est pas le paternalisme mais la domination. Les individus et les groupes éprouvent des difficultés à formuler et à exprimer des préférences autonomes quand ils sont soumis à des rapports de domination.

Mots-clés: préférences; paternalisme; domination; libéralisme; autonomie

Artigo submetido à publicação em setembro de 2014.
Versão final aprovada em junho de 2015.

Privação relativa e ativismo em protestos no Brasil: uma investigação sobre o horizonte do possível

Clarice Mendonça
Mario Fuks

Introdução

Estudos de meados do século XX destacam a percepção de privação relativa como motivação que, associada a outras condições, é capaz de impulsionar a participação em todo tipo de atividades contestatórias, como protestos, rebeliões e revoltas. Nos estudos sobre participação política, a privação relativa vem sendo utilizada para entender situações muito comuns em que somente a privação absoluta, mesmo que extrema, não é capaz de levar o indivíduo a protestar por melhorias. Inversamente, a teoria também é usada para explicar o aumento da participação em protestos em contextos de prosperidade e melhora das condições de vida.

O conceito clássico de privação relativa envolve o reconhecimento de carências em relação a outros e a expectativa de que haja possibilidades para o alcance do objeto ou condição desejados (Runciman, 1966). Os primeiros estudos sobre o tema colocavam foco no sentimento da privação em relação à condição experimentada por outros. A teoria da privação relativa valeu-se, nesse sentido, das descobertas da teoria dos grupos de referência, que postula que o indivíduo é socialmente construído de acordo com os grupos que toma por referência, tanto aqueles dos quais faz parte quanto aqueles aos quais não pertence (Merton, 1970). Em desenvolvimentos posteriores, principalmente na ciência política, o componente relativo passa a referir-se também à comparação que o indivíduo faz entre suas expectativas de ganho ou patamar social em que deseja estar e as respectivas capacidades reais de realização, ou seja, à comparação entre seus desejos e sua situação atual (Santos, 2006; Gurr, 1971). Toma importância, a partir de então, a percepção das possibilidades de realização daquilo que se almeja, o chamado horizonte do possível (Santos, 2006).

A privação relativa foi utilizada por Santos (2006) para entender um quadro de aparente contradição entre os altos níveis de privação, pelos quais passa considerável parcela da população brasileira, e os relativamente baixos níveis de protestos políticos no Brasil. O autor defende que um quadro de inércia social vivido pelo Brasil, caracterizado, de maneira geral, pela perpetuação da concentração de renda e de pessoas, respectivamente, nos extremos superior e inferior, faz com que a magnitude do horizonte do possível seja reduzida: "pode haver inveja, paralisante, mas nenhum miserável

imagina chegar sequer próximo ao topo" (Santos, 2006, p. 174). Se não há expectativas realistas de mudanças significativas, as pessoas tendem a manter seus desejos dentro da modesta pauta do realizável. Quando, entretanto, acréscimos de riqueza são mais equitativamente distribuídos, há um aumento no horizonte de possibilidades e as expectativas de ganho descolam-se da curva dos ganhos reais, adquirindo velocidade própria e maior.

O mecanismo das expectativas crescentes ou da *perfectibilidade contínua e indefinida do homem* (Tocqueville, 2009) explica por que as pessoas, ao perceberem mudanças no fluxo de aquisição material, passam a ter os seus desejos realocados a maiores distâncias dos ganhos reais. Ou seja, ao perceberem maiores possibilidades de mudança, as pessoas tenderiam a demandar ainda mais.

Aqui colocamos o primeiro ponto de investigação a respeito da teoria de Santos (2006) para os protestos (ou ausência deles) no Brasil. O autor elabora sua tese a partir da análise de dados agregados no nível do país, ao longo do tempo, para demonstrar o imobilismo e a relação entre o reduzido horizonte de possibilidades e a ausência de movimentos contestatórios no Brasil. Será essa relação verificável no nível individual? Defendemos que a conversão das condições objetivas em percepção individual é uma componente-chave na explicação do comportamento político. A questão de fundo é que essa passagem da dimensão objetiva para a subjetiva não ocorre de forma automática, nem necessária. A percepção sobre as condições objetivas varia de acordo com um grande número de fatores, incluindo atributos individuais e sociais, não coincidindo muitas vezes com essas próprias condições. Ao testarmos o impacto, no nível individual, da ampliação do horizonte do possível sobre a participação em protestos, seremos capazes de avaliar com maior precisão a relação entre esses dois fenômenos.

A percepção é o mecanismo específico mediante o qual as condições objetivas se convertem em privação relativa, incidindo, portanto, no horizonte do possível. Apesar de depender de condições objetivas, esse fenômeno que combina privação e ampliação do horizonte só é consumado quando essas condições são acompanhadas de mudança na percepção, constituindo as bases subjetivas da privação relativa.

O outro ponto de investigação relaciona-se ao caminho percorrido pela privação relativa até sua tradução em comportamento. O aumento do hiato entre o patamar desejado e as capacidades atuais de realização foi apontado como promotor de maiores propensões ao envolvimento em atividades contestatórias, em especial protestos e rebeliões (Santos, 2006; Gurr, 1971). Os primeiros estudos psicológicos da privação relativa demonstravam que os níveis de insatisfação com a situação vivida eram uma função do sentimento de carências injustas em relação aos outros e que os comportamentos agressivos de toda natureza teriam sua origem na insatisfação (Gurr, 1968). Nesse sentido, a insatisfação seria o fator motivador do comportamento. De acordo com o atual conceito de privação relativa, entende-se que a insatisfação seja um

componente associado à comparação com a situação de outros e à percepção da possibilidade de alcançar melhores condições. As pessoas que se veem em situação de inferioridade e que vislumbram possibilidades de alcançar melhores posições, ou seja, que se encontram em situação de privação relativa, seriam mais insatisfeitas com sua posição e mais motivadas a buscar mudanças. Com isso, fica a questão: a insatisfação confirma-se como um importante fator para entender a relação entre a privação relativa e os protestos?

Este artigo analisa os dados da pesquisa Barômetro das Américas de 2012 representativos para a população brasileira e busca cumprir dois objetivos: avaliar se a relação entre a percepção individual do horizonte de possibilidades e o ativismo em protestos se confirma na realidade brasileira e testar se a interação entre a insatisfação individual e a privação relativa gera maiores níveis de comportamento contestatório. Para isso, na seção "A privação relativa como explicação dos protestos", é apresentado o desenvolvimento do conceito de privação relativa e das teorias que o associam à participação política. Em seguida, são relatados o problema, as hipóteses e a metodologia de investigação. Por fim, apresentam-se os resultados das análises descritivas e multivariadas e as conclusões do estudo.

A privação relativa como explicação dos protestos

O registro mais antigo da utilização do conceito de privação relativa associado à ampliação do horizonte de possibilidades para explicação do comportamento humano é atribuído a Tocqueville (2009), em *O Antigo Regime e a Revolução*, publicado pela primeira vez em 1856. Apesar de não realizar uma elaboração conceitual detalhada do mecanismo da privação relativa, o autor o utiliza para explicar o porquê de a Revolução ter ocorrido especificamente na França.

A partir de análises das condições da França e de outros países da Europa nos momentos que antecederam a Revolução Francesa, Tocqueville conclui que o início de um processo de melhorias de condições é seguido pela ânsia de conseguir mais e maiores mudanças. O autor chega a essa conclusão ao observar que as partes da França que seriam o principal foco da Revolução Francesa são precisamente aquelas em que os avanços em direção à república são mais evidentes ou a derrocada do Antigo Regime já estava mais avançada. Nesses locais, havia mais liberdade, a corveia pessoal (trabalho compulsório para o governo) já havia desaparecido e a cobrança de impostos era mais moderada. Inversamente, precisamente onde o Antigo Regime se fazia mais presente, a população resistiu mais violentamente e por mais tempo à Revolução. De tal forma "que se diria que os franceses consideraram sua posição tanto mais intolerável quanto melhor ela se tornava" (Tocqueville, 2009, p. 194).

Esse modelo explicativo permite considerar uma relação entre o processo de desenvolvimento social vivido pelo Brasil na última década e o ativismo em protestos. Seria de supor, portanto, que acréscimos de riqueza mais equitativamente distribuídos, como vividos na última década no Brasil, seriam seguidos por um movimento no horizonte temporal dos desejos. Isso se traduz, para aqueles que ingressam no fluxo da aquisição material, em expectativas crescentes, um dos componentes motivadores das atividades contestatórias.

O esboço do mecanismo da privação relativa feito por Tocqueville aproxima-se de apenas um eixo do conceito como é utilizado atualmente, o do horizonte do possível (Santos, 2006) ou das expectativas (Gurr, 1971). Esse componente também estava presente, de acordo com Merton (1970), na primeira vez em que a ideia de privação relativa foi operacionalizada em pesquisas sistemáticas, como variável interpretativa interveniente para entender o comportamento, na obra *The American soldier*. A privação relativa, como apresentada na obra que resultou das pesquisas sobre as atitudes e opiniões de oficiais norte-americanos, incluía os conceitos sociológicos de "estrutura social de referência", "padrões de expectativa" e "definições da situação" (Merton, 1970).

Esses três eixos estão presentes na definição de Runciman (1966) sobre privação relativa, pioneiro em apresentar um conceito completo e sistematizado. O autor propõe um esclarecedor esquema lógico das quatro precondições da privação relativa, que tem sido extensamente replicado na literatura sobre o tema e que torna o conceito mais amplo, aplicável a qualquer situação em que se configura um objeto de desejo. Segundo ele, para que um indivíduo esteja em estado de privação relativa, ele: (1) vislumbra um objeto de desejo, (2) não possui esse objeto de desejo, (3) percebe que outras pessoas possuem o objeto desejado, (4) acredita que obter o objeto de desejo seja realizável. A combinação dos três primeiros estágios é necessária para ocasionar a insatisfação com a situação, gerando sensações de injustiça, raiva ou revolta (Runciman, 1966; Merton, 1970; Gurr, 1971).

Com a obra de Gurr (1971), a privação relativa sai da lista de motivações do comportamento violento do campo da psicologia para figurar entre os condicionantes da participação política contestatória. Os estudos da ciência política sobre o efeito da privação relativa sobre os protestos, a partir disso, não colocam foco nos eixos da privação absoluta e da comparação com outros. Assumem, por outro lado, que esses dois fatores estão correlacionados com a insatisfação e que esta sim é a responsável pelo impacto na atividade política. Ao falar de privação relativa, grande parte dos estudos da ciência política está referindo-se à relação da insatisfação individual e da percepção de possibilidades de alcançar melhorias ou expectativas de melhorias.

A privação relativa diferencia-se, entretanto, da inveja social, a percepção de que aquilo que é invejado não é alcançável. Esse entendimento é traduzido pela inclusão do elemento que Santos (2006) tão bem denominou de horizonte do possível, a percepção

de que possa ser possível alcançar a mudança para um estágio superior de vida, envolvendo as percepções individuais do progresso e da mobilidade social.

Interessa-nos aqui especialmente a interação do horizonte do possível com a insatisfação individual. O horizonte do possível, eixo do conceito clássico de privação relativa (Runciman, 1966) que foi assim batizado por Santos (2006), é capaz de fornecer explicações para situações que apresentam ao mesmo tempo uma melhoria das condições de vida e um aumento dos protestos políticos. Para que a insatisfação impulsione a participação em protestos, é necessário que o indivíduo perceba que é possível alcançar melhores condições (Santos, 2006). O impacto da insatisfação individual sobre os protestos é potencializado na presença da percepção dessa possibilidade de diminuir as carências originais, geradoras da insatisfação. O horizonte do possível é então apresentado como uma variável que interage com a insatisfação gerada pela privação relativa, causando assim maiores níveis de participação em protestos. Aquelas pessoas que estão insatisfeitas com certos aspectos da vida sentem-se mais compelidas a participar em protestos quando veem que certos aspectos da vida social estão melhorando. Por isso, esse eixo da privação relativa tem sido usado para explicar por que as pessoas protestam mais à medida que as sociedades se tornam mais justas ou que certas condições objetivas apresentam melhorias significativas.

As análises de Tocqueville embasam as explicações de Santos (2006) para a ausência de rebeliões, no Brasil, fundamentadas na coexistência da modernização e enriquecimento do país, de um lado, e a manutenção das condições precárias de vida de um enorme contingente de pobres. Santos (2006) defende a ideia de que a população brasileira se encontra em inércia social da década de 1990 aos anos 2000. Dados sobre as taxas de atividade econômica por sexo, de escolarização por região e de rendimento médio por pessoas ocupadas são evidências da inércia social: a conservação da distribuição da força de trabalho masculina e feminina, a conservação das distâncias relativas entre as taxas de escolarização das regiões do Brasil e um retrato distributivo do número de pessoas por renda familiar *per capita* praticamente inalterado ao longo da década de 1990. Apesar disso, ou em contraste, as desigualdades na alocação da PEA por classes de salários são enormes. Segundo Santos, essa inércia social, caracterizada pela estagnação dos movimentos de migração entre as classes sociais, tem impacto no ativismo político mediado pela percepção da privação relativa.

O autor afirma, em consonância com Runciman (1966), que a privação relativa é também composta pelo "horizonte do possível", envolvendo um entendimento de que possa ser possível alcançar a mudança para um estágio superior de vida. Por isso, ela envolve também o progresso e a mobilidade social.

Santos (2006) ainda endossa a tese tocquevilliana de que acréscimos de riqueza mais equitativamente distribuídos são seguidos por um movimento no horizonte temporal dos desejos. Ou seja, ao suceder longo período de estagnação, aqueles que ingressam no

fluxo da aquisição material sucumbem a um processo de expectativas crescentes. Quanto maior o ganho, após um período de estagnação, maiores as expectativas e, portanto, maior a taxa de privação relativa.

Santos faz, entretanto, uma qualificação na hipótese de Tocqueville: a mudança no sentido da acumulação e o nível de pobreza precisam ultrapassar certo limiar de sensibilidade social para que o hiato de privação seja percebido. Aquém de certas condições sociais, o horizonte do desejo, ou as expectativas, é ainda visto como inalcançável, não havendo, portanto, estímulo a novas demandas. Nesse contexto, os processos de melhoria de vida observados e a ampliação dos estados de privação relativa não teriam impacto algum sobre a participação em protestos.

Adotamos neste artigo o conceito clássico de privação relativa elaborado por Runciman (1966), que, como vimos, envolve três estágios: vislumbrar um objeto de desejo que não se possui; perceber que outros possuem esse objeto; entender que é possível alcançar esse objeto. O caso brasileiro parece nos oferecer uma oportunidade para testar a teoria da privação relativa. Apesar de o país ter se apresentado na última década como uma das economias mais fortes do mundo, os números do desenvolvimento social são desanimadores. Grande parcela de nossa população ainda vive situações de pobreza ou miséria. Há um forte déficit na prestação de serviços públicos mais básicos, como saúde, educação, transporte, moradia, saneamento, o que impacta significativamente na qualidade de vida das parcelas mais pobres. Sabe-se que o Brasil ainda conta com um dos maiores índices de desigualdade social do mundo, quadro que se repete também no âmbito da participação política. Tal como observado e atestado para o caso norte-americano, as condições socioeconômicas são as principais preditoras da participação política também no Brasil, configurando um quadro em que as vozes da participação política – que chegam aos representantes e instituições – formam um "coro de elite" (Verba, Schlozman e Brady, 2012).

Santos (2006) nos apresenta a combinação da insatisfação com o horizonte do possível como condição capaz de gerar protestos. Em sua análise, a falta do horizonte do possível é a causa do baixo ativismo em protestos no Brasil. As análises de Santos são feitas a partir de dados agregados sobre a mobilidade social e a participação política, somente para o Brasil. Com isso, ele não foi capaz de testar se a percepção do horizonte do possível e a participação política estão associadas na percepção individual. Para investigar essa relação, o presente artigo examina a percepção do indivíduo sobre suas possibilidades de melhorar de vida. Ao escolher o nível individual de análise para o horizonte do possível, acreditamos captar a presença desse mecanismo em indivíduos que de fato reconhecem efeitos da mudança ocorrida no país para sua própria vida. Trata-se de uma especificação do argumento de Santos: existe relação entre a percepção do horizonte do possível e a participação em protestos? A percepção do horizonte do

possível, quando associada à insatisfação com as condições de vida, configura-se como um relevante preditor de protestos políticos no Brasil?

Dados e método

Utilizamos, neste artigo, dados do *survey* Barômetro das Américas de 2012, desenvolvido pelo Latin American Public Opinion Project (Lapop), instituto sediado na Vanderbilt University (EUA). O *survey* é aplicado a cada dois anos e tem o objetivo de medir valores democráticos e comportamento político nas Américas. Sua escolha para utilização no presente artigo se deveu, principalmente, por abranger as variáveis de interesse para análise da participação política e privação relativa. A edição de 2012 para o Brasil tem representatividade nacional para adultos em idade de votar e foi conduzida por meio de entrevistas realizadas entre os dias 1º de março e 18 de abril daquele ano.

As amostras do Barômetro das Américas foram desenvolvidas usando um desenho probabilístico de estágios múltiplos, observando cotas no nível domiciliar. No Brasil, a amostra em 2012 foi de 1.500 indivíduos, com erro amostral de ±2,5%.

Os resultados empíricos deste artigo foram gerados a partir de métodos estatísticos descritivos e multivariados. Dada a natureza qualitativa binária da variável dependente ("Participou de protesto público ou manifestação nos últimos 12 meses?"), a técnica de análise multivariada escolhida foi a de regressão logística, apontada como a mais utilizada para tais tipos de dados (Long e Freese, 2001).

A esfera do horizonte do possível não é contemplada no *survey* com uma questão direta. A *proxy* aqui adotada é constituída a partir de duas perguntas: "Qual era a sua classe social há 8 anos atrás?" e "E hoje, o/a sr./sra. se descreveria como pertencendo à classe…?", e aproxima-se da mensuração feita por Santos (2006), que utilizou dados sobre a mobilidade social para caracterizar a percepção das possibilidades de melhoria de vida. O grupo de pessoas que declararam ter alcançado classes sociais superiores é relevante para a análise do horizonte do possível, pois quem declara ter feito o movimento ascendente muito provavelmente percebe que é possível melhorar de vida na atual conjuntura do país. A partir da comparação entre a classe que o indivíduo declarou ter nos oito anos anteriores à entrevista com a que declara pertencer no presente, foi criada uma variável *dummy*, na qual 1 = subiu de classe e 0 = não subiu de classe.

A insatisfação/satisfação social é aqui operacionalizada pela seguinte pergunta: "Em geral, até que ponto o/a sr./sra. está satisfeito com sua vida?". O objetivo é apreender o descontentamento individual de forma ampla, capaz de englobar diversos tipos de frustração que podem motivar os protestos.

Foram incluídas como controles nos modelos de regressão algumas das principais variáveis que se mostram correlacionadas com a participação em protestos nos estudos mais relevantes sobre a participação política. São elas: anos de estudo, interesse por

política, identificação partidária, eficácia política subjetiva interna e eficácia política subjetiva externa.

Resultados

Apresentamos, nesta seção, os resultados das análises descritivas e os modelos de regressão multivariados. É interessante observar que as taxas de ativismo em protesto sofrem alterações muito pouco significativas de 2006 a 2012 (Tabela 1):

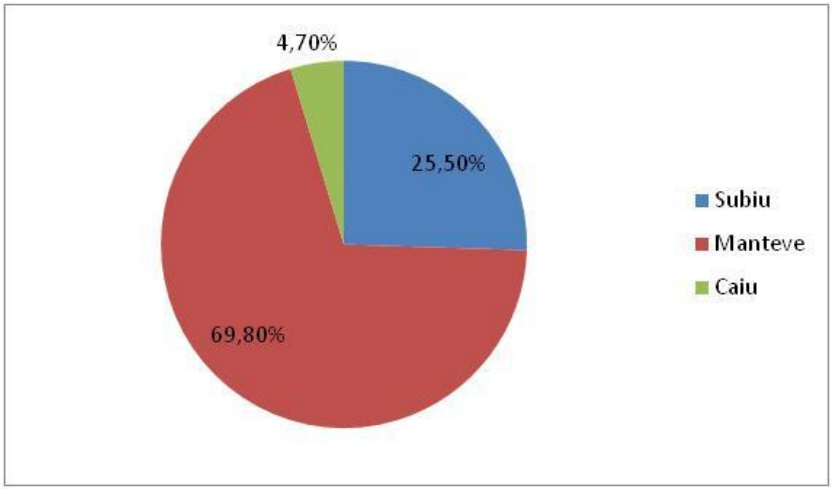
Tabela 1
Frequência e proporção da participação em manifestação ou protesto público nos últimos 12 meses, Brasil, 2006, 2008, 2010 e 2012

	2006*		2008		2010		2012	
	Freq.	**%**	**Freq.**	**%**	**Freq.**	**%**	**Freq.**	**%**
Sim	60	5,09	81	5,71	146	5,94	64	4,62
Não	1.119	94,91	1.337	94,29	2.311	94,06	1.320	95,38
Total	1.179	100	1.418	100	2.457	100	1.384	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Barômetro das Américas – Lapop, Brasil, 2006, 2008, 2010 e 2012.
* A onda de 2006 do *survey* no Brasil foi excepcionalmente aplicada em 2007.

Analisando a percepção de mudança de classe social, observa-se pela Figura 1 que, em 2012, a maior parte das pessoas (quase 70%) declara ter se mantido na mesma classe entre os oito anos anteriores e a data da entrevista. Apesar disso, é considerável o fato de que um quarto dos entrevistados (25,50%) percebeu que mudou para uma classe social superior. Completa esse quadro a relativamente pequena (4,70%) proporção de pessoas que perceberam um movimento de queda entre as classes sociais:

Figura 1
Proporção de pessoas por percepção de mudança de classe social, entre os oito anos anteriores e a data da entrevista, Brasil, 2012



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Barômetro das Américas – Lapop, Brasil, 2012. Observações: 1.384.

Foram elaborados dois modelos de regressão logística tendo a participação em manifestação ou protesto como variável independente, o primeiro sem interações (Tabela 2) e o segundo com os termos interativos das variáveis "insatisfação com a vida" e "mobilidade social" (Tabela 3).

Tabela 2
Razões de chances estimadas por regressão logística para a participação em protesto ou manifestação nos últimos 12 meses, Modelo 1, Brasil, 2012

Variável dependente	Variáveis independentes	Modelo 1 (razões de chances)
Participação em protesto ou manifestação	Subiu de classe social	1,523* (0,424)
	Muito satisfeito com a vida	<referência>
	Pouco satisfeito com a vida	1,681** (0,482)
	Pouco insatisfeito com vida	3,401*** (1,464)
	Muito insatisfeito com a vida	1,136 (1,203)
	Ensino fundamental – até 8 anos de estudo	<referência>
	Ensino médio – de 9 a 11 anos de estudo	1,496 (0,492)
	Ensino superior – 12 ou mais anos de estudo	2,754*** (1,021)
	Interesse por política	1,816** (0,511)
	Identificação partidária	1,235 (0,341)
	Eficácia política externa	0,866** (0,0728)
	Eficácia política interna	1,270*** (0,106)
	Observações	1.384

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Barômetro das Américas, Lapop, 2012.
Observação: Os coeficientes foram transformados em razões de chances (oddsratio). Erros-padrão entre parênteses.
Significância estatística unilateral: *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

De acordo com os resultados do Modelo 1 (Tabela 2), a percepção que se subiu de classe social apresenta relação estatisticamente significativa com o ativismo em protestos. Quem percebe ter mudado para uma classe social superior tem chance 1,5 vez maior de se envolver em protestos do que quem decaiu ou se manteve na mesma classe social, em um nível de significância de 10%. Apesar de modesto, pode-se dizer que esse achado corrobora as teorias da privação relativa que colocam a percepção do horizonte do possível como fator importante para a magnitude da privação relativa e, consequentemente, para a participação em protestos políticos. De fato, os dados confirmam, no nível individual, a associação entre o horizonte do possível e o ativismo em protestos.

A percepção sobre mudança de classe social está em consonância com o que efetivamente ocorreu no Brasil na última década. Partimos da constatação de uma melhora nas condições objetivas de vida de segmentos da sociedade brasileira desde o início dos anos 2000. Caracterizada, principalmente, pela diminuição da miséria, da desigualdade pessoal da renda no país e pelo aumento do poder aquisitivo das classes mais pobres de trabalhadores (Barros et al., 2010; Neri, Souza e Vaz, 2013), essa melhora de condições vem sendo atribuída tanto às políticas governamentais, como o aumento real do salário mínimo, a facilitação do crédito a camadas mais pobres da população, a ampliação do acesso à educação superior pública e os programas de distribuição de renda (Pochmann, 2010), quanto às mudanças na estrutura produtiva do país (Gaulard, 2011).

O mais importante para nossa análise é o simples fato de uma parcela considerável dos brasileiros reconhecer que suas condições de vida melhoraram sensivelmente nos últimos anos. Se os dados objetivos mostram melhorias em indicadores básicos de qualidade de vida e renda, especialmente das populações mais pobres, e se uma parcela significativa da população reconhece que ascendeu de classe social, é bem provável que o fenômeno em curso seja a ampliação do horizonte do possível. Para essas pessoas que detectaram melhorias em suas vidas a ponto de declarar que mudaram para uma classe social mais elevada, é esperado um incremento da percepção de que há condições para alcançar novas conquistas.

Esse aumento das expectativas foi ressaltado por Gurr (1971) como um dos principais fatores que levam os cidadãos a se rebelar contra o *status quo*. De fato, a relação da ascensão social com o ativismo em protestos nos leva a considerar que a privação relativa tem sido uma das condições propícias ao envolvimento nos protestos.

No Modelo 1, outro resultado que chama a atenção pela magnitude e significância é o da satisfação com a vida. Como esperado, a insatisfação relaciona-se com a participação em protestos, tornando-se maiores as chances de participar em protestos à medida que aumentam os níveis de insatisfação. Estar pouco satisfeito com a vida implica em chance 1,7 vez maior de participar em protestos em relação aos muito satisfeitos, a uma significância de 5%. A categoria dos pouco insatisfeitos com a vida é a que apresenta o maior impacto sobre a participação em protestos dentre todo o modelo, com chance 3,4 vezes maior de participar em protestos em relação aos muito satisfeitos, em um nível de significância de 1%.

A relação é tal como suposta pela teoria, com a insatisfação oferecendo motivação para o ativismo em protestos. No entanto, a relação entre a satisfação com a vida e o ativismo em protestos parece não ser linear, pois a taxa deste não continua a subir até a última categoria com a diminuição daquela, perfazendo uma trajetória parabólica. Parece haver um limite de insatisfação para além do qual seu impacto se

inverte, passando a ser desmobilizador do ativismo em protestos, conforme argumentam Santos (2006) e Gurr (1971) a partir da tese do limiar de insensibilidade social.

A situação de extrema insatisfação com a vida parece mesmo ser pouco favorável à participação em protestos. As causas desse fenômeno ainda necessitam ser averiguadas. Pode ser que as pessoas muito insatisfeitas vislumbrem poucas chances de melhoria das suas condições e, por isso, não encontrem motivação para reivindicá-las publicamente. Ou ainda, que essas pessoas estejam mesmo em condições de extrema vulnerabilidade social, em que condições básicas de vida não estão disponíveis, não dispondo dos recursos necessários à participação.

Confirmada a associação entre, de um lado, o horizonte do possível e a insatisfação com a vida e, de outro, a participação em protestos, podemos passar ao segundo objetivo do artigo, que é entender se e como a relação entre as duas primeiras variáveis afeta o ativismo político. A hipótese de estudo nesse ponto é de que o impacto da insatisfação para a participação nos protestos é maior para aqueles que percebem um horizonte do possível. Com isso, esperamos que pessoas insatisfeitas, mas que percebem possibilidades de melhoria, protestem mais que as outras. O Modelo 2 (Tabela 3) apresenta as interações entre o horizonte do possível e a insatisfação com a vida:

Tabela 3
Razões de chances estimadas por regressão logística para variável dependente *participação em protesto ou manifestação* nos últimos 12 meses, Modelo 2, Brasil, 2012

Variável dependente	Variáveis independentes	Modelo 2 (razões de chances)
Participação em protesto ou manifestação	Não subiu de classe*Muito satisfeito com a vida	<referência>
	Não subiu de classe*Pouco satisfeito com a vida	1,695* 0,593
	Não subiu de classe*Pouco insatisfeito com vida	2,528** (1,340)
	Não subiu de classe*Muito insatisfeito com a vida	1,70e-06 (0,00145)
	Subiu de classe social*Muito satisfeito com a vida	1,296
	Subiu de classe*Pouco satisfeito com a vida	0,967
	Subiu de classe*Pouco insatisfeito com a vida	2,978
	Subiu de classe*Muito insatisfeito com a vida	4.457e+06
	Ensino fundamental – até 8 anos de estudo	<referência>
	Ensino médio – de 9 a 11 anos de estudo	1,465 (0,483)
	Ensino superior – 12 ou mais anos de estudo	2,758*** (1,025)
	Interesse por política	1,821** (0,515)
	Identificação partidária	1,259 (0,349)
	Eficácia política externa	0,872* (0,0732)
	Eficácia política interna	1,287*** (0,109)
	Observações	1.384

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Barômetro das Américas, Lapop, 2012.
Observação: Os coeficientes foram transformados em razões de chances (oddsratio). Erros-padrão entre parênteses.
Significância estatística unilateral: *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

A interação entre a ascensão de classe social e a insatisfação não apresentou os resultados esperados pela teoria, segundo a qual os que subiram de classe social e se sentem insatisfeitos com a vida teriam maior propensão ao envolvimento em protestos. Ao contrário do que se esperava, a percepção do horizonte de possibilidades combinada com a insatisfação com a vida não é responsável por um maior ativismo em protestos.

Nenhuma das categorias dentre os que declararam subir de classe social mostra ter relação estatisticamente significativa com os protestos. A relação estatisticamente significativa ocorre somente entre aqueles que não subiram de classe social e se encontram nos níveis de relativa insatisfação com a vida.

Pode ser então, como supôs Gurr (1971), que a relação seja de causalidade indireta da privação relativa, mediada pela insatisfação antes de ter impacto sobre o ativismo em protestos. Para testar essa hipótese seria necessária a utilização de uma medida mais completa e adequada da privação relativa, capaz de captar a existência do hiato entre o real e o desejado. Para tais propósitos, a variável para medir o horizonte do possível precisa ser refinada, de forma a incluir, entre aqueles que realizaram o movimento ascendente, apenas os indivíduos que perceberam a possibilidade de alcançar condições ainda melhores. As limitações do nosso estudo, associadas às variáveis disponíveis, não permitem avançar nessa direção.

Apesar disso, os resultados deste estudo trazem indícios para que seja confirmada a relação entre a privação relativa, modificada pela ampliação do horizonte do possível, e o ativismo em protestos no Brasil. Os que realizaram a ascensão social – e que, portanto, passaram a ter expectativas crescentes – são mais propensos ao ativismo em protestos no Brasil. Esse resultado contraria o senso comum, segundo o qual, controlando-se pelos níveis de satisfação, a ascensão social seria responsável por um maior conformismo com a situação vigente, deixando as pessoas longe do ativismo contestatório. Essa constatação reforça ainda mais a tese de que a ascensão social aumenta a privação relativa, responsável por um maior engajamento em protestos.

Considerações finais

O objetivo deste artigo é examinar a relação entre a privação relativa e o ativismo em protestos. A partir de uma delimitação mais precisa do conceito de privação relativa, tendo como referência os mecanismos que operam no nível individual, buscamos mensurar o efeito do horizonte do possível sobre o ativismo em protestos.

Nossa primeira hipótese foi a de que o horizonte do possível tem impacto relevante sobre a participação. Os resultados indicam que, de fato, a privação relativa apresenta relação positiva com o ativismo em protestos por meio do horizonte do possível.

Os resultados demonstram também que quem conta com níveis intermediários de insatisfação com a vida tem maiores chances de se envolver em protestos que aqueles que se situam nos extremos positivo ou negativo de satisfação. Os extremos de satisfação com a vida parecem ser desmobilizadores do ativismo em protestos. Isso reforça a tese de Santos a respeito do limiar da sensibilidade social, abaixo do qual prevalece a inércia, inibindo o envolvimento político.

A hipótese de que o efeito da insatisfação sobre a participação em protestos é condicionado pelo horizonte do possível não foi comprovada em nosso estudo. A interação entre a ascensão de classe social e a insatisfação não apresentou os resultados esperados pela teoria, segundo a qual os que ascenderam socialmente e se sentem insatisfeitos com a vida teriam maior propensão a participar em protestos. Uma possível explicação para esse resultado é que o padrão da relação entre o horizonte do possível e a insatisfação na produção de efeitos sobre a participação não é de natureza condicional, mas sim o de cadeia de efeitos. Seguindo essa lógica, a ampliação do horizonte do possível desencadearia a insatisfação que, por sua vez, conduziria a um aumento do ativismo político.

Uma contribuição relevante deste artigo, e da agenda de pesquisa que se abre a partir dele, é o deslocamento do foco das condições objetivas para a dimensão subjetiva da privação relativa, a qual só pode ser analisada no nível do indivíduo. Quanto à abordagem fundamentada em dados agregados, um importante avanço na investigação dos determinantes objetivos e subjetivos da participação política seria a realização de estudos comparativos entre países.

Clarice Mendonça - Mestra pelo Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: <claricecm@gmail.com>.

Mario Fuks - Professor do Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: <mariofuks@gmail.com>.

Referências bibliográficas

BARROS, R. P., et al. *Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil* [online], Ipea, Texto para Discussão, nº 1.460, Rio de Janeiro, jan. 2010. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1460.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2013.

GAULARD, M. "Balance sobre la cuestión de las desigualdades en Brasil". *Problemas de Desarrollo,* p. 111-134, jul.-set. 2011.

GURR, T. R. "Psychological factors in civil violence". *World Politics*, vol. 20, nº 2, p. 245-278, jan. 1968.

_____. *Why men rebel*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1971.

LONG, J. S.; FREESE, J. *Regression models for categorical dependent variables using stata*. Texas: Stata Press, 2001.

MERTON, R. K. *Sociologia:* teoria e estrutura. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.

NERI, M.; SOUZA, P. F.; VAZ, F. *Pobreza e desigualdade:* duas décadas de superação. Primeiras análises Ipea da PNAD 2012 [online]. Comunicado Ipea 159, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159_apresentacao.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2013.

POCHMANN, M. "Novo padrão de mudanças sociais no Brasil". *Nueva Sociedad.* Edição especial em português, p. 109-133, dez. 2010.

RUNCIMAN, W. G. *Relative deprivation and social justice*: a study of attitudes to social inequality in twentieth-century England. Berkeley: University of California Press, 1966.

SANTOS, W. G. *Horizonte do desejo:* instabilidade, fracasso coletivo e inércia social. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TOCQUEVILLE, A. *O Antigo Regime e a Revolução*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

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

_____. *The unheavenly chorus:* unequal political voice and the broken promise of American democracy. Princeton: Princeton University Press, 2012.

Resumo

A privação relativa e o ativismo em protestos no Brasil: uma investigação sobre o horizonte do possível

Este artigo analisa a relação entre a privação relativa e a participação política em protestos no Brasil, buscando entender o papel específico da percepção da ampliação do horizonte de possibilidades para o comportamento político contestatório. A privação relativa é aqui entendida como "resultado de uma percepção de carências, relativas a outros que não as sofrem, carências que não deveriam existir ou que podem desaparecer" (Santos, 2006, p. 148). O hiato entre o lugar social ocupado e o patamar que o indivíduo avalia que pode alcançar se intensifica quando ocorre a ampliação do horizonte de possibilidades, ou seja, da percepção de que essa progressão na condição de vida é factível. Quanto maior o hiato, maior a probabilidade de envolvimento em protestos (Gurr, 1971). A partir dos dados do *survey* Barômetro das Américas 2012, constatou-se que a ampliação do horizonte do possível está de fato relacionada ao ativismo em protestos, corroborando a hipótese de que a privação relativa, na recente história do Brasil, tem influência importante sobre o ativismo político.

Palavras-chave: privação relativa; protestos; horizonte de possibilidades; participação política

Abstract

The relative deprivation and the activism in protests in Brazil: an investigation about the horizon of possibilities

This article analyzes the relationship between relative deprivation and political participation in protests in Brazil, seeking to understand the specific role of the widening of the horizon of possibilities for contesting political activism. The relative deprivation is here understood as "the result of a perception of needs, comparing to others that don't have them, needs that should not exist or that may disappear" (Santos, 2006, p. 148). The gap between the social place one occupies and the level a person assesses that can be reached intensifies when there is expansion of the horizon of possibilities, in other words, the perception that this progression in living conditions is

feasible. The larger the gap, the greater the likelihood of engaging in protests (Gurr, 1971). Using Americas Barometer 2012 survey, it was found that the expansion of the horizon of possibilities is in fact related to activism in protests, supporting the hypothesis that the relative deprivation, in the recent history of Brazil, has important influence on political activism.

Keywords: relative deprivation; protests; horizon of possibilities; political participation

Resumen

La privación relativa y el activismo en protestas en Brasil: una investigación sobre el horizonte de lo posible

En este artículo se analiza la relación entre la privación relativa y la participación política en las protestas en Brasil, buscando entender el papel específico de la percepción de ampliar el horizonte de posibilidades para la conducta política contestataria. La privación relativa se entiende aquí como "el resultado de unas deficiencias percibidas en relación a los demás, deficiencias que no deberían existir o que puedan desaparecer" (Santos, 2006, p. 148). La brecha entre el lugar social ocupado y el nivel que el individuo estima que puede alcanzar se intensifica cuando hay expansión del horizonte de posibilidades, es decir, de la percepción de que esta progresión en las condiciones de vida es factible. Cuanto mayor sea la diferencia, mayor es la probabilidad de participar en protestas (Gurr, 1971). A partir de los datos del estudio Barómetro de las Américas 2012, se encontró que la expansión del horizonte de lo posible está en relación con el activismo en las protestas, una confirmación a la hipótesis de que la privación relativa, en la historia reciente de Brasil, tiene una influencia importante en el activismo político.

Palabras clave: privación relativa; protestas; horizonte de lo posible; participación política

Resumé

La privation relative et l'activisme dans les manifestations au Brésil: une enquête sur l'horizon du possible

On analyse, dans cet article, la relation entre la privation relative et la participation politique lors de manifestations au Brésil, en cherchant à comprendre le rôle particulier de la perception de l´élargissement de l´horizon de possibilités sur le comportement politique contestataire. La privation relative est ici comprise comme "le résultat de la perception de manques, concernant d´autres personnes qui ne les ressentent pas, des manques qui ne devraient pas exister ou qui peuvent disparaître" (Santos, 2006, p. 148). L´écart entre le lieu social qu´occupe l´individu et le niveau qu´il estime pouvoir atteindre s´intensifie quand se produit l´élargissement de l´horizon de possibilités, c´est-à-dire quand il perçoit que cette progression de condition de vie est possible. Plus l´écart est grand, plus la probabilité de participer à des manifestations augmente (Gurr, 1971). À partir des données du sondage Barômetro das Américas 2012, on a constaté que l´élargissement de l´horizon du possible est, en fait, lié à l´activisme dans les manifestations, ce qui corrobore l´hypothèse selon laquelle la privation relative, au cours de l´histoire récente du Brésil, a une grande influence sur l´activisme politique.

Mots-clés: privation relative; manifestations; horizon de possibilités; participation politique

Submetido à publicação em dezembro de 2014.
Aprovado para publicação em maio de 2015.

Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais

Viviane Petinelli

Introdução[1]

O Brasil contemporâneo não apenas dispõe de diversas arenas participativas, como também estas integram o processo de um amplo e diversificado conjunto de políticas públicas. Esses espaços proporcionam tanto interfaces de participação individuais, como ocorre nos casos das ouvidorias, quanto interfaces coletivas, como são os casos das audiências públicas, do Orçamento Participativo (OP) e do Plano Diretor Municipal (PDM) no nível local e dos conselhos gestores e das conferências de políticas públicas nas três esferas da Federação.

A emergência e a incorporação dessas experiências democráticas ao processo de políticas tiveram início no final da década de 1980, impulsionadas pela Constituição Democrática de 1988 (doravante CF/88) e pelos governos democráticos que se seguiram a ela. Por meio do discurso neoliberal de superação do modelo intervencionista de Estado, de um lado, e de projetos democrático-participativos, de outro, novas relações políticas e institucionais entre atores estatais e não estatais surgiram e novos canais e instituições participativas foram criados no âmbito de diversas políticas setoriais.

O compartilhamento e a transferência de competências do governo central para os subnacionais e para o mercado e a sociedade civil, somados à proliferação de interfaces de participação social, trouxeram implicações para o processo de políticas. Essas iniciativas alargaram o leque de atores envolvidos direta e indiretamente nesse processo, o que, por sua vez, tornou-o, em alguma medida, mais plural e, por conseguinte, mais democrático e inclusivo. Por outro lado, a ampliação da participação em densidade e diversidade tornou o processo de políticas mais disputado e mais conflitivo em diversas áreas, aumentando, consequentemente, os custos de coordenação e de tomada de decisão para os atores estatais.

Tal reconfiguração do processo de políticas públicas trouxe novos desafios teóricos e empíricos para as investigações acerca da formação e das mudanças nas políticas. Em

[1] Este artigo trata da primeira parte da tese entitulada "Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR", defendida e aprovada no dia 6 de junho de 2014, junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

um contexto mais descentralizado, participativo e plural, estas resultariam de interesses e ideias de atores políticos, burocratas, grupos de interesse econômico, *experts* e mídia, negociados e discursivamente apresentados em arenas diversas de interlocução e tomada de decisão, sob regras e procedimentos institucionais e contextos políticos e socioeconômicos distintos. No processo de políticas públicas, portanto, interesses e/ou ideias dos atores individuais e coletivos consistiriam fontes das políticas, os quais, apresentados em espaços de discussão e tomada de decisão, seriam constrangidos pelo conjunto de regras e procedimentos destes – desenho institucional – e pela dinâmica política entre os grupos de atores estatais e não estatais neles presentes. Dessa forma, análises a respeito das políticas públicas deveriam levar em consideração todos esses aspectos, controlados ou variando, para apontar e explicar seus resultados e a efetividade deles.

No âmbito do Executivo federal brasileiro, essa configuração mais democrática do processo de políticas resulta, dentre outros fatores, da realização de conferências de políticas públicas a respeito de um extenso e variado conjunto de políticas setoriais. Convocadas por ato normativo do presidente da República, de ministros ou de conselhos gestores, essas instituições participativas têm sido realizadas, notadamente, para agendar novas questões públicas, propor novas ações e avaliar propostas governamentais a ser implementadas e/ou em execução no momento do encontro (Souza, 2012). Discutidas e apreciadas por um amplo e diversificado leque de atores estatais e não estatais em múltiplos encontros sequenciais nos níveis subnacional e nacional, essas propostas têm sido encaminhadas para as instituições competentes a fim de ser incorporadas nas respectivas políticas.

As conferências, portanto, têm constituído um espaço de discussão de velhas e novas políticas governamentais e integrado um processo decisório mais amplo – o de formação da agenda – que envolve múltiplos e variados atores e instituições hierarquicamente ordenadas e interdependentes entre si. Como corolário, os resultados dessas arenas participativas, e, portanto, a efetividade delas, estão condicionados a aspectos político-institucionais decorrentes do processo de políticas públicas, quais sejam, arcabouço institucional legal e dinâmica política da política pública que elas debatem, além de ser impactados por fatores diretamente associados ao processo conferencial, como o desenho institucional que as conferências assumem.

Tal complexidade de avaliação da efetividade das conferências no que se refere a impacto sobre as políticas públicas justifica, em certa medida, as poucas contribuições da literatura nacional (e internacional) sobre o tema. De modo geral, quando tratam de efetividade, as investigações interpretam-na enquanto qualidade deliberativa e nível de inclusão política e de pluralidade participativa, a partir da análise do desenho institucional desses espaços (Pires, 2011).

As exceções a esse respeito constituem as análises de Pogrebinschi (2013), Pogrebinschi e Santos (2011), Avritzer (2013) e Petinelli (2011, 2013). Os primeiros

mostram que parcela das propostas aprovadas nessas arenas tem subsidiado os decretos presidenciais e os projetos de lei elaborados por deputados federais e senadores desde a redemocratização do país, enquanto os segundos apontam evidências de que uma quantidade média de recomendações tem sido traduzida em ações pelo governo após a realização das conferências. Não obstante, ainda se carece de um modelo que mensure e explique os efeitos das recomendações aprovadas nas conferências sobre os programas das respectivas políticas.

Este artigo se coloca como uma tentativa de preencher a primeira lacuna, propondo um método para aferir a capacidade de influência de conferências sobre as respectivas políticas setoriais pela comparação entre o conteúdo das propostas nelas aprovadas e o conteúdo dos programas elaborados após o processo conferencial. Por capacidade de influência, entende-se o grau de incorporação das propostas aprovadas nos programas das respectivas políticas.

A capacidade de influência das conferências foi observada para uma amostra de seis conferências inéditas, selecionadas a partir de três critérios: coalizão governativa no poder, vontade/disposição política e caráter e edição da conferência. Cada coalizão e ator político apresentam um conjunto de preferências e prioridades políticas que moldam a agenda de políticas públicas. Para controlar os efeitos dessas variáveis sobre a capacidade de influência das conferências, escolheram-se somente conferências realizadas pelo governo Lula, convocadas por decreto presidencial e organizadas por ministérios liderados por atores políticos, membros do PT ou de partidos de esquerda, cuja participação consiste em importante bandeira política.

Além disso, tomou-se o cuidado de manter constante o caráter e a edição da conferência, de modo a controlar os efeitos da previsão legal e do aprendizado, respectivamente, sobre a capacidade de influência das conferências de políticas examinadas. Em decorrência, foram selecionados apenas processos consultivos, realizados pela primeira vez na respectiva área de política pública.

Da aplicação desses critérios, chegou-se às seguintes conferências: a 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca (doravante 1ª CAP), a 1ª Conferência de Cidades (1ª Concidades), a 1ª Conferência de Meio Ambiente (doravante 1ª CMA), a 1ª Conferência de Esporte (1ª CE), a 1ª Conferência de Políticas para Mulheres (doravante 1ª CPM) e a 1ª Conferência de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (1ª CPIR). O debate e o processo decisório nesses seis encontros foram baseados em um caderno de sugestões, elaborado pelo ministério ou secretaria especial competente, o qual continha propostas gerais para a respectiva política setorial.

Posto isso, as recomendações finais de cada conferência examinada foram classificadas em propostas sugeridas, quando encaminhadas junto ao caderno-base, ou inéditas, quando elaboradas ao longo do processo conferencial. A capacidade de influência de cada tipo de proposta foi aferida separadamente e, da comparação entre

elas, foi mensurada a capacidade real de influência das conferências, dada pela proporção de recomendações inéditas incluídas sobre o total incorporado.

Dos processos conferenciais cuja porcentagem de recomendações inéditas incorporadas pelo governo em relação ao total de recomendações incluídas foi superior a 70%, resultaram políticas com forte cunho societário[2], enquanto das conferências cuja porcentagem de recomendações inéditas incluídas foi inferior a 30% do total de propostas aprovadas derivaram ações com forte lastro governamental. As políticas resultantes de uma quantidade percentual equilibrada de propostas inéditas e sugeridas (31%-70%) foram consideradas partilhadas, de cunho governamental e societário.

Este artigo está organizado em três seções, para além desta Introdução e das Considerações Finais. Na primeira, "Desenho institucional da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR", descreve-se o desenho institucional dos seis processos conferenciais aqui examinados, quais sejam, 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, no que se refere às etapas e aos espaços de participação e ao método de seleção e à composição de participantes destes. Em seguida, em "Metodologia de análise da capacidade de influência de conferências sobre as respectivas políticas setoriais", apresenta-se o método proposto para aferir a capacidade de influência das conferências sobre os programas das respectivas políticas setoriais. Na última seção, "Aferindo a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR sobre as respectivas políticas setoriais", mensuram-se e examinam-se os resultados obtidos para a capacidade total e real de influência das 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e se apontam os efeitos destas em termos de conteúdo das políticas públicas.

Desenho institucional da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR

Embora as conferências não constituam arranjos participativos recentes no Brasil, somente na última década elas se tornaram importantes espaços de interlocução e tomada de decisão conjunta entre governo e sociedade civil em grande parcela das políticas setoriais no nível nacional. Dentre as políticas que passaram a ser debatidas em conferências, estão a de aquicultura e pesca, a urbana, a de meio ambiente, a de esporte, as políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial. Para todas elas, o

[2] Vale ressaltar aqui que a adoção do termo "societário" para distinguir as propostas advindas do próprio processo conferencial das sugestões encaminhadas pelos setores do governo federal não busca desconsiderar nem mostrar desconhecimento quanto à heterogeneidade dos atores que as propõem. Sabe-se que estas decorrem de uma diversidade de grupos não só da sociedade civil como também estatais. No entanto, a aprovação destas exige parecer positivo da maioria dos delegados participantes e, em todos os processos conferenciais analisados, a maioria dos delegados representava a sociedade civil. Daí denominá-las propostas com forte cunho societário: mesmo não tendo sido sugeridas por atores societais, elas foram aprovadas por estes.

primeiro processo de conferências foi realizado no primeiro mandato do ex-presidente Lula (2003-2006) e já foi seguido por, pelo menos, outras duas conferências[3] (Brasil, 2013a). Ademais, todas elas apresentaram o objetivo de propor diretrizes para a respectiva política setorial. De forma distinta, porém, a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e a 1ª CPIR assumiram desenhos institucionais particulares, conforme mostrado a seguir.

1ª Conferência de Aquicultura e Pesca

A 1ª CAP aconteceu no período de junho a novembro de 2003. Nos meses de junho a outubro, foram realizados 27 encontros nos estados e no Distrito Federal e, de 25 a 27 de novembro de 2003, ocorreu a etapa nacional. As conferências estaduais e a nacional foram organizadas por um Grupo de Trabalho, composto por membros da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (doravante Seap) e das principais organizações da sociedade civil vinculadas a essa política setorial. Todos esses encontros tiveram como objetivo discutir e propor diretrizes para o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca a ser implementado pela Seap no primeiro mandato de Lula (2003-2006) (Brasil, 2003a, 2003b, 2003c).

Esse plano serviu como texto-base de discussão na 1ª CAP. Ele foi elaborado pela Seap e foi composto por 94 propostas relativas às estratégias e metas para a Política de Aquicultura e Pesca, e a oito eixos temáticos, a saber: (1) Participação; (2) Sustentabilidade das atividades de aquicultura e pesca; (3) Estruturação do setor de aquicultura; (4) Estruturação da pesca oceânica, continental e costeira; (5) Políticas sociais para o setor da aquicultura e pesca; (6) Políticas de crédito; (7) Política de desenvolvimento tecnológico; e (8) Produção e Fome Zero (Brasil, 2003c). Essas propostas foram discutidas por 5.280 representantes estatais e não estatais ao longo do processo conferencial. Os representantes do Poder Executivo e do Legislativo municipal, estadual e federal e do Ministério Público foram indicados pelas respectivas autoridades institucionais, ao passo que os representantes societais foram eleitos, inicialmente, em assembleias de base, realizadas por sindicatos, movimentos e associações de pescadores artesanais e de empresários da pesca e da aquicultura, por entidades estaduais de defesa do consumidor e instituições de pesquisa e entidades não governamentais estaduais com atuação no setor e, nos encontros estaduais, na plenária final entre seus pares. No total, foram eleitos 953 delegados e delegadas para participar da conferência nacional.

[3] As outras conferências de aquicultura e pesca foram realizadas em 2006 e 2009, as de cidades, em 2005, 2007, 2010, 2012, os encontros de esporte foram organizados em 2006, 2009 e 2013, as conferências sobre meio ambiente em 2005, 2008 e 2013, os encontros sobre políticas para mulheres foram realizados em 2007 e 2012 e as conferências de promoção da igualdade racial, em 2009 e 2013 (Brasil, 2013a).

Nessa etapa, a participação dos delegados e dos convidados se deu em cinco momentos: na plenária inicial, em plenárias regionais, em Grupos de Trabalho (GTs), em plenárias temáticas e na plenária final. Do extenso debate e processo decisório desenrolados nesses espaços, resultaram 175 propostas relacionadas aos pressupostos e estratégias do projeto político e à participação social nessa política, à estruturação e desenvolvimento do setor de aquicultura e pesca, e a políticas sociais para os trabalhadores desses setores. Esse leque de recomendações foi reunido para compor o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, a ser encaminhado ao presidente da República (Brasil, 2004a).

1ª Conferência de Cidades

A 1ª Concidades aconteceu entre os meses de julho e outubro de 2003 nos níveis local, estadual e nacional. Os encontros municipais ou regionais foram realizados do início de julho até 15 de agosto e foram seguidos pela etapa estadual, cuja data-limite de realização foi 28 de setembro. Um mês depois, de 23 a 26 de outubro, aconteceu a conferência nacional. No total, foram 1.430 conferências municipais, 150 encontros regionais, 26 conferências estaduais e uma no Distrito Federal. Todos esses encontros foram organizados por uma Comissão Preparatória e por uma Coordenação Executiva, compostas por representantes governamentais e por representantes das diversas organizações da sociedade civil. Em todos eles, ademais, os objetivos foram o de propor princípios e diretrizes para a construção de uma política democrática e integrada para as cidades e o de avaliar os programas em andamento e as legislações vigentes a esse respeito (Brasil, 2003e).

O debate e o processo decisório nas 1.580 conferências locais e 27 conferências estaduais foram referenciados por um caderno-base, elaborado por uma equipe técnica do Ministério das Cidades (doravante MCidades). Este foi composto por 100 sugestões de propostas para três grandes eixos temáticos: "Gestão Democrática e Conselho das Cidades", "Princípios e Diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano" e "Ações e Prioridades para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano" (Brasil, 2003f, 2003g). Essas propostas foram discutidas por dezenas de milhares de cidadãos e cidadãs, selecionados, por meio de eleição e indicação – exclusivamente para os representantes estatais – para participar das etapas estaduais e nacional. Nesta última, 2.510 delegados e delegadas participaram por meio de mesas de debates, grupos de trabalho (GTs) e plenárias.

Da discussão e tomada de decisão destes, resultaram 298 recomendações, relativas à organicidade do conselho nacional, aos princípios e diretrizes do PNDU e às ações e prioridades dessa política (Brasil, 2003e). Esse conjunto de propostas foi reunido em um único documento e encaminhado para o presidente da República e o MCidades para servir como "referências balizadoras e orientadoras das ações do mesmo e das

formulações das políticas setoriais bem como da primeira proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano" (Brasil, 2004b, p. 9).

1ª Conferência de Meio Ambiente

A 1ª CMA foi realizada de setembro a novembro de 2003. De 15 de setembro a 5 de novembro, aconteceram 27 pré-conferências nacionais nos estados e no Distrito Federal, as quais foram seguidas pelo encontro nacional entre 28 e 30 de novembro. Todos os encontros foram organizados por uma Comissão Organizadora, formada por representantes governamentais e de diversas organizações da sociedade civil, e tiveram como objetivo propor diretrizes para o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (doravante Sisnama) (Brasil, 2003h, 2003i).

As diretrizes básicas do Sisnama compuseram o caderno-base de discussão da 1ª CMA. Esse caderno foi elaborado por uma equipe técnica do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e composto por 109 propostas sugeridas relativas a seis eixos temáticos. Foram discutidos o Sisnama, a política de recursos hídricos, a de biodiversidade, a política de agricultura, pecuária, recursos pesqueiros e silvicultura, o meio ambiente urbano e a infraestrutura, e as mudanças climáticas (Brasil, 2003j).

Esse conjunto de diretrizes foi debatido por atores estatais e societais diversos, os quais participaram livremente nos encontros estaduais e foram eleitos como representantes nessa etapa para o encontro nacional. Em ambas as etapas, a participação desses atores aconteceu em três momentos subsequentes: a plenária de abertura, os GTs e a plenária final. Nesses espaços, esses atores aprovaram 644 propostas relativas aos seis eixos temáticos propostos (Brasil, 2003i). Todas as diretrizes aprovadas foram encaminhadas ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) para servir como base do Plano de Ação 2004-2007.

1ª Conferência de Esporte

A 1ª CE aconteceu no período entre março e junho de 2004. Em março e abril, foram realizadas 60 conferências municipais e 116 encontros regionais, envolvendo 873 municípios brasileiros. Esses encontros foram seguidos por 26 conferências estaduais e 1 no Distrito Federal, organizadas em abril e maio. A etapa nacional aconteceu entre 17 e 20 de junho de 2004. Todos os encontros foram organizados por uma comissão, composta por representantes governamentais e do Poder Legislativo, de entidades nacionais de administração do esporte, tais como o Comitê Olímpico Brasileiro e a Confederação Brasileira de Futebol, e por representantes de organizações da sociedade civil, dentre elas, sindicatos, conselhos de educação física, entidades estudantis e movimentos sociais.

A 1ª CE teve como objetivo democratizar e propor diretrizes para a política nacional de esporte e lazer. Nesse sentido, o Ministério do Esporte (ME) elaborou um texto-base, composto por 119 propostas a respeito de oito temas distintos (Brasil, 2004d). Os temas tratados compreendiam os princípios, diretrizes e objetivos da política nacional de esporte, suas três dimensões: esporte de alto rendimento, esporte como lazer e esporte educacional, e aspectos legais e estruturais dessas três modalidades (Brasil, 2004f).

Esse caderno-base foi debatido por cerca de 83 mil pessoas, dentre as quais, 861 foram eleitas a partir de consenso, de votação nominal ou de votação por chapa como representantes governamentais e sociais no encontro nacional. Nessa última etapa, delegados e delegadas participaram de plenárias (inicial e final), de mesas de debates e grupos de trabalho. Da discussão e tomada de decisão nesses espaços, derivaram 103 propostas, sendo que 35 delas propunham a criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e, nesse sentido, tratavam dos princípios, diretrizes e objetivos desse sistema. Esse leque de propostas foi encaminhado ao Ministério do Esporte (ME) para balizar a formulação dos programas e ações desse ministério para os anos seguintes.

1ª Conferência de Políticas para Mulheres

A 1ª CPM foi realizada entre março e julho de 2004 nos níveis local, estadual e nacional. No total, foram mais de 2 mil conferências municipais e 27 encontros estaduais realizados previamente à conferência nacional, entre 15 e 17 de julho. Esses encontros foram organizados por uma comissão, composta paritariamente por membros do conselho de políticas para mulheres e por representantes da Secretaria de Políticas para Mulheres de cada nível da Federação. Todos esses encontros tiveram como objetivo elaborar um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM) e avaliar as políticas desenvolvidas, até aquele momento, pela Secretaria de Políticas para Mulheres (Brasil, 2004g).

O processo de discussão e tomada de decisão nos mais de 2 mil encontros da 1ª CPM se deu com base no documento: "Propostas de Diretrizes para uma Política Nacional para as Mulheres – PNM", formulado pela Secretaria de Políticas para Mulheres (doravante SPM) em parceria com o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (Brasil, 2004h). Esse texto-base foi composto por 41 recomendações, divididas em uma parte introdutória e em cinco eixos temáticos. Foram eles: enfrentamento da pobreza, políticas de promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres, educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade de gênero, direitos humanos das mulheres e segurança contra violência à mulher. Nenhuma sugestão relativa a natureza, princípios e diretrizes da Política Nacional (parte introdutória) foi encaminhada pela SPM para apreciação na 1ª CPM (Brasil, 2004g).

Esse conjunto de sugestões foi discutido por cerca de 120 mil atores políticos e sociais, dos quais 1.787 foram eleitos como representantes para participar da conferência nacional. Nessa e nas demais etapas, esses atores participaram de plenárias, painéis temáticos e GTs, tal como observado na 1ª CE. Dos debates nesses espaços, foram aprovadas 137 recomendações quanto a natureza, princípios e diretrizes da política nacional, de políticas sociais e dos direitos humanos das mulheres (Brasil, 2004g). Essas propostas foram sistematizadas em um único documento para servir como subsídio para o I PNPM.

1ª Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

A 1ª CPIR aconteceu no primeiro semestre de 2005 com o propósito de construir o Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Planappir). O Planappir foi discutido em 1.332 encontros municipais, abertos a toda a população, em 26 conferências estaduais e 1 no Distrito Federal e na conferência nacional, realizada de 30 de junho a 2 de julho de 2005, a partir de um caderno-base, elaborado por uma comissão, composta por representantes governamentais e de organizações da sociedade civil (Brasil, 2005c). Esse caderno foi composto por 73 sugestões sobre 12 temas distintos. Parte das propostas tratava de políticas de trabalho e desenvolvimento econômico, de educação, de saúde e de políticas sobre diversidade cultural. Outras diziam respeito a direitos humanos, segurança pública e a ações específicas para comunidades remanescentes de quilombos, população indígena, juventude negra e mulher negra. As demais se referiam a aspectos políticos, religiosos e institucionais dessa política (Brasil, 2005c).

Esse leque de propostas foi discutido por aproximadamente 92.750 cidadãos e cidadãs, dos quais 2.643 foram eleitos nos encontros estaduais para participar na etapa nacional. Nesse último encontro, os atores participaram de seis momentos subsequentes: plenária de abertura, palestras, painel de diálogo, painéis simultâneos, GTs e plenária final. Neles, as diretrizes sugeridas pela comissão organizadora foram debatidas e novas propostas emergiram e foram apreciadas. Desse processo, 1.055 recomendações foram aprovadas em relação aos 12 eixos temáticos mencionados (Brasil, 2005c). Esse conjunto de propostas foi reunido e encaminhado para a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) para subsidiar a elaboração do Planappir.

Não obstante a variação no desenho institucional da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, delas resultou um caderno de recomendações, cunhado a partir de um texto-base com propostas sugeridas pela instituição governamental competente, o qual retornou a esta para servir como referência para seu plano de ação nos anos seguintes. Tendo isso em mente, na próxima seção, apresenta-se o método delineado para aferir a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas setoriais.

Metodologia de análise da capacidade de influência de conferências sobre as respectivas políticas setoriais

As conferências de políticas públicas têm sido convocadas, dentre outros motivos, para discutir e produzir diretrizes para as políticas que debatem. Esses encontros têm debatido os programas das respectivas políticas setoriais e aprovado recomendações que compreendem desde pressupostos e objetivos até metas e ações para estas. Diante disso, a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas foi avaliada a partir dos efeitos das recomendações aprovadas nesses encontros sobre os programas de políticas formulados pelo governo federal após a realização das respectivas conferências. Esse efeito foi aferido por meio de comparação entre o conteúdo das recomendações das conferências e o conteúdo dos programas de políticas, e pela classificação do tipo de efeito, se nulo, parcial ou total, das recomendações sobre os programas. Neste artigo, o conteúdo foi entendido como o objetivo, a finalidade, a intenção expressa na recomendação, e não como a redação *ipsis litteris* do texto em si. O Quadro 1 traz exemplos dessa análise quanto ao conteúdo em relação a três conferências:

Quadro 1
Exemplos do tipo de efeito (nulo, parcial ou total) do conteúdo das recomendações sobre os programas das respectivas políticas

Conferência	Conteúdo da recomendação	Conteúdo do programa	Tipo de efeito
1ª CAP	Promover a propaganda e o *marketing* do pescado oriundo da aquicultura e da pesca ressaltando os benefícios do consumo de pescado para a saúde.	Promover a propaganda e o *marketing* do pescado oriundo da aquicultura e da pesca ressaltando os benefícios do consumo de pescado para a saúde.	Total
1ª Concidades	Desburocratizar e descentralizar os programas federais.	-	Nulo
1ª CPM	Estimular o compartilhamento de tarefas domésticas através de uma maior liberação do tempo das trabalhadoras que não incida na remuneração e de campanhas institucionais, construindo e reforçando uma nova cultura referente à divisão sexual do trabalho.	Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas.	Parcial

Fonte: Formulação própria a partir do caderno de resoluções da 1ª CAP (Brasil, 2003a), 1ª Concidades (Brasil, 2003e), 1ª CMA (Brasil, 2003i), 1ª CE (Brasil, 2004e), dos Anais da 1ª CPM (Brasil, 2004g) e dos Anais da 1ª CPIR (Brasil, 2005c).

Para empregar tal análise, foi criado um banco de dados contendo as recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e o conteúdo dos programas de políticas formulados pelos respectivos ministérios após

os encontros. Nas seis áreas, o ministério ou a secretaria especial elaborou um plano de ação logo após essas conferências, contendo os programas, ações e metas para essas políticas a ser implementados nos anos seguintes. Tanto o caderno de recomendações de cada conferência quanto os respectivos planos de ação foram obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação e já se encontram disponíveis nos *sites* do Ministério da Pesca e Aquicultura[4] (Brasil, 2013b), MCidades (Brasil, 2013c), MMA (Brasil, 2005a), ME (Brasil, 2013d), SPM (Brasil, 2013e) Seppir (Brasil, 2013f).

Antes, porém, de realizar a comparação entre as recomendações de cada conferência e os programas governamentais, as primeiras foram avaliadas segundo o critério de competência e de forma de incorporação. A classificação por competência se justifica uma vez que essas áreas de políticas passaram pelo processo de descentralização administrativa nas décadas de 1980 e 1990, o qual, por sua vez, ampliou o leque de instituições corresponsáveis pela gestão dessas áreas. Por seu turno, a classificação por forma de incorporação permitiu identificar e excluir da análise as recomendações das conferências cuja incorporação passava pela elaboração de lei de iniciativa do Executivo ou do Legislativo, e não pela tradução desta em objetivo, princípio e/ou ação de programas do plano de ação do(s) ministério(s) competente(s).

Em relação à competência, as recomendações das conferências foram consideradas:

(0) de competência exclusiva da Seap, MCidades, MMA, ME, SPM e Seppir;
(1) de competência compartilhada entre a Seap, MCidades, MMA, ME, SPM, Seppir e outros ministérios e/ou unidades federativas; ou
(2) de competência exclusiva de outros ministérios, estados ou municípios.

Tal classificação baseou-se em duas fontes de informação: o Plano Plurianual 2004-2007 e os planos de ação analisados. Em ambos, há citação dos órgãos competentes por programa. Esse procedimento possibilitou a identificação e a exclusão da análise das propostas de competência externa, as quais não seriam incorporadas pela Seap, MCidades, MMA, ME, SPM e Seppir, mas encaminhadas para as instituições competentes após as conferências, por não se constituírem atribuições daqueles órgãos.

Identificadas as diretrizes de competência exclusiva e compartilhada da Seap, MCidades, MMA, ME, SPM e Seppir e excluídas as de competência externa, aplicou-se o segundo critério, qual seja, o da forma de incorporação de cada proposta. Assim, buscou-se identificar, dentre as recomendações de competência desses ministérios, aquelas cuja incorporação não se daria em um programa específico, mas requereria a edição de atos normativos, particularmente, instruções normativas e portarias, de competência de ministros e/ou conselhos nacionais. Nesse sentido, as recomendações foram classificadas como:

[4] À época da realização da 1ª CAP, existia a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – Seap. Esta foi transformada no MPA em 2009 por decreto presidencial (Brasil, 2013b).

(0) de incorporação via atos normativos; ou
(1) de incorporação via programas de políticas.

Uma vez que o escopo analítico deste artigo se limita aos efeitos das recomendações das conferências sobre os programas de políticas, as diretrizes de incorporação via atos normativos (1) foram retiradas do banco de dados. Assim, toda recomendação cuja finalidade consistia em "proibir certas práticas, regulamentar, regularizar e/ou criar e revisar leis, critérios, instrumentos e mecanismos de regulação" foi excluída da análise a fim de evitar constatações espúrias acerca da capacidade de influência de determinada conferência sobre a respectiva política.

A Tabela 1 apresenta a distribuição de recomendações por competência e por forma de incorporação, assim como o total de recomendações avaliadas por conferência examinada. Do total de 2.528 recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, foram avaliadas 1.648 de competência exclusiva e compartilhada da Seap, MCidades, MMA, ME, SPM e Seppir e passíveis de incorporação em programas das respectivas políticas setoriais:

Tabela 1
Número de recomendações aprovadas e examinadas da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR por competência e forma de incorporação

Conferência	Tipo de competência			Forma de incorporação		Total de recomendações examinadas
	Exclusiva	Compartilhada	Externa	Programas de políticas	Atos normativos	
1ª CAP	100	65	10	154	11	154
1ª Concidades	127	126	45	239	14	239
1ª CMA	185	267	192	407	45	407
1ª CE	58	45	0	87	16	87
1ª CPM	19	118	116	131	6	131
1ª CPIR	141	611	303	630	122	630
Total	712	1.150	666	1.648	214	1.648

Fonte: Formulação própria com base no caderno de resoluções 1ª CAP (Brasil, 2003c), da 1ª Concidades (Brasil, 2003e), 1ª CMA (Brasil, 2003h, 2003i), 1ª CE (Brasil, 2004e), 1ª CPM (Brasil, 2004g) e 1ª CPIR (Brasil, 2005c).

No que se refere ao tipo de competência, a quantidade de recomendações de competência compartilhada aprovada, 1.150 propostas, representou mais de 45% do total, o que confirma o caráter descentralizado das seis políticas setoriais examinadas. Nesse aspecto, vale destacar o número expressivo e maior de propostas compartilhadas aprovadas na 1ª CMA, 1ª CPM e 1ª CPIR em relação às exclusivas e externas. Também chama atenção a quantidade significativa de recomendações externas aprovadas nessas três conferências, comparativamente à dos demais encontros.

Quanto à forma de incorporação, observa-se um número reduzido de propostas sujeitas a atos normativos – 214 no total, comparativamente à quantidade passível de

incorporação em programas de políticas – 1.648 no total. Esse dado não surpreende porém, haja vista que as conferências foram convocadas pelo Executivo para debater as políticas por ele elaboradas e implementadas.

Tendo identificado as recomendações passíveis de ser incorporadas em programas de políticas públicas da Seap, MCidades, MMA, ME, SPM e Seppir, o passo seguinte foi classificá-las em recomendações sugeridas pela comissão organizadora e propostas inéditas, elaboradas ao longo do processo conferencial. Nesse sentido, as sugestões contidas no caderno-base de discussão na conferência foram incluídas no banco de dados e comparadas às recomendações finais de modo a identificar as propostas aprovadas sugeridas e inéditas. Assim como o caderno de resoluções da conferência e o plano de ação da respectiva política, o texto-base dessas conferências foi obtido ou pelo portal de acesso à informação ou no *site* do ministério sede do encontro (Brasil, 2003d, 2003g, 2003j, 2004f, 2004h, 2005d).

Antes, porém, de empreender tal análise, as sugestões foram classificadas por competência e forma de incorporação, de modo a identificar aquelas cuja incorporação competiria a outros entes federativos exclusivamente ou não se traduziria em componente do plano de ação, mas passaria pela edição de atos normativos, notadamente, instruções normativas e portarias de ministros e/ou conselhos nacionais. A Tabela 2 traz os resultados dessa análise. Como pode ser visto, nenhuma sugestão encaminhada competia unicamente a outras instituições ou entes da Federação e poucas delas requeriam a elaboração de atos normativos, tendo sido excluídas da análise:

Tabela 2
Sugestões encaminhadas a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR por competência e forma de incorporação

Conferência	Tipo de competência			Forma de incorporação		Total de sugestões examinadas
	Exclusiva	Compartilhada	Externa	Programas de políticas	Atos normativos	
1ª CAP	63	31	0	91	3	91
1ª Concidades	60	40	0	90	10	90
1ª CMA	65	44	0	93	16	93
1ª CE	82	37	0	97	22	97
1ª CPM	5	36	0	28	13	28
1ª CPIR	15	58	0	61	12	61
Total	290	246	0	460	76	460

Fonte: Formulação própria a partir do texto-base da 1ª CAP (Brasil, 2003d), 1ª Concidades (Brasil,2003g), 1ª CMA (Brasil, 2003j), 1ª CE (Brasil, 2004f), 1ª CPM (Brasil, 2004h) e 1ª CPIR (Brasil, 2005d).

O Projeto Político da Seap, encaminhado à 1ª CAP, foi composto por 94 sugestões, sendo 63 de competência exclusiva desse órgão e 31, compartilhadas. Destas, apenas três requeriam a edição de atos normativos e não foram avaliadas. Por seu turno, o

texto-base da 1ª Concidades foi composto por 100 sugestões, das quais 60 competiam exclusivamente ao MCidades e 40, a essa instituição e outros órgãos ou unidades federativas. Desse total, 10 requeriam a edição de atos normativos para ser incorporadas e foram, portanto, retiradas do banco de dados. Das 109 sugestões do MMA à 1ª CMA – 65 exclusivas e 44 compartilhadas, 16 foram eliminadas do banco de dados, uma vez que dependiam da elaboração de atos normativos para ser incluídas. Já o texto-base da 1ª CE foi composto por 119 sugestões, sendo 97 delas analisadas por serem de competência do ME e passíveis de incorporação em programas da política nacional de esporte. O caderno de sugestões encaminhado pela SPM à 1ª CPM, por sua vez, continha 41 recomendações, dentre as quais 13 requeriam a edição de atos normativos para ser incluídas. Por fim, das 15 sugestões de competência exclusiva e das 58 de competência compartilhada da Seppir, 61 eram de competência da Seppir e foram examinadas neste artigo.

Identificadas as recomendações sugeridas de competência da Seap, MCidades, MMA, ME, SPM e Seppir e passíveis de incorporação no Plano de Ação dessas instituições, estas foram comparadas às recomendações finais da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, a fim de identificar as propostas inéditas, isto é, que teriam emergido ao longo do processo conferencial. A cada recomendação analisada foi atribuído valor:

- 0, quando o conteúdo da recomendação final correspondia parcialmente ao conteúdo de sugestões encaminhadas à conferência;
- 1, quando o conteúdo da recomendação final correspondia integralmente ao conteúdo de sugestões encaminhadas à conferência; ou
- 2, quando o conteúdo da recomendação final não correspondia ao conteúdo de nenhuma sugestão encaminhada à conferência, sendo, portanto, inédito.

Feito isso, cada recomendação foi comparada individualmente com os princípios, objetivos, ações, entre outros componentes, dos programas de políticas lançados após a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e classificadas com o valor:

- 0, quando o conteúdo da recomendação não foi incluído em nenhum dos programas (efeito nulo);
- 1, quando o conteúdo da recomendação foi incluído parcialmente nos programas (efeito parcial); e
- 2, quando o conteúdo da recomendação foi incluído integralmente nos programas (efeito total).

Dessa comparação, foi aferida a capacidade total de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre as respectivas políticas, calculando-se a quantidade percentual de propostas sugeridas e inéditas incluídas, parcial ou integralmente, no total aprovado em cada encontro. A capacidade total de influência

desses processos foi considerada:

a) nula, quando nenhuma das recomendações foi introduzida pelo governo; em outras palavras, 100% das diretrizes aprovadas receberam valor 0;
b) baixa, quando de 1% a 30% das recomendações aprovadas foram introduzidas pelo governo, parcial ou integralmente;
c) média, quando de 31% a 70% das recomendações foram introduzidas pelo governo, parcial ou integralmente; ou
d) alta, quando de 71% a 100% das recomendações foram introduzidas pelo governo, parcial ou integralmente.

Mediante o impacto das propostas sugeridas sobre as recomendações finais das conferências e sobre os programas das políticas setoriais, tomou-se o cuidado de avaliar a real capacidade de influência das conferências sobre os programas das respectivas políticas, dada pela proporção relativa de recomendações inéditas incluídas em relação ao total de propostas aprovadas e incorporadas aos programas da política setorial. Tal qual realizado para a capacidade total de influência, a capacidade real foi classificada como:

a) nula, quando todas as recomendações incluídas resultaram de sugestões governamentais aprovadas nas conferências;
b) baixa, quando as recomendações inéditas incluídas corresponderam apenas de 1% a 30% do total de recomendações introduzidas pelo governo;
c) média, quando as recomendações inéditas incluídas corresponderam de 31% a 70% do total de recomendações incluídas pelo governo; ou
d) alta, quando as recomendações inéditas corresponderam de 71% a 100% do total de recomendações incluídas, em alguma medida, pelo governo.

Os programas de política resultantes de processos conferenciais cuja capacidade real de influência foi baixa apresentaram alto teor governamental, ao passo que os programas decorrentes de conferências com alta capacidade de influência apresentaram grande lastro societário. Quando, porém, a capacidade de influência da conferência foi média, os programas por ela influenciados foram considerados "partilhados", haja vista sua composição mista, com propostas governamentais e societais.

Os resultados obtidos em relação à capacidade total de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR são apresentados e analisados a seguir.

Aferindo a capacidade de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e da 1ª CPIR sobre as respectivas políticas setoriais

As discussões e decisões tomadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR se deram a partir de um texto-base, elaborado pela comissão

organizadora da conferência. Nele, estavam listadas as diretrizes básicas para as subáreas de intervenção governamental no âmbito de cada política setorial. Das 460 sugestões aqui examinadas, 340, 74% do total, foram traduzidas em recomendações da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR em alguma medida, conforme mostra a Tabela 3. Nos seis processos conferenciais, o total de sugestões aprovadas superou o de sugestões que não passaram pelo crivo dos delegados presentes. Na 1ª Concidades, somente 4,5% das sugestões governamentais não foram aprovadas, seguida pela 1ª CPIR, com 15% de reprovação apenas.

Tabela 3
Sugestões não aprovadas e aprovadas pelos delegados da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR

Conferência	Sugestões				Total geral	
	Não aprovadas		Aprovadas			
	N	%	N	%	N	%
1ª CAP	30	33,0	61	67,0	91	100
1ª Concidades	4	4,5	86	95,5	90	100
1ª CMA	20	21,5	73	78,5	93	100
1ª CE	46	47,5	51	52,5	97	100
1ª CPM	11	39,5	17	60,5	28	100
1ª CPIR	9	15,0	52	85,0	61	100
Total	120	26,0	340	74,0	460	100

Fonte: Formulação própria a partir do caderno de resoluções e do texto-base da 1ª CAP (Brasil, 2003a, 2003d), da 1ª Concidades (Brasil, 2003e, 2003g), da 1ª CMA (Brasil, 2003i, 2003j), da 1ª CE (Brasil, 2004e, 2004f), da 1ª CPM (Brasil, 2004g, 2004h) e da 1ª CPIR (Brasil, 2005c, 2005d).

Das 340 sugestões governamentais aprovadas nas seis conferências, a Tabela 4 mostra que 245 (72%) foram aprovadas com modificações pelos delegados participantes e somente 95 sugestões (28%) passaram pelo crivo destes sem alterações. Nos seis processos conferenciais, a proporção de sugestões aprovadas integralmente foi inferior à de sugestões aprovadas parcialmente, variando entre 3,5% para a 1ª CPM e 33% para a 1ª CAP. Disso se observa a riqueza do debate e a diversidade de opiniões e interesses dos atores neles participantes. Embora a discussão e a elaboração de diretrizes na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR tenham sido pautadas e influenciadas por um conjunto de sugestões governamentais, estas não impediram que parte expressiva das ideias ali debatidas se misturasse e resultasse em novas propostas para os ministérios competentes.

Tabela 4
Sugestões aprovadas parcial e integralmente pelos delegados da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR

Conferência	Sugestões				Total	
	Aprovadas parcialmente		Aprovadas integralmente			
	N	%	N	%	N	%
1ª CAP	28	46,0	33	54,0	61	100,0
1ª Concidades	60	70,0	26	30,0	86	100,0
1ª CMA	66	90,0	7	10,0	73	100,0
1ª CE	33	65,0	18	35,0	51	100,0
1ª CPM	16	94,0	1	6,0	17	100,0
1ª CPIR	42	81,0	10	19,0	52	100,0
Total	245	72,0	95	28,0	340	100,0

Fonte: Formulação própria a partir do caderno de resoluções e do texto-base da 1ª CAP (Brasil, 2003a, 2003d), da 1ª Concidades (Brasil, 2003e, 2003g), da 1ª CMA (Brasil, 2003i, 2003j), da 1ª CE (Brasil, 2004e, 2004f), da 1ª CPM (Brasil, 2004g, 2004h) e da 1ª CPIR (Brasil, 2005c, 2005d).

As 340 sugestões aprovadas parcial ou integralmente pelos delegados da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR representaram apenas 20,5% do total das recomendações por eles aprovadas nesses processos conferenciais (Tabela 5). Das 1.648 recomendações aqui analisadas, 1.308, o que corresponde a 79,5% do total, foram elaboradas, de forma inédita, pelos participantes ao longo desses processos conferenciais:

Tabela 5
Propostas sugeridas e inéditas aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR

Conferência	Propostas aprovadas (A)		Propostas sugeridas (B)		Propostas inéditas (A-B)	
	N	%	N	%	N	%
1ª CAP	154	100,0	61	39,5	93	60,5
1ª Concidades	239	100,0	86	36,0	153	64,0
1ª CMA	407	100,0	73	18,0	334	82,0
1ª CE	87	100,0	51	58,5	36	41,5
1ª CPM	131	100,0	17	13,0	114	87,0
1ª CPIR	630	100,0	52	8,5	578	91,5
Total	1.648	100,0	340	20,5	1.308	79,5

Fonte: Formulação própria a partir do caderno de resoluções e do texto-base da 1ª CAP (Brasil, 2003a, 2003d), da 1ª Concidades (Brasil, 2003e, 2003g), da 1ª CMA (Brasil, 2003i, 2003j), da 1ª CE (Brasil, 2004e, 2004f), da 1ª CPM (Brasil, 2004g, 2004h) e da 1ª CPIR (Brasil, 2005c, 2005d).

No que diz respeito especificamente às 340 sugestões aprovadas, verifica-se uma variação expressiva na quantidade destas por encontro. Enquanto as sugestões aprovadas na 1ª CPIR representaram somente 8,5% do total de recomendações finais desse encontro, na 1ª CE, as sugestões representaram quase 60% do total aprovado.

Nas demais quatro conferências, 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA e 1ª CPM, as sugestões governamentais corresponderam a menos de 40% do total de propostas aprovadas.

Por outro lado, no que concerne ao total de recomendações inéditas, a Tabela 5 aponta que a maior quantidade delas (91,5% do total) foi produzida ao longo da 1ª CPIR, seguida pela 1ª CPM, com 87% do total de propostas inéditas aprovadas, e pela 1ª CMA, com 82%. Menos de 50% de recomendações inéditas foram aprovadas na 1ª CE – 41,5%.

Das 1.648 recomendações avaliadas, 746 (45%) não foram incorporadas, em nenhuma medida, pela Seap, MCidades, MMA, ME, SPM e Seppir nos anos subsequentes a 1ª Concidades, 1ª CAP, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR (Tabela 6). Das 902 recomendações incorporadas aos programas de políticas (55%), 691, o que corresponde a 76,5% do total, foram incorporadas integralmente, tal como aprovadas nesses encontros, e o restante, 211 recomendações (23,5%), foram parcialmente atendidas e convertidas em ações dos respectivos ministérios competentes. Da 1ª CAP, a totalidade de recomendações aprovadas foi incorporada sem alterações, enquanto, da 1ª CPIR, somente 23% foram traduzidas integralmente no I Planappir. No que se refere às recomendações parcialmente incorporadas, a variação foi significativamente menor. Salvo para a 1ª CAP, das demais conferências, entre 13% e 16% das recomendações aprovadas foram incluídas parcialmente.

Tabela 6
Recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR incluídas parcial ou integralmente nos programas dessas políticas

Conferência	Recomendações						Capacidade total de influência	
	Não incluídas		Incluídas parcialmente		Incluídas integralmente			
			(A)		(B)		(A + B)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1ª CAP	0	0,0	0	0,0	154	100,0	154	100,0
1ª Concidades	57	24,0	31	13,0	151	63,0	182	76,0
1ª CMA	217	53,0	53	13,0	137	33,5	190	46,5
1ª CE	36	41,0	11	12,5	40	46,0	51	58,5
1ª CPM	52	40,0	15	11,5	64	49,0	79	60,5
1ª CPIR	384	61,0	101	16,0	145	23,0	246	39,0
Total	746	45,0	211	13,0	691	42,0	902	55,0

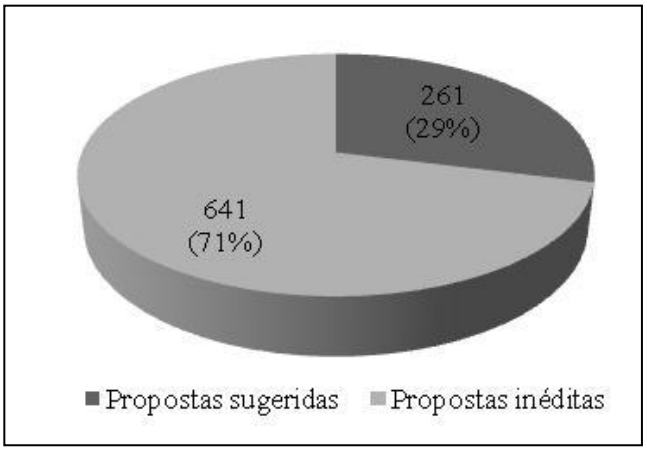
Fonte: Formulação própria a partir do caderno de resoluções da 1ª Concidades (Brasil, 2003e) e cadernos MCidades, volumes de 1 a 9 (Brasil, 2004b), do caderno de resoluções da 1ª CAP (Brasil, 2003a) e do Plano Estratégico da Seap (Brasil, 2004a), do caderno de resoluções da 1ª CMA (Brasil, 2003i), PPA 2004-2007 (Brasil, 2003k) e Ações do MMA (Brasil, 2005a), do caderno de resoluções da 1ª CE (Brasil, 2004e) e Política Nacional de Esporte (Brasil, 2005b), dos Anais da 1ª CPM (Brasil, 2004g) e I PNPM (Brasil, 2004i), e Anais da 1ª CPIR (Brasil, 2005c) e I Planappir (Brasil, 2009).

Disso segue que nenhuma das conferências analisadas apresentou capacidade de influência nula ou baixa, segundo a classificação aqui proposta. Dois terços dos encontros, quais sejam, a 1ª CE, a 1ª CMA, a 1ª CPM e a 1ª CPIR, tiveram entre 31% e

70% de suas recomendações incluídas nos programas de ação do governo federal nos anos seguintes e, portanto, apresentaram média capacidade total de influência sobre as respectivas políticas. O outro terço dos encontros examinados, a saber, a 1ª CAP e a 1ª Concidades, teve mais de 71% de suas propostas incorporadas pelas instituições competentes, alcançando alta capacidade total de influência sobre as políticas de aquicultura e pesca e urbana.

Dentre as 902 recomendações incorporadas às políticas setoriais, 261 foram sugeridas pela comissão organizadora às seis conferências examinadas e 641 surgiram, de forma inédita, ao longo desses processos, como mostra o Gráfico 1. Das 340 sugestões aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, somente 79, isto é, 23% do total, não foram traduzidas em ações da Seap, MCidades, MMA, ME, SPM e Seppir após passar pelo crivo dos delegados participantes das respectivas conferências. Por sua vez, das 1.308 recomendações inéditas aprovadas nos seis processos, 667 – 51% do total – não foram incorporadas, em nenhuma medida, nas políticas setoriais correspondentes.

Gráfico 1
Propostas sugeridas e inéditas incorporadas às respectivas políticas setoriais



Fonte: Formulação própria a partir dos resultados da Tabela 6.

Desagregando esses resultados por conferência e por tipo de recomendação, o que se observa, pela Tabela 7, é que as sugestões aprovadas na 1ª CAP (100% do total), 1ª Concidades (89,5% do total) e 1ª CPM (88% do total) foram as mais incorporadas pelos ministérios competentes após esses processos. As sugestões aprovadas nas demais três conferências, 1ª CMA, 1ª CE e 1ª CPIR, foram incorporadas, em menor medida, mas em proporção próxima: da 1ª CMA, foram incorporadas 61,5% das sugestões nela

aprovadas, seguida pela 1ª CE, com 65% de sugestões nela aprovadas e incluídas, e pela 1ª CPIR, com 57,5%.

Da mesma forma, no que diz respeito às propostas inéditas, constata-se que as recomendações inéditas aprovadas na 1ª CAP (100% do total), 1ª Concidades (68,5% do total) e 1ª CPM (56,0% do total) foram as mais traduzidas nas respectivas políticas setoriais nos anos seguintes. Das demais três conferências, 1ª CMA, 1ª CE e 1ª CPIR, uma quantidade percentual menor de propostas inéditas foi incorporada, variando entre 37,5% para a 1ª CPIR e 50% para a 1ª CE (Tabela 7):

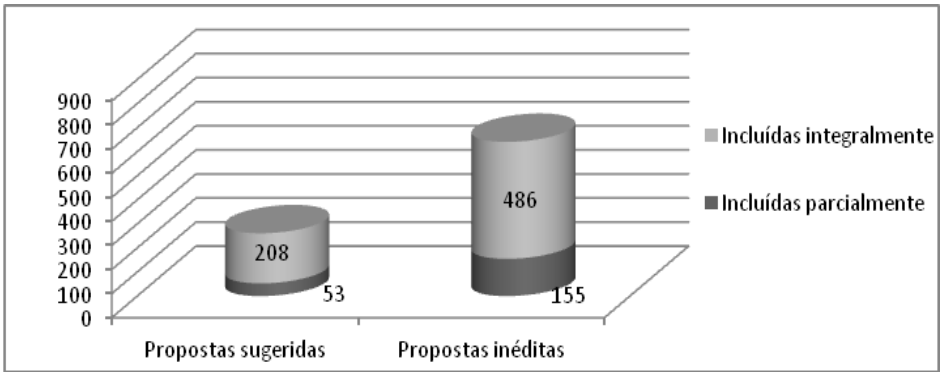
Tabela 7
Propostas sugeridas e inéditas aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR incluídas ou não nos programas da Seap, MCidades, MMA, ME, SPM e SEPPIR

Conferência	Propostas sugeridas				Propostas inéditas			
	Não incluídas		Incluídas		Não incluídas		Incluídas	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1ª CAP	0	0	61	100,0	0	0	93	100,0
1ª Concidades	9	10,5	77	89,5	48	31,5	105	68,5
1ª CMA	28	38,5	45	61,5	189	56,5	145	43,5
1ª CE	18	35,0	33	65,0	18	50,0	18	50,0
1ª CPM	2	12,0	15	88,0	50	44,0	64	56,0
1ª CPIR	22	42,5	30	57,5	362	62,5	216	37,5
Total	79	23,0	261	77,0	667	51,0	641	49,0

Fonte: Formulação própria a partir do caderno de resoluções da 1ª Concidades (Brasil, 2003e) e cadernos MCidades, volumes de 1 a 9 (Brasil, 2004b), do caderno de resoluções da 1ª CAP (Brasil, 2003a) e do Plano Estratégico da Seap (Brasil, 2004a), do caderno de resoluções da 1ª CMA (Brasil, 2003i), PPA 2004-2007 (Brasil, 2003k) e Ações do MMA (Brasil, 2005a), do caderno de resoluções da 1ª CE (Brasil, 2004e) e Política Nacional de Esporte (Brasil, 2005b), dos Anais da 1ª CPM (Brasil, 2004g) e I PNPM (Brasil, 2004i), e Anais da 1ª CPIR (Brasil, 2005c) e I Planappir (Brasil, 2009).

Quanto à forma de incorporação das 902 recomendações sugeridas e inéditas aprovadas e traduzidas no plano de ação da Seap, MCidades, MMA, ME, SPM e Seppir, o Gráfico 2 mostra que tanto as propostas sugeridas como as inéditas foram, em maior medida, incorporadas integralmente às políticas setoriais. Das 261 sugestões e 641 recomendações inéditas, 208 (80% do total de sugestões) e 486 (76% do total de recomendações inéditas) foram incluídas tal qual aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR. As demais 53 sugestões (20% do total) e 155 propostas inéditas (24% do total) foram traduzidas no Plano de Ação com modificações:

Gráfico 2
Propostas sugeridas e inéditas incorporadas parcial e integralmente às respectivas políticas



Fonte: Formulação própria a partir dos resultados da Tabela 7.

Desagregando esses resultados por conferência e forma de incorporação das recomendações (Tabela 8), o que se verifica é que a Seppir e o MMA foram os órgãos que mais incorporaram propostas sugeridas e recomendações inéditas parcialmente – 53,5% e 40% do total de sugestões e 39,5% e 23% do total de recomendações inéditas, respectivamente. Já a Seap se destacou por ter incluído integralmente 100% das propostas sugeridas aprovadas na 1ª CAP, seguida pelo MCidades que incorporou 91% das sugestões aprovadas na 1ª Concidades e do ME que traduziu 89% das recomendações inéditas da 1ª CE na política nacional de esporte:

Tabela 8
Sugestões aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR incluídas parcial e integralmente nos programas da Seap, MCidades, MMA, ME, SPM e Seppir

Conferência	Propostas sugeridas incluídas				Propostas inéditas incluídas			
	Parcialmente		Integralmente		Parcialmente		Integralmente	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1ª CAP	0	0,0	61	100,0	0	0,0	93	100,0
1ª Concidades	7	8,0	70	91,0	23	22,0	82	78,0
1ª CMA	18	40,0	27	60,0	33	23,0	112	77,0
1ª CE	9	27,5	24	72,5	2	11,0	16	89,0
1ª CPM	3	20,0	12	80,0	12	18,5	52	81,5
1ª CPIR	16	53,5	14	46,5	85	39,5	131	60,5
Total	53	20,0	208	80,0	155	24,0	486	76,0

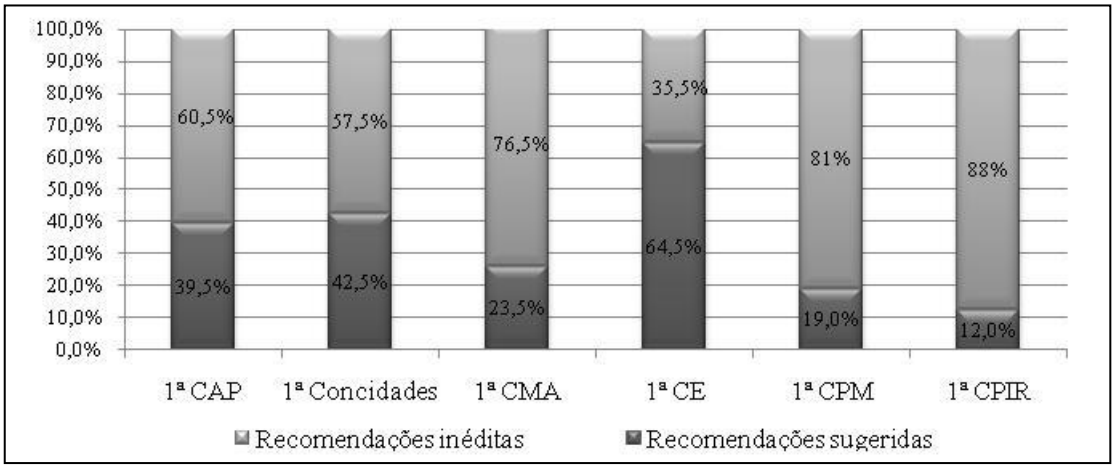
Fonte: Formulação própria a partir do Plano de Ação da 1ª CAP (Brasil, 2003a, 2004a), da 1ª Concidades (Brasil, 2003e, 2004b), da 1ª CMA (Brasil, 2003i, 2003k, 2005a), da 1ª CE (Brasil, 2004e, 2005b), da 1ª CPM (Brasil, 2004g, 2004i) e da 1ª CPIR (Brasil, 2005c, 2009).

Por fim, vale ressaltar que somente as sugestões aprovadas na 1ª CPIR foram incorporadas, em maior medida, de forma parcial (Tabela 8). Nas demais cinco

conferências, a quantidade de sugestões aprovadas e de recomendações inéditas incluídas integralmente pelos ministérios competentes superou a de propostas sugeridas e inéditas parcialmente traduzidas em ações dos respectivos programas de políticas.

Mediante o significativo grau de aprovação nas conferências e de incorporação nos programas das políticas setoriais das propostas sugeridas pela instituição governamental competente às 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR (Tabelas 5 e 7 respectivamente), tornou-se necessário avaliar a real capacidade de influência dessas conferências sobre as respectivas políticas. Esta corresponde ao efeito relativo das recomendações inéditas em relação ao total de propostas incorporadas. Uma vez que as propostas sugeridas constituem intenções governamentais quanto a determinado assunto e, mesmo quando aprovadas com alterações, mantêm-se como tais, elas não consistem em contribuições do processo conferencial em si e, portanto, não dependem de tal processo para ser incorporadas. Daí a necessidade de isolar o efeito das propostas sugeridas para examinar a capacidade real de influência das conferências, dada pela proporção de recomendações inéditas incorporadas em relação ao total aprovado e incluído. O Gráfico 3 apresenta a capacidade real de influência das seis conferências examinadas:

Gráfico 3
Capacidade real de influência da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR



Fonte: Formulação própria a partir dos resultados da Tabela 8.

Pelo Gráfico 3, observa-se que, de fato, os debates e decisões tomadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR impactaram, em boa medida, os programas de políticas da Seap, do MCidades, do MMA, do ME, da SPM e da Seppir para os anos seguintes aos desses encontros. Metade das conferências – 1ª CMA, 1ª CPM e 1ª CPIR – alcançou alta capacidade real de influência, uma vez que a quantidade de recomendações inéditas aprovadas nestas e incluídas em programas das respectivas políticas superou 70% do total aprovado e incorporado. Outra metade – 1ª Concidades, 1ª CAP e 1ª CE – apresentou média capacidade real de influência sobre as respectivas políticas, dado que a porcentagem de recomendações inéditas traduzidas em ações governamentais ficou entre 30% e 70%. Ademais, salvo para o caso da 1ª CE, cuja capacidade real de influência foi 35,5%, as recomendações inéditas das demais conferências examinadas foram traduzidas, em maior medida, em ações da Seap, do MCidades, do MMA, da SPM e da Seppir, comparativamente à quantidade de propostas sugeridas nelas apreciadas e incluídas.

Da 1ª Concidades, 1ª CAP e 1ª CE, resultaram, portanto, políticas de conteúdo partilhado, com ações sugeridas pelos atores governamentais e elaboradas pelos atores societais em conjunto com aqueles nos processos conferenciais (Tabela 9). Já a 1ª CMA, a 1ª CPM e a 1ª CPIR deram origem a políticas com conteúdo predominantemente societário, haja vista que mais de 70% das propostas aprovadas nesses encontros, incluídas no Plano de Ação do MMA, SPM e Seppir, foram sugeridas, de forma inédita, pelos participantes. A esse respeito, vale destacar a 1ª CPIR e a 1ª CPM, com 88% e 81% de suas recomendações inéditas incorporadas no I Planappir e no I PNPM, respectivamente.

Tabela 9
Conteúdo dos programas da política nacional de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, de esporte, de políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial, elaborados após a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR

Conferência	Capacidade real de influência		Conteúdo dos programas de política
	%	Grau	
1ª CAP	60,5	Média	Partilhado
1ª Concidades	57,5	Média	Partilhado
1ª CMA	76,5	Alta	Societário
1ª CE	35,5	Média	Partilhado
1ª CPM	81,0	Alta	Societário
1ª CPIR	88,0	Alta	Societário

Fonte: Formulação própria com base no Gráfico 3.

Considerações finais

O processo de políticas públicas no Brasil vem passando por um movimento de democratização nas últimas duas décadas e meia, capitaneado, notadamente, pela criação de instâncias/interfaces participativas integradas a esse processo. Esse conjunto de espaços, mecanismos e/ou instituições vem ampliando a participação social nos momentos de discussão e tomada de decisão no âmbito da administração pública e do Legislativo, promovendo inclusão política (Avritzer, 2013; Cunha, 2013; Pogrebinschi, 2013) e aproximando, de certa forma e em alguma medida, as ações dos representantes eleitos e dos gestores públicos às demandas dos cidadãos (Petinelli, 2011, 2013; Pogrebinschi, 2013; Pogrebinschi e Santos, 2011).

No âmbito nacional, a ampliação da participação social e da influência dos atores societais nas decisões dos atores políticos pode ser atribuída, dentre outros motivos, à realização de conferências em um amplo e variado conjunto de políticas setoriais. Dos debates entre atores estatais e não estatais nessas arenas participativas, milhares de recomendações têm sido produzidas e encaminhadas para as instituições políticas competentes para ser incorporadas às respectivas políticas públicas.

Este artigo buscou propor uma metodologia para aferir os efeitos das recomendações aprovadas nas conferências sobre os programas das respectivas políticas setoriais. O grau de incorporação dessas propostas foi denominado capacidade de influência das conferências e mensurado pela comparação entre o conteúdo das recomendações e o conteúdo dos programas de políticas, elaborados pelas instituições governamentais competentes após as conferências. Esse método foi empregado para aferir a capacidade de influência da 1ª conferência de aquicultura e pesca, de cidades, de meio ambiente, de esporte, de políticas para mulheres e de políticas de promoção da igualdade racial.

Dessa investigação, constatou-se que as seis conferências serviram a dois propósitos: como espaços informacionais do Poder Executivo e como processos de proposição de políticas. As discussões e decisões tomadas nesses processos não só sinalizaram, para os atores governamentais, as ações por eles sugeridas que correspondiam, em alguma medida, às demandas dos atores societais participantes destes, como também explicitaram as próprias ideias e preferências desses atores quanto à política debatida.

Nas seis conferências examinadas, a proporção de sugestões governamentais nelas aprovadas e traduzidas em ações pelos ministérios competentes foi expressivamente maior que a de sugestões não aprovadas. Semelhantemente, a proporção de recomendações inéditas aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, e traduzidas nos programas de políticas da Seap, MCidades, MMA, ME, SPM e Seppir, superou, salvo para a 1ª CMA e a 1ª CPIR, a proporção de recomendações inéditas não incorporadas. Nesse aspecto, vale chamar atenção para o alto número de

recomendações inéditas aprovadas nesses dois encontros, o qual foi mais de duas vezes maior que o observado nas demais conferências.

Somado a isso, o total de recomendações inéditas elaboradas foi expressivamente superior ao de sugestões governamentais aprovadas, parcial ou integralmente, em cinco das seis conferências examinadas. Somente na 1ª CE, o total de sugestões aprovadas superou o de recomendações inéditas aprovadas. Assim, não obstante a discussão e a apreciação de diretrizes na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR terem sido referenciadas por um conjunto de sugestões governamentais, esses processos proporcionaram um rico debate, comprovado, não só pela alta porcentagem de recomendações inéditas aprovadas nestes, mas também pela quantidade expressiva de sugestões incorporadas parcialmente às recomendações.

Esse rico processo de debate e tomada de decisão possibilitou, ademais, que as recomendações inéditas aprovadas em todos os seis encontros impactassem expressivamente as ações governamentais elaboradas nos anos subsequentes ao dessas conferências. A 1ª CPIR, a 1ª CPM e a 1ª CMA alcançaram alta capacidade real de influência, uma vez que as recomendações inéditas nelas aprovadas representaram mais de 70% da capacidade total de influência desses processos sobre as respectivas políticas. Os demais três encontros, 1ª Concidades, 1ª CAP e 1ª CE, obtiveram capacidade média, posto que a quantidade de recomendações inéditas neles aprovada representou entre 31% e 70% da capacidade total de influência destas sobre a política urbana, de aquicultura e pesca e de esporte.

Assim, os programas da política de promoção da igualdade racial (I Planappir), das políticas para mulheres (I PNPM) e da política ambiental, construídos a partir da 1ª CPIR, 1ª CPM e 1ª CMA, apresentaram conteúdo predominantemente societário, enquanto os programas da política urbana, de aquicultura e pesca e de esporte combinaram, em proporção mais equilibrada, as ideias dos atores governamentais e da sociedade civil, apresentando conteúdo partilhado, governamental e societário. As seis conferências aqui examinadas, portanto, impactaram, de modo expressivo, o processo de políticas nas quais elas se desenrolaram ao legitimar e/ou deslegitimar as ideias dos atores governamentais nelas apresentadas, dar visibilidade às preferências e propostas dos atores societais e influenciar as decisões tomadas pelos atores governamentais nos momentos seguintes aos encontros.

No entanto, como mostrado, a capacidade de influência dos seis encontros foi diferente. Isso pode estar associado, em alguma medida, a variações em relação ao arcabouço institucional das políticas públicas nelas debatidas – mais ou menos descentralizadas e intersetoriais, mais antigas ou recentes, mais ou menos institucionalizadas –, à dinâmica política entre os participantes – mais ou menos conflituosa, mais ou menos plural, mais ou menos competitiva –, ao perfil dos participantes e ao conteúdo das propostas – contrárias às propostas de setores de governo e de segmentos societais politicamente mais influentes –, dentre outros

aspectos que impactam, de certa forma, o processo de políticas públicas no qual as conferências estão inseridas. A análise de tais possíveis relações não constitui, porém, objetivo deste artigo, consistindo num potencial objeto de futuras investigações a respeito da capacidade de influência de propostas aprovadas em conferências sobre os programas das respectivas políticas públicas.

Viviane Petinelli - Doutora em Ciência Política. Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: <vpetinelli@hotmail.com>.

Referências bibliográficas

AVRITZER, L. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências Nacionais:* atores, dinâmicas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

BRASIL, Seap/PR. *Caderno de resoluções da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca*. Brasília: Seap/PR, 2003a.

_____. Seap/PR. *Programação da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, realizada de 25 a 27 de novembro, em Luziânia, GO.* [online]. Brasília: Seap/PR, 2003b. Disponível em: <www.mpa.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2012.

_____. Seap/PR. *Portaria Seap, n° 179, de 28 de agosto de 2003. Aprova o Regimento da Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca e dá outras providências* [online]. Brasília: Seap/PR, 2003c. Disponível em: <www.mpa.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2012.

_____. Seap/PR. *Projeto Político. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Aquicultura e Pesca* [online]. Brasília: Seap/PR, junho, 2003d. Disponível em: <www.mpa.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2012.

_____. MCidades. *Resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades* [online]. Brasília: MCidades, 2003e. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2012.

_____. MCidades. *Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional das Cidades* [online]. Brasília: MCidades, 2003f. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 23 jul. 2012.

_____. *Texto-base da 1ª Conferência Nacional das Cidades* [online]. Brasília: MCidades, 2003g. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2012.

_____. MMA. *Portaria nº 359, de 9 de setembro de 2003. Aprova o Regulamento Geral da Conferência Nacional do Meio Ambiente e as normas básicas de sua primeira reunião* [online]. Brasília: MMA, 2003h. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2012.

_____. MMA. *Recomendações da 1ª Conferência Nacional de Meio Ambiente* [online]. Brasília: MMA, 2003i. Disponível em <www.mma.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2012.

_____. MMA. *Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Meio Ambiente* [online]. Brasília: MMA, 2003j. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. *Plano Plurianual (2004-2007)* [online]. Brasília: MPOG, 2003k. Disponível em http://www.planobrasil.gov.br/. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. Seap/PR. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Aquicultura e Pesca* [online]. Brasília: Seap/PR, 2004a. Disponível em: <www.mpa.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2012.

_____. MCidades. *Cadernos MCidades* [online]. Brasília: MCidades, 2004b. Disponível em: <www.capacidades.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. MCidades. *Decreto n° 5.031, de 2 de abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências* [online]. Brasília: MCidades, 2004c. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. ME. *Portaria n° 13 de 3 de fevereiro de 2004. Aprova o Regulamento Geral da Conferência Nacional do Esporte e as normas básicas de sua primeira reunião* [online]. Brasília: ME, 2004d. Disponível em: <www.esporte.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2012.

_____. ME. *Conferência Nacional do Esporte. Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano: documento final* [online]. Brasília: ME, 2004e. Disponível em: <www.mpa.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. ME. *Texto básico sistematizado. 1ª Conferência Nacional do Esporte. Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano* [online]. Brasília: ME, 2004f. Disponível em: <www.mpa.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. SPM/PR. *Anais da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres* [online]. Brasília: SPM/PR, 2004g. Disponível em: <www.spm.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2012.

_____. SPM/PR. *Contribuição da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para as Conferências Estaduais* [online]. Brasília: SPM/PR, 2004h. Disponível em: <www.spm.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. SPM/PR. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres* [online]. Brasília: SPM/PR, 2004i. Disponível em: <www.spm.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. MMA. *Vamos cuidar do Brasil. I Conferência Nacional de Meio Ambiente. Ações do MMA para as deliberações da 1ª CMA* [online]. Brasília: MMA, 2005a. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. Ministério do Esporte – ME. *Resolução n° 5 do Conselho Nacional do Esporte, aprovada em 14 de junho de 2005. Aprova a Política Nacional do Esporte* [online]. Brasília: ME, 2005b. Disponível em: <www.mpa.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. Seppir/PR. *Relatório final da I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Estado e sociedade promovendo igualdade racial* [online]. Brasília: Seppir/PR, 2005c. Disponível em: <http://www.portaldaigualdade.gov.br/>. Acesso em: 22 jul. 2012.

_____. Seppir/PR. *Texto-base. Estado e sociedade promovendo igualdade racial* [online]. Brasília: Seppir/PR, 2005d. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes/>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. Seppir/ PR. *Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009*. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Planapir, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento.

Brasília: Seppir/ PR, 2009. Disponível em: <http://www.portaldaigualdade.gov.br/portal-antigo/planapir/sobre_planapir>. Acesso em: 7 out. 2015.

BRASIL. SGPR. *Lista de conselhos e de conferências nacionais.* Brasília: SGPR, 2013a. Disponível em: <www.secretariageral.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. MPA, 2013b. Disponível em: <www.mpa.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. MCidades, 2013c. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. ME, 2013d. Disponível em: <www.esporte.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. SPM, 2013e. Disponível em: <www.spm.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. Seppir, 2013f. Disponível em: <www.seppir.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2013.

CUNHA, E. S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências Nacionais:* atores, dinâmicas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

PETINELLI, V. "As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal (2003-2010)". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 17, nº 1, p. 228-250, jun. 2011.

_____. *Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional:* alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

_____. "Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR". Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

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

POGREBINSCHI, T. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências Nacionais*: atores, dinâmicas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. "Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 54, nº 3, 2011.

SOUZA, C. H. L. "A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010". Texto para discussão Ipea 1718. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

Resumo

Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais

Este artigo propõe um método para aferir a capacidade de influência de conferências de políticas públicas sobre as respectivas políticas. Por capacidade de influência, entende-se o grau de incorporação das propostas aprovadas nessas arenas participativas nos programas das políticas setoriais. Posto que as propostas aprovadas consistem tanto de sugestões do ministério organizador como de diretrizes inéditas elaboradas na conferência, este artigo avalia o grau de incorporação dessas propostas separadamente e denomina capacidade real de influência a proporção relativa de recomendações inéditas incorporadas em relação ao total. Esta análise é empregada para a 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca, de Cidades, de Meio Ambiente, de Esporte, de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial. Constata-se que as conferências têm servido enquanto espaços informacionais e propositores de novas políticas.

Palavras-chaves: conferências de políticas públicas; programas de políticas governamentais; governo

Abstract

Assessing the degree of influence of policy conferences on their respective policies

This article proposes a method to measure the capacity of policy conferences to influence the making of policies, by incorporating the proposals approved in the participatory forums. Once the approved proposals are both suggestions of the organizing department and new guidelines emerged from the conference process, this article assesses the degree of incorporation of both kinds of proposals separately and names the real influence of the policy conferences as the proportion of new proposals incorporated over the total. This analysis is employed for the 1st Conference of Aquaculture and Fisheries, Urban Policies, Environment, Sports, Women's Policies and Policies to Promote Racial Equality and shows the conferences have served as informational forums of new policies.

Keywords: policy conferences; policies; government

Resumen

Midiendo la capacidad de influir de las conferencias de políticas públicas en los respectivos programas de políticas sectoriales

Este trabajo propone un método para evaluar la capacidad de influir de las conferencias de políticas públicas en sus respectivas políticas sectoriales. La capacidad de influir se define como el grado de incorporación de las propuestas aprobadas en estas arenas participativas, en los programas de sus respectivas políticas sectoriales. Dado que las propuestas aprobadas consisten tanto en sugerencias del ministerio organizador de la conferencia como en directrices inéditas desarrolladas en dicha conferencia, este artículo evalúa el grado de incorporación de estas propuestas por separado y llama capacidad real de influir la proporción relativa de las recomendaciones publicadas, incorporadas en el total. Este análisis se emplea para la primera Conferencia de Acuacultura y Pesca, de Ciudades, de Medio Ambiente, de Deportes, de Políticas para la Mujer y de Promoción de la Igualdad Racial. El trabajo muestra que las conferencias han servido como espacios de información y para la proposición de nuevas políticas.

Palabras-claves: conferencias de políticas públicas; programas de políticas gubernamentales; gobierno

Résumé

La mesure de l´influence des conférences de politiques publiques sur les programmes de leurs respectives politiques sectorielles

Cet article propose une méthode pour évaluer l´influence des conférences de politiques publiques sur leurs respectives politiques sectorielles. La capacité d'influencer est définie comme le degré d'incorporation des propositions, approuvées dans ces arènes participatives, dans les programmes de politiques sectorielles. Comme les propositions approuvées se composent de suggestions du ministère organisateur ainsi que de directives inédites développées lors de la conférence, cet article évalue le degré d'intégration de ces propositions séparément et il nomme capacité réelle d'influencer, la proportion relative de recommandations inédites incorporées par rapport au nombre au total de propositions. Cette analyse est utilisée pour la 1ère Conférence de l´Aquaculture et de la Pêche, des Villes, de l'Environnement, du Sport, de Politiques de la Femme et de Promotion de l'Égalité raciale. On constate que les conférences ont servi d´espaces d'information et de promotion de nouvelles politiques.

Mots-clés: conférences de politiques publiques; programmes de politiques gouvernementales; gouvernement

Artigo submetido à publication em junho de 2014.
Versão final aprovada em agosto de 2015.

Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios

Clóvis Alberto Vieira de Melo
Saulo Santos de Souza
Washington Luís de Sousa Bonfim

Introdução

Um dos aspectos mais abordados na literatura é o grau de autonomia municipal na formulação e implementação de políticas públicas. Costa, Cunha e Araújo (2010) observam que os municípios brasileiros foram elevados à condição de entes federativos autônomos pela Constituição de 1988. O propósito foi o de tornar sua autoridade política soberana e independente dos demais níveis de governo. Isso acabou por gerar nas relações intergovernamentais uma fragmentação de poder mediante a qual os atores políticos locais passaram a gozar de espaço de manobra próprio, podendo, até certo ponto, influenciar na capacidade de governar dos níveis superiores.

Por outro lado, Souza (1996) lembra que o modelo de federalismo adotado no Brasil implica graus variados de cooperação política e financeira entre a União e as demais esferas de poder, isso porque poucas competências constitucionais exclusivas foram atribuídas aos estados e municípios. A despeito desse fato, o federalismo brasileiro tem sido marcado atualmente por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais (Souza, 2005).

Do ponto de vista tributário, os municípios brasileiros foram os grandes beneficiários da descentralização decorrente da reforma constitucional de 1988, que lhes concedeu maior liberdade para arrecadar e alocar recursos próprios (Souza, 1996). Tótora e Chaia (2002) notam, entretanto, que, mesmo recebendo mais recursos provenientes de transferências constitucionais, os municípios não compartilham condições semelhantes para a provisão das políticas que eram anteriormente de responsabilidade da União ou dos estados. Esses autores também sugerem que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que passou a compor boa parte da receita municipal, pouco contribui para reduzir as diferenças intermunicipais em termos de capacidade institucional, dado que os entes recipientes não partem de um mesmo patamar. Ademais, embora os governos municipais se submetam ao mesmo conjunto de normas legais que regem a gestão dos recursos públicos, Souza (2005) corrobora a ideia de que a capacidade dos governos locais de arrecadar e aplicar seus recursos na implementação de políticas é amplamente diferenciada. Ou seja, a gestão municipal depende também de fatores alheios à arena tributária.

Para Borges (2010), a democracia brasileira se caracteriza por um federalismo descentralizado que permite ampla atuação dos atores e instituições subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas. Kerbauy (2001) acrescenta que essa delegação de poder decisório para os municípios tem duas importantes implicações: primeiro, os prefeitos têm maior responsabilidade na provisão de bens e serviços públicos; segundo, as prefeituras buscam adotar mecanismos de modernização gerencial da gestão pública. No âmbito político, esses dois efeitos da descentralização impactam de forma substancial as estruturas do poder local.

Embora haja governos municipais que demonstrem comprometimento com melhorias no atendimento das demandas dos cidadãos e, em última análise, com a eficiência da gestão por motivos meramente programáticos ou pela qualidade moral dos gestores, ou pela combinação de ambos, Arretche (2003) assevera que não se pode garantir a responsabilidade dos governos locais com a gestão exclusivamente com base nesses fatores. Mais que isso, a qualidade da ação dos governos locais está relacionada, em boa medida, aos incentivos incidentes sobre seus governantes e aos controles a que eles estão submetidos, os quais provêm do desenho institucional das políticas. Em outras palavras, não há quaisquer garantias vinculadas ao grau de autonomia dos governantes locais que os levem a administrar com eficiência. O corolário é que a autonomia dos governos municipais no campo das políticas públicas, segundo Arretche, "pode produzir resultados opostos aos esperados pelos defensores mais otimistas da descentralização" (2003, p. 334).

Nesse contexto, após quase 25 anos de políticas descentralizadoras consagradas pela Constituição de 1988, é importante perguntar: até que ponto esse novo posicionamento institucional federativo foi capaz de gerar "bons governos" no âmbito municipal? Descentralização é aqui entendida como transferência de poder decisório dos entes superiores para os governos locais (Kerbauy, 2001). Ou seja, está associada ao grau de autonomia federativa dos municípios, inclusive na área fiscal (Arretche, 1999). Por outro lado, entenda-se por bons governos as gestões que possuem equilíbrio fiscal em suas contas e que conseguem atender adequadamente às demandas dos cidadãos (Andrews, 2010).

Para responder a essa questão pesquisamos o universo das gestões locais brasileiras, em busca de padrões nessa esfera e verificando quais variáveis políticas poderiam influenciar na qualidade dos governos locais. Além desta introdução e das conclusões, este artigo divide-se em cinco seções, quais sejam: "Questões do federalismo na literatura nacional"; "Ainda na literatura: a política das políticas públicas"; "Aspectos metodológicos"; "Padrões de gestão fiscal nos municípios brasileiros"; e, por último, "Fatores políticos que condicionam bons governos", que discutem as questões teóricas, metodológicas, e os achados do estudo.

Questões do federalismo na literatura nacional

A literatura comunga do entendimento de que a rede de proteção social no Brasil vem sendo profundamente modificada a partir da implantação de programas de descentralização que vêm aos poucos delegando um conjunto substancial de atribuições de gestão para os governos municipais. Como veremos, os desdobramentos dessa descentralização no federalismo brasileiro assumem feições distintas em cada área específica das questões sociais, com destaque para a saúde e a educação, dado que a sistemática descentralizadora de políticas públicas imputou aos municípios grandes responsabilidades no atendimento de demandas nessas áreas.

No caso da educação, o artigo 211 da Constituição Federal estabelece que "a União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino". Estando a educação, por essa razão, num campo de provisão concorrencial, a prestação de seus serviços cabe a todos os níveis federativos. Para Gouveia (2009), entretanto, tamanho é o grau de descentralização do sistema educacional brasileiro que a avaliação de efetividade das políticas educacionais requer que se priorize o contexto municipal, muito embora este seja balizado pelas decisões na esfera federal. No caso da educação infantil e fundamental em particular, a prioridade de atendimento é das cidades, o que gera possibilidades de exercício do poder local sobre o formato das políticas, por um lado, e disparidades na qualidade da gestão, por outro.

Quanto à administração da saúde pública no Brasil, a Constituição Federal caracteriza o SUS como um sistema descentralizado e hierarquizado. Assim, é o governo federal que formula e financia a política nacional de saúde, além de coordenar as ações intergovernamentais de cooperação técnica e financeira nessa área. Os estados, por sua vez, desempenham funções semelhantes em relação aos municípios, a quem cabe a responsabilidade final de prestar atendimento à população. Por esse sistema, embora o governo federal regule as decisões dos governos subnacionais, há para os estados e municípios a prerrogativa de opinar na formulação das políticas destinadas a sua área de jurisdição, ou mesmo de não aderir à política estabelecida no nível federal. Via de regra, a adesão é obtida por conta dos incentivos e sanções presentes no sistema de relações intergovernamentais (Souza, 2005), o que acaba condicionando grande parte das decisões políticas tomadas no nível subnacional, levando à eventual implementação dessas políticas pelos municípios.

Ademais, a Lei federal 8.080/90, ao passo que ampliou as funções alocativas e regulatórias da União na arena da saúde, ampliou também a responsabilidade dos municípios de planejar e executar os serviços correspondentes. Os governos locais são desde então os principais provedores dos serviços de saúde no Brasil. Souza (2005) lembra, porém, que a provisão desses serviços depende de recursos federais e sujeita-se a regras que visam a garantir padrões mínimos de gestão. Paradoxalmente, a municipalização da saúde acabou por reduzir os conflitos entre os governos locais gerados pela disputa por recursos da União. Isso se deve ao fato de que as relações que

se estabeleceram entre o governo central e os municípios tornaram-se cada vez mais frequentes com a implementação local dos programas federais de saúde. Ainda assim, Arretche (2003) não vê no federalismo brasileiro mecanismos que assegurem responsabilidade e eficiência na gestão local das políticas de saúde pública.

Em suma, enquanto a autoridade sobre a definição das diretrizes gerais das políticas sociais é centralizada, sua implementação é descentralizada. Isso tem gerado consequências no campo eleitoral. A principal delas é que os atores políticos nos níveis federal e subnacional têm competido entre si por um mesmo reduto de eleitores ao reivindicar os resultados positivos dos programas sociais implantados em um dado território.

Além disso, conforme argumenta Borges (2010), os governos subnacionais competem com políticas similares ofertadas pelo governo federal ao buscar o apoio do eleitorado por meio de seus próprios programas sociais. Teriam, então, esses elementos políticos peso decisivo sobre a qualidade da gestão das políticas públicas nos municípios brasileiros? As seções que se seguem fazem breve inventário dos determinantes do desempenho local mencionados na literatura, particularmente as instituições, a política e a capacidade de financiamento das políticas públicas.

No que é relativo a regras e controles, o nível de comprometimento dos governos com a eficiência na gestão pública está associado aos incentivos a que os governantes estão sujeitos. Para Arretche (2003), são em grande medida as instituições, a saber, desenhos de política, regras legais e normas sociais, que propiciam os incentivos que moldam o comportamento dos políticos em cargos de gestão. Dentre essas instituições, destaque é dado às regras que envolvem a formulação e implementação das políticas públicas. São as regras do processo decisório, das arenas institucionalizadas de representação de interesses, do monitoramento da política com mecanismos de controle e punição, etc., as quais fornecem os incentivos aos atores políticos locais.

A autonomia local para a gestão de políticas é, dessa forma, balizada pelos incentivos institucionais, o que afeta a liberdade dos governantes em implementar decisões exclusivamente de acordo com seus próprios interesses. Concordam com isso Motta e Moreira (2007), para quem o incentivo à melhor gestão dos prefeitos relaciona-se, entre outros elementos, ao grau de controle institucional e ao benefício eleitoral do governante. O controle institucional pode estar associado à filiação partidária dos prefeitos e ser exercido por intermédio de conselhos municipais setoriais, os quais, por sua vez, garantem a participação social nas decisões de políticas. As instituições favorecem, por esse veio, o bom governo, dado que os interesses dos governantes nem sempre se alinham ao interesse público e ao bem-estar social.

Contudo, o desempenho do governo municipal depende não apenas dos incentivos eleitorais do prefeito, mas também da capacidade do município de financiar os gastos públicos, colocando o orçamento a serviço de uma melhor qualidade de vida para os cidadãos. Por outro lado, a necessidade de financiamento das políticas públicas dá origem a uma disputa pela ampliação de recursos à disposição das prefeituras. Segundo

Gouveia (2009), a disputa em torno de recursos escassos pode resultar no aumento da eficiência na aplicação dos recursos orçamentários, ao passo que Motta e Moreira (2007) preveem o efeito contrário: quando há uma proporção significativa de recursos públicos, oriundos de receitas próprias ou transferências, há incentivos para que os gestores incorram em risco moral, ou seja, no uso inapropriado ou ineficiente desses recursos.

Para Sakurai e Filho (2007), a performance fiscal dos prefeitos afeta substancialmente seu desempenho nas urnas, visto que suas chances de serem reeleitos crescem à medida que se eleva a despesa orçamentária. Essa despesa, por sua vez, depende da obtenção de transferências correntes e de capital dos governos federal e estadual. A lógica por trás desses resultados é que um maior volume de repasses intergovernamentais obtido pelos prefeitos tende a ser avaliado de forma positiva pelo eleitorado por sinalizar a competência da gestão local em canalizar recursos em benefício do município. Concluem os autores que as peculiaridades do federalismo fiscal brasileiro levam os prefeitos a atrair o maior volume possível de recursos para o seu respectivo município, ainda que, no agregado, gere-se um desequilibro no desempenho fiscal do nível municipal.

Devem-se considerar, quanto a isso, as reformas fiscais ocorridas no Brasil no final dos anos 1990. Para Souza (2005), foram três os principais efeitos dessas reformas no âmbito subnacional: 1) grande limitação à liberdade dos governantes de aplicar recursos próprios, devido à política de ajuste fiscal; 2) estados e municípios tiveram parte de suas receitas vinculadas ao gasto com serviços de saúde e educação fundamental; e 3) as transferências não vinculadas recebidas do governo federal pelos entes subnacionais foram reduzidas. Um subproduto dessa redução da capacidade dos municípios de financiar políticas públicas foi a necessidade de aplicar os recursos remanescentes de forma mais eficiente.

Uma outra questão que se relaciona à capacidade local de financiamento das políticas públicas é a possibilidade de contrair empréstimos. Esta também foi reduzida com as novas regras federais de austeridade fiscal, particularmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000. O prefeito precisa agora da autorização da respectiva câmara de vereadores e da aprovação do Bacen e do Senado, o que tornou quase impossível a contratação de novos empréstimos.

O objetivo dessas regras foi limitar o crescimento da dívida pública que, para Souza (2005), constitui sério constrangimento tanto para as contas públicas dos diversos níveis de governo quanto para o próprio crescimento econômico do país. Arretche (2003) comunga de semelhante entendimento ao destacar que, com a Constituição de 1988, os governos locais no Brasil, embora ainda dependentes do sistema nacional de transferências fiscais, foram dotados de autonomia para contrair empréstimos, o que levou ao endividamento e à produção de déficits fiscais sistemáticos, contrariando uma expectativa anterior de que a descentralização fiscal produziria responsabilidade fiscal.

A efetividade das novas regras sobre as contas públicas municipais foi empiricamente demonstrada em estudo efetuado por Sakurai e Filho (2007). Os resultados do estudo indicam que municípios criados mais recentemente possuem pouco ou nenhum endividamento, apresentando, portanto, menores restrições à execução orçamentária. Esse fato, segundo o estudo, favorece o prefeito, elevando a probabilidade de sua efetiva reeleição. Não apenas isso. A probabilidade de permanência no poder é de igual modo favorecida pelo maior volume de gastos realizados durante os três anos que antecedem o ano eleitoral, ao passo que maiores desajustes fiscais em anos de eleição sofrem, de uma maneira geral, avaliação negativa por parte dos eleitores. Os ciclos políticos orçamentários são, portanto, significativos para as pretensões eleitorais dos governos municipais.

Ainda na literatura: a política das políticas públicas

A literatura identifica relações entre o nível de competitividade eleitoral e a qualidade dos governos locais. Borges (2010), por exemplo, cita evidências empíricas que apontam para uma relação negativa: cenários eleitorais mais competitivos geram incentivos para uma burocracia politicamente menos independente e para estratégias de implementação de políticas públicas menos universalistas. Efeitos dessa natureza, entretanto, seriam próprios de municípios com baixo nível de desenvolvimento econômico. Nas localidades que, ao contrário, ostentam níveis mais elevados de renda e urbanização, o eleitorado demanda bens e serviços públicos de melhor qualidade. Em função disso, a arena eleitoral nos municípios mais ricos e desenvolvidos, quando competitiva e fragmentada, gera maior eficiência na gestão.

Motta e Moreira (2007) corroboram semelhante visão ao entenderem que, nos municípios onde há maior competição eleitoral para cargos no Legislativo ou Executivo, o esforço do prefeito para se reeleger deveria lhe impelir a melhorar a qualidade de sua gestão, levando, assim, a um nível maior de eficiência. Tal resultado depende, contudo, de um sistema de informações que possibilite aos eleitores avaliar a gestão municipal com grau razoável de precisão. A ressalva é que isso não necessariamente ocorre no sistema eleitoral brasileiro, devido ao estado de educação do eleitor. Isso é reforçado por Kerbauy (2001), para quem, nos entes subnacionais onde as elites locais têm maior capacidade de renovação, a exposição à competição política restringe as relações de corte clientelista, de maneira que a maior autonomia decisória decorrente da descentralização contribui para o aperfeiçoamento da ação governamental. Onde, ao contrário, a baixa capacidade de renovação das elites perpetua o clientelismo, a autonomia decisória dos municípios não gera maior eficiência na alocação dos seus recursos em políticas públicas.

Conclui-se, ao final, que, embora a intensidade da disputa política seja um elemento que afete a qualidade da gestão local, ao condicionar o grau de eficiência com que os serviços públicos são prestados, tal disputa revela um caráter por vezes

antagônico, dado que tanto pode favorecer a melhoria da gestão quanto incentivar a prática do clientelismo.

No que diz respeito às coalizões e à natureza das políticas públicas, Piva (2010) afirma que, por ocasião da constituição das alianças na fase de disputa eleitoral, a formação das coalizões requer a negociação em torno de diretivas programáticas, ainda que mínimas. Os efeitos dessa negociação na gestão municipal se dão com a formulação e implementação da agenda real de políticas, quando a aliança se torna coalizão efetivamente governante.

As coalizões políticas podem, portanto, causar efeitos na qualidade da gestão municipal, na medida em que interferem na própria governabilidade. Ora, falta de cooperação dos partidos com a aprovação dos programas da agenda governista pode gerar paralisia de governo. Em face disso, como enfatiza Amorim Neto (2000), os governantes que, quando eleitos, contam com minoria no Legislativo em função da fragmentação partidária recorrem à formação de coalizões amplas, em que a patronagem do Executivo é uma moeda política importante.

Borges (2010) sugere que, em situações de alta competitividade política, o custo de obter apoio do eleitorado para os partidos/coalizões governistas pode se traduzir numa necessidade de ampliação da oferta de políticas públicas. Se, por um lado, o consequente aumento do gasto público pode representar perdas de performance fiscal, o aumento da competição eleitoral, por outro, tornará os eleitores mais seletivos e exigentes, levando à melhoria na provisão de bens e serviços públicos.

A literatura apresenta evidências ainda de que o alinhamento partidário com o presidente da República ou com o governador tende a afetar positivamente as chances de os prefeitos manterem-se no poder (vide, por exemplo, Sakurai e Filho, 2007; Veiga, Santos e Neves, 2011). Uma das explicações seria que os investimentos e gastos dos governos estadual e federal favoreceriam a gestão do prefeito, por beneficiar a população do município. Uma vez que se trata de investimentos públicos não contabilizados no orçamento do município, tendem a ser avaliados como benefícios que chegam sem custos adicionais para o seu eleitorado.

A influência do alinhamento partidário vertical na governabilidade pode igualmente se observar a partir do sistema de transferências de recursos entre União, estados e municípios, o que pode significar uma maior probabilidade de permanência no poder em face da possibilidade de maior execução financeira. Há, ademais, formas de favorecimento intergovernamental que não necessariamente envolvem questões orçamentárias, como o apoio dos governantes estadual e federal nas campanhas eleitorais do município que, de alguma maneira, representa impacto sobre a gestão do prefeito.

Os investimentos, recursos e apoio político viabilizados em decorrência do alinhamento privilegiam de forma diferenciada os prefeitos, a depender do interesse político do governador ou do presidente, que se representa pelo desempenho nas urnas

dos candidatos que apoiam no município. Tal desempenho, segundo Motta e Moreira (2007), pode ser mensurado em termos da diferença de votos entre o candidato ao final eleito e o segundo candidato mais votado.

Finalmente, em termos político-partidários, Gouveia (2009) reconhece que há limites na caracterização dos partidos brasileiros como absolutamente antagônicos no binômio esquerda/direita. Em face disso, a bandeira ideológica dos partidos no poder pode não refletir o que os governos locais propõem de fato para a questão social. Carreirão (2006), ao contrário, entende que o posicionamento ideológico do partido repercute na opinião pública e no eleitorado de maneira a limitar as decisões da coligação no campo das políticas públicas a padrões ideológicos minimamente esperados, sob pena de incorrer em custos político-eleitorais futuros.

A despeito do fato de os impactos da ideologia no federalismo brasileiro ainda não serem suficientemente conhecidos e estudados, Borges (2010) atesta que a onda crescente de políticas federais de transferência de renda implementadas por partidos de esquerda tem paulatinamente reduzido o controle outrora exercido pelos governos estaduais sobre a arena eleitoral dos municípios, gerando incentivos diferenciados à gestão local do gasto social.

Aspectos metodológicos

Tendo por base a literatura acima visitada, partimos inicialmente para uma pesquisa descritivo-explicativa, que teve como objeto a quase totalidade do universo das gestões municipais brasileiras iniciadas em 2005 e finalizadas em 2008. Os dados são quantitativos e foram coletados através de fontes secundárias, sendo elas o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Caixa Econômica Federal (CEF), através do Sistema de Informações Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros (Simbrasil).

Foi utilizado, como variável dependente, o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) para os anos de 2007 e 2008. Esse índice foi utilizado como indicador de equilíbrio fiscal das gestões municipais nos dois últimos anos das gestões analisadas, ou seja, esse é o indicador de bom governo utilizado neste artigo[1].

As variáveis explicativas foram divididas em dois grupos: política e gestão. No primeiro estão contidas: 1) proporção de abstenção eleitoral (2004); 2) distância proporcional entre o candidato eleito e o segundo mais votado (2004); 3) número efetivo de partido nas câmaras de vereadores (2004); 4) tamanho da coligação do prefeito eleito

[1] O IFGF é produzido anualmente pela Firjan, e é composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. Já o IFDM é produzido pela mesma Federação, e é composto por um grande número de variáveis, que buscam capturar a situação de três áreas distintas: 1) emprego e renda, 2) educação e 3) saúde. Esses índices são produzidos a partir de dados oficiais e podem ser acessados em: <http://www.firjan.org.br/>.

(2004); e 5) proporção de partidos de esquerda que compunham a coligação do prefeito eleito (2004). Com essas variáveis se deseja verificar em que medida a baixa participação eleitoral, a competição política, bem como as alianças eleitorais influenciam na variabilidade do equilíbrio fiscal da gestão municipal. Maior abstenção eleitoral pode significar menos constrangimento ao comportamento do gestor, o que, no limite, pode gerar menos responsabilidade em suas ações. Já os indicadores de competição e coligação relacionam-se com problemas de governabilidade. Quanto maior o número efetivo de partidos, por exemplo, maior seria a quantidade de atores a negociar, o que poderia onerar o custo da governabilidade. Coligações com um grande número de partidos, da mesma forma, geram dificuldades para os gestores acomodarem os interesses diante dos recursos disponíveis, o que pode significar menos racionalidade no gasto, e, portanto, maior desequilíbrio.

No grupo de variáveis de gestão, foi utilizada a proporção de funcionários com formação superior nas prefeituras (2004) e o Índice de Instrumentos de Planejamento (2001). Esse índice é a soma simples da existência nos municípios, no ano de 2001, de leis que regulamentam algumas atividades, sendo elas: o Plano Diretor, a Lei do Perímetro Urbano e a Lei de Zoneamento ou Equivalente (0 = inexistência; 1 = existência). Espera-se que uma burocracia com maior *know-how* signifique maior capacidade administrativa e, assim, maior eficiência. Já os instrumentos de planejamento podem significar maior controle das ações dos gestores, ou seja, mais institucionalização, portanto, mais constrangimento a ações irresponsáveis.

Com as variáveis acima foram aplicadas técnicas estatísticas descritivas e inferenciais, o que possibilitou testar que variáveis políticas realmente importam na qualidade dos governos municipais.

Padrões de gestão fiscal nos municípios brasileiros

O equilíbrio fiscal das contas públicas tem sido a tônica do debate quando se discute a capacidade dos gestores públicos em implementar políticas que atendam a contento às demandas existentes. Para tanto é imprescindível desenvolver mecanismos eficientes de arrecadação, diminuir custos e aumentar investimentos, os quais venham a produzir resultados efetivos.

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) propicia análises comparativas importantes sobre a saúde fiscal dos municípios brasileiros, inclusive desagregados por componentes. Esse índice varia entre 0 e 1, sendo que, quanto maior o número, melhor a gestão fiscal do município em tela. Pouco mais de cem municípios no país possuem nota próxima da máxima. Na média, conforme pode ser visto na Tabela 1, os municípios brasileiros apresentam um índice de 0,536, ou seja, bem distante daquilo que seria o ideal.

Na mesma tabela ainda é possível verificar a capacidade dos municípios em gerar receitas próprias. Em média, os municípios brasileiros atingem apenas 25% da nota máxima desse indicador, o que sugere debilidades importantes na capacidade de incrementar o caixa por meio de esforços próprios:

Tabela 1
IFGF e componentes internos (2010)

			Componentes do IFGF				
Unidade geográfica	**N**	**IFGF**	**Receita própria**	**Gastos com pessoal**	**Investimentos**	**Liquidez**	**Custo da dívida**
Brasil	5.287	0,536	0,252	0,577	0,618	0,576	0,804
Norte	391	0,533	0,196	0,561	0,654	0,581	0,848
Nordeste	1.668	0,438	0,160	0,494	0,527	0,413	0,797
Sudeste	1.612	0,568	0,311	0,600	0,660	0,588	0,822
Sul	1.174	0,617	0,300	0,667	0,691	0,745	0,758
Centro-Oeste	442	0,571	0,299	0,588	0,583	0,692	0,850

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Firjan.

Os dados divulgados pela Firjan permitem acompanhar a evolução do IFGF por um período de cinco anos (2006-2010). Apesar de esse ser um tempo curto, possibilita verificar alguns padrões. Primeiro, ressalte-se que a evolução do índice, na média, não se apresenta linear. Ao que parece, há momentos de avanços e de recrudescimento. Há um ponto de inflexão que pode ser destacado na Tabela 2. Verifica-se que de 2008 para 2009 houve uma queda dos índices médios para todos os recortes geográficos. De todos os municípios passíveis de comparação entre esses anos, 3.638 (74%) apresentaram variação negativa, 172 (4%) se mantiveram com o mesmo índice e apenas 1.101 (22%) conseguiram evoluir. Dentre os componentes que contribuíram negativamente para esse quadro, sobressai o gasto com pessoal (-12,90%), os investimentos (-15,53%) e a liquidez (-4,17%). Destaque-se que esse momento marca a passagem de um mandato para outro, e essa queda pode estar associada a gastos excessivos no ano eleitoral ou mesmo à mudança de equipe de governo. Importante lembrar dos eventos relativos à crise financeira internacional de 2008, que impactaram negativamente em alguns setores da economia brasileira, principalmente no primeiro semestre do ano de 2009.

Tabela 2
Evolução do IFGF (2006-2010)

	IFGF - 2006-2010						
Unidade geográfica	**Anos**					**Médias**	
	2006	2007	2008	2009	2010	2006-2008	2009-2010
Brasil	0,530	0,529	0,580	0,503	0,536	0,546	0,519
Norte	0,547	0,523	0,556	0,492	0,533	0,542	0,512
Nordeste	0,469	0,458	0,504	0,424	0,438	0,477	0,431
Sudeste	0,545	0,542	0,606	0,522	0,568	0,564	0,545
Sul	0,590	0,605	0,641	0,587	0,617	0,612	0,602
Centro-Oeste	0,533	0,549	0,605	0,525	0,571	0,562	0,548

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Firjan.

As notas do IFGF podem ser categorizadas e agregadas em grupos de municípios. Isso possibilita visualizar onde se localiza a maioria dos municípios. A gestão daqueles que obtêm nota inferior a 0,4 é considerada *crítica*. *Gestão em dificuldades* são aquelas que possuem nota entre 0,4 e 0,6. Municípios com *boa gestão* são aqueles com nota entre 0,6 e 0,8. E aqueles com nota superior a 0,8 são considerados como *gestão de excelência*.

A Tabela 3 permite visualizar as médias nacional e por regiões dos municípios distribuídos por categorias do IFGF. É possível verificar consequentemente a qualidade das gestões. Na média brasileira, verifica-se que, de cada dez municípios, pelo menos seis possuem gestão considerada crítica ou em dificuldade. Esse quadro se apresenta mais grave na região Nordeste, onde 88% dos municípios apresentaram gestão crítica ou com dificuldades para equilibrar suas contas:

Tabela 3
Categorias do IFGF - 2010

	Categorias do IFGF								
Unidade geográfica	**Gestão crítica (D)**		**Gestão em dificuldade (C)**		**Boa gestão (B)**		**Gestão de excelência (A)**		**Total**
	N	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**
Brasil	1.009	20,09	2.225	44,30	1.714	34,12	75	1,49	5.023
Norte	74	19,68	173	46,01	123	32,71	6	1,60	376
Nordeste	635	39,86	772	48,46	181	11,36	5	0,31	1.593
Sudeste	186	12,22	688	45,20	612	40,21	36	2,37	1.522
Sul	68	6,10	396	35,55	627	56,28	23	2,06	1.114
Centro-Oeste	46	11,00	196	46,89	171	40,91	5	1,20	418

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Firjan.

Verifica-se que aproximadamente 64% dos municípios brasileiros possuem *gestão crítica* ou *em dificuldade* (Tabela 4), o que denota uma enorme fragilidade em seu equilíbrio fiscal, e no limite pode significar represamento de demandas:

Tabela 4
Categorias do IFGF - 2010

Categoria	Brasil		
	N	%	Acumulado
Gestão crítica	1.009	20,09	20,09
Gestão em dificuldade	2.225	44,30	64,38
Boa gestão	1.714	34,12	98,51
Gestão de excelência	75	1,49	100,00
	5.023	100,00	

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Firjan.

Na Tabela 5 é possível verificar as oscilações da média do IFGF dos municípios por ano. Percebe-se mais uma vez a concentração dos municípios nas categorias *gestão crítica* e *gestão com dificuldade*.

Na Tabela 2 viu-se, analisando apenas os índices, que no ano de 2008 houve uma piora generalizada dos índices dos municípios. Nesse ano, como pode ser visto na Tabela 5, havia 117 municípios classificados como *gestão de excelência* e no ano seguinte esse número diminuiu para 49. Ressalte-se que dos 117, a Firjan disponibilizou dados para apenas 77 em 2009. Destes, 75% se localizam nos estados de São Paulo (33) e Rio Grande do Sul (25). Isso sugere que municípios de estados detentores de boa posição no índice também sofrem influência no momento eleitoral ou de mudança de gestão.

Tabela 5
Evolução das categorias do IFGF (2006-2010) - BRASIL

Anos	Gestão crítica		Gestão em dificuldade		Boa gestão		Gestão de excelência		Total
	N	%	N	%	N	%	N	%	
2006	1.061	20,53	2.450	47,4	1.597	30,9	61	1,18	5.169
2007	1.094	21,58	2.334	46,04	1.572	31,01	70	1,38	5.070
2008	590	12,19	1.965	40,61	2.167	44,78	117	2,42	4.839
2009	1.322	25,95	2.423	47,57	1.300	25,52	49	0,96	5.094
2010	1.009	20,09	2.225	44,3	1.714	34,12	75	1,49	5.023

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Firjan.

Fatores políticos que condicionam bons governos

Na busca de evidências empíricas que permitissem testar se variáveis políticas afetam o equilíbrio fiscal dos municípios, neste artigo medido pelo IFGF, foram elaborados dois modelos de regressão linear múltipla, sendo esta escolhida pelo tipo de variável dependente utilizada, no caso, uma ordinal.

O IFGF foi testado para o ano de 2007 e 2008, os dois últimos anos da gestão municipal analisada, qual seja, 2005/2008. Como visto anteriormente, esse índice não possui linearidade ao longo do tempo, sendo sensível a período eleitoral ou mesmo a mudança na gestão. A análise de anos posteriores, portanto, noutra gestão, poderia levar ao risco de avaliar um índice pouco influenciado pela gestão anterior, que é o foco do artigo.

Inseriram-se nos modelos cinco variáveis políticas, duas de gestão e três de controle, sendo estas últimas a renda *per capita* municipal para o ano de 2004, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e o log da população, ambos para o ano de 2000.

Das cinco variáveis políticas, quatro no primeiro modelo e três no segundo apresentaram significância estatística para explicar a variação no IFGF, conforme pode ser visto na Tabela 6.

A primeira variável refere-se à proporção de eleitores que se abstiveram de votar no pleito eleitoral de 2004. Sabe-se que eleições podem operar como mecanismos de controle, ou seja, de *accountability*, no caso vertical. Governantes podem ser punidos e premiados conforme seu desempenho, isso num ambiente hipotético de informação perfeita. Eleitores que não se utilizam desse instrumento para controlar seus governantes podem, sob esse prisma, diminuir o constrangimento provocado pelo processo eleitoral, produzindo, dessa forma, governos menos comprometidos com a gestão, portanto, menos responsivos. No primeiro modelo, é possível verificar essa relação. Sugere-se que nos municípios com maior abstenção eleitoral, ou seja, eleitores menos participativos no processo, há maior desequilíbrio fiscal, com uma significância estatística a 1% para o ano de 2007. No entanto, o mesmo fenômeno não se manifestou para o ano de 2008, pois a variável *proporção de eleitores que não votaram na eleição de 2004* não apresentou significância estatística no modelo 2, embora continue com o sinal negativo esperado.

Sugere-se que aspectos da competição eleitoral podem afetar a qualidade da gestão. Duas variáveis foram inseridas para testar essa premissa. A primeira se refere ao monopólio eleitoral do prefeito. Parte-se do pressuposto de que aqueles eleitos com uma grande margem de votos tenderiam, por sua condição privilegiada, a colocar em segundo plano os interesses de seus representados e passar a priorizar uma agenda de caráter particularista[2]. No entanto, essa variável não apresentou qualquer significância

[2] Vale ressaltar que, nas eleições de 2004, em nada menos que 555 municípios essa diferença foi superior a 100%.

estatística para explicar a variação do IFGF. Ou seja, o volume de voto atingido junto ao eleitorado não produz efeitos importantes na variação da qualidade da gestão. No entanto, a segunda variável de competição testada, número de partidos efetivos, apresentou sim significância estatística. Um maior número de partidos na arena legislativa aumenta os custos de transação do Executivo municipal, podendo, inclusive, gerar problemas de governabilidade[3]. Isso faz com que o prefeito se utilize dos recursos disponíveis da prefeitura para ampliar sua base de apoio, mesmo que isso signifique desequilíbrio nas contas municipais, o que é corroborado pelo teste da Tabela 6.

Além do número efetivo de partidos, testou-se também o número de partidos que fizeram parte da coligação que elegeu o prefeito. A hipótese sugerida é de que um número elevado de partidos que dão suporte no processo eleitoral pode significar um número maior de partidos na base do governo, ampliando o número de atores a fazer parte da gestão, que poderia significar mais gastos, portanto, possibilidade de desequilíbrio nas contas. Os testes apontam uma relação significativa, mas no sentido inverso, o que não corrobora a hipótese levantada neste artigo.

A última variável política testada diz respeito à proporção de partidos de esquerda que fizeram parte da coligação que elegeu o prefeito. É uma variável que busca aferir a influência do espectro ideológico[4]. Da mesma forma que a variável anterior, pressupõe-se que parte dos partidos da coligação passe a constituir a coalizão governamental, se a maioria dos partidos da coligação é de esquerda, os da coalizão também tenderão a ser. Pergunta-se então: a maioria de partidos de esquerda gera um efeito positivo na saúde fiscal dos municípios? Os modelos sugerem que sim, ou seja, quanto mais partidos de esquerda na coligação, maior equilíbrio fiscal, segundo os dados aqui trabalhados.

O segundo grupo de variáveis utilizado na regressão buscou testar aspectos endógenos à própria gestão, as quais apresentaram significância e influência positiva. A primeira dela diz respeito ao Índice de Instrumentos de Planejamento. Essa variável é estruturada levando em consideração a existência ou não de alguns dispositivos normativos que regulem o comportamento do gestor. O pressuposto é de que, quanto mais dispositivos desse tipo, mais constrangimento para o comportamento do prefeito, diminuindo assim a margem para ações particularistas.

Já a variável proporção de funcionários com formação superior está diretamente ligada ao *know-how* administrativo que detém o prefeito. Espera-se que, quanto mais expertise burocrática, mais planejamento, o que gera maior eficiência e, por conseguinte, maior equilíbrio fiscal, o que de fato é corroborado pelos modelos da Tabela 6:

[3] Para a Nova Economia Institucional, os custos de transação são os custos de garantir que um contrato será cumprido. A expressão está associada a conceitos como racionalidade limitada, incerteza e oportunismo (Williamson, 2002).

[4] O critério de classificação dos partidos quanto ao espectro ideológico está contido em Krause et al. (2010, p. 380-382).

Tabela 6
Variáveis políticas e o IFGF - Regressão linear múltipla - 2007 e 2008

Covariáveis	Modelo 1		Modelo 2	
	IFGF - 2007		IFGF - 2008	
	Coef.	Erro-padrão Robusto	Coef.	Erro-padrão Robusto
Proporção de abstenção eleitoral (2004)	-0,001**	0,000	-0,001	0,000
Distância proporcional entre o prefeito eleito e o segundo mais votado (2004)	-0,000	0,000	-0,000	0,000
Número de partidos efetivos (2004)	-0,005**	0,001	-0,004**	0,001
Número de partidos na coligação do prefeito eleito (2004)	0,003**	0,001	0,002**	0,001
Proporção de partidos de esquerda na coligação do prefeito eleito (2004)	0,000**	0,000	0,000*	0,000
Índice de instrumentos de planejamento (2001)	0,013**	0,002	0,011**	0,002
Proporção de funcionários da administração direta com formação superior (2004)	0,001**	0,000	0,001**	0,000
Renda *per capita* municipal (2004)	0,000**	0,000	0,000**	0,000
IDH (2000)	0,539**	0,032	0,624**	0,031
Log da população (2000)	0,001	0,005	-0,007	0,005
Constante	0,120**	0,025	0,151	0,026
R^2	0,205		0,213	
N	4.889		4.681	

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE, Firjan, IBGE e SimbrasiL/CEF.
Significância: *p < ,05, **p <,001.

Com vista a detectar problemas de multicolinearidade, heterocedasticidade e autocorrelação, os quais poderiam violar os pressupostos dos modelos 1 e 2 (Tabela 6), e tornar as estimativas imprecisas, procedeu-se aos testes Variance Inflation Factor (VIF), Breusch-Pagan, White, e Durbin Watson. Os resultados do VIF sugerem que não há problemas de multicolinearidade, cujos valores são 1,43 e 1,44 para 2007 e 2008 respectivamente. Para que existisse o problema, esse valor teria que ser superior a 10,00. Os detalhes podem ser observados na Tabela 7 do Apêndice. Por outro lado, os modelos apresentaram problemas de heterocedasticidade, uma vez que a partir dos testes Breusch-Pagan e White a hipótese nula de homocedasticidade foi rejeitada a significância de 1% em ambos os testes. Dentre as formas existentes para corrigir o problema, optou-se pela correção Robusta de White, que é amplamente utilizada, a qual ajusta os erros-padrão a partir da heterocedasticidade do próprio modelo. Já em relação aos problemas envolvendo autocorrelação, que também poderia produzir estimativas imprecisas, a partir do teste de Durbin Watson verificou-se sua inexistência, uma vez que o valor obtido foi de 1,83. Para que houvesse autocorrelação negativa ou positiva, esse número deveria ser inferior a 1,5 ou superior a 2,5 respectivamente. Sugere-se, portanto, que as variáveis dos modelos apresentados possuem validade e explicam de fato, segundo os R^2, pelo menos 20% da variação do equilíbrio fiscal das gestões municipais, o que na prática significa melhoria da qualidade dos governos.

Considerações finais

O modelo federativo do Brasil pós-1988 estabeleceu uma agenda de descentralização das políticas públicas, e, nos casos das políticas de educação e saúde, por exemplo, os governos municipais passaram a ter um papel de extrema relevância na oferta dos serviços. Contudo, a característica de desigualdade socioeconômica prevalecente no território coloca inúmeras indagações teóricas importantes, especialmente sobre a questão dos bons governos, entendidos a partir do prisma do equilíbrio fiscal e da capacidade de atender adequadamente às demandas da população local.

Neste artigo, analisamos os principais aspectos levantados pela literatura nacional quanto ao papel e ao desempenho dos governos locais no país e emerge desta uma série de fatores de ordem institucional e não institucional com importância na qualidade das gestões locais. São fatores que exercem graus variados de influência na capacidade gestora dos governos municipais e, por conseguinte, na sua eficiência para atendimento das demandas de políticas públicas da população.

Sem sombra de dúvidas, as questões gêmeas de política e bons governos têm se colocado entre as mais controversas nos estudos sobre a qualidade da gestão municipal, e tomamos aqui a variável do equilíbrio fiscal como condição necessária para garantir a governança dos gestores públicos, o que lhes permitiria executar uma agenda concatenada com as demandas da sociedade.

Sob esse cenário, a situação dos municípios brasileiros não é favorável, isso tomando como parâmetro o IFGF. A maior parte dos municípios enquadra-se como gestões críticas ou em dificuldades. Esse quadro é agravado ainda mais nos municípios das regiões e estados mais pobres do Brasil.

Além disso, fatores políticos são de fato relevantes para explicar tal fenômeno, a exemplo da abstenção eleitoral e o número efetivo de partidos na arena legislativa, que onera o custo de transação do Executivo municipal. Fatores endógenos à gestão também são relevantes para explicar a variação do fenômeno, em especial os dispositivos normativos que constranjam o comportamento do gestor, como também a expertise burocrática.

Clóvis Alberto Vieira de Melo - Unidade Acadêmica de Ciências Sociais, Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande. Doutor em Ciência Política (UFPE). E-mail: <clovis.melo@ufcg.edu.br>.

Saulo Santos de Souza - Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Universidade Federal de Pernambuco. Curso de Relações Internacionais, Faculdade Asces. Doutor em Ciência Política (UFPE). Ph.D. em Economia (University of Cambridge, UK). E-mail: <souzasaulo@hotmail.com>.

Washington Luís de Sousa Bonfim - Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí. Doutor em Ciência Política (Iuperj). E-mail: <washbonfim@gmail.com>.

Referências bibliográficas

AMORIM NETO, O. "Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil". *Dados*, vol. 43, n° 3, p. 479-519, 2000.

ANDREWS, M. "Good government means different things in different countries". *Governance*: *An International Journal of Policy*, *Administration and Institutions*, vol. 23, nº 1, p. 7-35, 2010.

ARRETCHE, M. "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n° 40, p. 111-141, 1999.

_____. "Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia". *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 8, n° 2, p. 331-345, 2003.

BORGES, A. "Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses". *Sociologias*, ano 12, n° 24, p. 120-157, 2010.

CARREIRÃO, Y. S. "Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina". *Opinião Pública*, vol. 12, n° 1, p. 136-163, 2006.

COSTA, J.; CUNHA, M.; ARAÚJO, R. "Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal". *Jornal de Políticas Educacionais*, n° 8, p. 14-23, 2010.

GOUVEIA, A. B. "Avaliação da política educacional municipal: em busca de indicadores de efetividade nos âmbitos do acesso, gestão e financiamento". *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, vol. 17, n° 64, p. 449-476, 2009.

KERBAUY, M. T. "Federalismo, descentralização e democracia". *Estudos de Sociologia*, vol. 2, n° 10, p. 51-61, 2001.

KRAUSE, S. et al. (orgs.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira:* perfis e tendências. Rio de Janeiro: Konrad-Adenuer-Stiftung; São Paulo: Editora da Unesp, 2010.

MENDES, M.; ROCHA, C. *O que reelege um prefeito?*. Consultoria Legislativa do Senado Federal: textos para discussão, n° 7, 2004.

MOTTA, R.; MOREIRA, A. *Eficiência na gestão municipal no Brasil*. Texto para discussão n° 1301. Ipea, 2007.

PIVA, O. "Presidencialismo de coalizão: uma introdução ao tema". *Cultura e Fé*, vol. 33, nº 130, p. 363-373, 2010.

SAKURAI, S.; FILHO, N. "Política fiscal e reeleição nos municípios brasileiros: uma análise via dados em painel para o período 1988-2000". In: *Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia – Anpec*, 2007.

SOUZA, C. "Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, n° 3, p. 103-112, 1996.

_____. "Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988". *Revista de Sociologia e Política*, n° 24, p. 105-121, 2005.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. "Conselhos municipais: descentralização, participação e limites institucionais". *Cadernos Metrópole*, n° 8, p. 59-86, 2002.

VEIGA, L.; SANTOS, S.; NEVES, D. "Como a avaliação do governo local, a imagem dos candidatos e a configuração da disputa influenciam na reeleição do prefeito: evidências de oito capitais no Brasil,

2008". In: *IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR*. Belo Horizonte, 4-6 maio 2011.

WILLIAMSON, O. "The theory of the firm as governance structure: from choice to contract". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n° 3, p. 171-195, 2002.

Apêndice

Tabela 7 - Teste de Multicolinearidade – Variável Dependente: IFGF – 2007/2008
(*Variance Inflation Factor* - VIF)

Variáveis Independentes	**IFGF-2007**		**IFGF-2008**	
	VIF	**1/VIF**	**VIF**	**1/VIF**
Proporção de abstenção eleitoral – 2004	1,64	0,611	1,64	0,611
Distância proporcional entre o prefeito eleito e o segundo mais votado – 2004	1,01	0,994	1,01	0,994
Número de partidos efetivos – 2004	1,32	0,759	1,33	0,752
Número de partidos na coligação do prefeito eleito - 2004	1,35	0,743	1,35	0,741
Proporção de partidos de esquerda na coligação do prefeito eleito - 2004	1,01	0,991	1,01	0,991
Índice de instrumentos de planejamento – 2001	1,56	0,642	1,57	0,635
Proporção de funcionários da administração direta com formação superior - 2004	1,21	0,825	1,22	0,821
Renda Per Capita Municipal - 2004	1,29	0,773	1,31	0,761
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – 2000	1,81	0,553	1,83	0,547
Log da População – 2000	2,08	0,480	2,11	0,473
Média VIF	1,43		1,44	

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE, Firjan, IBGE e Simbrasil/CEF.

Resumo

Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios

Passados 25 anos da promulgação da Constituição de 1988, a qual inaugurou um novo patamar das relações entre os entes federativos no Brasil, pergunta-se: esse novo desenho institucional foi capaz de gerar bons governos no âmbito municipal? Consideram-se bons governos as gestões que possuem equilíbrio fiscal em suas contas. Analisou-se o equilíbrio fiscal para a quase totalidade dos municípios brasileiros no ano de 2010, utilizando-se para isso o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), produzido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Os dados sugerem um país em que seus municípios possuem resultados fiscais bastante díspares. A partir de uma escala que varia de 0 a 1, verificaram-se municípios com *gestão crítica*, com índices próximos de 0, e aqueles com uma *gestão considerada excelente,* com índices próximos a 1. Em média, os municípios brasileiros apresentaram taxa que superam pouco mais da metade desse índice. Para explicar essa variabilidade testaram-se variáveis de gestão e políticas, as quais foram coletadas junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Verificou-se que o nível de equilíbrio fiscal está condicionado aos níveis de competição política e participação eleitoral, como também aos níveis de formação dos funcionários da administração direta dos municípios analisados.

Palavras-chave: bons governos; federalismo; equilíbrio fiscal

Abstract

Federalism and good governments: a political analysis of the municipalities' fiscal management

Twenty-five years after the promulgation of the 1988 Constitution, which itself initiated a new pattern of intergovernmental relations in Brazil, a question can be asked: was this new institutional design able to foster good governments at the level of the municipalities? We consider as good governments the administrations presenting fiscal balance in their public accounts. We analyze the fiscal balance for about all Brazilian municipalities (2010) by means of the Firjan Index of Fiscal Management (IFGF) released by the Federation of Industries of the State of Rio de Janeiro (Firjan). These data suggest that the municipalities yield considerably different fiscal results. Given a 0 to 1 scale, we detected municipalities with critically low fiscal management, with an index close to 0, and municipalities with excellent fiscal management, with an index close to 1. In average, the Brazilian municipalities presented an index slightly above 0.5. In order to explain such variations, we tested political and management variables with data from the Superior Electoral Tribunal (TSE) and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). It was observed for a set of different variables that the level of fiscal balance is related to levels of political competition and electoral participation, as well as to the educational degree of direct administration personnel in the analyzed municipalities.

Keywords: good governments; federalism; fiscal balance

Resumen

Federalismo y buenos gobiernos: un análisis político de la gestión fiscal de los municipios

Veinticinco años después de la promulgación de la Constitución de 1988, la cual inauguró un nuevo nivel de relaciones intergubernamentales en Brasil, surge una pregunta: ¿este nuevo diseño institucional era capaz de fomentar buenos gobiernos a nivel de los municipios? Consideramos como buenos gobiernos las administraciones que presenten equilibrio fiscal en sus cuentas públicas. Se analizó el equilibrio fiscal de casi todos los municipios brasileños (2010) por medio del Índice Firjan de Gestión Fiscal (IFGF) publicado por la Federación de Industrias del Estado de Río de Janeiro (Firjan). Estos datos sugieren que los municipios presentan resultados fiscales considerablemente diferentes. A partir de una escala que varía de 0 a 1, detectamos municipios con una gestión fiscal crítica, con un índice cercano a 0, y otros municipios con una excelente gestión fiscal, con un índice cercano a 1. En promedio, los municipios brasileños presentaron un índice ligeramente por encima de 0,5. Para explicar estas variaciones, hemos probado las variables políticas y de gestión con datos del Tribunal Superior Electoral (TSE) y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Se observó a través de diferentes variables que el nivel de equilibrio fiscal se relaciona con los niveles de competencia política y de participación electoral, así como los niveles de formación del personal de la administración directa de los municipios analizados.

Palabras clave: buenos gobiernos; federalismo; equilibrio fiscal

Résumé

Fédéralisme et bons gouvernements: une analyse politique de la gestion budgétaire des communes

Vingt-cinq ans après la promulgation de la Constitution de 1988, qui a lancé un nouveau modèle de relations intergouvernementales au Brésil, une question peut être posée : cette nouvelle conception institutionnelle a-t-elle été capable de générer de bons gouvernements au niveau des communes ? Nous considérons comme de bons gouvernements les administrations présentant un équilibre budgétaire dans leurs comptes publics. Nous avons analysé l'équilibre budgétaire de presque toutes les communes brésiliennes en 2010, au moyen de l'Indice Firjan de gestion budgétaire (IFGF) publié par la Fédération des industries de l'état de Rio de Janeiro (Firjan). Ces données suggèrent un pays dans lequel les communes présentent des résultats fiscaux très variés. Sur une échelle allant de 0 à 1, nous avons détecté des communes ayant une gestion critique, avec un indice proche de 0, et d´autres communes ayant une excellente gestion financière, avec un indice proche de 1. En

moyenne, les communes brésiliennes ont présenté un taux légèrement supérieur à 0,5. Pour expliquer cette variabilité, nous avons testé les variables politiques et de gestion qui ont été collectées auprès du Tribunal supérieur électoral (TSE) et de l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE). On a pu observer que le niveau de l'équilibre budgétaire est lié à des niveaux de concurrence politique et de participation électorale, ainsi qu´au niveau de formation du personnel de l'administration directe dans les communes analysées.

Mots-clés: bons gouvernements; fédéralisme; l'équilibre budgétaire

Artigo submetido à publicação em outubro de 2014.
Versão final aprovada em outubro de 2015.

Política partidária e meio ambiente: a adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde

Antonio Teixeira de Barros

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar como os partidos políticos incluem temas da agenda ambiental em seus programas partidários na atualidade. O propósito é mapear como se dá a incorporação das pautas ecológicas nos *websites* das legendas e como as temáticas ambientais são articuladas nos programas partidários e que aspectos são enfatizados, além das propostas políticas apresentadas, do perfil de governança defendido pelos partidos e pela noção de sustentabilidade que orienta o discurso partidário. O artigo pretende contribuir para a compreensão do processo político que levou a agenda ambiental a ser apropriada e incorporada pelos programas e bandeiras dos partidos políticos, considerando que as diversas legendas representam a pluralidade ideológica da política (Peirano, 2011). Portanto, oferecem, no âmbito do sistema de representação democrático liberal, as possibilidades de adesão política aos eleitores. As diferentes agremiações correspondem às distintas visões e divisões do mercado político e dos movimentos ecológicos.

O período eleitoral é relevante por se tratar do momento em que, ao lançarem suas candidaturas, os partidos usam variadas estratégias para reforçar seu papel na mediação política e seu poder de palavra e de influência na esfera pública. Ficam em evidência, portanto, as estratégias de publicidade política, entendidas como uma forma de propaganda das legendas a fim de consolidar seu poder. Essa provavelmente é uma das razões que explicam a ampla adesão dos partidos à defesa de argumentos e práticas relacionados à agenda socioambiental. Durante a campanha eleitoral os candidatos tornam-se porta-vozes do discurso das legendas.

É oportuno ressaltar que a agenda ecológica adquiriu projeção com a intensa midiatização do tema, especialmente a partir da Cúpula da Terra (Rio-92), resultando em uma crescente visibilidade midiática (Barros, 2013). Da mesma forma, a política tornou-se um fenômeno igualmente midiatizado, o que inclui a atuação dos partidos. Além dos *media* convencionais, Urbinati (2013a, 2013b) destaca o papel da internet nesse processo de midiatização, tornando-se um "suporte sem precedentes para a democracia de audiência" (2013a, p. 10).

Várias análises enfatizam a crise da mediação política nas sociedades contemporâneas, representada, em boa parte, pela crise dos próprios partidos, o que resultou na chamada *desideologização partidária* (Panebianco, 1990). Outros autores

ressaltam a baixa institucionalização partidária no Brasil, a fraca identificação com o eleitorado (Carreirão e Kinzo, 2004; Veiga, 2007) e uma tendência geral na diminuição da importância dos partidos políticos (Mainwaring, 2001; Maia, 2006; Baquero, 2000; Manin, 1995). As pesquisas realizadas nas últimas décadas no Brasil revelam um declínio na confiança do público em relação aos partidos (Moisés, 2005; Meneguello, 2000) e também no nível de filiação ou estabilidade nas preferências partidárias (Pereira, 2014). Segundo Manin (2013), os partidos deixaram de ser sujeitos políticos com identidades definidas e passaram a ser apenas instrumentos dos eleitores, empregados a cada eleição, dependendo das circunstâncias políticas.

Por outro lado, pensadores políticos ressaltam que, apesar das redefinições frequentes, frutos das *crises e metamorfoses* da democracia (Urbinati, 2013a), os partidos políticos ainda conservam algumas características e funções que lhes são peculiares na esfera de pertinência da mediação política e das configurações associativas (Weber, 1999). Segundo Manin, apesar de perderem força em várias áreas, os partidos continuam dominando a política parlamentar e as campanhas eleitorais em todos os países (Manin, 2013). Mesmo com a pluralidade de funções, interesses e desenhos institucionais, há um elemento que define por essência um partido político, ou seja, seu caráter de associação (Weber, 1999; Oppo, 2000), uma das causas de afirmação de seu poder. É por essa razão que, nos termos weberianos, o partido é antes de tudo uma associação no seio da comunidade política, independentemente de seus fins ou objetivos, dotada, por isso, de potencial de criação de capital social e político. Nesse ponto, é preciso, como afirma Reis, ter em mente a complexa articulação entre identidade e instrumentalidade exercida pelos partidos, isto é, a relação paradoxal agenciada, ao combinarem valores e interesses no processo político (Reis, 2010).

A natureza da associação realizada pelos partidos está intrinsecamente relacionada a uma formação que luta pela dominação, ou seja, o objetivo é assegurar um campo de exercício de influência e poder, seja pelos recursos econômicos obtidos, pela influência social ou pelo *poder de palavra*. Nesse último quesito situam-se as estratégias de publicidade política, entendidas como uma forma de propaganda das legendas a fim de consolidar seu poder discursivo e simbólico, nos termos de Bourdieu (1989). Funcionam como revitalizadores da mediação entre os cidadãos e as instituições partidárias. Desse ponto de vista, os partidos servem como mediadores entre a sociedade e o Estado, uma vez que organizam os termos da competição eleitoral.

Analisados pragmaticamente, os partidos são instituições que têm as seguintes funções: a) do ponto de vista do eleitorado, simplificam as escolhas dos cidadãos, mobilizando-os para participar; b) do ponto de vista organizacional, ajudam a recrutar líderes; c) do ponto de vista governamental, participam da criação de maiorias, organizam o governo, principalmente no Legislativo, e organizam a oposição (Dalton e Wattemberg, 2000). Os objetivos podem ser a busca de votos (para cargos), posições sobre políticas ou cargos no poder. Nesse quesito, Manin (2013) destaca que existe uma

tendência de personalização política, pois as legendas contemporâneas fazem campanhas centradas nos candidatos e nas personalidades deles e dos líderes. Para ele, as siglas conseguiram se adaptar à tendência impulsionada pelos meios de comunicação de massa e, ainda que as eleições tenham se tornado personalizadas, continuam partidárias.

Metodologia do estudo

A metodologia consistiu no monitoramento e na análise dos *websites* das legendas, com o propósito de mapear de que forma as temáticas ecológicas são incorporadas pelos programas partidários. O levantamento foi realizado no período de agosto a setembro de 2014, durante a campanha eleitoral. Para tanto foram consideradas as informações oficiais disponíveis no portal da Justiça Eleitoral, complementadas com informações disponíveis nos *websites* dos próprios partidos. Os *websites* examinados constam no Quadro 1.

Foram consideradas quatro modalidades de adesão a essa agenda. A primeira consiste na inclusão do tema no corpo do programa partidário. A segunda refere-se à oferta de espaços específicos dos *websites* destinados ao assunto, como núcleos e secretarias socioambientais. A terceira contempla a oferta de cursos *online* de educação ambiental. A quarta consiste na divulgação de noticiário sobre temas ambientais. Alguns partidos aderem a apenas uma dessas estratégias, enquanto outros combinam mais de uma delas ou todas, conforme será detalhado no tópico referente à análise dos dados.

Quadro 1
Partidos políticos registrados no TSE até a conclusão da pesquisa

	Sigla	Legenda	Registro	*Website*
1	PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	30.6.1981	http://pmdb.org.br/
2	PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	3.11.1981	http://www.ptb.org.br/
3	PDT	Partido Democrático Trabalhista	10.11.1981	http://www.pdt.org.br/
4	PT	Partido dos Trabalhadores	11.2.1982	http://www.pt.org.br/
5	DEM	Democratas	11.9.1986	http://www.dem.org.br/
6	PCdoB	Partido Comunista do Brasil	23.6.1988	http://www.pcdob.org.br/
7	PSB	Partido Socialista Brasileiro	1°.7.1988	http://www.psb40.org.br/
8	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	24.8.1989	http://www.psdb.org.br/
9	PTC	Partido Trabalhista Cristão	22.2.1990	http://www.ptc36nacional.com.br/
10	PSC	Partido Social Cristão	29.3.1990	http://www.psc.org.br/
11	PMN	Partido da Mobilização Nacional	25.10.1990	http://pmn.org.br/
12	PRP	Partido Republicano Progressista	29.10.1991	http://www.prp.org.br/
13	PPS	Partido Popular Socialista	19.3.1992	http://portal.pps.org.br/

	Sigla	Legenda	Registro	*Website*
14	PV	Partido Verde	30.9.1993	http://pv.org.br/
15	PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil	11.10.1994	http://www.ptdob.org.br/home/
16	PP	Partido Progressista	16.11.1995	http://www.pp.org.br/
17	PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	19.12.1995	http://www.pstu.org.br/
18	PCB	Partido Comunista Brasileiro	9.5.1996	http://pcb.org.br/portal/
19	PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	28.3.1995	http://prtb.org.br/
20	PHS	Partido Humanista da Solidariedade	20.3.1997	http://phs.org.br/
21	PSDC	Partido Social Democrata Cristão	5.8.1997	http://www.psdc.org.br/
22	PCO	Partido da Causa Operária	30.9.1997	http://www.pco.org.br/
23	PTN	Partido Trabalhista Nacional	2.10.1997	http://www.ptn.org.br/2013/
24	PSL	Partido Social Liberal	2.6.1998	http://www.psl.org.br/
25	PRB	Partido Republicano Brasileiro	25.8.2005	http://www.prb10.org.br/
26	PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	15.9.2005	http://www.psol50.org.br/
27	PR	Partido da República	19.12.2006	http://www.partidodarepublica.org.br
28	PSD	Partido Social Democrático	27.9.2011	http://www.psd.org.br/
29	PPL	Partido Pátria Livre	4.10.2011	http://partidopatrialivre.org.br/
30	PEN	Partido Ecológico Nacional	19.6.2012	http://www.pen51.org.br/
31	PROS	Partido Republicano da Ordem Social	24.9.2013	http://http//www.pros.org.br/
32	SDD	Solidariedade	24.9.2013	http://www.solidariedade.org.br/

Fonte: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>.

A opção pela análise com base nos *websites* dos partidos se justifica pela crescente relevância do uso de ferramentas digitais pelos partidos políticos e demais instituições políticas, conforme mostram vários estudos recentes. A internet, portanto, constitui uma ferramenta indispensável para a atuação dos partidos. Afinal, no contexto de uma *sociedade de multirredes* (Bauman, 2000), os partidos (e todas as demais instituições políticas) deparam-se com a lógica da inevitabilidade digital, resultante do processo de *encolhimento do mundo* (Harvey, 1992) e de constituição de novos modos do fazer político. A internet renovou o campo político, com um novo tipo de copresença, por meio da atuação *online* dos atores. Ressalta-se nesse aspecto a capacidade de agência do usuário de internet, com sua múltipla atuação (espectador, ator e operador). Os partidos tiveram que aderir, portanto, à *política de signos* para criar e representar modos de pertencimento do cidadão (Ribeiro, 2000).

No regime de visibilidade da *democracia de público*, a política informacional (Castells, 2003) torna-se cada vez mais imperativa. Afinal, a geração, o processamento e a transmissão de informações e imagens tornaram-se as fontes fundamentais de produtividade de poder. Por isso, os partidos políticos tendem cada vez mais a recorrer a estratégias de sedução política pela internet, cujos *websites* são o foco da divulgação,

uma espécie de "palanque virtual" ou de *outdoor* na esfera virtual (Castells, 2003). Isso explica ainda por que os partidos "investem progressivamente em estratégias de promoção da personalidade e de democracia de contato". Além disso, "aderem aos recursos midiáticos para captar a atenção pública" (Lipovetsky, 2013, p. 50-51). É oportuno ressaltar que a literatura especializada mostra como a relação entre política e internet tornou-se inevitável, com o uso quase generalizado de *websites* pelos partidos políticos (Albuquerque e Martins, 2010; Blanchard, 2006; Römmele, 2003; Leston-Bandeira, 2012).

A internet, como ferramenta de democracia eletrônica, oferece possibilidades de comunicação entre os partidos e os eleitores, inclusive por meio da oferta de informações pouco exploradas pelas mídias convencionais, a exemplo do conteúdo detalhado dos programas partidários. Desse modo, a internet torna-se mais uma alternativa em termos de propaganda política e de construção da imagem partidária, ampliando a esfera da visibilidade política. Afinal, "a política que se exibe, mostra-se, faz-se presença, impõe-se à percepção do cidadão" (Gomes, 2004, p. 403).

Os suportes digitais utilizados pelas legendas para divulgar sua adesão à agenda socioambiental devem ser analisados à luz dessas observações. No caso brasileiro, são oportunas ainda as observações de Carreirão (2012), no que se refere a um balanço das tendências recentes dos partidos políticos brasileiros[1], especialmente no que diz respeito ao papel do sistema partidário no mercado eleitoral, na arena legislativa e na esfera governamental. Trata-se de uma reflexão ancorada nas ideias de Key (1964) acerca das três principais funções exercidas pelas legendas: sua atuação na arena eleitoral, sua atuação institucional e sua relação com os governos[2]. Resta examinar como as estratégias dos *websites* das legendas, no que se refere à inclusão das temáticas ambientais, relacionam-se com todas essas funções. Afinal, ao contemplar temas da agenda verde em seus programas partidários, as agremiações políticas tanto dialogam com o eleitorado como afirmam sua identidade institucional e também procuram atuar como mediadores entre a sociedade e as instituições governamentais do Poder Executivo (Veiga, 2007; Amaral, 2013).

Antes da análise dos dados, são apresentadas algumas informações a título de contextualização do artigo, a fim de situar como a agenda ambiental foi incorporada pelos partidos políticos.

Como a agenda ambiental foi incorporada pelos partidos políticos

Nas primeiras décadas do século XX, a ecologia[3] era tratada de forma episódica e fragmentada, mas, com o passar do tempo, tornou-se um supertema da agenda social e

[1] Não é objetivo apresentarmos aqui um estado da arte acerca dos estudos sobre partidos políticos, uma vez que já existe farta bibliografia que engloba o tema. Para mais detalhes, ver Carreirão (2012).
[2] Para um detalhamento dessas funções, ver Veiga (2007).
[3] Cabe esclarecer que o termo inicial utilizado para se referir ao pensamento verde era "ecologia". Contudo, com o passar do tempo, passou-se a preferir "ambientalismo". Conforme Pádua (1986), o sentido do

cultural, especialmente após os anos de 1970, ao romper a lógica de assunto eventual da agenda pública para tornar-se problemática sociopolítica com abordagem continuada, complexa e recorrente (Guimarães, 1996). Segundo Ribeiro (2000, p. 158), esse processo deve ser analisado à luz de uma tentativa de *reeticização do capital*, "ao incorporar em seus cálculos a preocupação com as gerações futuras, o conceito de equidade intergerações, de caráter profundamente moral". Desse modo, conforme a análise do mesmo autor, o ambientalismo assumiu a forma de um *metarrelato político*, uma espécie de *formulação universalista*, "que articula e neutraliza interesses divergentes no campo político" (p. 161). Se antes sua configuração era de uma *questão outsider*, a penetração difusa das ideias ecológicas na política e nas demais esferas da sociedade deu-lhe a dimensão de *questão estabelecida*, que conquistou posição central no debate político, conforme argumenta Ulrich Beck (Beck, Giddens e Lash, 1994, p. 268).

Antes de serem incorporadas aos programas partidários, as pautas ecológicas e ambientais[4] passaram por uma longa e complexa trajetória de variados tipos de militantismo[5]. Diversos ecologismos se formaram antes de chamarem atenção dos partidos políticos (Barros e Sousa, 2010). Cada vertente possui a sua própria identidade, visto que cada uma delas constitui um campo particular de disputas, com sua natureza própria, seus interesses, suas lógicas e estratégias. O reconhecimento de tal pluralidade é indispensável para evitar o equívoco do pressuposto de um pensamento ecológico único e monolítico (Barros, 2012).

A recente configuração do pensamento ecológico é tributária de um ideário filosófico e político gestado pelos movimentos que defendiam a transformação do pensamento social, da ordem cultural e do sistema político das sociedades avançadas no contexto político resultante do após Segunda Guerra Mundial (Barros, 2012). Apesar da pluralidade de vertentes há um escopo político geral que reúne referentes simbólicos comuns que levaram o pensamento ambiental a se tornar um movimento planetário[6], com ampla visibilidade.

Um dos eixos da discussão contemporânea é o socioambientalismo (Alonso e Costa, 2002), derivado de duas perspectivas teóricas: a *modernização ecológica*[7] (Buttel,

---

primeiro situava-se mais no campo do meio natural, enquanto o segundo passou a englobar a cultura e a sociedade. Em suma, no primeiro caso havia certa conotação de externalidade (mundo exterior), enquanto o segundo inclui o homem, a cultura, a sociedade. É nessa acepção que os dois conceitos são utilizados neste artigo.

[4] Há uma vasta discussão na literatura sobre as diferenças e aproximações entre os conceitos de ecologia (o meio natural) e meio ambiente (o meio construído socialmente). Uma cartografia dessas visões é sumarizada por Barros e Sousa (2010).

[5] Para uma visão mais detalhada dessa trajetória de militantismos, ver Oliveira (2008).

[6] O discurso ecológico amplificou-se a partir das convergências e antinomias peculiares às suas diversas vertentes, desde as mais radicais àquelas que aderiram às retóricas conciliadoras do "capitalismo verde", sob a nomenclatura de desenvolvimento sustentável.

[7] Essa vertente considera a perspectiva da sustentabilidade, ou seja, a possibilidade de associar crescimento econômico e proteção ambiental, como base na reestruturação das políticas econômicas em face das novas posturas ambientais.

2000; Catton e Dunlap, 1980) e a *modernização reflexiva*[8] (Beck, Giddens e Lash, 1997). Aliás, é oportuno salientar que a conotação política foi acentuada com o debate sobre as questões de risco (Borraz, 2014) e a ampla inserção da perspectiva dos conflitos ambientais nas arenas de controvérsias públicas (Fleury, Almeida e Premebida, 2014). Tais controvérsias muito contribuíram para a constituição de uma agenda política em nível internacional[9].

A reflexão fundadora dessa articulação teve como ponto de partida a noção de insustentabilidade da civilização contemporânea. Disso decorre a ideia de que a sustentabilidade será viabilizada social e culturalmente apenas se houver sistemas simbólicos com eficácia para mudar os valores e os comportamentos em um cenário de conflitos e riscos ambientais. Aliás, é oportuno salientar que a conotação política foi acentuada com o debate sobre as questões de risco (Borraz, 2014) e a ampla inserção da perspectiva dos conflitos ambientais nas arenas de controvérsias públicas (Fleury, Almeida e Premebida, 2014).

A propósito, a discussão sobre riscos ambientais carrega consigo uma noção implícita, mas muito relevante para a compreensão sociológica e política contemporânea no que se refere ao conceito de *sociedade de risco*[10], uma das abordagens profícuas para a constituição de uma agenda política em nível internacional. Oficialmente, a preocupação política desses atores internacionais com o meio ambiente começou a ser expressa nas primeiras décadas do século XX. Mesmo sem a participação expressiva dos grandes partidos, essa fase foi importante, pois contribuiu para criar as condições para o futuro envolvimento da política partidária em nível mais amplo.

Mesmo sem pretender apresentar uma historiografia completa, destacamos a seguir alguns dos principais documentos e fatos que marcaram o desenvolvimento do pensamento ecológico em termos mundiais (resumidos no Quadro 2), a fim de situar essa fase anterior à atuação partidária, mas de suma relevância do ponto de vista político mais amplo:

[8] Segundo essa interpretação, os processos de modernização social incluem, necessariamente, elementos da infraestrutura produtiva do meio rural, os quais passaram a considerar princípios ambientais.

[9] Embora o termo "risco" tenha surgido no repertório sociológico em 1986, com a publicação da primeira edição do livro de Beck sobre sociedade do risco (*Risikogesellschaft*, em alemão), os organismos internacionais já chamavam atenção para as catástrofes ecológicas desde o início da década de 1920, como mostra o Quadro 2.

[10] Termo cunhado por Ulrich Beck para designar uma etapa da modernidade ou uma "segunda modernidade" que emerge da globalização e tem como consequência uma cadeia inter-relacionada de riscos sociais, econômicos, políticos e ambientais, que se expressam no consumismo, individualismo, miséria, fome, violência e desastres nucleares, químicos e genéticos.

Quadro 2
Contexto internacional que originou a globalização da agenda e das políticas ecológicas

Período	Fato	Consequências políticas
1925	Assinatura do Protocolo de Genebra	Proibição do uso de gases tóxicos e do emprego belicoso de armas bacteriológicas em operações militares.
1958	Assinatura da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo	Estabelecimento de medidas governamentais para evitar poluição marítima.
1963	Assinatura do Acordo sobre Uso de Armas Nucleares no espaço Cósmico, na Atmosfera e sobre a Água.	Estabelecimento de medidas de proteção do espaço, da atmosfera e dos oceanos, a fim de evitar poluição nuclear.
Década de 1960	Divulgação dos relatórios do Clube de Roma e seus impactos na comunidade internacional	Relatórios sobre as crises do petróleo; a limitação dos recursos naturais; a escassez dos recursos hídricos; as consequências do regime econômico vigente nos países industrializados e em desenvolvimento; o elevado crescimento populacional; e modelos energéticos.
1970	Realização da Conferência de Estocolmo em 1972 e seus desdobramentos.	Debates políticos e econômicos na fase de preparativos do evento, com maior ênfase na etapa dos desdobramentos, ou seja, praticamente durante toda a década de 1970.

Fonte: Elaboração do autor, com base em Barros e Sousa (2010).

Um dos marcos políticos da constituição de uma arena internacional de controvérsias públicas sobre ambiente foi a I Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em Estocolmo (1972)[11]. O evento teve como objetivo abordar os problemas ecológicos de forma global, a fim de sensibilizar os governos e nações para a necessidade de cooperação internacional e iniciativas coletivas e consensuais (Figueiredo, 1993). Sob esse impulso, alguns governos dos países centrais deram os passos iniciais rumo às primeiras medidas de política ambiental no mundo ainda na década de 1970, a exemplo do Canadá, Holanda, Suécia e Dinamarca, entre outros. Iniciou-se aí uma longa trajetória de institucionalização da questão ambiental, consagrada politicamente com a criação de órgãos oficiais que potencializaram sua inserção no campo partidário e parlamentar. Assim, o ambiente torna-se um trunfo político, "entrando no jogo institucional da democracia, regido pelos partidos" (Almeida e Premebida, 2014, p. 25).

Nesse contexto é que surgiram os primeiros "partidos verdes", com a inclusão formal do debate na arena eleitoral. Tais legendas começaram a surgir logo após a Conferência de Estocolmo, embora com pouca influência política nos processos decisórios

[11] Para um panorama dos principais eventos historicamente relevantes para a construção da visibilidade ambiental, ver Barros (2012).

dos parlamentos. A primeira iniciativa teve origem na Tasmânia (Austrália), em 1972, fruto da decisão de um grupo de ecologistas denominado United Tasmanian Group. Posteriormente, o grupo passou a ser denominado Green Party e fundou uma base na Nova Zelândia. Em seguida, o grupo expandiu suas atividades para a Europa, com o apoio de ecologistas da Suécia, Finlândia, Noruega, Suíça, Holanda, Alemanha e França. Atualmente, a filosofia orienta partidos políticos em mais de 120 países. Em 2010, o Partido Verde tornou-se a quarta maior bancada no Parlamento europeu.

No contexto europeu, cabe ressaltar a atuação do Partido Socialista (PS) na França, conforme registram Sainteny (1994) e Duverger (2011). A inclusão formal das temáticas ecológicas no programa partidário do PS teve início em 1972, ano de realização da Conferência de Estocolmo, a primeira conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre meio ambiente e desenvolvimento. Trata-se de uma experiência partidária singular de adesão à agenda ecológica, o que se deve a um conjunto de fatores, segundo a análise dos autores citados. Em primeiro lugar destaca-se o debate internacional sobre a crise ecológica global, o que fez da agenda verde um elemento expressivo no debate político e uma temática que passou a ser inevitável nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições presidenciais francesas. Os autores destacam como caso emblemático da inclusão do tema na arena eleitoral a campanha e a eleição de François Mitterrand (1980-1981), quando o PS explorou de forma mais intensiva e enfática a conexão entre o discurso partidário eleitoral e a agenda ecológica, com um conjunto significativo de propostas para conquistar o chamado "voto verde". Entre tais propostas, destacava-se a defesa do desenvolvimento durável ou desenvolvimento sustentável, com críticas ao modelo capitalista de exploração dos recursos naturais e a proposição de soluções socialistas para promover o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação da natureza, incluindo também a defesa da justiça social, dos direitos humanos e da igualdade social.

O debate sobre desenvolvimento durável proposto pelo PS levou o partido a reforçar a agenda verde no debate político francês e a ressaltar as várias dimensões do discurso ecológico, com ênfase para a articulação entre ecologia política, ecologia social e cultura global. A primeira teria como papel revitalizar a democracia representativa, enquanto as demais exerceriam a função de discutir e apontar novas formas de organização social e de revisão dos sistemas culturais moldados pelo sistema capitalista, pela sociedade de consumo e pelos modelos de crescimento econômico vigentes, de base predatória. Dessa forma, o PS combinou seu discurso de crítica ecológica com a crítica social, política e cultural. Além disso, o partido chamou atenção para temas como novas formas de promoção do desenvolvimento econômico, a exemplo da economia solidária, das inovações tecnológicas em prol do desenvolvimento sustentável e de outras formas industriais ancoradas em projetos de desenvolvimento local, em consonância com os valores e interesses coletivos.

Isso tudo reforçou e ampliou o escopo do debate partidário sobre a agenda verde. Em suma, a ênfase do PS a questões ambientais contribuiu para colocar a agenda ecológica no debate político partidário francês e nos demais países europeus. Além de surgir como um novo ator partidário emblemático em sua relação com o ambientalismo, o PS estimulou outras legendas a aderir à agenda verde, especialmente os demais partidos de orientação socialista, reforçando os vínculos históricos e as convergências entre os socialistas e os movimentos sociais ecológicos. Assim, a contribuição do PS é apontada por Sainteny (1994) como a transformação do ecologismo em um eixo de reflexão e de ação política. Isso levou a agenda verde a adquirir relevância também nas eleições legislativas francesas, a partir de 1992, conforme explica o autor citado.

No Brasil[12], o Partido Verde foi fundado em 1986, na cidade do Rio de Janeiro, resultado da reunião de ex-exilados políticos, como ecologistas, artistas, intelectuais e ativistas do movimento antinuclear. Durante a Conferência do Rio, o Partido Verde brasileiro promoveu a Primeira Reunião Planetária dos Verdes. Considerada o maior evento diplomático e político do mundo no que se refere à questão ambiental (Lafer, 1993; Boktin, 1992), a Rio-92 contribuiu para que a agenda ambiental fosse incorporada por partidos políticos de variados espectros ideológicos, com mais ênfase, entretanto, nos denominados partidos de esquerda ou de orientação socialista. Afinal, tal agenda tornou-se transversal, com a adesão de vários atores sociais e políticos, superando a polarização direita x esquerda, com a formação de uma "coalizão verde", "apesar de um leque variado de posturas, perspectivas e receitas de ação" (Giddens, 2010, p. 74). Trata-se do que o autor caracteriza como "a primeira onda política do ambientalismo"[13], que consiste "na transposição do problema para a agenda dos assuntos políticos (p. 22). Esse processo retirou dos partidos verdes o controle político-partidário da agenda ambiental, porém, contribuiu para a capilarização e a inserção social no mundo vivido. Os demais partidos, que antes não se ocupavam com tal agenda, foram agenciados pelo discurso ecológico (Bauman, 2000), o que mostra a força da eficácia discursiva da retórica da sustentabilidade, como ressalta Ribeiro (2000). Por outro lado, Latour (1994, p. 80) destaca que os partidos políticos, ao aderirem às causas ecológicas, tornaram-se mediadores e tradutores, ou seja, "atores dotados de capacidade de traduzir aquilo que eles transportam, de redefini-lo, desdobrá-lo, e também de traí-lo".

Mas o que levou os partidos de diferentes orientações ideológicas e defensores de outras causas a apoiar as bandeiras ecológicas? Por que as agendas ecológicas e ambientais transcendem as arenas partidárias e os limites dos chamados partidos verdes? Alguns argumentos são apontados por pensadores como Bobbio (1992),

[12] Em 1985 foi criado o Núcleo de Ecologistas do Partido dos Trabalhadores. Entretanto, a avaliação é de que a inserção do ambientalismo na política partidária brasileira ocorreu tardiamente, tendo como referência a gênese do militantismo, cujo histórico remete às "elites naturalistas", vinculadas à problemática internacional, surgida na Europa e nos Estados Unidos (Oliveira, 2008).

[13] A segunda onda, conforme o autor, "deverá envolver sua introdução em nossas instituições e nas preocupações cotidianas dos cidadãos" (Giddens, 2010, p. 22).

Hobsbawn (1995), Castells (1999), Giddens (2010) e Latour (2004), os quais chamam atenção para a relação histórica do ambientalismo com uma rede de outros atores sociais. Para o primeiro autor, os movimentos em defesa da natureza não devem ser compreendidos como iniciativas isoladas e autônomas, mas como parte de um conjunto de movimentos em defesa dos direitos humanos, incluindo as liberdades individuais, os direitos políticos e sociais. O ambientalismo, na visão de Bobbio, se insere no âmbito da emergência histórica dos chamados *direitos de terceira geração* (direitos étnicos, de gênero, de imigrantes, qualidade de vida, ecológicos etc.), ou seja, o direito relativo à natureza, no qual os sujeitos não são entendidos como indivíduos, grupos sociais, categorias profissionais ou instituições sociais. Em sua avaliação, nesses *direitos de terceira geração*, o sujeito é a própria humanidade.

Hobsbawn complementa que esses movimentos apontam para reivindicações que exigem mudanças em toda a estrutura da sociedade e apelam para a adesão generalizada das pessoas e não apenas de categorias específicas. Os direitos ambientais são associados às reivindicações, campanhas e manifestações públicas em prol da paz, da qualidade de vida, da diversidade cultural, da integração sociocultural, do bem-estar geral da humanidade, independentemente de sua raça, religião, gênero ou nacionalidade. Castells (1999) acentua a lógica de redes dos movimentos ecológicos, apesar das diferentes identidades militantes, e também o potencial desses movimentos como agentes e colaboradores da lógica da midiatização, o que aumenta seus poderes em termos de capacidade para captar e dirigir a atenção do público. O autor ressalta a força simbólica que os enquadramentos selecionados pelos *media, a partir da ação dos movimentos ecológicos,* exercem na formação e difusão da opinião pública, com amplos efeitos reflexivos nas relações e nos próprios movimentos em si. Os demais autores mencionados, além de convergirem para as linhas gerais dos argumentos já apontados, ressaltam ainda o poder de *reflexividade* das políticas ambientais (Giddens, 2010) e de sua inserção social por meio da fundação de novos *pactos de aprendizagem*, com as propostas de renovação do contrato social sob a forma de um novo *contrato natural* pautado por uma ecologia política com novas bases epistêmicas (Latour, 2004).

A amplitude de inserção social reitera o argumento das capilaridades, redes e ramificações, que deságuam na diversificação dos horizontes de sentidos sobre ecologia, na perspectiva da complexidade (Leff, 2009; Morin, 1994). Diante desse multifacetado quadro hermenêutico é que o ambientalismo passou a ser tomado como exemplo paradigmático da perspectiva de ampliação do olhar histórico e político, principalmente pelo seu potencial de integrar saberes, além de permitir problematizações complexas, transversais e transclassistas sobre a realidade social e política. Como resultado disso, as reflexões sobre ambientalismo foram incorporadas pelas demais configurações sociais, ressaltando-se o potencial desse campo ideal político, com amplos impactos na esfera pública (Carvalho, 2006).

Esse conjunto de fatores é que levou à constituição *de comunidades de riscos compartilhados,* na expressão de Habermas (1995), referindo-se às transformações na esfera pública a partir de impactos gerados pela crise dos recursos naturais e das alterações climáticas. Tal cenário levou ao que Giddens (2010) denominou de *política da vida*, que incorpora uma nova cultura política que agrega a preocupação com a natureza[14]. Conforme Inglehart (1981), o ambientalismo insere-se em uma nova ordem de necessidades, que transcende a esfera material e coloca na cena pública o debate sobre temas cuja força principal está no conteúdo simbólico, imaterial e intangível, embora o caráter econômico não seja excluído.

A década de 1980 marcaria o início do avanço ambientalista no contexto brasileiro[15], com o objetivo de desenvolver política ambiental atenta à gravidade da questão e adequá-la ao contexto internacional. A Lei Federal 6.938/81 criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente, que estabeleceu os objetivos, princípios e diretrizes da política ambiental. Com a Constituição de 1988, estados e municípios passam a ter competência para formular suas próprias políticas. No plano institucional, destacam-se a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 1989, que passa a ter a missão de formular, coordenar e executar a Política Nacional de Meio Ambiente. A Conferência do Rio marcaria o debate sobre desenvolvimento, sustentabilidade e mudanças climáticas.

Em suma, a emergência dos temas ambientais e sua inserção difusa na agenda dos partidos políticos no Brasil estão diretamente vinculadas à evolução de uma agenda ecológica internacional, conduzida por organismos transnacionais de amplo reconhecimento e com capacidade de intervenção política nos países ocidentais, como a Organização das Nações Unidas (ONU). Por essa razão, a agenda política sobre ambiente teve mais força no plano internacional, sob a condução de organismos e agências internacionais, com maior poder de representação simbólica do que os próprios partidos verdes, com restrita atuação local (Guimarães, 1986).

As temáticas ambientais nos programas partidários brasileiros

Dos 32 partidos, 20 incluem temáticas da agenda ambiental em seus *websites*, ou seja, 62,5%. A fim de estabelecer um *ranking* dos programas partidários analisados e com isso identificar o grau de associação dos partidos à agenda verde, estabelecemos pesos a cada item do Quadro 3, sendo 1,0 o maior da escala. Foram considerados cinco itens no cálculo: (a) se o programa da legenda inclui temas ambientais; (b) como se dá a inserção no programa partidário – se por meio de um capítulo próprio ou de modo avulso no texto; (c) se o partido destina uma secretaria ou núcleo aos temas ambientais no

[14] Para uma análise mais detalhadas sobre as contribuições de Habermas e Giddens, consultar Carvalho (2006).

[15] Não é objetivo do artigo fazer uma retrospectiva abrangente sobre a trajetória do ambientalismo no Brasil. Para isso, consultar Pádua (1986) e Viola (1987), entre outros.

website; (d) se há publicação de noticiário ecológico no *website*; (e) se há oferta de cursos *online* de educação ambiental.

Esse procedimento permitiu escalonar os documentos analisados em diversos graus de adesão, com variações registradas de 0,30 a 1,00. Apenas o PMDB figura com a pontuação máxima. Em seguida aparecem o PT (0,80) e o PROS (0,70). Na sequência estão PPS, PV, PEN e SDD, com 0,60. Entre os últimos colocados no *ranking* estão o PSD, com 0,30 e 11 legendas que ficaram com índice final 0,40: PDT, DEM, PCdoB, PSB, PP, PSTU, PCB, PSDC, PCO, PRB e PSOL. Cabe ressaltar que o índice adotado não se aplica ao teor ecológico do conteúdo do programa partidário, mas apenas à aferição do uso das quatro estratégias de visibilidade empregadas nos *websites* das legendas[16].

Quanto à incorporação do tema no programa partidário por meio de capítulo ou tópico integral dedicado aos temas ecológicos e ambientais, enquadram-se 16 partidos: PMDB, PCdoB, PDT, PT, DEM, PSB, PPS, PV, PP, PSTU, PCB, PSDC, PCO, PRB, PSOL e PEN. Em relação às legendas que contemplam parcialmente esse requisito, ao inserir os temas em questão de forma dispersa e assistemática no texto do programa partidário, estão três legendas: PTB, PSD e PROS. O SDD contempla uma secretaria que inclui meio ambiente, com noticiário sobre o tema, mas não trata da agenda verde explicitamente em seu programa partidário. Trata-se da Secretaria do Negro, Índio, Meio Ambiente e Minorias[17].

[16] É necessário explicitar e questionar aqui as limitações da pesquisa documental que embasou o artigo, cujo eixo são as informações disponíveis nos programas dos partidos. Como se trata de uma pesquisa documental, de natureza exploratória e descritiva, faltam elementos de maior densidade analítica que permitam interpretações sociológicas e políticas mais abrangentes a respeito da história, da estrutura e das lógicas próprias de cada partido político e suas relações de concorrência eleitoral. Isso dificulta o acionamento de elementos empíricos extradocumentais que possibilitem explicar seus posicionamentos atuais em relação à temática e sua posição nas disputas eleitorais. Para tal aprofundamento seria necessária uma pesquisa qualitativa mais extensa, que permitisse um trabalho hermenêutico de maior envergadura. A despeito de tais ponderações, consideramos válido o esforço inicial apresentado pelo artigo, no que se refere à classificação e descrição das semelhanças e diferenças entre os programas dos partidos quanto ao vínculo com a temática ecológica. Cabe ressaltar que a pesquisa terá prosseguimento, a fim de aprofundar a análise.

[17] Disponível em: <http://www.solidariedade77.org.br/secretarias/negro-indio-meio-ambiente-e-minorias/>. Acesso em: 3 set. 2014.

Quadro 3
Inserção de temáticas ambientais nos programas partidários

	Partido	Ocorrência/ Peso		Inserção no Programa/ Peso		Núcleo/ Secretaria/ Peso		Noticiário ambiental		EAD/Peso		Índice geral
1	PMDB	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Sim	1,0	Sim	1,0	Sim	1,0	1,00
2	PTB	Sim	1,0	Avulso	0,5	Sim	1,0	Não	0,0	Não	0,0	0,50
3	PDT	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Não	0,0	0,40
4	PT	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Sim	1,0	Sim	1,0	Não	0,0	0,80
5	DEM	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Não	0,0	0,40
6	PCdoB	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Não	0,0	0,40
7	PSB	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Não	0,0	0,40
8	PPS	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Sim	1,0	0,60
9	PV	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Sim	1,0	0,60
10	PP	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Não	0,0	0,40
11	PSTU	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Não	0,0	0,40
12	PCB	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Não	0,0	0,40
13	PSDC	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Não	0,0	0,40
14	PCO	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Não	0,0	0,40
15	PRB	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Não	0,0	0,40
16	PSOL	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Não	0,0	0,40
17	PSD	Sim	1,0	Avulso	0,5	Não	0,0	Não	0,0	Não	0,0	0,30
18	PEN	Sim	1,0	Capítulo	1,0	Não	0,0	Não	0,0	Sim	1,0	0,60
19	PROS	Sim	1,0	Avulso	0,5	Sim	0,0	Sim	1,0	Não	0,0	0,70
20	SDD	Sim	1,0	-	0,0	Sim	0,0	Sim	1,0	Não	0,0	0,60
Total de partidos que incluem temáticas ambientais: 20 = 62,5%												

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados de pesquisa própria.

A criação de núcleo ou secretaria socioambiental nos *websites*, a oferta de cursos *online* de educação ambiental e a divulgação de noticiário ecológico constituem estratégias complementares. Os núcleos e secretarias oferecem a vantagem de apresentar um lugar de destaque na arquitetura dos *websites*, com localização privilegiada. Esse recurso é usado por alguns partidos como forma de estabelecer contato direto com alguns segmentos da sociedade. Por essa razão, os núcleos e secretarias socioambientais figuram junto com aqueles destinados aos jovens, mulheres e negros. Adotam essas estratégias os seguintes partidos: PMDB, PT, PROS e SDD, como mostra o Quadro 3.

Outra forma de inserção das temáticas ambientais nos conteúdos oferecidos pelos partidos em seus *websites* é por meio de cursos *online* de educação socioambiental, uma estratégia que se insere na oferta de cursos voltados para a formação e a educação política[18]. A educação socioambiental é oferecida pelos seguintes

[18] Dos 32 partidos, 28 adotam projetos e estratégias permanentes de educação política, conforme levantamento de Barros, Bernardes e Rodrigues (2014). Apenas o PRP, PSOL, PPL e SDD ainda não estavam engajados em tais projetos até a conclusão do levantamento. É oportuno ressaltar que a Lei dos Partidos Políticos (Lei Federal 9.096/1995) estabelece que as legendas devem aplicar 20% dos recursos

partidos: PV, PEN, PPS e PMDB (Quadro 3). Os cursos consistem em divulgar conteúdos para promover a consciência ecológica cidadã. No caso dos dois primeiros trata-se de uma estratégia de educação vinculada ao perfil partidário[19]. Os demais tentam incorporar a temática no âmbito da educação política em termos mais abrangentes, vinculando a educação socioambiental à noção de cidadania.

Antes de prosseguir na análise dos dados, cabe uma breve observação acerca do elenco de partidos que ainda não aderiram à agenda ambiental e, portanto, não adotam nenhuma das estratégias mencionadas acima. São 12 legendas, conforme mostra o Quadro 4, quase todas de pequeno porte e em fase de consolidação de sua identidade e de suas bandeiras, exceto o PSDB.

Quadro 4
Legendas que não tratam de temáticas ambientais nos programas partidários

	Partidos	Ocorrência
1	PSDB	Não
2	PTC	Não
3	PSC	Não
4	PMN	Não
5	PRP	Não
6	PTdoB	Não
7	PRTB	Não
8	PHS	Não
9	PTN	Não
10	PSL	Não
11	PR	Não
12	PPL	Não

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados de pesquisa própria.

No caso do PSDB, contudo, é oportuno ressaltar que a agenda socioambiental assumiu um lugar privilegiado no programa de governo de seu candidato à Presidência da República em 2014, Aécio Neves, provavelmente em função da concorrência eleitoral com Marina Silva. Com um robusto capítulo denominado "Sustentabilidade" e um perfil de governança ambiental centrado no desenvolvimento com sustentabilidade econômica,

oriundos do Fundo Partidário para atividades de educação política, além de manutenção de institutos de pesquisa e doutrinação.

[19] Os partidos utilizam uma variedade de estratégias para a formação política, mas priorizam a formação jovem e a formação ampla. A primeira inclui informações sobre políticas públicas para a juventude, modos de participação dos jovens na política e como os partidos atuam na promoção da cidadania juvenil. A segunda compreende a oferta de conteúdos nos *websites* voltados para temas abrangentes relacionados à política, como democracia, sistema eleitoral, cidadania, direitos sociais, coletivos e civis, como mostram Barros, Bernardes e Rodrigues (2014).

o plano do presidenciável do PSDB apresentou propostas de adoção de mecanismos para conciliar crescimento econômico e sustentabilidade, com prioridade para mobilidade urbana, energia e saneamento básico. Segundo a proposta de Aécio Neves, a Presidência da República deveria assumir o protagonismo político nas questões de sustentabilidade, "visando garantir um efetivo diálogo horizontal na esfera federal, com o engajamento dos estados, municípios, setor empresarial e a sociedade civil" (Plano de Governo. Aécio Neves, PSDB, p. 73)[20]. Isso implica "adoção de um modelo de governança matricial, atribuindo responsabilidades ambientais às instâncias governamentais encarregadas das políticas setoriais, com metas de qualidade ambiental a serem cumpridas" (p. 73). Outra prioridade, segundo o texto, são investimentos para garantir a transição para uma economia de baixo carbono "para o enfrentamento do aquecimento global".

Eixos temáticos destacados nos programas partidários

O mapeamento dos temas centrais dos programas partidários, no que se refere à questão ambiental, revelou quatro grandes eixos temáticos adotados pelos partidos: (a) preservação e conservação; (b) críticas ao sistema capitalista e sustentabilidade ecológica; (c) desenvolvimento com sustentabilidade econômica; (d) ecologia política, cultura urbana e cidadania ecológica. Cada eixo temático apresenta um conjunto de palavras-chave, conforme exposto anteriormente.

Os quatro eixos temáticos adotados se relacionam com as dimensões da sustentabilidade, conforme a classificação de Sachs[21] (1993): sustentabilidade econômica, social, ecológica, espacial/geográfica e cultural. Segundo o autor, a sustentabilidade econômica[22] é focada na eficiência na alocação e gestão de recursos extraídos da natureza, além de racionalidade nos investimentos. Esses requisitos contemplam diretamente as ideias contidas nos programas dos partidos defensores do crescimento econômico, como o PMDB, o PT, o PRB e PSB.

A sustentabilidade social prioriza políticas de desenvolvimento humano, com o propósito de promover justiça social e reduzir desigualdades. A sustentabilidade

[20] Disponível em: <http://divulgacand2014.tse.jus.br/divulga-cand-2014/proposta/eleicao/2014/idEleicao/143/UE/BR/candidato/280000000085/idarquivo/229?x=1404680555000280000000085>. Acesso em: 21 ago. 2014.

[21] O autor destaca cinco dimensões do desenvolvimento sustentável: social, econômica, ecológica, espacial/geográfica e cultural. A sustentabilidade espacial refere-se às políticas para a ocupação do solo e relação campo-cidade, por exemplo. A sustentabilidade cultural consiste no respeito às tradições, comunidades nativas e ao patrimônio cultural. Os planos analisados não se detêm em propostas para as duas últimas dimensões.

[22] É importante destacar que tal concepção surge no âmbito do conceito de desenvolvimento sustentável, cuja matriz é o projeto desenvolvimentista liberal aplicado ao meio ambiente. "Desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, ficou claro que a preocupação dos organismos internacionais quanto ao meio ambiente era produzir uma estratégia de gestão desse ambiente, em escala mundial, que atendesse a sua preservação dentro de um projeto desenvolvimentista. Dentro dessa perspectiva produtivista, o que se queria preservar de fato era um modelo de acumulação de riquezas em que o patrimônio natural passava a ser um bem" (Carvalho, 1991, p. 11). Trata-se, portanto, nas palavras de B. S. Santos (2010, p. 275), de um "processo de politização do espaço da produção".

ecológica, por sua vez, tem como pilar a preservação das fontes de recursos energéticos e naturais, com base na premissa de que o uso econômico dos bens naturais deve considerar os ciclos temporais inerentes às especificidades de cada ecossistema, a fim de garantir o equilíbrio da biodiversidade. Os programas do PCdoB, PDT, PSOL, PCO, PSTU e PCB conjugam propostas que contemplam as três dimensões da sustentabilidade citada, conforme mostra o Quadro 5.

A sustentabilidade espacial refere-se às políticas para a ocupação do solo e relação campo-cidade, por exemplo. A sustentabilidade cultural consiste no respeito a tradições, comunidades nativas e patrimônio cultural. Os planos analisados não se detêm em propostas para as duas últimas dimensões. Cabe ressaltar o perfil dos dois partidos tipicamente ecológicos (PV e PEN), os dois únicos que contemplam as cinco dimensões da sustentabilidade[23]. Para essas legendas as questões ambientais são abrangentes e se inserem em todas as dimensões da vida social, no plano local e global, reunindo o patrimônio natural e a diversidade cultural.

O bloco preservacionista, que reúne PP, PSDC, PSD, PTB e DEM, corresponde à combinação da sustentabilidade econômica, social e ecológica.

[23] No caso do PV e do PEN cabem algumas observações sobre a história e as lógicas específicas de atuação de cada um deles, o que auxilia na compreensão do vínculo dessas duas legendas com a agenda verde atual. O PV foi criado em 1986, sob influência de movimentos ecológicos internacionais que defendiam o pacifismo, a justiça social, a cultura de paz e a igualdade social. Seu discurso tem como base a ecologia política e social de forma abrangente (Barros e Sousa, 2010). O PEN foi criado em 2012, com o propósito de apresentar-se como uma alternativa específica para a formulação de políticas de sustentabilidade em nível nacional. Em vez de uma visão ecológica abrangente, O PEN defende um ambientalismo não radical e mais específico, com foco em temas como recuperação das matas ciliares, cuidados com o lixo e energia solar (Oliveira, 2012).

Quadro 5
Partidos agrupados por eixos temáticos e termos-chave

Partidos	N	Eixos temáticos	Sustentabilidade correspondente	Termos-chave convergentes e mais citados nos programas partidários
PP, PSDC, PSD, PTB, PPS, DEM	6	Preservação e desenvol-vimento	Sustentabilidade econômica, social e ecológica	Preservação, conservação, proteção da natureza, responsabilidade ambiental, desenvolvimento sustentável, defesa da biodiversidade, uso racional dos recursos renováveis.
PCdoB, PDT, PSOL, PCO, PSTU, PCB	6	Críticas ao sistema capitalista	Sustentabilidade ecológica	Poluição, deterioração ambiental, degradação, destruição ambiental, devastação florestal, esgotamento dos recursos naturais, contaminação do solo, qualidade de vida, fauna e flora, defesa da ecologia.
PMDB, PT, PRB, PPS	4	Desenvolvi-mento econômico	Sustentabilidade econômica	Prosperidade econômica, desenvolvimento sustentável, responsabilidade ambiental, crise ambiental, monitoramento ecológico, vigilância ambiental, energia renovável.
PV, PEN	2	Ecologia política e cidadania ecológica	Sustentabilidade econômica, social, ecológica, cultural e espacial	Ecologia política, ecologia urbana, desarmamento, cultura de paz, ecodesenvolvimento, preservação e recuperação ambiental, tecnologias limpas, direitos humanos, participação política, culturas tradicionais, patrimônio cultural, desenvolvimento regional.

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados de pesquisa própria.

A partir das propostas reunidas acima, é possível identificar quatro modelos de governança ambiental defendidos pelos partidos[24], conforme exposto no Quadro 6:

[24] Os quatro modelos de governança aqui apresentados foram categorizados a partir da análise documental, com base no texto dos programas partidários. Uma análise capaz de oferecer subsídios interpretativos sobre os perfis partidários de forma mais abrangente requer estudos complementares, com base em outras fontes de pesquisa, empreitada que faz parte dos desdobramentos e continuidades do estudo inicial aqui exposto.

Quadro 6
Perfil partidário de governança ambiental

Partidos	N	Perfil partidário	Propostas de políticas ambientais	Papel do Estado
PP, PSDC, PSD, PTB, PPS, DEM	6	Preservacionistas	Medidas para intensificar projetos de recuperação ambiental para restabelecer o equilíbrio dos ecossistemas.	Guardião das políticas de preservação.
PCdoB, PDT, PSOL, PCO, PSTU, PCB	6	Críticos ao sistema capitalista	Defesa de mudanças estruturais no sistema produtivo. Propostas utópicas de superação da ordem capitalista.	Agente de construção de uma nova ordem econômica.
PMDB,PT, PRB, PPS	4	Desenvolvimen-tistas	Adoção de mecanismos para conciliar crescimento econômico e sustentabilidade nas políticas agrícolas, energéticas, hídricas e de ciência, tecnologia e inovação.	Indutor da sustentabilidade.
PV, PEN	2	Ecologistas sistêmicos	Transformações sociopolíticas e culturais sistêmicas e integradas. Associação entre democracia e cidadania ecológica. Ecologia como expressão de justiça social e de direitos humanos.	Regulador da ecologia política / ecologia urbana e indutor da nova cultura ambiental.

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados de pesquisa própria.

Todos os modelos de governança apresentam em comum a defesa de mudanças no sistema produtivo, com vistas à sustentabilidade, na perspectiva da modernização ecológica (Catton e Dunlap, 1980) e da sustentabilidade econômica (Sachs, 1993). Entretanto, existem diferenças que devem ser ressaltadas. Os preservacionistas defendem como prioridade amplos projetos de recuperação dos biomas a fim de restabelecer o equilíbrio ambiental. Isso é visto como requisito para a retomada de projetos de desenvolvimento econômico. Os desenvolvimentistas, por sua vez, colocam em primeiro plano o crescimento econômico, mas segundo os princípios da sustentabilidade. Os críticos ao capitalismo apegam-se a visões marxistas, com um modelo estatal capaz de reestruturar o sistema produtivo. Os ecologistas sistêmicos são os defensores de uma ordem ecológica complexa, capaz de religar saberes, políticas e práticas sociais. Trata-se de uma concepção calcada na visão de complexidade, nos termos de Morin (1994)[25].

[25] Para o autor, a complexidade é entendida como a organização dos contrários, ou seja, uma forma paradoxal de pensar a realidade e ainda um modo de superar as antigas dualidades e ressaltar os paradoxos. Trata-se de uma abordagem epistemológica de reorganizar perspectivas, eventos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem o mundo fenomênico.

Em todos os modelos de governança, o Estado exerce um papel central como ator das políticas ambientais propostas pelos partidos. Trata-se de uma concepção próxima à ideia de Giddens (2010) de *Estado assegurador*, ou seja, significa que "o Estado é responsável por monitorar os objetivos políticos e por procurar certificar-se de que eles se concretizem de forma visível e aceitável" (p. 96).

Partidos preservacionistas: sustentabilidade ecológica e social

Chama atenção a quantidade de preservacionistas, com seis partidos que enfatizam em seus programas as questões relacionadas à preservação e à conservação ambiental: PP, PSDC, PSD, PTB, PPS e DEM. No programa do PP[26], a preservação do meio ambiente é apresentada como um dos princípios progressistas, embora não haja detalhamento das propostas da legenda quanto a isso.

O PSDC[27] inclui o assunto no tópico sobre os seus objetivos no plano social, com o propósito de "proteger o meio ambiente e assegurar a todos o direito de usufruir da natureza sem agredi-la".

O PSD incorpora o tema no rol de seus princípios e valores[28]:

> o PSD apoia e defende a preservação do meio ambiente como fator de sobrevivência do homem e da própria vida do planeta. É possível alargar as fronteiras da produção, de maneira sustentável e responsável (PSD, Princípios e valores, s.p.).

O PTB atribui ao Estado a responsabilidade pela promoção de medidas em prol desse modelo de desenvolvimento, incluindo ainda o monitoramento ecológico, a fiscalização de políticas de vigilância sanitária e de qualidade ambiental no meio urbano e nos contextos rurais. A legenda também prioriza o desenvolvimento combinado com a preservação dos recursos naturais, conforme consta no item V de seu programa partidário[29]:

> o PTB considera imprescindível que a exploração dos recursos naturais seja feita de maneira racional, estabelecendo-se o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente. Fiel ao princípio do desenvolvimento sustentado, o PTB entende ainda que o meio ambiente e os recursos naturais constituem patrimônio do homem e defende sua exploração racional, de tal forma que sejam legados através das gerações (PTB, Programa partidário, s.p.).

---

[26] Disponível em: <http://www.pp.org.br/textos/453/27435/ProgramaPartidario/?slT=119032>. Acesso em: 5 set. 2014.
[27] Disponível em: <http://www.psdc.org.br/sobre-nos/programa/>. Acesso em: 27 nov. 2014.
[28] Disponível em: <http://www.psd.org.br/principios-e-valores/>. Acesso em: 27 nov. 2014.
[29] Disponível em: <http://www.ptb.org.br/?page=ConteudoPage&cod=325>. Acesso em: 5 set. 2014.

Ainda na mesma trilha, a proposta do PPS[30] contempla "uma agenda de mudanças profundas na forma de fazer política e no modelo de desenvolvimento social e econômico". Isso implica "um modelo de desenvolvimento profundamente comprometido com a democracia e com a sustentabilidade", além de "planejar uma transição estratégica para o desenvolvimento de novo tipo". Conforme o texto, é necessário "posicionar o Brasil na realidade global marcada por crise ambiental". Para a legenda, "é mister aproveitar a privilegiada condição do Brasil", como país detentor de reconhecido patrimônio natural e diversidade cultural:

> O Brasil abriga parte significativa da biodiversidade e da água doce existente no planeta, grande extensão de terras cultiváveis, diversidade étnico-cultural, bem como uma rica variedade de formações naturais cujo papel é fundamental no equilíbrio climático continental e global. No entanto, as instituições políticas e os sucessivos governos, nas últimas décadas, não têm absorvido e dado relevo ao papel crucial da sustentabilidade no processo de desenvolvimento (PPS, Programa partidário, s.p.).

No programa partidário do DEM[31], as propostas ambientais são contempladas no rol dos princípios do partido, cujo propósito é

> propugnar por um desenvolvimento que vise à realização integral do homem, a partir de um processo de mudança qualitativa nas relações sociais, voltado para a prosperidade econômica, equidade social e equilíbrio regional, assentado em um relacionamento harmonioso com o nosso patrimônio ecológico e consentâneo com nossa cultura (DEM, Princípios do Democratas, p. 2).

Em todos os programas partidários mencionados, as ideias de cunho preservacionistas apresentam paralelos com o pensamento conservacionista, uma das vertentes primárias do ambientalismo brasileiro. Trata-se de uma abordagem de orientação biocêntrica que defende a natureza como um valor a ser preservado, mediante a patrimonialização de áreas naturais específicas. O movimento conservacionista é herdeiro das mobilizações típicas do final do século XIX, lideradas por uma elite de naturalistas influenciados pelas ideias oriundas de países europeus e dos Estados Unidos, no que se refere a conservação e preservação de paisagens e recursos naturais, assim como de espécies animais, florestas e lagos (Pádua, 1990; Oliveira, 2008). Esse movimento deu impulso e suporte à criação de entidades ecológicas de

[30] Disponível em: <http://www2.pps.org.br/2005/index.asp?portal=&id_municipio=&opcao=documentos&id_categoria=3&flag=s>. Acesso em: 5 set. 2014.
[31] Disponível em: <http://www.dem.org.br/wp-content/uploads/2011/01/Principios-do-Democratas.pdf>. Acesso em: 5 set. 2014.

caráter preservacionista, cujo emblema foi a criação da Fundação Brasileira para Conservação da Natureza (FBNC), em 1958, no Rio de Janeiro. Inspirados em associações de ativistas europeus, as entidades conservacionistas brasileiras eram formadas basicamente por cientistas naturais, jornalistas, políticos e intelectuais de variadas áreas de conhecimento (Oliveira, 2008).

Partidos críticos à ordem capitalista: sustentabilidade ecológica

Em quantidade igual à do bloco anterior, seis legendas têm como foco de seu programa partidário, no que se refere à questão ambiental, críticas ao sistema capitalista: PCdoB, PDT, PSOL, PCO, PSTU e PCB. Apesar dessa convergência, em termos gerais, cada partido apresenta suas particularidades. O PCdoB[32] associa o esgotamento dos recursos naturais com "a grande crise do capitalismo da época atual". Segundo o texto, o capitalismo é um sistema esgotado historicamente, "busca do lucro máximo, destrói a natureza".

No caso do PDT[33], as propostas são condensadas no sexto compromisso de seu programa:

> O sexto compromisso programático é com a defesa da natureza brasileira, contra a poluição e a deterioração do meio ambiente resultante de uma exploração predatória, que ameaça destruir a base biológica de nossa existência, degradando cada vez mais a qualidade de vida do povo brasileiro. Depois de empobrecer radicalmente e destruir a fauna e a flora de todas as regiões brasileiras de antiga ocupação, agora ameaçam liquidar com a Amazônia, que é a nossa última reserva da natureza original. O Trabalhismo Democrático propugna por um movimento e uma legislação que defendam o ambiente natural do país e coíbam as diversas formas de poluição e pela implementação de um amplo programa nacional de descontaminação (PDT, Compromissos prioritários, p. 1).

O PSOL[34] insere a questão ecológica no contexto mais amplo do socialismo com democracia, como princípio estratégico na superação da ordem capitalista. Dessa forma, o partido propõe:

> A construção de um ideário de superação do processo capitalista reúne hoje, além dos tradicionais pressupostos socialistas, um grande impulso ainda mais vital ligado à questão ecológica. Esse fator pode contribuir decisivamente na reorganização dos trabalhadores internacionalmente.

[32] Disponível em: <http://www.pcdob.org.br/documento.php?id_documento_arquivo=1>. Acesso em: 5 set. 2014.
[33] Disponível em <http://www.pdt.org.br/index.php/pdt/programa/1-compromissos-prioritarios>. Acesso em: 5 set. 2014.
[34] Disponível em: <http://www.psol50.org.br/site/paginas/2/programa>. Acesso em: 5 set. 2014.

> Tendo claro que as forças de destruição irracionais acumuladas pelo sistema ameaçam o conjunto da humanidade e da vida no planeta, de tal forma que a luta contra o capitalismo significa a luta em defesa da ecologia, do meio ambiente e da vida, o novo partido elaborará sua plataforma ecológica com a intervenção direta do movimento ecológico nos próximos meses (PSOL, Programa partidário, s.p.).

O documento do PSOL apresenta um capítulo denominado "Política econômica e modelo de desenvolvimento", no qual defende que a proposta de construção de um novo modelo econômico requer "uma profunda revisão do sistema agrário brasileiro". Além de uma reforma agrária profunda,

> que desmonte o latifúndio e desaproprie propriedades que possam ser utilizadas para fins produtivos – sobretudo a produção de alimentos – será papel do Estado incentivar atividades que gerem empregos, desenvolvam de forma sustentável a economia no campo e fortaleçam a soberania nacional (PSOL, Programa partidário, s.p.).

O PSOL apresenta como diferencial a prioridade no que se refere às políticas agrárias de desenvolvimento, ao resgatar uma antiga bandeira dos partidos de esquerda. Mais uma vez, a figura do *Estado assegurador* é central, mas com o propósito específico de regular e institucionalizar planos de reforma agrária para o campo, a fim de aumentar a produção de alimentos e promover o desenvolvimento local e regional.

Duas representações do ambiente rural são evocadas e contrapostas: o cenário atual, marcado pelo latifúndio improdutivo, e um possível cenário futuro, de pequenas propriedades produtivas. A segunda visão reflete diretamente a concepção do socioambientalismo (Alonso e Costa, 2002), segundo a qual o rural passou a ser concebido pela perspectiva da *modernização ecológica* (Buttel, 2000; Catton e Dunlap, 1980). Essa vertente considera a perspectiva da sustentabilidade, ou seja, a possibilidade de associar crescimento econômico e proteção ambiental, como base na reestruturação das políticas econômicas em face das novas posturas ecológicas, com a ambientalização das práticas agrícolas campesinas.

O programa do PCO[35] apresenta um diagnóstico sobre a crise capitalista, que resultou na ruína da pequena propriedade, na transformação do produtor em trabalhador assalariado e na monopolização dos meios de produção por um número reduzido de grandes proprietários:

> A esta monopolização está ligada a eliminação da produção artesanal, a transformação da ferramenta em maquinaria, a automatização industrial e a formação do mercado mundial. O capitalismo representou um extraordinário

[35] Disponível em: <http://www.pco.org.br/pco/programa.htm>. Acesso em: 5 set. 2014.

> desenvolvimento das forças produtivas do trabalho humano, mas os benefícios deste progresso são totalmente usurpados pelos capitalistas e os grandes proprietários, o que para a classe operária e os setores oprimidos intermediários significa o aumento da insegurança de sua existência, da miséria social, da exploração e da sua de gradação (PCO, Programa partidário, s.p.).

O PSTU adota discurso similar, ao apontar o combate à destruição ambiental como estratégia de "luta contra o capitalismo". No *website* da legenda[36] há um manifesto de cunho socialista, cujo título é "Combater a destruição ambiental é lutar contra o capitalismo"[37]. Segundo o manifesto,

> a submissão do Brasil à economia capitalista está por trás da destruição do meio ambiente. A demanda cada vez maior por matérias-primas provocou a expansão da exploração da mineração e das monoculturas de soja, cana de açúcar, eucaliptos etc. O agronegócio avançou por todo o Cerrado e agora se expande para a Amazônia. Esse avanço fez com que o Brasil se tornasse o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Por aqui, é permitida a utilização até dos agrotóxicos que foram banidos em outros países. O resultado é a contaminação dos alimentos, da água e do solo por substâncias químicas maléficas à saúde humana (PSTU, Programa partidário, s.p.).

Outro trecho do manifesto aponta a incompatibilidade entre a lógica capitalista e os princípios ecológicos:

> O uso irracional dos recursos naturais tem provocado a destruição do meio ambiente em proporções gigantescas. Voltada para os lucros imediatos, a exploração capitalista se move por uma lógica de curto prazo, o que é incompatível com o tempo de recuperação da natureza. O resultado tem sido a contaminação do solo, do ar e da água, a devastação das florestas tropicais, o aumento da temperatura do planeta e o esgotamento dos recursos necessários à sobrevivência humana (PSTU, Programa partidário, s.p.).

O programa partidário do PCB[38] é sucinto quanto à questão e limita-se a uma breve crítica ao modelo de desenvolvimento capitalista,

> que ameaça não apenas os trabalhadores, mas a própria vida humana, numa irracional exploração dos recursos naturais e sociais que são

[36] Disponível em: <http://www.pstu.org.br/node/20868>. Acesso em: 5 set. 2014.
[37] A íntegra do manifesto também foi publicada no jornal do PSTU, intitulado *Opinião Socialista*, nº 482.
[38] Disponível em: <http://www.pcb.org.br/portal/docs/historia1.pdf>. Acesso em: 5 set. 2014.

> necessários à reprodução da vida. (PCB, A formação histórica do capitalismo, p. 1).

A posição ideológica dos partidos de orientação comunista e socialista apresenta algumas convergências com a análise de Sainteny (1994) e Duverger (2011). Além disso, reflete parte das críticas fundamentadas na concepção de ecologia política, segundo a qual o discurso da sustentabilidade mudou o foco da exploração capitalista do homem para a natureza (Latour, 1994; 1999). A crítica feita pelos partidos, nessa perspectiva, "torna-se um recurso, uma competência entre outras, a gramática de nossas indignações" (Latour, 1994, p. 49). Uma limitação dessa vertente, na visão do mesmo autor, é a abordagem totalizante, pois esses críticos tratam a natureza e o sistema político como uma totalidade. Por essa razão, a ecologia política perdeu força e tornou-se marginal, "porque não compreendeu ainda nem sua política, nem sua ecologia" (Latour, 1999, p. 48).

Esses partidos conjugam sustentabilidade econômica, social e ecológica, mas apenas no plano retórico, pois não apresentam propostas específicas de governança ambiental. Em suma, os programas partidários comunistas assemelham-se mais a manifestos anticapitalistas do que a programa de governança ambiental propriamente dito. Entretanto, o manifesto é coerente com a identidade e a trajetória dessas agremiações, cujo objetivo primordial é marcar posição no contexto da concorrência partidária e não propor governança efetivamente, visto que não apresentam chances de eleger candidatos para cargos executivos, como presidente da República ou governadores.

Partidos desenvolvimentistas: sustentabilidade econômica

Quatro legendas apresentam em comum a defesa de um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico, com bases sustentáveis, mas de modo a garantir o progresso econômico: PSB, PMDB, PT, PRB e PSB.

O programa do PSB é o mais abrangente e mais detalhado no eixo temático do desenvolvimento econômico. O texto contempla "uma agenda de mudanças profundas na forma de fazer política e no modelo de desenvolvimento social e econômico". Isso implica "um modelo de desenvolvimento profundamente comprometido com a democracia e com a sustentabilidade", além de "planejar uma transição estratégica para o desenvolvimento de novo tipo". Conforme o texto, é necessário "posicionar o Brasil na realidade global marcada por crise ambiental". Para a legenda, é mister aproveitar a privilegiada condição do Brasil, como país detentor de reconhecido patrimônio natural e diversidade cultural:

> O Brasil abriga parte significativa da biodiversidade e da água doce existente no planeta, grande extensão de terras cultiváveis, diversidade étnico-cultural, bem como uma rica variedade de formações naturais cujo papel é

> fundamental no equilíbrio climático continental e global. No entanto, as instituições políticas e os sucessivos governos, nas últimas décadas, não têm absorvido e dado relevo ao papel crucial da sustentabilidade no processo de desenvolvimento (PSB, Programa partidário, p. 14).

Segundo o programa do PSB, a política ambiental terá como principal diretriz o desenvolvimento econômico sustentável, discutindo com a sociedade, parlamento e entes federados um conjunto de metas socioambientais de curto, médio e longo prazos para o país. "Essas metas deverão incorporar os limites ecossistêmicos, de um lado, e o potencial estratégico da nossa biodiversidade e dos recursos naturais renováveis" (p. 16).

Em função da candidatura de Marina Silva à presidência da República, o programa da legenda apresenta um conjunto amplo de propostas para a governança ambiental, envolvendo diversas áreas, como economia verde, energia, mobilidade urbana, política industrial e economia do conhecimento e da inovação. Cabe ressaltar que boa parte do texto assumido pelo PSB foi incorporado a partir das propostas de Marina Silva[39], após o acordo que resultou no apoio da Rede Sustentabilidade à candidatura de Eduardo Campos. As propostas apresentadas aproximam-se do que Giddens (2010) denomina de *convergência política*, ou seja, combinação de políticas de diferentes áreas, como energia, inovação tecnológica, planejamento econômico e outras, com o mesmo propósito comum de mitigar os problemas ambientais e assegurar qualidade de vida aos cidadãos.

Trata-se do plano mais abrangente, que arrola o maior número de setores e com propostas específicas para cada área. Contempla aspectos ignorados pela maioria dos demais partidos como a economia criativa, inovação, negócios sociais e economia solidária. Aproxima-se muito da concepção apresentada pelo PV, em termos de ecologia sistêmica, e alberga as variadas dimensões da sustentabilidade, com a proposta de ações convergentes, integradas e coordenadas.

O programa do PSB é focado na lógica da modernização ecológica (Buttel, 2000; Catton e Dunlap, 1980). Segundo essa perspectiva, a sustentabilidade consiste em associar crescimento econômico e proteção ambiental, como base na reestruturação das políticas econômicas em face das novas posturas ambientais. A preservação funciona como guia para orientar a economia, o que inclui, necessariamente, elementos da infraestrutura produtiva do meio rural, os arranjos produtivos locais, a agricultura familiar e as comunidades tradicionais. Trata-se de uma visão em que há uma convergência das forças econômicas, de modo a reestruturar as políticas econômicas, a fim de torná-las mais defensáveis em termos ambientais (Giddens, 2010). Enquadra-se na perspectiva da sustentabilidade econômica ou economia verde (May, Lustosa e Vinha,

[39] Conferir em: <http://www.marinasilva.org.br/diretrizes_governo/governo/economia-sustentavelv2.php>. Acesso em: 5 set. 2014.

2003). Segundo essa visão, a sustentabilidade ambiental constitui posicionamento estratégico no desenvolvimento nacional e na competitividade internacional. Isso explica a ênfase em setores essenciais da economia verde.

No caso do PMDB, o programa partidário[40] propõe "um novo modelo de desenvolvimento", com base em uma política de desenvolvimento autossustentado "centrada na ideia de que o desemprego é, hoje, o nosso fator mais grave de poluição e degradação ambiental" (PMDB, Programa partidário, sem paginação). O foco da proposta está na revisão das políticas para os setores agrícola, hídrico, energético, industrial e de ciência e tecnologia. Com isso, segundo o programa do PMDB, seria possível maior inserção competitiva do Brasil na economia internacional.

No programa do PT[41], há um capítulo intitulado "Sustentabilidade", cujo foco é a "construção de um modelo de desenvolvimento que contemple os aspectos democráticos, econômicos, sociais e ambientais". O objetivo desse modelo é promover crescimento econômico, erradicação da pobreza, preservação do meio ambiente e ampliação da democracia. Segundo o texto,

> São exemplos internos, que dão suporte a nossas posições internacionais, nosso empenho contra o desmatamento, o incremento de nossa matriz energética renovável, nossas práticas e *políticas sustentáveis na agricultura e na indústria*. Não precisa existir contradição entre crescer, incluir, proteger e conservar (PT, Programa de Governo, sem paginação, grifos acrescentados).

O programa do PT limita-se ao que foi transcrito acima, sem detalhar as propostas para o setor. Infere-se, contudo, pelo teor das proposições, que serão priorizadas as áreas de agricultura, indústria e energia. Apesar de mencionar elementos típicos da sustentabilidade social e ecológica, como erradicação da pobreza, preservação do meio ambiente e ampliação da democracia, esses termos ficam sem detalhamento no texto. Funcionam mais como ornamento do que como proposta política no sentido estrito. O Estado também aparece como garantidor das diretrizes e princípios de desenvolvimento.

O foco do documento do PT é, visivelmente, no crescimento econômico, o que reflete uma preocupação sobre as condições de governabilidade, visto que se trata de um partido que elegeu o titular do Poder Executivo federal e uma expressiva bancada no Congresso Nacional. A ênfase nos setores agrícola e industrial justifica-se pelo peso que ambos exercem na economia brasileira, com 23% e 24,9% do Produto Interno Bruto (PIB), respectivamente. Considerando o ano de 2013, conforme levantamento do

[40] Disponível em: <http://pmdb.org.br/institucional/programa-partidario/>. Acesso em: 5 set. 2014.
[41] Disponível em: <https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/05/DIRETRIZES-PROGRAMA-DE-GOVERNO-DILMA-PRESIDENTE-20141.pdf>. Acesso em: 5 set. 2014.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[42], o somatório dos dois segmentos totaliza 47,9%, ou seja, quase a metade do PIB. O componente energia é indispensável para o crescimento econômico, especialmente no campo da indústria.

O programa do PRB contempla a agenda ambiental no âmbito de seus princípios básicos republicanos[43], no plano da política econômica:

> A política econômica deve visar ao desenvolvimento econômico e social, mediante a utilização plena e soberana dos recursos humanos e materiais da sociedade, dentro de critérios responsáveis em relação ao meio ambiente (PRB, Programa partidário, s.p.).

O partido atribui ao Estado o papel de promover o desenvolvimento socioeconômico autossustentado, seguindo critérios razoáveis de responsabilidade ambiental. O texto, porém, não apresenta o teor dos critérios mencionados.

Partidos ecologistas sistêmicos: convergência sustentável

Os dois partidos de orientação tipicamente ecológica enquadram-se nesse eixo temático: PV e PEN. Apesar de apresentarem programas específicos, ambos convergem para alguns aspectos gerais do debate ambiental. Na abertura do texto que institui o programa partidário[44], o PV é definido como "um instrumento da ecologia política", em articulação com os demais partidos e com os movimentos verdes de outros países, o que reitera aspectos de sua história no que se refere aos vínculos com os movimentos ecológicos europeus. Em termos mais amplos, a proposta da legenda é "desenvolver uma estratégia conjunta e uma ação coordenada em favor do desarmamento, da desnuclearização, do ecodesenvolvimento, da solução negociada dos conflitos e do respeito às liberdades democráticas, justiça social e direitos humanos".

O programa mostra conexão do PV com o movimento ecologista, as comunidades locais e os poderes institucionais:

> O PV luta pelo fortalecimento do movimento ecologista e pela realização das suas propostas. Funciona como um canal de ação política, no campo institucional, para servir o ambientalismo, sem pretensões hegemônicas ou instrumentalizantes. O PV participa, através dos seus militantes, dos movimentos sociais, culturais e das organizações não governamentais. O PV deve organizar-se junto às comunidades locais, obter o poder através dos diversos níveis do Legislativo e Executivo, para a execução do programa

[42] Dados disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/indicadores.php>. Acesso em: 5 set. 2014.
[43] Disponível em: <http://www.prb10.org.br/o-partido-republicado-brasileiro/programa/>. Acesso em: 5 set. 2014.
[44] Disponível em: <http://pv.org.br/opartido/programa/>. Acesso em: 5 set. 2014.

> verde no plano local, regional e nacional (Partido Verde, Programa partidário, s.p.).

O texto reitera ainda a estreita relação entre a questão ambiental e a questão social. "Os problemas tanto sociais como ambientais devem ser tratados numa perspectiva integrada e sistêmica para realmente terem efeito sobre a qualidade de vida da população". Isso significa que

> a simples preocupação conservacionista da natureza, sem uma sensibilidade social aliada à incapacidade de apontar modelos de desenvolvimento sustentável só pode agravar a miséria e abrir caminho a uma devastação ambiental ainda maior no futuro. Os verdes propugnam o desenvolvimento sustentável como caminho para combater a miséria e o desperdício. Isso significa gerar trabalho e empregos de forma intensiva na preservação e recuperação ambiental e desenvolver novos setores da economia baseados em tecnologias limpas (Partido Verde, Programa partidário, s.p.).

O caminho apontado pelo PV para a superação das contradições implicadas na agenda socioambiental é a educação para a cidadania e o ecodesenvolvimento:

> O principal obstáculo a um desenvolvimento sustentado e a uma democracia plena no país é o cada vez mais baixo nível educacional e cultural das sucessivas gerações que passam pelo ou ao largo do sistema educacional vigente. A degradação do sistema educacional, sua incapacidade de formar cidadãos e também servir de base para uma valorização profissional adequada prejudica notavelmente a consolidação de uma sociedade solidária e de uma economia capaz de criar o máximo de valor agregado, o que depende de mão de obra qualificada (Partido Verde, Programa partidário, s.p.).

O PV apresenta ainda propostas setorizadas por áreas como energia renovável, economia verde, poder local, Agenda 21, qualidade de vida, saúde, reforma agrária, combate à fome e à pobreza.

O programa do PEN, por sua vez, é similar a um manifesto, embora seja denominado "Proposta Ecológica"[45],

> o Partido Ecológico Nacional nasce para cumprir uma missão. Para preencher um espaço vazio no cenário político brasileiro. Embora o viés ambiental, felizmente, venha aos poucos encontrando espaço no programa político-partidário de algumas agremiações, denota-se que, no mais das vezes, o

[45] Disponível em: <http://www.pen51.org.br/mandamentos.php#.U71Oc_ldWLE>. Acesso em: 5 set. 2014.

> que se percebe são iniciativas isoladas, ações pontuais e nenhum processo de continuidade. Mesmo naquelas criadas para tutelar o meio ambiente o ideal cedeu aos interesses políticos, enfraquecendo as bases e empobrecendo o louvável ideal que um dia marcaram suas lutas (PEN, Programa partidário, s.p.).

O PV e o PEN convergem em termos de ecologia sistêmica e albergam variadas dimensões da sustentabilidade, com propostas de ações integradas e coordenadas. Uma diferença entre ambos é o predomínio de uma retórica de cunho mais utópico no documento do PV e de um programa de teor mais pragmático e específico no caso do PEN. Apesar de se tratar de propostas de governança difíceis de serem viabilizadas em função da complexidade e da necessidade de alianças políticas, as proposições do PEN concentram-se em três áreas basilares para a construção de uma nova cultura ambiental: legislação ambiental, novo modelo de desenvolvimento econômico e definição de políticas de planejamento ambiental para setores específicos, como proteção de matas ciliares, coleta de lixo e energias limpas.

Conclusões

A análise mostra que há um expressivo interesse dos partidos políticos no que se refere à inclusão de temas ambientais em seus *websites* e nos programas partidários. O mapeamento permitido pela pesquisa documental revela que dos 32 partidos registrados na Justiça Eleitoral até o momento de conclusão da pesquisa[46], 20 assumiam sua adesão ao discurso ecológico. O dado mais relevante é o predomínio da adesão explícita à agenda verde, por meio de um capítulo ou tópico do programa partidário inteiramente dedicado ao assunto. São 17 partidos que adotam essa postura. Esses dados são relevantes para compreender as dinâmicas contemporâneas de atuação das legendas, seja sob a perspectiva das estratégias de informação digital, seja sob o ângulo do acolhimento de novas causas, especialmente aquelas oriundas inicialmente de movimentos sociais, como é o caso do ambientalismo. Trata-se, portanto, de uma perspectiva relevante para o campo da sociologia dos partidos políticos, uma vez que oferece pistas para o aprofundamento da análise da relação entre partidos e movimentos sociais, além das dinâmicas de concorrência entre as próprias legendas na arena eleitoral, um dos eixos dos estudos atuais sobre a organização dos partidos (Amaral, 2013).

Outra conclusão relevante diz respeito à cartografia dos principais temas enfatizados nos programas partidários, no que se refere à questão ambiental. São quatro os grandes eixos temáticos mapeados a partir da análise dos documentos, os quais

[46] Em setembro de 2015 foram registrados três novos partidos na Justiça Eleitoral: o Partido Novo (PN), o Partido da Mulher Brasileira (PMB) e a Rede Sustentabilidade. Exceto o último, os demais ainda não apresentaram propostas específicas para a área ambiental.

correspondem aos perfis partidários identificados durante a análise. O que chama atenção no bloco dos partidos desenvolvimentistas é que se destacam legendas de grande porte, como o PMDB, o PT e o PSB, além de reunir uma maioria de orientação ideológica denominada de centro e de centro-esquerda. Em geral, são partidos comprometidos com pautas de governança ecológica atrelada ao progresso econômico e ao desenvolvimento de setores considerados estratégicos para a economia brasileira, a exemplo da agropecuária, indústria, energia, ciência e tecnologia. Trata-se de um discurso que visa a promover emprego e inclusão social pela via do "progresso sustentável", mas as políticas de proteção da natureza ficam em segundo plano. Diante disso, cabe indagar: O que efetivamente esses partidos entendem por desenvolvimento sustentável? Qual a relação entre ambientalismo e identidade partidária? Quais os vínculos desses partidos com os movimentos sociais de orientação ecológica? São questões cujo aprofundamento carece de mais pesquisas e de um acompanhamento continuado das propostas inseridas em seus programas partidários.

Os críticos ao capitalismo são todos de esquerda e apresentam uma visão utópica sobre a relação entre ecologia e sistema econômico. O que há em comum entre esses partidos é a matriz ideológica de orientação socialista, tal qual revelam as análises de Sainteny (1994) e Duverger (2011) sobre o Partido Socialista francês. No caso brasileiro, as legendas analisadas chegam a propor um modelo estatal capaz de remodelar o sistema produtivo capitalista, considerado mola de uma economia predatória, que explora irracionalmente a natureza e causa o desequilíbrio dos ecossistemas. Os conservacionistas defendem maior centralidade das políticas de preservação, a partir de uma visão biocêntrica de patrimonialização da natureza, segundo a qual o Estado deve ampliar o número de unidades de conservação e manter algumas áreas florestais intocadas. Esses partidos dão ressonância às ideias de movimentos de base conservacionista, cujos líderes foram cientistas e naturalistas defensores da preservação de paisagens, recursos naturais e espécies animais e vegetais (Pádua, 1990; Oliveira, 2008). Os ecologistas sistêmicos pregam transformações sociopolíticas e culturais amplas, associando democracia e cidadania ecológica. As pautas defendidas pelos programas partidários desse segmento são amplas, incluindo temas como cultura de paz, desarmamento, igualdade e justiça social, direitos humanos, desenvolvimento regional e economia solidária.

As dimensões da sustentabilidade são acionadas de modo distinto, com maior ênfase na sustentabilidade econômica ou em outras dimensões, como social, cultural ou ecológica, conforme o perfil partidário. Os partidos desenvolvimentistas, por exemplo, acentuam a sustentabilidade econômica, enquanto os conservacionistas priorizam a sustentabilidade ecológica. Os sistêmicos, por sua vez, enfatizam a sustentabilidade cultural e social, conforme foi demonstrado no tópico sobre a análise desses aspectos.

Esses dados são relevantes para a compreensão dos sentidos atribuídos à agenda socioambiental pelas diferentes legendas. Tais sentidos se revelam com mais intensidade

na cartografia dos termos-chave mais citados nos programas partidários. Desenvolvimento é vinculado principalmente a termos como prosperidade econômica, sustentabilidade e energias renováveis. As críticas ao sistema capitalista aparecem nos programas dos partidos de esquerda, como PCdoB, PCB, PDT, PSOL, PSTU e PCO. Ao ser incorporado aos programas partidários, o discurso crítico assume a forma de manifesto contra o sistema industrial vigente, associado aos seguintes termos: poluição, degradação, devastação, contaminação do solo e esgotamento dos recursos naturais. As legendas que assumem e defendem um viés conservacionista são PP, PSDC, PSD, PTB, PPS e DEM, cujos termos mais citados são preservação, conservação, proteção da natureza, responsabilidade ambiental.

Os partidos que são associados diretamente à causa ecológica, como o PV e o PEN, assumem um discurso vinculado ao debate sobre ecologia política, ecologia urbana e cidadania ecológica. São termos muito amplos, cujos sentidos são depreendidos a partir dos termos-chave que aparecem com mais ênfase nos respectivos programas partidários, tais como: ecodesenvolvimento, movimentos ecológicos, qualidade de vida, preservação e recuperação ambiental, tecnologias limpas, legislação ambiental, unidades de conservação, reciclagem e coleta seletiva.

A diversidade de ambientalismos presente nos programas partidários analisados contribui para a compreensão de como as legendas tentam atrair a atenção pública para suas propostas políticas na área ambiental, considerando que as diversas agremiações representam a pluralidade ideológica da política (Peirano, 2011). As diferentes agremiações correspondem às distintas visões e divisões do mercado político e dos movimentos sociais e ecológicos. Portanto, oferecem, no âmbito do sistema de representação democrático liberal, distintas possibilidades de adesão política dos eleitores à agenda verde, uma agenda igualmente multifacetada e com perfis eleitorais variados. Essa perspectiva é coerente com os estudos que apontam para uma tendência de requalificação dos partidos, o que implica redefinições, atualização e adaptação aos novos contextos. Isso não implicaria, portanto, enfraquecimento ou declínio das legendas, mas uma redefinição de suas funções e de seus modos de atuação e operação política (Amaral, 2013). Caberiam, entretanto, análises mais pormenorizadas para aprofundar questões decorrentes dessas dinâmicas de requalificação dos partidos e de adaptação às novas agendas e circunstâncias políticas. Afinal, até que ponto a adesão das legendas à agenda verde pode ser considerada uma estratégia eficaz nesse sentido? Quais os impactos eleitorais da incorporação dos discursos ecológicos pelos programas partidários no contexto recente? Como os eleitores respondem a essas estratégias das legendas? Diante das *crises* e *metamorfoses* da democracia representativa (Urbinati, 2013b), como a adesão à agenda verde pode (re)conectar as legendas aos movimentos sociais e a segmentos eleitorais com distintas visões ecológicas? Até que ponto o uso da internet como instrumento de visibilidade das propostas partidárias pode contribuir nesse processo?

Em todos os perfis, com suas diversidades de visões de ambientalismo, de sustentabilidade e de governança ecológica, o Estado é visto pelos partidos como um ator que deve ser instrumentalizado para a execução das propostas ecológicas, segundo a concepção de Giddens (2010), no que se refere ao *Estado assegurador*. A centralidade do papel do Estado é um aspecto que chama atenção nas propostas constantes nos programas partidários. O Estado aparece como guardião das políticas de preservação, indutor da sustentabilidade e de uma nova cultura ambiental, além de agente de construção de uma nova ordem econômica. O Estado é legitimado pelo discurso das legendas como ator-chave no processo de formulação e de implementação das políticas públicas setoriais na área ambiental. Um exemplo disso são as políticas climáticas, as leis para proteção das florestas e dos recursos hídricos, além de setores como energias limpas, combate à poluição, entre outros, que constituem o cerne da agenda ecológica global. Em suma, os partidos se apresentam como caixa de ressonância da sociedade civil, como intérpretes e tradutores das novas causas oriundas dos movimentos sociais e ecológicos, mas atribuem ao Estado a função de transformar essas causas em políticas públicas e assegurar sua execução.

As ideias de governança ambiental apresentadas pelos partidos vinculam-se às três principais funções exercidas pelas legendas: sua atuação na arena eleitoral, sua atuação institucional e sua relação com os governos (Key, 1964; Veiga, 2007; Amaral, 2013). A inclusão de temas da agenda verde nos programas partidários constitui uma estratégia de aproximação com o eleitorado, uma vez que as questões ecológicas passaram a permear variadas esferas da sociedade e tornaram-se foco das preocupações públicas e das campanhas eleitorais, a exemplo do Partido Socialista francês (Sainteny, 1994; Duverger, 2011). Do mesmo modo, os partidos tentam reafirmar sua atuação institucional, ao incorporar em seu discurso a agenda da sustentabilidade, uma abordagem com ampla ressonância na sociedade, já que o discurso ecológico passou a orientar práticas e relações sociais nas últimas décadas (Barros, 2013). As legendas reforçam ainda sua função de mediação política, ao se apresentarem como agentes habilitados para propor e negociar políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.

Caberia questionar, contudo, como a inserção de temáticas ecológicas nos programas partidários pode potencializar ou fortalecer a função de mediação política dos partidos (Weber, 1999), especialmente na arena parlamentar. Entendida como um processo político dinâmico e complexo, a mediação está relacionada com a articulação entre identidade e instrumentalidade exercida pelos partidos (Reis, 2010). Isso implica um conjunto de lutas simbólicas para assegurar um campo de exercício de influência e poder, especialmente em termos de política de visibilidade e de reputação partidária. Nesse sentido, a incorporação de aspectos temáticos associados à agenda ecológica pode ser interpretada também como estratégia de publicidade política, ou seja, uma forma de propaganda das legendas a fim de consolidar seu poder discursivo na esfera da concorrência eleitoral.

A baixa consistência de alguns programas mostra que existe uma tendência dos partidos de aderir à agenda verde de modo menos enfático e sistemático. Apesar disso, abraçar as causas verdes, mesmo que não seja uma prioridade do partido, torna-se uma estratégia para aumentar a visibilidade na arena eleitoral, talvez por um imperativo político contextual e pela própria concorrência partidária. A constatação de que um determinado candidato ou partido inclui propostas de governança ambiental, instiga os demais a fazerem o mesmo. A competição conduz a padrões similares, com ênfase em alguns focos que se repetem, como a própria ideia de sustentabilidade, com o objetivo de adotar estratégias focadas em articular conexões com os mesmos públicos do mercado eleitoral (Barros, Bernardes e Rodrigues, 2014). Trata-se, portanto, de uma escolha estratégica para responder a uma demanda contextual que adquiriu relevância inclusive do ponto de vista eleitoral, como mostram os estudos de Sainteny (1994) e Duverger (2011). A inclusão de temáticas ecológicas no programa partidário pode ser interpretada, portanto, como estratégia para fortalecer a reputação pública das legendas.

Cabe reiterar que a inserção das pautas ambientais na agenda e no programa dos partidos políticos deve ser compreendida como um fenômeno social e culturalmente construído, ou seja, resultante das relações entre os diferentes sujeitos e atores sociais e políticos, representados por múltiplos polos de interesse, tais como o Estado, a sociedade civil, os movimentos sociais e a comunidade científica, como foi ressaltado na primeira parte do texto, com base nas ideias de autores como Bobbio (1992), Castells (1999), Giddens (2010), Habermas (1995) e Hobsbawn (1995). Ao deixar de ser uma *questão outsider* e se tornar uma *questão estabelecida* (Giddens, 2010), a agenda verde foi incorporada gradativamente ao discurso político partidário como forma de assegurar espaço na arena eleitoral. Trata-se de uma tentativa de construir uma narrativa política associada à sustentabilidade, a fim de conquistar segmentos do eleitorado que se identificam com a temática.

Por fim, é oportuno salientar que o estudo aqui exposto, por se tratar de uma pesquisa documental, de natureza exploratória e descritiva, apresenta algumas limitações intrínsecas ao seu escopo e ao seu método, o que impede um aprofundamento maior no que se refere a explicações mais densas sobre a relação entre os programas partidários e os posicionamentos das legendas na disputas eleitorais quanto à agenda ambiental. Como alternativa possível para aprofundar tais aspectos, um caminho viável seria analisar o peso das temáticas ambientais em contextos eleitorais, tanto no que se refere a eleições presidenciais como a eleições legislativas, a exemplo do estudo referencial de Sainteny (1994) sobre a atuação do Partido Socialista francês. Tal escopo analítico, contudo, ficará para outro artigo, já em andamento.

Antonio Teixeira de Barros - Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília. Docente e pesquisador do Programa de Mestrado em Ciência Política do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor). E-mail: <antonibarros@gmail.com>.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, A.; MARTINS, A. F. "Apontamentos para um modelo de análise dos partidos na *Web*". In: *Anais do XIX Encontro da Compós*. Rio de Janeiro, 2010.

ALMEIDA, J.; PREMEBIDA, A. "Histórico, relevância e explorações ontológicas da questão ambiental". *Sociologias*, vol. 16, n° 35, p. 14-33, 2014.

ALONSO, A.; COSTA, V. "Ciências Sociais e meio ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico". *BIB – Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, n° 53, p. 35-78, 1° sem. 2002.

AMARAL, O. E. "O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura". *Debates*, Porto Alegre, vol. 7, n° 2, p. 11-32, maio-ago. 2013.

BAQUERO, M. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina.* Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

BARROS, A. T. "Dimensão filosófica e política do pensamento ambiental contemporâneo". *Veritas*, Porto Alegre, vol. 57, n° 1, p. 92-111, jan.-abr. 2012.

_____. "A visibilidade ambiental em perspectiva sociológica: estudo comparado Brasil-Portugal". *Sociologias,* vol. 15, p. 318-345, 2013.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B.; RODRIGUES, M. R. "Palanques virtuais: o uso de *websites* pelos partidos políticos brasileiros". In: *Anais do 38° Encontro Anual da Anpocs.* Caxambu, 2014.

BARROS, A. T.; SOUSA, J. P. *Jornalismo e ambiente*. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa, 2010.

BAUMAN, Z. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BECK, U.; GIDDENS, A. ; LASH, S. *Modernização reflexiva*: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Editora da Unesp, 1994.

BLANCHARD, G. "O uso da internet a serviço do partido". *Líbero*. São Paulo, vol. 9, n° 18, p. 9-17, dez. 2006.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOKTIN, D. B. Qual ecologia para o século XXI?. In: BARRÈRE, M. (org.). *Terra, patrimônio comum*: a ciência a serviço do meio ambiente e do desenvolvimento. São Paulo: Nobel, p. 15-26, 1992.

BORRAZ, O. "O surgimento das questões de risco". *Sociologias*, vol. 16, n° 35, p. 106-137, 2014.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

BRAGA, S. S.; FRANÇA, A. S. T.; NICOLÁS, M. A . "Os partidos políticos brasileiros e a internet: uma avaliação dos *websites* dos partidos políticos do Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 17, n° 34, p. 183-208, 2009.

BUTTEL, F. H. *Ecological modernization as social theory*. Geoforum: Oxford, p. 57-65, 2000.

CARREIRÃO, Y. S. "O sistema partidário brasileiro: um balanço de tendências recentes". In: *Anais do 36° Encontro Anual da Anpocs*, Águas de Lindoia, 2012.

CARREIRÃO, Y. S.; KINZO, M. G. "Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002)". *Dados*, vol. 47, n° 1, p. 131-168, 2004.

CARVALHO, I. C. M. "A ecodemocracia". *PG*, vol. 69, p. 10-14, maio-jun. 1991.

_____. "As transformações na esfera pública e a ação ecológica: educação e política em tempos de crise da modernidade". *Revista Brasileira de Educação*, vol. 11, n° 32, p. 308-315, maio-ago. 2006.

CASTELLS, M. *O poder da identidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. *A galáxia da internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CATTON, W. R.; DUNLAP, R. E. "A new ecological paradigm for post-exuberant sociology". *American Behavioral Scientist*, vol. 24, n° 1, p. 15-47, set.-out. 1980.

DALTON, R.; WATTENBERG, M. *Parties without partisans*: political change in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DUVERGER, T. *Le parti socialiste et l'écologie – 1968-2011*. Paris: Jean Jaurés Fondation, 2011.

FIGUEIREDO, E. *Angústia ecológica e o futuro*. Lisboa: Gradiva, 1993.

FLEURY, L. C.; ALMEIDA, J.; PREMEBIDA, A. "O ambiente como questão sociológica: conflitos ambientais em perspectiva". *Sociologias*, vol. 16, n° 35, p. 34-82, 2014.

GIDDENS, A. *A política da mudança climática*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GOMES, W. *Transformação da política na era da comunicação*. São Paulo: Paulus, 2004.

GUIMARÃES, R. P. *Ecopolitics in the third world:* an institutional analysis of environmental management in Brazil. University of Connecticut, 1986.

HABERMAS, J. "O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização". *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, n° 43, p. 87-101, 1995.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

HOBSBAWN, E. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INGLEHART, R. "Post-materialism in an environment of insecurity". *American Political Science Review*, n° 75, p. 880-900, December 1981.

JACKSON, N. "Political parties, the internet and the 2005 general election: third time lucky?". *Internet Research*, vol. 17, n° 3, p. 249-271, 2007.

KEY, V. O. *Politics, parties and pressure groups*. New York: Crowell, 1964.

LAFER, C. Discurso do chanceler brasileiro, Celso Lafer, na sessão de Debate Geral da Unced. In: BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *A Inserção internacional do Brasil:* a gestão do ministro Celso Lafer no Itamaraty. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993.

LASH, S. *Crítica de la información*. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu Editores, 2005.

LATOUR, B. *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

_____. *Políticas da natureza:* como fazer ciência na democracia. Bauru: Edusc, 2004.

LEFF, E. "Complexidade, racionalidade ambiental e diálogo de saberes". *Educação & Realidade*, vol. 34, n° 3, p. 17-24, set.-dez. 2009.

LESTON-BANDEIRA, C. "Studying the relationship between Parliament and citizens". *The Journal of Legislative Studies*, vol. 18, n° 3-4, p. 265-274, September-December 2012.

LIPOVETSKY, G. *A era do vazio*. Lisboa: Edições 70, 2013.

LUSTOSA, M. C. J. Industrialização, meio ambiente, inovação e competitividade. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C. J.; VINHA, V. (orgs.). *Economia do meio ambiente*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, p. 155-172, 2003.

MAIA, R. Mídia e vida pública: modos de abordagem. In: MAIA, R.; CASTRO, M. C. P. S. (orgs.). *Mídia, esfera pública e identidades coletivas.* Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 11-46, 2006.

MAINWARING, S. P. *Sistemas partidários em novas democracias*: o caso do Brasil. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MANIN, B. "As metamorfoses do governo representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* vol. 10, n° 29, p. 5-34, out. 1995.

_____. "A democracia do público reconsiderada"**.** *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, n° 97, p. 115-127, 2013.

MARQUES, F. P. J. A. "Sobre a comunicação político-partidária na internet: um estudo dos informativos digitais do PT e do PSDB". *Galáxia*, n° 10, p. 129-146, dez. 2005.

MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C. J.; VINHA, V. *Economia do meio ambiente*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2003.

MENEGUELLO, R. *Partidos conservadores no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MOISES, J. A. "A desconfiança nas instituições democráticas". *Opinião Pública*, vol. 11, n° 1, p. 33-63, 2005.

MORIN, E. *Introducción al pensamento complejo*. Barcelona: Gedisa, 1994.

NICOLAS, M. A.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. "Internet and politics studies in Brazil: mapping the characteristics and disparities of the research field". *Brazilian Political Science Review*, vol. 7, n° 2, p. 114-140, 2013.

NORRIS, P. "Preaching to the converted? Pluralism, participation and party *websites*". *Party Politics*, vol. 9, n° 1, p. 21-45, 2003.

Oliveira, S. "Ligado a evangélicos, Partido Ecológico Nacional cresce no Norte e no Nordeste". *Rede Brasil Atual*, 20 jul. 2012. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2012/07/ligado-a-evangelicos-partido-ecologico-nacional-cresce-no-norte-e-no-nordeste>. Acesso em: 3 set. 2015.

OLIVEIRA, W. J. F. **"**Gênese e redefinições do militantismo ambientalista no Brasil". *Dados*, vol. 51, n° 3, p. 751-777, 2008.

OPPO, A. Partidos políticos. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 5ª ed. Brasília: Editora da UnB, 2000, p. 898-905.

PÁDUA, J. A. *Natureza e projeto nacional*: as origens da ecologia política no Brasil. Rio de Janeiro: Iuperj, 1986.

PÁDUA, J. "Nascimento da política verde no Brasil: fatores exógenos e endógenos". In: PÁDUA, J. A., et al. (orgs.). *Ecologia e política mundial.* Rio de Janeiro: Vozes, 1990, p. 135-61.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

PASQUINO, G. Partitocracia. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 5ª ed. Brasília: Editora da UnB, 2000, p. 905-909.

PEIRANO, M. *O dito e o feito*. São Paulo: Relume-Dumará, 2011.

PEREIRA, F. B. "A estabilidade e a efetividade da preferência partidária no Brasil". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n° 13, p. 213-244, 2014.

REIS, F. W. "Identidade política, desigualdade e partidos brasileiros". *Novos Estudos – Cebrap,* n° 87, p. 61-75, 2010.

RIBEIRO, G. L. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: nova ideologia/utopia do desenvolvimento. In: RIBEIRO, G. L. *Cultura e política no mundo contemporâneo*: paisagens e passagens. Brasília: Editora da UnB, 2000, p. 130-170.

RÖMMELE, A. "Political parties, party communication and new information and communication technologies". *Party Politics*, London, vol. 9, n° 1, p. 7-20, 2003.

SACHS, I. *Estratégias de transição para o século XXI*: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Nobel, 1993.

SAINTENY, G. "Le parti socialiste face à l'écologisme. De l'exclusion d'un enjeu aux tentatives de subordination d'un intrus". *Revue Française de Science Politique*, vol. 44, n° 3, p. 424-461, 1994.

SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice*: o social e o político na pós-modernidade. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, F. *O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/Iuperj, 2001.

TRECHSEL, A., et al. *Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe*: e-democratizating the parliaments and parties in Europe. Genebra: European University Institute, 2004.

URBINATI, N. "Crise e metamorfoses da democracia". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 28, n° 82, p. 5-16, 2013a.

_____. "Da democracia dos partidos ao plebiscito da *audience*". *Lua Nova*, São Paulo, n° 89, p. 85-105, 2013b.

VEIGA, L. F. "Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, n° 2, p. 340-365, 2007.

VIOLA, E. J. "O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 1, n° 3, 1987.

VIOLA, E. J.; LEIS, H. R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D. J.; VIEIRA, P. F. (orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Editora da Unicamp, p. 73-102, 1992.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora da UnB, 1999.

Programas partidários citados

Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Programa partidário. Disponível em: <http://pmdb.org.br/institucional/programa-partidario/>. Acesso em: 10 ago. 2014.

Partido Trabalhista Brasileiro. Disponível em: <http://www.ptb.org.br/?page=ConteudoPage&cod=325>. Acesso em: 10 ago. 2014.

Partido Socialista Brasileiro. Programa partidário. Disponível em: <http://www.psb40.org.br/imprensa/programa.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2014.

Partido dos Trabalhadores. Diretrizes partidárias. Disponível em: <https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/05/DIRETRIZES-PROGRAMA-DE-GOVERNO-DILMA-PRESIDENTE-20141.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2014.

Democratas. Princípios do Democratas. Disponível em: <http://www.dem.org.br/wp-content/uploads/2011/01/Principios-do-Democratas.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2014.

Partido Republicano Brasileiro. Programa partidário. Disponível em: <http://www.prb10.org.br/o-partido-republicado-brasileiro/programa/>. Acesso em: 14 ago. 2014.

Partido Comunista do Brasil. Programa Socialista para o Brasil. Disponível em: <http://www.pcdob.org.br/documento.php?id_documento_arquivo=1>. Acesso em: 15 ago. 2014.

Partido Comunista Brasileiro. A formação histórica do capitalismo. Disponível em: <http://www.pcb.org.br/portal/docs/historia1.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2014.

Partido Democrático Trabalhista. Compromissos prioritários. Disponível em <http://www.pdt.org.br/index.php/pdt/programa/1-compromissos-prioritarios>. Acesso em: 17 ago. 2014.

Partido Socialismo e Liberdade. Programa partidário. Disponível em: <http://www.psol50.org.br/site/paginas/2/programa>. Acesso em: 18 ago. 2014.

Partido da Causa Operária. Programa partidário. Disponível em: <http://www.pco.org.br/pco/programa.htm>. Acesso em: 19 ago. 2014.

Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado. Combater a destruição ambiental é lutar contra o capitalismo. Disponível em: <http://www.pstu.org.br/node/20868>. Acesso em: 20 ago. 2014.

Partido Progressista. Programa partidário. Disponível em: <http://www.pp.org.br/textos/453/27435/ProgramaPartidario/?slT=119032>. Acesso em: 21 ago. 2014.

Partido Popular Socialista. Documentos. Disponível em: <http://www2.pps.org.br/2005/index.asp?portal=&id_municipio=&opcao=documentos&id_categoria=3&flag=s>. Acesso em: 22 ago. 2014.

Partido Social Democrata Cristão. Programa partidário. Disponível em: <http://www.psdc.org.br/sobre-nos/programa/>. Acesso em: 23 ago. 2014.

Partido Social Democrático. Princípios e valores. Disponível em: <http://www.psd.org.br/principios-e-valores/>. Disponível em: <http://pv.org.br/opartido/programa/>. Acesso em: 24 ago. 2014.

Partido Ecológico Nacional. Os 10 mandamentos para um crescimento sustentável. Disponível em: <http://www.pen51.org.br/mandamentos.php#.U71Oc_ldWLE>. Acesso em: 25 ago. 2014.

Partido Solidariedade. Disponível em: <http://www.solidariedade77.org.br/secretarias/negro-indio-meio-ambiente-e-minorias/>. Acesso em: 26 ago. 2014.

Partido Verde. Programa partidário. Disponível em: <http://pv.org.br/opartido/programa/>. Acesso em: 30 ago. 2014.

Resumo

Política partidária e meio ambiente: a adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde

Este artigo analisa como os partidos políticos brasileiros incorporam temas ambientais em seus programas partidários. A metodologia consistiu no monitoramento dos *websites* dos partidos, com um mapeamento das estratégias utilizadas no que se refere à adesão das legendas à agenda socioambiental. O levantamento foi realizado no período de agosto a setembro de 2014, durante a campanha eleitoral. Dos 32 partidos registrados na Justiça Eleitoral, 20 incorporam temáticas ecológicas em seus *websites* (62,5%), por meio de quatro principais estratégias: inclusão do tema no programa partidário, criação de núcleo socioambiental nos *websites*, oferta de cursos *online* de educação ambiental e divulgação de noticiário ecológico. Identificam-se quatro perfis partidários de governança ecológica: preservacionistas, desenvolvimentistas, críticos ao capitalismo e ecologistas sistêmicos. Em todos os perfis, o Estado exerce um papel central como ator das políticas ambientais propostas pelos partidos. A ampla adesão partidária aos temas ecológicos mostra que a agenda verde se tornou uma questão política estabelecida e um tema transpartidário, além da divisão esquerda x direita.

Palavras-chave: meio ambiente e política; partidos políticos e ambiente; política partidária e meio ambiente; programas partidários; perfis partidários de governança ambiental

Abstract

Political parties and environment: how Brazilian political parties incorporate environmental issues in their party programs

This article examines how political parties incorporate environmental issues in their party programs. The methodology consisted in monitoring the *websites* of political parties, with a mapping of the strategies used in relation to the environmental agenda. The survey was conducted in the period August-September 2014, during the election campaign. Of the 32 parties registered with the Electoral Court, 20 incorporate environmental themes into their *websites* (62.5%), through four main strategies: inclusion of the issue in the party program, creating the *websites* nucleus to environmental issue, offering *online* courses in environmental education and dissemination of environmental news. Four profiles of environmental governance are identified: preservationists, developmental, critical of capitalism and systemic ecologists. In all profiles, the state plays a central role as an actor of environmental policies proposed by parties. The wide partisan adherence to ecological issues shows that the green agenda has become established and a political issue transparty theme, beyond the left x right divide.

Keywords: environment and politics; political parties and the environment; party politics and the environment; party programs; supporters of environmental governance profiles

Resumen

La política partidista y el medioambiente: la adhesión de los partidos políticos brasileños a la agenda verde

Este artículo analiza cómo los partidos políticos brasileños incorporan temas ambientales en sus programas partidistas. La metodología consistió en el seguimiento de los sitios web de los partidos, con un mapeo de las estrategias utilizadas en relación con la adhesión de los partidos a la agenda ambiental. La encuesta se realizó entre agosto y septiembre de 2014, durante la campaña electoral. De los 32 partidos registrados ante la Justicia Electoral, 20 incorporaron las cuestiones ecológicas en sus sitios web (62,5%), a través de cuatro estrategias principales: la inclusión del tema en el programa del partido, creando un núcleo socio-ambiental en los sitios web, que ofrece cursos en línea en la educación ambiental y la difusión de noticias ambientales. Se identifican cuatro perfiles partidarios de la gobernanza ecológica: preservacionistas, de desarrollo, críticos del capitalismo y ecologistas sistémicos. En todos los perfiles, el Estado tiene un papel central como actor de las políticas ambientales propuestas por los partidos. La gran adhesión partidista a las cuestiones ecológicas demuestra que la agenda verde se ha convertido en un tema transpartidário y una cuestión política establecida, más allá de la división izquierda x derecha.

Palabras clave: medio ambiente y política; los partidos políticos y el medioambiente; la política partidista y el medioambiente; programas de los partidos; perfiles partidarios de gobernanza ambiental.

Résumé

Politique partisane et de l´environnement : l´adhésion des partis politiques brésiliens à l´agenda vert

Dans cet article, nous analysons la façon dont les partis politiques brésiliens intègrent les questions environnementales dans leurs programmes. La méthodologie a consisté à suivre de près les sites internet des partis, à réaliser une cartographie des stratégies utilisées dans le cadre de l´adhésion des partis à l´ordre du jour environnemental. La collecte de données a été réalisée d´août à septembre 2014, pendant la campagne électorale. Sur les 32 partis inscrits auprès de la Justice électorale, 20 incorporent des thématiques écologiques sur leurs sites internet (62,5%), au moyen de quatre stratégies principales : l´inclusion du thème dans le programme du parti, la création d´un centre environnemental sur les sites Internet, la mise à disposition en ligne de cours d´éducation environnementale et la diffusion de bulletin d´informations sur l´environnement. On identifie quatre profils partisans de gouvernance écologique : les préservationnistes, les développementistes, les critiques envers le capitalisme et les écologistes systémiques. Dans chacun de ces profils, l´État exerce un rôle central en tant qu´auteur des politiques environnementales proposées par les partis. Le large soutien des partis aux thèmes écologiques montre que l´agenda vert est devenu une question politique établie et un thème trans-partis, au-delà de la division gauche-droite.

Mots-clés : l´environnement et la politique ; les partis politiques et l´environnement ; la politique partisane et de l´environnement ; les programmes des partis ; les profils de gouvernance environnementale.

Artigo submetido à publicação em setembro de 2014.
Versão final aprovada em outubro de 2015.

ISSN 1807-0191

UNICAMP

cesop