



REVISTA

POLÍTICA HOJE

VOLUME 28
2019

Nº 1

■REVISTA
POLÍTICA HOJE

Equipe Editorial:**Professoras Organizadoras**

Mariana Batista (UFPE)

Michelle Fernandez (UnB)

Editor Chefe

Ernani Carvalho (UFPE)

Editores Executiva

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo (UFPE)

Capa e Diagramação

Laís Marques Arcelino de Macedo

Tradução

Haína Coelho

Conselho Editorial:

UNB, Brasil André Borges

UFRGS, Brasil André Marengo

IPESPE, Brasil Antônio Lavareda

UFMG, Brasil Carlos Ranulfo

UFBA, Brasil Celina Souza

FGV, Brasil Cláudio Couto

IBGE, Brasil Eduardo Leoni

USP, Brasil Eduardo Marques

UTDT, Argentina Enrique Peruzzoti

UFPE, Brasil Flávio da Cunha Rezende

FGV, Brasil George Avelino

CIDE, México Julio Ríos Figueroa

UDESА, Argentina Lucas Gonzalez

UNB, Brasil Lúcio Rennó

UDESА, Argentina Marcelo Leiras

UFPE, Brasil Marcelo Medeiros

UFPE, Brasil Marcus André Melo

USP, Brasil Marta Arretche

USP, Brasil Matthew Taylor

UFPE, Brasil Mauro Soares

UERJ, Brasil Miriam Saraiva

UFRGS, Brasil Paulo Peres

USP, Brasil Rafael Duarte Villa

UEL, Brasil Raquel Kritsch

UFPE, Brasil Ricardo Borges Gama Neto

UFSCAR, Brasil Simone Diniz

UERJ, Brasil Thamy Pogrebinski

UNESP, Brasil Tullo Vigevani

USP, Brasil Wagner Pralon Mancuso

POLÍTICA HOJE – Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Vol. 28, n.1, 2019.

13. Ciência Política-Periódicos

REVISTA
POLÍTICA HOJE

Universidade Federal de Pernambuco

Centro de Filosofia e Ciências Humanas – 14º andar. CEP: 50670-901

Tel/Fax: (81) 2126-8283 / 2126-8922 E-

mail: revistapolitica hoje@gmail.com

periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje

ISSN 0104-7094

Índice

DOSSIÊ “POLÍTICAS PÚBLICAS: DA TEORIA À PRÁTICA”

Ana Karine Laranjeira de Sá (UFPE) - Educação Inclusiva: Uma Avaliação De Implementação No IFPE-Pesqueira/PE	06
Maria do Carmo Juliano (UFPE), Mariana Batista (UFPE) e André Valente (IFMT) - Capacidade Local Em Políticas De Saúde: Uma Análise Dos Municípios Brasileiros	39
Jackeline Freire Florêncio (UFPE) - Por uma vida livre de violência: Contribuições à avaliação das medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha em Pernambuco	68
Michelle Vieira Fernandez (UnB) e Virginia Holanda (UFPE) - Política de atenção à saúde materno-infantil em Pernambuco: Avaliando resultados a partir da percepção das usuárias do Programa Mãe Coruja Pernambucana	124
Marco Antônio Levay (UFPE) - Uma Avaliação Do Processo De Implementação Da Política Pública De Economia Solidária No Recife Sob A Ótica Dos Gestores E Beneficiários	151
Felix Lopez (IPEA) e Erivelton Guedes (IPEA) - Uma Análise Multidimensional Da Burocracia Pública Brasileira Em Duas Décadas (1995-2016)	189
Laura Cavalcanti Salatino (USP), Juliana Rocha Miranda (USP) e Gabriela Spanghero Lotta (FGV) - Políticas Públicas Para Mulheres Em Situação De Rua: Reflexões Sobre Categorização E Julgamentos	225

ARTIGOS

Mércia Alves (UFSCar) e Barbara Botassio (UFSCar) - Análise Da Distribuição De Recursos Financeiros De PT e PSDB Nas Campanhas Eleitorais Para Os Executivos Em 2012 e 2014

250

Cinthia Regina Campos (UNILAB), Ernani Carvalho (UFPE) e Enivaldo Rocha (UFPE) - Regional Integration and the Expertise Dilemma: The Political Profile of The European Commissioners

267

Diogo Cunha (UFPE) - Uma “Revolução Conservadora”? O Populismo Como “Patologia Da Democracia” e o Bolsonarismo Em Perspectiva Histórica

291

Clarissa Dri (UFSC) e Louise Enriconi (UFSC) - Eu Aborto, Tu Abortas, Todos Calamos? As Razões Da Despenalização Do Aborto No Uruguai

314

Marcos Alan S. V. Ferreira (UFPB) e Gabriel de F. L. Lira (UFPB) - A Entrada Da Venezuela No MERCOSUL E A Mídia: Uma Análise Da Visão Da Folha De São Paulo e o Estado De São Paulo

341

Michele Goulart Massuchin (UFMA) - Campanha Negativa Online: Websites Dos Candidatos Como Espaço de Ataques Aos Opositores

367

METODOLOGIA

Manoel Leonardo Santos (UFPE) - Teorias E Possibilidades Analíticas Para O Estudo Dos Grupos De Interesse: Uma Introdução Ao Tema

395

Haína Coelho (UFPE) - Numa Escala De 1 A 10, Quanto Dói? Sobre A Construção De Índices E Sua Validade Nas Ciências Sociais

425

Haína Coelho (UFPE) - On A Scale Of 1 To 10, How Much It Hurts? On The Construction Of Indexes And Their Validity In Social Sciences

446

Educação Inclusiva: Uma Avaliação De Implementação No IFPE-Pesqueira/PE

Ana Karine Laranjeira de Sá. Professora Do Curso De Bacharelado Em Enfermagem No IFPE-Pesqueira; Mestra Profissional Em Políticas Públicas Pela UFPE. E-mail: aklenf@hotmail.com

Resumo

Esse artigo apresenta a importância da política de educação inclusiva, efeitos do federalismo e descentralização, destaca o ciclo de políticas públicas, com ênfase aos elos de implementação e avaliação, como processos fundamentais a serem analisados na garantia de uma educação para todos, permeado pela aprendizagem das minorias. O objetivo principal é avaliar a qualidade de implementação da política de educação inclusiva no Instituto Federal de Pernambuco-Pesqueira. Metodologicamente, o desenho de pesquisa é de caráter descritivo, de cunho quanti-qualitativo, emprega a estatística descritiva, com auxílio de gráficos e tabelas; como método de análise das afirmativas têm-se a análise de componentes principais (ACP), cujo instrumento é um survey com perguntas abertas e fechadas, aplicados sob entrevista a 266 pessoas (burocratas de rua e público-alvo da política), com 97% de participação; Todas as análises estatísticas foram realizadas a partir do Statistical Package for Social Sciences. Resultados: o IFPE-Pesqueira, atinge 69,27% dos indicadores estabelecidos na caracterização geral de inclusão; 52,94% dos dispositivos legais; 71,1% dos docentes dizem ser pouco experientes e 19,3% não possuem experiência com alunos com deficiência e na ACP não se percebem competentes pedagogicamente para atuar com discentes dentro de suas diversidades e com deficiência, com média de 0,544. Conclui-se que a avaliação de implementação da política de educação inclusiva nessa Instituição é um instrumento capaz de visualizar as falhas, ganhos e benefícios, sendo possível, dessa forma, traçar um plano para melhorar a qualidade deste tipo específico de educação, cujo ponto marcante é a necessidade de investimento na atualização do docente quanto ao tema, possibilitando favorecer a competência pedagógica..

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Implementação; Avaliação; Educação Inclusiva.

Abstract

The objective of this paper is to discuss the construction and consolidation of Conditional Income Transfer Programs in Brazil and Argentina (until the implementation of the two main programs - Bolsa Familia and Universal Assignment for Children, respectively), while the main instruments of action to reduce social asymmetries, hunger and poverty, representing a new approach and a new approach to social policies in Latin America. The advent of the PTCRs as an instrument to combat social asymmetries during the 1990s marks an inflection of the conception of social policy in Brazil and Argentina, from a perspective of fighting poverty in the short term for investment in human capital and overcoming long-term poverty, in line with World Bank guidelines. The notion of social spending comes to be accompanied by an instrumental calculation, according to which the effectiveness of State action could be measured in terms of its productive impact This article presents the importance of inclusive education policy, the effects of federalism and decentralization, the cycle of public policies, with emphasis on the links of implementation and evaluation, as fundamental processes to be analyzed in guaranteeing an education for all, permeated by the learning of

minorities. The main objective is to evaluate the quality of implementation of the inclusive education policy at the Federal Institute of Pernambuco-Pesqueira. Methodologically, the research design is descriptive in quantitative-qualitative terms, employing descriptive statistics, with the aid of graphs and tables; as the method of analysis of the affirmatives, the principal component analysis (ACP) is analyzed. Survey with open and closed questions, applied under interview to 266 people (street bureaucrats and political target audience), with 97% participation; All statistical analyzes were performed from the Statistical Package for Social Sciences. Results: IFPE-Pesqueira reaches 69.27% of the indicators established in the general inclusion characterization; 52.94% of the legal provisions; 71.1% of the teachers say they are not very experienced and 19.3% do not have experience with students with disabilities and in the ACP they do not perceive themselves to be pedagogically competent to work with students within their diversity and with a disability, with an average of 0.544. It is concluded that the evaluation of the implementation of inclusive education policy in this institution is an instrument capable of visualizing the failures, gains and benefits, and it is possible to draw up a plan to improve the quality of this specific type of education, is the need to invest in updating teachers on the subject, making it possible to favor pedagogical competence.

Key-words: Public Policy; Implementation; Inclusive Education; Inclusion.

Educação Inclusiva: Uma Avaliação De Implementação No IFPE-Pesqueira/PE

Ana Karine Laranjeira de Sá – Instituto Federal de Pernambuco

1. INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade, há diversas pesquisas que ampliam o debate sobre políticas públicas e atuação dos burocratas de rua na implementação dos programas que asseguram ações a serem realizadas a fim de que metas sejam cumpridas, sanando problemas que atingem secularmente a população.

Portanto, um tema relevante à proporção em que coopera no conhecimento da fase de implementação do ciclo de políticas públicas, ressaltando sua importância para esclarecimento de resultados de uma política, nem sempre logrados com êxito.

Diante dessas observações, o objeto desta pesquisa é a política de educação inclusiva, onde o Brasil, signatário da Declaração de Salamanca, incrementa a definição de Inclusão através da Resolução de 17/2001 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), não focalizando a deficiência da pessoa e sim as formas e condições de aprendizagem, bem como os recursos e apoios que a escola deve proporcionar para que o aluno tenha êxito escolar, desafiando o ajuste para atender as diversidades dos alunos, mesmo que a causa não seja orgânica, assegurando as condições necessárias para uma educação de qualidade para todos.

Tais requisitos geram uma variedade de desafios para a garantia de execução desta Política Pública, cujo fim é assegurar uma educação de qualidade de modo universal. A literatura identifica a existência de indivíduos matriculados e frequentando as aulas em classes regulares, todavia, indiciam a incipiência da educação inclusiva, no que concerne à acessibilidade física, metodologias e adaptações necessárias para as práticas educacionais em sala de aula. Assim, percebe-se um cenário de prática educacional excludente, só com a presença física dos alunos, pouco favorecendo a proposta inicial (OLIVEIRA,2010).

A lacuna existente na legitimidade do segmento de permitir condições de equidade na educação às pessoas com necessidades específicas traz alguns pontos de debates importantes. Isto porque, tal situação não abarca apenas pessoas detentoras de condições físicas e mentais diferenciadas, mas também aquelas que são portadoras de condições sociais de maior vulnerabilidade e que, por este motivo enfrentam uma série de obstáculos sociais, até mesmo pelo fato de residirem em locais de difícil acesso. No entanto, solução nenhuma pode ser

encontrada sem que uma análise mais profunda sobre o assunto venha a ser procedida.

Assim, o distanciamento entre as normas que contemplam a intenção estatal no sentido de beneficiar uma parcela de pessoas que, por possuir particularidades diferenciadas, merece atenção distinta das demais, a fim de assegurar o direito igualitário à educação. Reconhecer é o primeiro passo. Sucede que no percurso que vai desse reconhecimento à prática, de atos que possibilitem concretamente o acesso à educação, sua permanência e êxito, se faz necessário identificar os pontos que conduzem à desigualdade, o que só será possível avaliando o processo de sua implementação.

É ainda pertinente colocar que a política pública de educação voltada à inclusão deve estar pautada na garantia de acesso, permanência, e finalmente no êxito, este só é possível quando os métodos e instrumentos disponíveis à educação inclusiva são eficientes, tornando uma realidade à educação de qualidade neste âmbito.

Ante o exposto, o presente trabalho teve como foco avaliar a qualidade da implementação da Política de Educação Inclusiva no Instituto Federal de Pernambuco (IFPE) - Campus Pesqueira, tendo por produto a elaboração de índices de qualidade de implementação da educação inclusiva no referido instituto.

Dessa forma, a justificativa da pesquisa reside em perceber que nem sempre há os resultados esperados nas políticas públicas adotadas e isso se verifica por: 1. não haver avaliação nas fases do processo de implementação; 2. adicionar conhecimento acadêmico sobre esta fase do ciclo de políticas públicas, visto a congregação de estudos pelos processos decisórios, ficando assim, à margem o processo de implementação; e 3. promover um pensamento reflexivo quanto à necessidade de corrigir carências diagnosticadas, valorizando a inclusão de modo a alcançar uma educação de qualidade universal e de ser um direito constitucional direcionado a todo sujeito humano.

Assim, pretende-se subsidiar os gestores, equipe multidisciplinar, docentes e discentes com informações essenciais que possibilitem contribuir nas tomadas de decisão, intencionando o progresso de uma gestão democrática para que a educação inclusiva se efetive.

O restante do artigo está organizado da seguinte forma: a próxima seção apresenta o panorama da educação inclusiva, seguida da avaliação e implementação no ciclo de políticas públicas, depois a metodologia e resultados. A última seção sumariza as considerações finais.

2. EDUCAÇÃO INCLUSIVA

O Brasil é considerado uma federação desde a proclamação da República, em 1889. Quase um século mais tarde, com o advento da Constituição de 1988, o país adota um modelo de descentralização das políticas públicas, no entanto, mantendo a autoridade da União de coordená-las e com supremacia de legislar sobre as mesmas.

Organiza-se de modo que as atividades governamentais sejam fracionadas entre os governos regionais e um governo central, onde cada uma das partes tem soberania final sobre as áreas específicas, possibilitando assim, o compartilhamento e desconcentração de poder, além de promover à inclusão e o respeito às minorias.

Pensando no cerne da descentralização, Kerbaui (2007, p. 51) descreve que:

O termo descentralização pode ser usado indistintamente para designar transferência de competência da administração direta para a indireta ou privada, entre níveis de governo e do estado para a sociedade civil. Descentralização aqui será entendida como transferência de poder decisório a municípios ou órgãos locais. Essa transferência está associada positivamente à participação popular, entendida como um corretivo da democracia representativa e a processos de modernização gerencial da gestão pública.

Integrando o conceito acima com as políticas públicas, a Constituição de 1988 prevê como fonte de receita do Fundo de Participação dos Estados um percentual de 21,5% e do Fundo de Participação dos Municípios, de 22,5% provenientes da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, as receitas constitucionais podem ser administradas de forma autônoma pelos Estados e municípios, exceto nos âmbitos da saúde e educação, onde a União tem plena autonomia e estratifica a responsabilidade de cada ente federativo.

De modo que as políticas públicas voltadas à educação no Brasil se dividem entre eles de tal forma que, todos os níveis educacionais sejam contemplados. Oferecer a educação pública e de qualidade é dever da União. Conforme afirma a já citada Constituição, no capítulo III, Seção I, a responsabilidade pela distribuição da educação é conferida conforme o seguinte:

À União cabe organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Os municípios devem atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil; os estados e o Distrito Federal, prioritariamente nos Ensinos Fundamental e Médio (art. 211, §§ 1º, 2º e 3º) (BRASIL, 1988, p. 4).

Sendo assim, a educação deve acontecer no Brasil de forma integrada pelos entes federativos, portanto, todos os esforços são relevantes para obtenção de sucesso no sistema educacional. Contudo, apesar de

as responsabilidades estarem definidas, ainda não há normas de cooperação suficientemente regulamentadas. Isso faz com que existam lacunas de articulação federativa que resultam em descontinuidade de políticas, desarticulação de programas, insuficiência de recursos, entre outros problemas que são históricos no Brasil. Tais lacunas são bastante visíveis no campo da educação básica em função da obrigatoriedade e da consequente necessidade de universalização (BRASIL, 2015, p. 8).

Dessa forma, observa-se que os entraves a efetivação de uma política pública de qualidade no Brasil ainda são muitos, haja vista a necessidade de integrar todos os entes federativos, que ainda necessitam funcionar de modo mais eficiente e eficaz com a finalidade de suprir as demandas educacionais existente no país.

Nesse contexto, o Ministério da Educação exerce sua função de coordenação federativa, tendo como desafio estimular que as formas de colaboração entre os sistemas de ensino sejam cada vez mais orgânicas, mesmo sem que as normas de cooperação ainda estejam regulamentadas (BRASIL, 2015b, p. 8).

Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) alterações foram realizadas na educação como as novas propostas de gestão, de financiamentos, dos programas de avaliação educacional, do investimento na formação docente, dentre outras medidas, a fim de melhorar a qualidade da educação em todos os níveis de ensino.

Neste âmbito, os esforços do Ministério da Educação devem ser ampliados, de tal forma que a educação venha a alcançar com excelência todos os níveis de ensino desde a educação fundamental ao nível superior. A Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) reforça esse argumento quando:

(...) mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento (BRASIL, 2009, p. 5).

Dessa forma, o PNE, pautado nos direitos humanos, no desenvolvimento sustentável, na valorização à diversidade e inclusão e à valorização do professor, deve ser o ponto de partida

para a elaboração das políticas públicas educacionais a serem executadas pelos planos estaduais, municipais e federais. “Gestores, profissionais da escola, estudantes, pais e a sociedade em geral devem se preparar para a tarefa de elaboração dos planos de educação” (BRASIL, 2009, p.14). Por conseguinte, é relevante que todos os atores envolvidos no processo educacional sejam atuantes no que concerne o traçar das políticas públicas de educação.

Porque educação é algo que vai além do ambiente escolar. Tudo o que se aprende socialmente – na família, na igreja, na escola, no trabalho, na rua, no teatro, etc. –, resultado do ensino, da observação, da repetição, reprodução, inculcação, é educação. Porém, a educação só é escolar quando ela for passível de delimitação por um sistema que é fruto de políticas públicas (OLIVEIRA, 2010, p. 5).

Para o alcance dessa finalidade, similarmente é significativo enfatizar a especificidade do PNE quanto à educação inclusiva, pois este defende que os estudantes devem ser atendidos de forma especializada na rede pública, com metas a serem alcançadas para atingir o público alvo.

O PNE propicia favorecer o projeto de identidade de cada escola, implementando uma educação emancipadora, pois o projeto para uma educação inclusiva é alicerçado na gestão democrática, reconhecendo o direito do outro no que tange às suas diferenças e igualdade, direcionadas para pobres, idosos, deficientes, minorias étnico- raciais, enfrentando as diferentes formas de desigualdade social (VIZIM, 2009).

Assim, imprimir mudanças nas políticas públicas direcionadas à inclusão remete ao direito da diferença, com oportunidades iguais de acesso e permanência na escola, com vistas à construção de uma escola de e para todos (ARELARO, 2003, *apud* VIZIM, 2009)

Nesse sentido, os efeitos da descentralização se fazem essenciais, pois a formulação e implementação de políticas respondem com mais eficiência, pois incentiva políticas melhor desenhadas para a localidade onde serão implementadas, além de possibilitar o controle social pelos governantes (SILVA, 2014).

Ao pensar no público alvo, as minorias e suas diferenças, políticas públicas de inclusão foram formuladas intencionando promover educação em iguais condições para todos, entre elas a política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva, que orienta os sistemas de ensino para garantir o acesso, a participação e a aprendizagem dos estudantes, em classes comuns, bem como os serviços da educação especial, nas escolas regulares, de forma transversal a todos os níveis, etapas e modalidades (BRASIL, 2008) e o programa educação inclusiva: direito à diversidade, implementado pelo MEC em 2003, tencionando favorecer a modificação dos sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos, propiciando um

processo de formação de gestores e educadores, ambicionando o direito de acesso de todos à escolarização, à oferta do atendimento educacional especializado e à garantia da acessibilidade.

Tais políticas ganham destaque diante do cenário nacional. O Brasil, no ano 2000, ocupava o sétimo lugar do mundo no percentual de pessoas portadoras de deficiência. O Censo populacional permitiu saber que 23,91% da população do País — o equivalente a 45,6 milhões de pessoas — declararam nessa ocasião, possuir algum tipo de deficiência.

Laplane e Caiado (2012) retratam que houve um aumento de matrícula de alunos com deficiência, de 107%, em todos os níveis e modalidades de ensino no Brasil após a LDB/1996, representando assim a implementação das políticas públicas de educação inclusiva.

Para Arretche (2000), o sucesso da educação inclusiva está pautado na adesão dos governos em todos os seus níveis à operacionalização de estratégias que objetivem um melhor custo benefício. Porém, a contratualização dos programas socioeducacionais não anda em conjunto com regras padronizadas.

O êxito dessa implementação é atribuído pelas seguintes condições educacionais: a democratização do acesso e da permanência dos alunos nas escolas, em números, tendo como referência o atendimento para todos; a qualidade do ensino como uma variável da permanência e, a gestão democrática (ARELARO, 2003). Porém, o cenário desta realidade educacional deixa a desejar, não obstante o real crescimento nos índices de inclusão na educação básica e superior, registrados nas instituições públicas e privadas de ensino.

Tais efeitos só podem ocorrer com a garantia do direito público e subjetivo da educação para todos, o qual é legitimado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 208, item III, quando se refere ao Atendimento Educacional Especializado para as pessoas com deficiência.

A abordagem inclusiva nos sistemas regulares de ensino é tratada pela LDB, por meio da Lei nº 9394/1996, em seu capítulo V, onde menciona a Educação Especial no artigo 59: “[...] os sistemas de ensino assegurarão a este grupo de educandos: currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específica, para atender às suas necessidades” (BRASIL, 1996, p. 5).

Entretanto, ao lançar uma ótica sobre as tentativas de implementação de políticas propositivas de mudança educacional, é possível visualizar a efetivação da prática destas políticas tão almejadas pelas instituições escolares. Dizem Ball e Mainardes (2011, p. 13) que:

[...] as políticas, particularmente as educacionais, são pensadas e escritas para contextos que possuem infraestrutura e condições de trabalho adequado (seja qual for o nível de ensino), sem levar em conta variações enormes de contexto, de recursos, de desigualdades regionais ou das capacidades locais.

Aranha (2004), por sua vez, explica que para conseguir que uma escola seja inclusiva é imprescindível: “[...] garantir a qualidade de ensino educacional a cada um de seus alunos, reconhecendo e respeitando a diversidade e respondendo a cada um de acordo com as suas potencialidades e necessidades”.

Dessa forma, para a inclusão se efetivar seja qual for a situação, é indispensável perceber a necessidade urgente de transformação da escola, com a inserção de novas alternativas pedagógicas, que favoreçam os alunos de maneira geral, respeitando sua capacidade e limitações, bem como, contemplem as diferenças como algo natural neste e em todos os ambientes sociais. Uma vez que o sistema educacional reformule-se à luz da inclusão, a educação passará pela tão necessária atualização, desenvolvimento de conceitos e em práticas escolares compatíveis com este grande desafio.

Ao considerar a existência da carência de recursos adicionais para este propósito, Freitas (2008, p.38) defende a importância da “[...] ampliação de material didático e a eliminação de barreiras”. Consequentemente, nota-se que às áreas de atendimento especializado não deveriam ser restritas somente aos portadores de deficiências, mas também aos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, minorias étnicas, culturais, linguísticas e marginalizadas.

Para tanto, é indispensável que a escola aprimore suas práticas a fim de atender as diferenças dos alunos e assim alcançar uma educação concreta e de qualidade para todos, voltado para a filosofia inclusiva de maneira plena.

Pois não basta haver inclusão a qualquer custo, uma vez que transformar o sistema é ir além da inclusão física de alunos com necessidades educacionais especiais, a inclusão radical não significa o caminho da eliminação dos preconceitos, das discriminações e da segregação (BUENO, 1999 *apud* VIZIM, 2009).

Assim, a proposta da educação inclusiva requer serviços de apoio diferenciados e a escola necessita promover ajustes para atender a demanda, conforme determina o art.6, resolução CNE/CEB, 02/2001, no momento em que esta proposta requer identificar os alunos, pois sua análise carece de assessoramento técnico, comprometimento de professores, diretores, coordenadores, equipe de educação especial, cooperação da família, serviços de saúde, assistência social, trabalho, justiça, esporte e Ministério Público, se necessário (VIZIM, 2009).

É ainda justificável sublinhar que as políticas públicas de educação voltadas à inclusão, devem estar pautadas na garantia de acesso, permanência, e finalmente no êxito, e este só é possível quando os métodos e instrumentos disponíveis à educação inclusiva são eficientes,

tornando uma realidade à educação de qualidade neste plano.

Para chegar a este desfecho da garantia da universalidade em iguais condições no âmbito educacional, a política de educação inclusiva foi confeccionada cumprindo o ciclo de políticas públicas, os quais segue abaixo em destaque.

3. AVALIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sabe-se que para resolução dos problemas históricos que afetam a população, políticas públicas são confeccionadas e estas se referem ao conjunto de decisões e ações que tratam da alocação imperativa de valores, sendo imputadas pelo poder público. Souza (2006) resume como uma área de conhecimento que intenta dispor o governo em ação e /ou analisar essa ação e de acordo com a necessidade recomendar alternativas no transcorrer dessas ações.

Dentro da sua formação, imprescindíveis para serem analisadas, encontram-se as seguintes fases: Formação da Agenda, Formulação de Políticas Públicas, Adoção, Implementação e avaliação.

A Formação da Agenda é um procedimento no qual um tema merece atenção do governo; portanto, são questões de extrema relevância (RUA, 2012). Essa formação da agenda pode ser de três tipos: agenda política ou sistêmica, agenda formal ou institucional e agenda da mídia (SECCHI, 2013). A primeira, a comunidade entende como sendo necessária a interferência pública; a segunda são problemas que o governo já estabeleceu para realizar enfrentamentos; a terceira refere-se a problemas que recebem atenção da mídia e estas podem influenciar as demais agendas (RAEDER, 2015).

Um tema entra na agenda quando é persistente aos critérios de prática técnica, ajuste a valores predominantes e à opinião popular, disponibilidade financeira e oposição ou apoio político (KINGDON, 1994), ou seja, ideologia, ciclos políticos e economia.

Há padrões de formação da agenda, onde temos a de iniciação externa. Estas surgem de grupos não governamentais: a do modelo de mobilização, que são colocadas sem passar pelo conhecimento público, iniciado por líderes políticos e a de iniciação interna, onde os grupos influentes tem acesso aos decisores (RONCARATTI; FONTENELLE, 2008).

Em suma, os fatores para a construção da agenda pautam-se na atuação e recursos disponíveis dos participantes ativos (governamentais e não governamentais), além dos processos de fluxos múltiplos, no qual envolvem três correntes: 1. Problema: identificados por indicadores sistemáticos, eventos como crises e desastres, *feedback* sobre o funcionamento de programas já existentes e acumulação de conhecimentos entre especialistas; 2. Alternativas de políticas:

fundamentado na criação de ideias, que combinadas são chamadas de sopa de alternativas; 3. Processo político: configurado como um longo período de convencimento, onde propostas políticas são alteradas para obter a aprovação dos políticos eleitos.

O resultado desta união proporciona uma “janela de oportunidade” com maior probabilidade do tema ser inserido na agenda governamental (KINGDON, 1994).

Na segunda fase do ciclo, tem-se a formulação de políticas públicas, Souza (2006), afirma que esta etapa abrange o momento em que os governos democráticos projetam seus propósitos eleitorais por meio de programas e ações que influirão sobre a realidade vigente. Desta forma, as ideologias intrínsecas aos partidos políticos estarão sempre presentes na formulação das políticas públicas.

Rua (2012) afirma que quando um problema entra na agenda governamental e as alternativas são formuladas, o comportamento dos atores no jogo do poder ocorre de diferentes formas, de modo a atender as necessidades de cada componente, havendo modelos para explicar este comportamento através dos métodos por eles utilizados na tomada de decisão. Tais modelos são caracterizados como racional compreensivo, incremental, sondagem mista, equilíbrio pontuado e *carbagecan* (lata de lixo).

O racional compreensivo é baseado, como o próprio nome denomina, na racionalidade para a tomada de decisão, onde é estabelecido um objetivo e suas probabilidades, sendo escolhida a estratégia mais apropriada para alcançá-lo. Neste caso, não são levadas em consideração as relações de poder, ainda que indiquem métodos para a tomada de decisão que norteiam as alternativas mais eficientes para conseguir as metas de uma política, todavia não é fácil obter em sua totalidade, devido ao tempo e informação (HOWLETT; ROMESH; PERL, 2013). Portanto, ao considerar estes contratempos, não é possível agir com racionalidade “pura”, e sim com racionalidade limitada, pois dentro das alternativas, apenas uma pequena parcela é levada em consideração (SIMON, 1979).

No modelo incremental, os tomadores de decisão constroem políticas através de um processo gradual, cujo ponto de partida é o cenário atual, edificando-a por etapas, objetivando não se distanciar do *status quo* (LINDBLON, 1959). Assim, não acarreta bruscos remodelamentos. Tal modelo é descritivo, firmando-se na abordagem de racionalidade limitada com foco nas informações, considerando as possibilidades de intervenções, já que cada ator possui uma análise do problema. Neste caso, estão envolvidas as relações de poder, sendo indispensável que as decisões sejam tomadas em consenso entre os atores envolvidos.

A sondagem mista é uma proposta de composição das duas abordagens acima descritas, objetivando solucionar dificuldades encontradas nos modelos anteriores quando tratados

isoladamente. Há dois tipos: decisões incrementais e decisões fundamentais. A primeira determina o curso geral da política e especifica os marcos para outras deliberações. A segunda tem como referência as decisões estruturantes, contemplando uma verificação minuciosa das possibilidades a partir dos princípios do modelo incremental.

No equilíbrio pontuado, os processos políticos são acompanhados por longos períodos de estabilidade, onde as modificações acontecem de modo lento, incremental e linear e por vezes são suspensos por momentos de rápida mudança (CAPELLA, 2006). Tal modelo elaborado por Baumgartner e Jones (1999) é adaptável tanto para períodos estáveis bem como de mudanças rápidas. Neste âmbito as agendas são alteradas rapidamente sofrendo influência de um *feedback* positivo, onde as ideias antigas são substituídas por ideias novas; Ele ainda é pautado na disseminação de ideias firmadas em apelos emotivos e informações empíricas.

O *garbagecan* ou lata de lixo elucida que no decorrer do tempo, as organizações geram uma série de possibilidades para resolver os problemas que lhes atingem. Por vezes, o problema perde sua importância ou surgem outras alternativas para a solução do problema, ou ainda não dispõe de informações necessárias para tomar a decisão no decorrer do processo, entre outros. Muitas dessas propostas terminam por ser desconsideradas, porém não desaparecem, permanecem no “lixo”, como um arquivo morto. Em algum momento, podem aparecer dificuldades na organização e a solução pode estar neste arquivo morto, na lata de lixo (COHEN, 1993). As soluções já existentes, guardadas, instituem-se aos problemas, quando estes surgem.

A terceira fase do ciclo, chamada de adoção, busca compreender os motivos e a forma que o governo age ou deixa de agir e as implicações desta na vida dos indivíduos, pois na decisão de uma política pública há diferentes modos de aceitação e recusa. Um dos modelos para esta explicação é a tipologia política, classificada como: 1. Políticas distributivas, aqui a deliberação não considera a limitação de recurso, privilegiando grupos; 2. Políticas Regulatórias, constituída de leis e regulamentos, cujos resultados são característicos e visíveis à população. Há uma escolha explícita em quem será auxiliado ou não; e por fim, 3. Políticas Redistributivas, onde seus efeitos são sentidos por ricos e pobres, havendo perdas para uns e lucro para outros (LOWI, 1964).

A fase seguinte, implementação, é a etapa mais pertinente para analisar políticas formuladas no nível federal, contudo implementadas de modo descentralizado em governos locais (SILVA, 2014).

Considerada por sua vez como o “elo perdido” do ciclo de políticas públicas (HARGROVE, 2014, p 347 *apud* SILVA, 2014), talvez por isso sabe-se tão pouco sobre os problemas da implementação de políticas e sendo um problema de grande importância para a

sociedade, por que não são feitos maiores esforços para identificar suas falhas básicas?

Ainda de acordo com os autores a resposta advém da suposição que uma política estabelecida, ela será implementada e resultados serão atingidos.

Mas no transcorrer de sua aplicação, aspectos da existência de recursos humanos, materiais, estrutura e regras formais e informais, fluxo de informações, influenciam no modo como se implementa uma política (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Portanto, apesar de menos explorada no exame de políticas públicas, ela é o foco desta pesquisa e para melhor percepção acerca da mesma e atingir o objetivo a que se propõe, faz-se necessário melhor abordá-la.

Rua (2013) afirma que a implementação é a fase em que o conjunto de ações executadas por grupos ou indivíduos tanto públicos quanto privados, que são direcionadas para a efetivação de objetivos definidos, anteriormente estabelecidos mediante decisões políticas.

Segundo Silva (2015), a implementação é o estágio em que as propostas, programas e metas são traduzidas em processos e ações relativas à efetivação dos serviços destinados ao público-alvo. Essa fase acontece após a tomada de decisão e precede a avaliação, instante em que são gerados os resultados da política.

No processo de implementação da política, Sabatier (1986) classifica três gerações nessa etapa: primeira geração é marcada por pesquisas exploratórias; segunda geração, como estratégias de modelos do tipo “*top-down*”, “*bottom-up*” e modelos de sínteses; e, terceira geração, com testes mais sistemáticos e com maior robustez estatística.

Winter (2010) garante que a estruturação de modelos e estratégias de pesquisa geram enfrentamentos entre os modelos *bottom-up* e *top-down* à implementação, visto que eles são imprescindíveis ao processo de implementação.

Fazendo uma comparação entre as supracitadas abordagens, vê-se que a *bottom-up*, pressupõe em enfoque mais amplo, a partir da identificação dos atores e as atividades que mostram o implementador tomando decisões de formulação no momento da entrega dos serviços (SILVA, 2015), porém é um processo desordenado e descentralizado, entretanto com relevância do papel dos implementadores, considerando a discricionariedade destes para transformar a política formulada (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Já a abordagem *top-down* (tratada como fundamental para análise deste trabalho) possui um enfoque hierarquizado, ocorrendo uma perceptível diferença entre formulação e implementação, distanciando quem formula de quem implementa, pois a política pública é produzida e deliberada por uma esfera superior e deixam aos agentes a responsabilidade de sua implementação. Enfatiza a importância da burocracia local para a concreta transição entre a

decisão e a entrega de serviços para o público-alvo (SILVA, 2014).

Perez (2010), afirma ser esta abordagem que identifica o grau de alcance dos “objetivos da política, os equacionamentos dos impactos e objetivos, os fatores que afetam o impacto e a política em si, além das reformulações ao longo do tempo”.

Contudo, há variáveis políticas que influenciam o processo efetivo de implementação, são elas: objetivos claros e consistentes, teoria causal adequada, implementação legalmente estruturada, agentes implementadores hábeis e comprometidos, apoio dos grupos de interesse e do legislativo e executivo, controle do nível de influência das mudanças socioeconômicas no processo de implementação (SABATIER, 1986).

Para Rua (2013), um elenco de outras variáveis deve ser considerado: a natureza da política, que não deve conceber ambiguidades; a estrutura da implementação, onde os elos da cadeia precisam ser resumidos; a prevenção de interferências vindas de fora e o controle dos atores que se relacionam na implementação.

A terceira abordagem, denominado como coalizões de defesa é formada por diversos atores, de diferentes instituições que partilham ideias, valores e crenças com o intuito de induzir ou, instituir o processo de formulação e implementação de políticas públicas em um subsistema político (SABATIER, 1986).

Este estudo também observa mais atentamente a última fase do ciclo de políticas públicas, uma vez que tem como foco avaliar a qualidade de implementação da educação inclusiva.

O último elo do ciclo analisado é a avaliação, uma etapa que estima os efeitos de uma obra que termina, a fim de promover diagnósticos e assim, serem realizadas novas ações ou refinar políticas, bem como programas, envolvendo também a prestação de contas e responsabilização dos atores estatais, portanto, elemento central da *accountability*. A avaliação é, pois, um instrumento indispensável para verificar a factibilidade, eficácia e eficiência de programas.

Tomando por base Roncaratti e Fontenelli (2008), os tipos de avaliação podem ser divididos quanto à temporalidade em *ex-ante* (antes do início de implementação de um programa), *ex-post* (realizada posteriormente à fase final de um programa, afere resultados e impacto), além de *Intra* (concomitante ao desenvolvimento do programa) e *post* (imediatamente ao término do programa). Quanto à execução, desmembra-se em interna (avaliação realizada dentro da organização em que se localiza o programa, conduzida por unidade diferente do executor, podendo ser de auto avaliação) e externa (realizada por instituições externas). Quanto ao objeto, a literatura aponta quatro tipos centrais: avaliação de resultados, avaliação de impacto

e avaliação de eficiência e avaliação de processos, esta também chamada de avaliação de implementação.

Ainda de acordo com os mesmos autores, a avaliação de resultados identifica se o programa está cumprindo os resultados que foram propostos, ou seja, emite um parecer a respeito do desempenho do programa. A avaliação de impacto conhece os efeitos produzidos pelo programa em algum aspecto da realidade afetada pela sua existência, verificando os resultados de médio e longo prazo. Howlett (2013, p. 208) esclarece a avaliação de eficiência como a que determina os custos de um programa e julga se o mesmo montante e qualidade de produtos poderiam ser alcançados de modo mais eficiente. Por fim, a avaliação de implementação pretende detectar os objetivos, impedimentos da implementação da política com finalidade de aprimorá-la, além de verificar as lacunas existentes entre teoria e execução, diagnosticando se a política foi implementada conforme esperado e para a população designada (SILVA, 2015).

A avaliação de implementação, alicerce deste estudo, é executada de forma institucional interna apenas com finalidade gerencial, objetivando averiguar se as atividades sistemáticas e periódicas pré-determinadas estão sendo executadas conforme o programado, detectando deficiências e não conformidades, para que estas venham a ser ajustadas.

Assim, o monitoramento pode contribuir para a maior eficiência de um programa, não só na correção de falhas em seu desenho, mas em sua fase de implementação, como mecanismo de motivação dos agentes em face de situações-problemas e de exercício de controle social. Desse modo, para além da função gerencial de controle da execução segundo o programado, o monitoramento da implementação pode contribuir para finalidades que extrapolam o plano gerencial mais restrito, de acompanhamento da execução do programado (DUARTE; BROKE 2007, p. 5).

Assim, vê-se que o monitoramento serve ainda para que a gerência possa avaliar com mais proximidade se o que foi planejado está sendo posto em prática no âmbito das políticas públicas. De acordo com Duarte e Broke (2007, p. 10):

A avaliação da implementação/monitoramento tem ainda por função estimular o consentimento ativo dos atores responsáveis não apenas com as metas pretendidas, mas também com as condições necessárias, onde a competência está a ser mobilizada de modo diversificado e com autonomia pelos gestores locais.

Deste modo, faz-se necessário que sejam ofertadas às devidas condições para que as políticas públicas sejam implementadas de forma adequada.

Partindo destes pressupostos, a avaliação de implementação intenta na aferição da eficácia, pois válida se foi ou está sendo implementada a política conforme regulamento e se os seus produtos cumpriram ou cumprirão as metas almejadas.

É um método em que não se questiona a racionalidade de intervenção, apenas a coerência que dirige a sua implementação e a compatibilidade com os resultados pretendidos (RUA, 2013).

Portanto, esse tipo de avaliação é a base para verificar como a política está sendo executada, objetivando corrigir as carências diagnosticadas e assim, alcançar a eficácia pretendida.

Diante de tais pressupostos, as políticas de educação inclusiva possuem dispositivos legais, tais como PNE (Plano Nacional de Educação), CGAIE (Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar), CONAE (Conferência Nacional de Educação), DECRETO 7611/11, PARECER CNE/CP 8/2012, LEI 13146/15, CONEB (Conselho Nacional de Entidades de Base), NOTA TÉCNICA Nº 106 / 2013 / MEC / SECADI / DPEE (Secretaria de Educação continuada, alfabetização, diversidade e Inclusão), aqui considerados, e que servem de parâmetros neste trabalho para avaliar a qualidade de sua implementação no IFPE - Campus Pesqueira.

Sabe-se que para haver a implementação de uma política, qualquer que seja, existe uma inquietação quanto ao resultado da ação, envolvendo diversos atores, os políticos incumbidos de decidir dispositivos legais e determinar os objetivos das políticas; os técnicos que devem agir cientificamente, planejando ações e por fim, os burocratas, na qual sua racionalidade é fundamentada nos procedimentos, competência legal e aplicação de normas, manejando determinados sistemas (COHEN, 1993. p.64-68).

No entanto, os burocratas por estarem presentes no processo de implementação da política e convivendo diariamente com obstáculos que se impõe no âmbito de seu exercício, suas preocupações incidem por vezes em diferentes olhares e tomadas de decisões daquelas anteriormente determinadas pela legitimidade, proporcionando por vezes a mudança na proposta original da política implementada. A importância e influência da burocracia sobre o conteúdo e alcance dos programas se dá exatamente no processo de implementação de políticas de atuação pública (SILVA, 2015).

Além de considerar que esses agentes têm grande impacto sobre as políticas públicas implementadas devido à autonomia que possuem no momento da implementação (ARRETCHE, 2001).

Tal entendimento se dá porque, muitas vezes, esses burocratas, através de suas decisões, acabam alterando objetivos traçados no processo de formulação das políticas que serão entregues ao público-alvo, não que eles não queiram cumprir

os objetivos iniciais da política, mas porque muitas vezes esses objetivos são mal planejados, mal explicados, o que acaba forçando os implementadores a fazer mudanças na execução da política. Esse entendimento reforça a questão crucial de que a implementação é a formulação em construção. Porque esses encaminhamentos derivados dessas decisões discricionárias são efetivados e acabam tornando-se políticas (SILVA, 2016. p. 42).

Ressalta-se portanto, o sucesso da implementação das políticas de educação inclusiva, na garantia de uma educação para todos, permeado pela aprendizagem das minorias, na quebra das barreiras arquitetônicas e atitudinais, decorre da ação responsável e influência dos funcionários e gestores locais capacitados tecnicamente, os quais detém o poder nas tomadas de decisão, diante das necessidades de seus usuários, os estudantes.

Assim, a prática da educação inclusiva, só será possível se mudanças estruturais efetivas forem realizadas, haja vista que a inclusão desafia, pois, para a implementação de transformações, estimula a flexibilidade das relações, a redistribuição dos recursos para aproveitamento mais efetivo, o trabalho em equipe, a colaboração e cooperação, o envolvimento de toda a comunidade escolar.

4. METODOLOGIA

O IFPE-Campus Pesqueira, foi o local onde foi realizado o estudo de caso, marcado pela diversidade de seu público-alvo, destacado anteriormente.

A pesquisa é de caráter descritivo de cunho quanti-qualitativa e realizada em duas fases.

Assim, a metodologia de caráter quantitativo através de estatística descritiva, com auxílio de gráficos e tabelas, cumpre-se em 3 (três) etapas: a primeira, através da aplicação de um formulário para a Caracterização Geral do instituto, suas condições gerais e específicas de inclusão, elaborado por Dr. José Leon Crochík, tendo por fundamento o *Index* de Booth e Ainscow (2002), com o objetivo de caracterizar as escolas conforme o grau de inclusão; A segunda etapa foi efetuada nas respostas assinaladas como sim e não da burocracia pelos questionamentos imputados aos mesmos. Tais questionamentos abordam indicadores relativos aos dispositivos legais, necessários à implementação da educação inclusiva, constituído pelo que recomenda o PNE (Plano Nacional de Educação), CGAIE (Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar), CONAE (Conferência Nacional de Educação), DECRETO 7611/11, PARECER CNE/CP 8/2012, LEI 13146/15, CONEB (Conselho Nacional de Entidades de Base), NOTA TÉCNICA Nº 106 / 2013 / MEC / SECADI / DPEE (Secretaria de Educação continuada, alfabetização, diversidade e Inclusão); Na terceira etapa, o caráter

quantitativo foi empregado aos dados primários advindos da entrevista. A busca ativa destes só foi possível pela transcrição nominal provenientes do setor de registro escolar, dos representantes dos movimentos sociais (LGBTQ+, feminismo e negro) e do setor de políticas inclusivas. O primeiro forneceu o quantitativo de indígenas, quilombo e pretos e o segundo abastece a estratificação numérica dos sujeitos pertencentes às diversidades e com deficiência. O setor de turnos e recursos humanos viabilizou a identificação dos burocratas (gestores, docentes e equipe multidisciplinar). E a coordenação de políticas inclusivas, indicou discentes com deficiência.

A metodologia qualitativa foi aplicada a um conjunto de afirmativas dividida em nove módulos aos burocratas e ao público alvo e como método de análise das afirmativas, teve a Análise de Componentes Principais (ACP).

Assim, com base na avaliação individual das respostas aos questionamentos de como percebem a implementação desta dentro do IFPE Campus Pesqueira, intenciona-se a compilação de resultados a fim de responder à problemática de pesquisa.

Como instrumento de coleta, foi construído um *survey* com perguntas abertas e fechadas de forma estruturada e semiestruturada.

O questionário foi ajustado de modo a contemplar todas as nuances que evidenciam a implementação de uma educação inclusiva. Ele apresenta inicialmente um enunciado explicativo dos objetivos do trabalho, garantindo a confidencialidade das respostas. Composto por 122 (cento e vinte e duas) questões. Nas afirmativas, as respostas foram mensuradas através de uma escala tipo *Likert* que variava de 1 a 10, representando o seguinte grau de concordância: 1 discorda fortemente e 10 concorda fortemente.

Os módulos foram construídos a partir do Index proposto por Booth e Ainscow (2002) e Nascimento (2014), o primeiro identifica as barreiras à aprendizagem e participação na qual podem ser reduzidas para qualquer discente, revelando o grau de inclusão do instituto nas dimensões política, pedagógica e cultural. Estes indicadores, forma-se um conceito do que é educação inclusiva, acentua as diferenças de todos e não apenas daqueles com necessidades educacionais especiais (CROCHÍK *et al*, 2006). Isto, por sua vez, proporciona aos burocratas (gestores, docentes e equipe multidisciplinar) refletirem nas questões abordadas em como agir para superar os obstáculos impostos pela inclusão.

Quanto a segunda, nela se encontra a advertência de que para haver uma educação inclusiva é imprescindível refletir atuação docente e que este necessita possuir atribuições distintas e necessárias ao desenvolvimento das habilidades dos alunos incluídos.

O *survey* foi aplicado a uma população de 266 (pessoas por 06 entrevistadores, agendado horário e data prévia com os burocratas e discentes no período de 14 de outubro a 17 de

novembro de 2017, nos três turnos de funcionamento do IFPE-Campus Pesqueira. No caso de dois discentes com deficiência, reportamo-nos às suas residências. Foi também disponibilizado pela gestão, um intérprete de libras para o êxito na entrevista àquele com surdez.

Dos 99 docentes, participaram 83, onde recusou a realizar a entrevista e os demais se encontravam afastados por motivo de licença. Assim, tem-se dos docentes presentes um total de 98,8% de participação. Quanto aos gestores (05) e equipe multidisciplinar (04), houve 100% de cooperação. Quanto aos discentes, apenas 04 (quatro) da relação nominal ofertada, não participaram por não estarem na instituição no período da pesquisa.

Segue o quantitativo de discentes de acordo com as categorias inseridos na política de educação inclusiva: indígenas (75), negros (51), quilombo (01), LGBTQ+ (27), feminismo (15), alunos com deficiência (03) e TDHA (01). Assim, do total de 173 (cento e setenta e três) participantes, obteve-se um aproveitamento de 97,7%.

Com o percentual acima de 97% da participação de todos os inseridos na pesquisa, os resultados respaldam o grau de confiabilidade da pesquisa.

5. RESULTADOS

5.1. CARACTERIZAÇÕES GERAL E ESPECÍFICA DO IFPE-CAMPUS PESQUEIRA

Segundo Dias *et al* (2011), as condições gerais de inclusão referem-se às condições objetivas derivadas das políticas públicas voltadas à inclusão, refletindo condições mais amplas de implantação da educação inclusiva para além das decisões internas de cada instituição escolar. E as condições específicas de inclusão ligadas às estratégias pedagógicas voltadas à inclusão derivadas do projeto político pedagógico construído pela instituição escolar.

O IFPE-Campus Pesqueira tem na tabela 1, as seguintes pontuações em suas caracterizações. São elas:

CONDIÇÕES	Porcentagem (%)	PONTUAÇÃO
Caracterização Geral	87,50%	0,7
Condições Gerais de Inclusão	69,09%	3,8
Condições Específicas de Inclusão	62,5%	1,25
TOTAL		5,25

Assim, na **Caracterização Geral** do IFPE-Campus Pesqueira, cuja pontuação máxima era de 0,8, obteve uma pontuação de 0,7 (87,50%), por ser uma instituição pública e admite qualquer aluno sem restrições. Outra peculiaridade é a oferta de vários níveis de ensino, abrangendo diferentes faixas etárias e possibilitando o convívio diversificado entre os discentes.

Tais resultados estão em consonância com a Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994), que recomenda que jovens com necessidades educativas especiais devem ter acesso às escolas regulares, que a elas devem se adequar...”, uma vez que estas “constituem os meios mais capazes para combater as atitudes discriminatórias, construindo uma sociedade inclusiva e atingindo uma educação para todos.

Quanto às **Condições Gerais de Inclusão**, cuja pontuação máxima estabelecida é de 5,5, o referido Instituto logrou 3,8 pontos (69,09%), esta totalidade deu-se por apresentar três turnos em períodos de funcionamento, ter alunos em situação de inclusão, porém não há uma proporção devida de alunos com deficiência em relação ao número total de alunos. Na existência de modalidades de trabalho específicas para alunos com deficiência, problemas de comportamento ou de aprendizagem, o aluno é retirado algumas vezes da sala, porém o apoio ofertado se estende a todos os discentes. Quanto às construções que facilitam o acesso a todos os espaços da escola (dependência e recursos internos) para os estudantes com dificuldades de locomoção, atende as duas especificidades (rampa e corrimão).

A questão da infraestrutura é de suma importância na implementação da educação inclusiva. Manzini (1999) reiteraram que um dos maiores desafios é a adequação física e motora desses estudantes ao ambiente escolar. Dessa forma, foi visto que o IFPE – Campus Pesqueira tem avançado nesse quesito, ainda que não de forma plena.

Ao referenciar as **Condições Específicas de Inclusão**, o instituto atinge 1,25 pontos, correspondente a 62,5%, isso se dá por possuir banheiros adaptados e mobiliários adequados para discentes canhotos e obesos; Garantem um dos dois recursos para superar o obstáculo de aprendizagem, que é a linguagem de sinais. Porém, apresenta obstáculos nos corredores que dificultam a circulação de alunos com dificuldade de locomoção.

Portanto, ao considerarmos a pontuação geral de 8,3 do referido formulário, o instituto obteve 5,75, o que corresponde a 69,27% dos indicadores estabelecidos. Isso revela que o IFPE - Campus Pesqueira oferece mais de 50% (tanto na caracterização geral, quanto nas condições gerais e específicas de inclusão) daquilo que o instrumento define como metas a serem cumpridas.

Dessa forma, o IFPE tem cumprido o seu papel na educação inclusiva de forma satisfatória, uma vez que o mais importante como finalidade política, é que este percentual já

atinge às limitadas possibilidades presentes nas condições sociais vigentes, permitindo identificar apreender do que é necessário para uma educação efetivamente inclusiva, ou seja, uma educação para todos.

5.2. QUANTO AO CUMPRIMENTO DA LEGITIMIDADE

Levando em consideração os dispositivos legais das políticas de educação inclusiva, aqui considerados - PNE (Plano Nacional de Educação), CGAIE (Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar), CONAE (Conferência Nacional de Educação), DECRETO 7611/11, PARECER CNE/CP 8/2012, LEI 13146/15, CONEB (Conselho Nacional de Entidades de Base), NOTA TÉCNICA Nº 106 / 2013 / MEC / SECADI / DPEE (Secretaria de Educação continuada, alfabetização, diversidade e Inclusão), dos indicadores avaliados, o instituto cumpre 52,94% do que é legítimo.

O que não contribui para o aumento desse percentual, são dispositivos que garantem acessibilidade comunicacional, informacional e as tecnologias assistivas, dos quais atingem apenas 31, 25% das metas estipuladas, sublinhe-se que tais instrumentos são necessários aos docentes a fim de permear o processo de ensino e aprendizagem.

Ao considerar a existência da carência de recursos adicionais para este propósito, Freitas (2008, p.38) defende a importância da “[...] ampliação de material didático e a eliminação de barreiras”. Consequentemente, nota-se que às áreas de atendimento especializado não deveriam ser restritas somente aos portadores de deficiências, mas também aos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, minorias étnicas, culturais, linguísticas e marginalizadas.

Para tanto, é indispensável que a escola aprimore suas práticas a fim de atender as diferenças dos alunos e assim alcançar uma educação concreta e de qualidade para todos, voltado para a filosofia inclusiva de maneira plena.

Quanto à formação inicial e continuada de professores para atender a discussão de raça, etnia, gênero, identidade de gênero, diversidade sexual, religiosa, inclusão de pessoas com deficiência, TDAH (Transtorno de déficit de atenção e hiperatividade), dificuldades de aprendizagem, EJA (Educação de Jovens e adultos), das diversidades dos povos, não há formalização e nem cursos para este fim, prejudicando a adoção de práticas de superação de toda a forma de preconceito, porém há materiais pedagógicos, ainda que parciais para promover a igualdade dos movimentos.

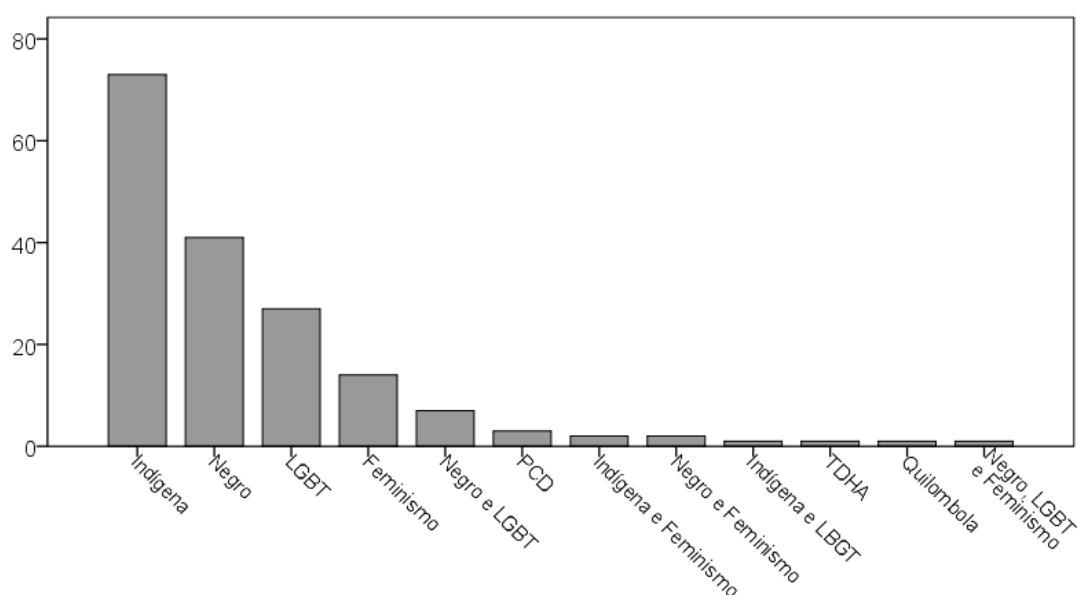
Tal situação é analisada por Paulon (2005, p. 28), quando afirma:

Os cursos de formação de professores pouco abordam sobre educação inclusiva e conhecimentos acerca das necessidades educacionais especiais dos alunos. As principais dificuldades são de recursos humanos, pessoal preparado. [...] Todos precisam estar preparados, principalmente o professor em sala de aula, que muitas vezes não sabe como fazer. Assim, constata-se a necessidade de introduzir tanto modificações na formação inicial dos educadores, quanto à formação continuada e sistemática ao longo da carreira profissional dos professores e demais profissionais da educação.

5.3. ANÁLISES DESCRITIVAS DO PERFIL DO PÚBLICO –ALVO DO IFPE CAMPUS PESQUEIRA

Ao analisar os dados do questionário aplicado entre os discentes (n=173), através da estatística descritiva, foi elaborado uma pergunta específica sobre diversidade. Esta indagação tinha como objetivo mapear diversidade com qual se identificavam. O gráfico 1 explana a distribuição dos alunos por grupo de diversidade.

Gráfico 1 – Auto identificação de diversidade e deficiência dos discentes do IFPE Campus Pesqueira



Fonte: Elaboração própria (2017).

Verifica-se que o maior quantitativo é de Indígenas, seguido do negro e LGBTQ+, porém há grupos que agregam identificações mistas como Negro, LGBTQ+ e feminismo.

5.4. EXPERIÊNCIA DOCENTE

A experiência docente com relação ao ensino à pessoa com deficiência e diversidade, temos as seguintes informações disposta na tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – Experiência dos docentes com alunos com deficiência e diversidade

Experiência	Frequência	Porcentagem (%)
Muito experiente	1	1,2
Relativamente experiente	7	8,4
Pouco experiente	59	71,1
Sem experiência	16	19,3
Total	83	100

Fonte: Elaboração própria (2017).

Ganha destaque na pesquisa que 71,1% dos docentes dizem ser pouco experientes e 19,3% não possuem experiência, este resultado contabiliza 90,4% do corpo docente.

5.5. ANÁLISE DESCRITIVA DOS FATORES E ÍNDICES DE IMPLEMENTAÇÃO DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA

Para a elaboração dos índices de educação inclusiva no IFPE Pesqueira, foi realizado uma ACP a fim de testar o que a literatura aponta como variáveis imprescindíveis para a implementação da política em estudo, elas foram destacadas pelos seguintes os autores: Booth e Ainscow, 2002 e Nascimento, 2014. Ou seja, de forma exploratória, buscou-se construir índices que refletissem a síntese necessária para o gerenciamento de atividades que concretizem a implementação da política em questão.

Dessa forma, a análise foi confeccionada com dados gerais correspondentes as seguintes categorias analíticas: gestão, equipe multidisciplinar, docentes do IFPE Campus Pesqueira, com o objetivo de extrair fatores que possam realmente corresponder às dimensões sobre a educação inclusiva nas escolas. Isto é, identificar de fato as variáveis que englobam cada fator e influenciam na investigação proposta, no qual resultou em quatro (04) componentes, nos quais foram transformados em índices, que são: 1. Índice de planejamento inclusivo, composto pelas seguintes variáveis (Estrutura física acessível, Avaliação para o sucesso de todos, Recursos

multifuncionais, Unidade Acessível, Reconhecimento e defesa da inclusão - professores e Cursos específicos de inclusão); 2. Índice de culturas inclusivas, formada por quatro variáveis aqui ordenadas: Direitos Humanos, Combate à Discriminação, Resolução de Desavenças e Aprendizado a saúde; 3. Índice de competência pedagógica, no qual decorre de três variáveis: Planejamento da disciplina, Metodologia específica e Avaliação individual; 4. Índice de Ambiente inclusivo com as seguintes variáveis: Auxílio dos profissionais, Disponibilização de materiais e Reconhecimento do trabalho docente.

Ressaltamos para melhor compreensão que todos os índices acima variam de 0 (zero) a 1 (um), no qual quanto mais próximo de um, mais considerado inclusivo e adequado para a pretensão do estudo. Então, vamos aos resultados:

Tabela 2 – Experiência dos docentes com alunos com deficiência e diversidade

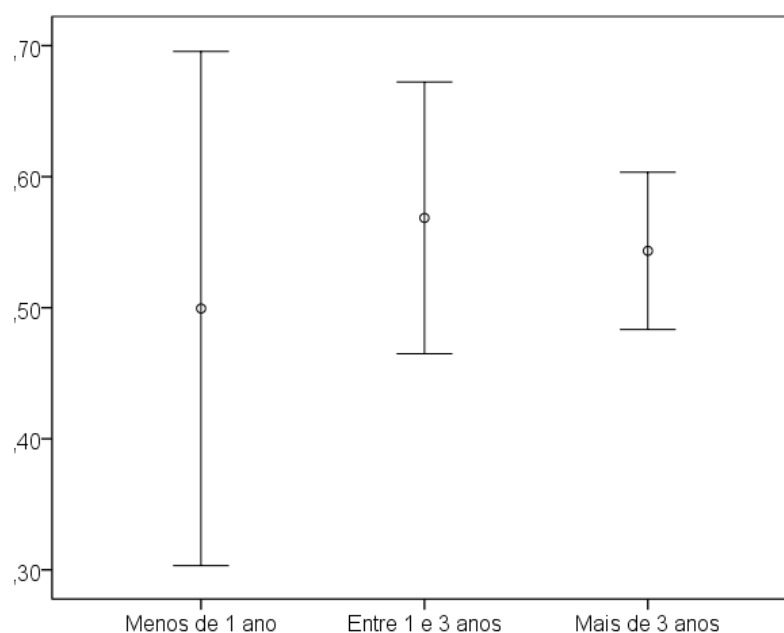
Índices	Média	Porcentagem (%)
Índice de cultura inclusiva	0,761	0,169
Índice de ambiente inclusivo	0,585	0,187
Índice de planejamento inclusivo	0,571	0,186
Índice de competência Pedagógica	0,544	0,213

Fonte: Elaboração própria (2017).

O produto demonstra que os burocratas de rua, percebem melhor a instituição implementada na cultura inclusiva (0,761), razoavelmente no ambiente inclusivo e planejamento inclusivo (0,585 e 0,571) e menos se percebem competentes pedagogicamente para trabalhar com o discente com deficiência ou diversidade.

Diante deste atesto, verifica-se a importância de identificar se o tempo de atuação docente interfere no tipo de percepção de competência pedagógica. O gráfico 2 faz essa demonstração.

Gráfico 2 -Barra de Erro do tempo de cargo atual dos profissionais com o Índice de Competência Pedagógica



Fonte: elaboração própria (2018).

O gráfico de diagrama de caixa acima mostra o tempo de serviço dos profissionais disposto em relação ao Índice de Competência Pedagógica. O grupo com tempo de serviço de ‘menos de 1 ano’ (n=8), apresenta uma média de 0,499 e desvio padrão de 0,234; por sua vez, o grupo ‘entre 1 e 3 anos’ (n=18) de experiência profissional tem média de 0,568 e desvio padrão de 0,208; por fim, a categoria com ‘mais de 3 anos’ (n=52) tem média de 0,543 e desvio padrão 0,215.

Verifica-se que as barras de erro não se interceptam, não havendo diferença significativa nas respostas dos docentes, independente do seu tempo de atuação, onde todas as categorias analisadas se percebem menos competentes para atuar pedagogicamente com a educação inclusiva.

Agora, além dos dados numéricos da avaliação proposta, torna-se não menos importante investigar a percepção dos burocratas de rua e público-alvo quanto à implementação da política de educação inclusiva no IFPE-Campus Pesqueira, descritas à seguir.

5.6. PERCEPÇÃO DOS BUROCRATAS E PÚBLICO-ALVO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO IFPE-CAMPUS PESQUEIRA

Questionados de como percebem a implementação da educação inclusiva no referido Campus, o grupo de gestores entrevistados falam sobre a educação inclusiva existente entre os afros descendentes, indígenas, LGBTQ+ e alunos com deficiência, afirmam que a educação inclusiva é algo novo na instituição e que tem vivenciado na atualidade a prática desta. Como diz o entrevistado abaixo.

O Campus vem se preocupando muito nos últimos tempos, claro que ainda tudo é muito novo, essa questão da diversidade, da inclusão, e a gente vem se adaptando vem conhecendo. Claro que a gente enfrenta dificuldades! Mas a instituição está aberta porque é uma instituição que dá oportunidade de escutar os grupos. Está aberto o diálogo, a discussão, dá oportunidade para as os grupos, independente de seu credo, religião ou raça ou cor... (ENTREVISTADO, K21, 2017).

Em relação às percepções da equipe multidisciplinar, foram citadas por estes profissionais, diversas dificuldades, tais como: falta de estrutura física no Campus para atuação com o estudante com deficiência; falta de recursos financeiros e de recursos humanos para lidar com tais estudantes.

Com relação a este tópico o entrevistado K15 (2017), revela:

(...) A gente busca implementar de acordo com os documentos orientadores do Instituto, observando as condições dos especialistas ... Não fazemos com tanta facilidade, em nós temos uns fatores limitantes (...). a equipe multiprofissional como fator limitante (...) assumem outras atribuições de seus respectivos setores e não tem como fazer uma um trabalho focado somente ao atendimento de estudantes, somente focado na inclusão (...)

Das questões mais dificultosas de tratar dentro da implementação, foram colocados pela equipe multidisciplinar os problemas relativos ao grupo LGBTQ+:

Em relação agora ao público LGBT, a gente tem tido alguns problemas, por quê?... Porque eles têm uma coisa do afrontar. Eles não têm muito diálogo, eles querem o respeito, mas aí a gente é uma escola que tem alunos de 13 a 70 anos e aí fica complicado, eles viverem nesse mundo... Porque temos adolescentes que se descobrem homossexuais e aí a escola para eles é um espaço para a essa demonstração de afeto e aí ultrapassam alguns limites [...] (ENTREVISTADO M6, 2017).

Docentes relataram sobre as grandes dificuldades de aprendizado dos discentes com deficiência, alegando que a educação inclusiva não existe no IFPE Campus Pesqueira no sentido de facilitar o aprendizado desse tipo de estudante:

Inclusiva, deficientes né? Eles colocam o aluno deficiente em sala de aula, pra justificar a presença, mas é não sei se é inclusiva não... Eu vejo falhas, eu tive uns alunos aí com deficiência auditiva e a gente sem nenhuma formação para se comunicar e praticamente semianalfabeto né? Já no quinto período, sexto, aí fica difícil de você penalizar esse aluno, aprovar, não aprovar, você fica numa situação difícil (ENTREVISTADO M23, 2017).

Outro afirma:

Eu acho bastante falho porque eu tenho, por exemplo, no período eu tenho um aluno deficiente, no qual eu percebo que ele deve ter algum problema não só de deficiência física, mas algo relacionado à mental, o rendimento dele é baixo, ele nunca tirou mais de 1 em uma avaliação, é a segunda vez que estuda comigo e em nenhuma vez a instituição, eu vi uma movimentação para tentar comentar sobre esse aluno, tendo em visto que ele está na aula, tá ali sentado talvez por conta de uma bolsa que ele tenha vinculado a estar, ao fato de estar estudando, a família dele não perder algum, alguma receita financeira, ele tá aqui na sala só por tá, como ouvinte, porque ele não acompanha absolutamente nada (ENTREVISTADO M25, 2017).

Averiguado também a percepção da implementação com os estudantes por ser um dos melhores indicadores para saber se de fato foi entregue a política da educação inclusiva ao seu público-alvo.

Um estudante do movimento negro afirmou:

Percebo por meio de rampas, cotas, palestras, mas falta capacitação dos professores para lidar com esse tipo de estudante (ENTREVISTADO L6, 2017).

Um indígena retrata:

Acho que é bem forte na verdade, por exemplo: aqui nós falamos muito sobre a cultura indígena, alguns professores são bem , digamos, devotos da nossa cultura, gostam de espalhar isso pra todo mundo (ENTREVISTADO B6, 2017).

Pessoas do grupo LGBTQ+ dizem:

Boa, muito boa, é... Só um ou dois professores, que tipo excluem a gente, mas a gente releva, como sempre com o sorriso na cara e ponto final (ENTREVISTADO B12, 2017).

(...) eu já me senti ofendido em relação a algumas palavras, a (...), tinha um professor quando falou na questão de gênero, né? Extremamente desatualizado, infelizmente, acho que ele não sabia nem diferenciar a questão de gênero pra orientação sexual, então, foi meio, assim, me incomodou bastante, porque foi na sala de aula, e enfim (ENTREVISTADO L11, 2017).

Quanto à experiência em sala de aula dos docentes para com discentes com deficiência e diversidade, é sabido que conviver em sala de aula com estes grupos de discentes sem dúvida é um dos maiores desafios dos educadores, haja vista que é preciso, nesse momento, facilitar o aprendizado do educando, e para tanto é necessário entender e atender as suas especificidades.

Dos seis gestores entrevistados, dois desses apontaram que a experiência em sala de aula é tranquila especialmente com os indígenas. Dois afirmaram não ter experiência em sala de aula. E um desses manifestou que prefere não se posicionar quanto aos LGBTQ+ especificamente, uma vez que o assunto, quando envolve estes alunos, causa muita polêmica:

Procuró não trabalhar o tema LGBT... (pausa longa) não trabalho intensamente... (pausa longa) porque acho polêmicaas questões de gênero... (pausa longa) de um modo geral as pessoas que são a favor, eu digo isso inclusive com os próprios homossexuais... (pausa longa) não é só não com as pessoas que não são, são os que são também... (pausa longa) é quase que se você não concorda com um determinado posicionamento ou afirmação, você é contra ou você é a favor, não existe meio termo... (pausa longa) eu entendo que às vezes existe uma coisa que não tem nada haver com a outra... (pausa longa) sua opinião necessariamente, não expressa que você seja contra a homofobia, ela pode expressar apenas sua opinião pessoal baseada nos seus princípios, mas você pode aceitar tolerar e até trabalhar juntos para que as pessoas sejam aceitas... Mas quando você se posiciona em uma determinada coisa, um assunto polêmico... (pausa longa) e você se posicionar de um lado ou de outro, o outro lado acha que você tá contra, entendeu?! (ENTREVISTADO K22, 2017).

Várias dificuldades se destacaram especialmente no que concerne ao ensino de estudantes com deficiência, conforme depoimentos:

Bom, como eu lhe disse... Eu só me lembro de um aluno né, que ele era deficiente físico, ele tinha, ele era cadeirante é... E foi uma disciplina teórica, e então a deficiência dele, não foi empecilho para o desenvolvimento dele na disciplina, mas nas disciplinas práticas eu imagino que ele teria uma certa dificuldade, porque nossas bancadas, nossa estrutura de prática de laboratório não é adaptada para cadeirantes, nem para cadeirantes, nem para deficientes visuais, nem para deficientes auditivos, então algum deficiente que porventura venha a cursar o curso de eletrotécnica ou de engenharia elétrica teria uma certa dificuldade, a gente não tá adaptado ainda (ENTREVISTADO S8, 2017).

o problema maior foi mais com o aluno deficiente mental, que não tenho uma preparação, formação pra trabalhar com esses alunos e a escola também não disponibilizou nenhum profissional (ENTREVISTADO S22, 2017).

Então assim tinha hora que eu não, eu não vou dizer toda hora, era todo momento, eu não sabia como preparar uma aula que contemplasse a aprendizagem desse aluno, eu não sabia como agir, nem a minha formação inicial, nem a formação continuada, deram conta, é (...) da minha formação pra atuar com um aluno que fala libras, então assim... Eu não sei nada de libras (ENTREVISTADO S12, 2017).

Com os deficientes... Terrível, terrível porque nós não somos preparados, a escola não é preparada, e os pais depositam os filhos nas escolas, exatamente para que a gente resolva esse problema (ENTREVISTADO S14, 2017).

Observa-se então que, dentre as maiores dificuldades na implementação da educação inclusiva é a própria questão da falta de capacitação e experiência dos professores.

Tal fato é de extrema dificuldade, uma vez que para se ter uma escola inclusiva se exige a presença desses estudantes na instituição, no entanto muitos educadores não têm as devidas condições quer sejam físicas ou de didática para lidar com a diversidade e com a deficiência.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas no Brasil apenas foram descentralizadas após uma década do estabelecimento da Constituição Federal de 1988. Tal fato permitiu que tais políticas pudessem ser mais contextualizadas às realidades locais, propiciando um atendimento mais adequado às regiões do país, que são diferenciadas devido à distância geográfica e cultural, necessitando, portanto, de políticas públicas que atendam a tais especificidades.

Dentro desse horizonte encontram-se as políticas públicas de educação inclusiva que devem ser efetivadas de modo a garantir a qualidade no ensino para todos os estudantes sem distinção, de maneira a contemplar as necessidades locais. Neste âmbito, o papel dos burocratas de rua assume grande relevância para a implementação desta política.

Diante do grande desafio de oferecer uma educação de fato para todos, onde a inclusão seja uma realidade tanto teórica quanto prática, os burocratas escolares devem junto com os estudantes, equipe gestora e comunidade empenhar-se em construir uma educação livre de preconceitos e estigmas, em que o estudante com suas diversidades e deficiência sejam inseridos nesse contexto, de modo que suas peculiaridades sejam consideradas, valorizadas e afirmadas com o objetivo de que estes venham a ser incluídos no processo educativo de forma mais igualitária possível.

Foi visto no presente trabalho que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – Campus Pesqueira traz um relevante aporte teórico no que se refere às políticas

que valorizam a educação inclusiva, fazendo com que esta instituição seja considerada de referência entre os Institutos Federais do Estado de Pernambuco.

No entanto, lacunas foram encontradas especialmente no que se refere à falta de estrutura para haja adequação de todos os tipos de diversidade e deficiência, especialmente os que possuem problemas com mobilidade, ou ainda auditivos, e também em especial, os portadores de distúrbios psicológicos.

Atuar também com as minorias sexuais, como as lésbicas, homossexuais, transexuais, dentre outros, também é um grande desafio, não apenas no ambiente escolar, mas para toda a sociedade, que teoricamente valoriza tais diferenças, mas em sua maioria, não se encontra preparado para lidar com essa temática de forma aberta e livre de preconceitos.

Outro gargalo é a falta de preparo de alguns professores, que mesmo diante de participação de formações e capacitações na área de educação inclusiva, não conseguem avançar nessa questão. Um dos motivos é de fato a falta de motivação e envolvimento e outra é que não conseguem assimilar os conceitos obtidos e torná-los práticos no dia a dia da sala de aula, ou mesmo negligenciam a temática, não se integrando aos que clamam por equidade.

Diante de tal realidade, a avaliação da implementação da política de educação inclusiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – Campus Pesqueira foi vista neste trabalho como um instrumento capaz de descrever os resultados obtidos na aplicação deste tipo de educação, onde é possível, de posse destes, registrar as falhas e lacunas da política para que estas venham a ser corrigidas ou pelo menos amenizadas no monitoramento.

Contribuindo este trabalho na Instituição referida, através da ACP, o diagnóstico de quatro dimensões, portanto, o encontro de variáveis essenciais para a implementação de uma política de educação inclusiva eficaz e eficiente, devendo a gestão da instituição pesquisada, investir na quebra de barreiras atitudinais e arquitetônicas, qualificando continuamente a equipe docente para o aprimoramento de suas práticas pedagógicas, fato atestado quanti e qualitativamente.

Espera-se que desta forma que a educação inclusiva venha a ser melhorada e multiplicada, de modo a ser cada vez mais igualitária e universal, alcançando a todos os discentes, tornando possível o direito que afere a Constituição Federal a cada indivíduo – o da educação independente de qualquer situação em que este se encontre.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANHA, M. S. F. (2004). “Educação Inclusiva: transformação social ou retórica”. In: OMOTE, S. (org.). *Inclusão: intenção e realidade* (pp. 37-60). Marília: Fundepe.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. (2003). “Direitos sociais e Política Educacional: alguns ainda são mais iguais que outros”. In: SILVA, Shirley; VIZIM, Marli (Org.). *Políticas Públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiência*. Campinas: Mercado das Letras: Associação de Leitura do Brasil, p. 13-36.

ARRETCHE, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Revan, 2000.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. (Org.). (2011). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988). Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p.

_____. MEC/SEESP. (2008). *Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva*. Brasília, MEC/SEESP.

_____. Ministério da Educação (1996). *Leis de Diretrizes e Bases. Lei nº 9.394*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm > Acesso em: 5 fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. (2015). *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. Disponível em: < http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf >. Acesso em: 5 fev. 2018.

_____. Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação. (2009). INEP. *Censo escolar 2009*. Recuperado em 26 abril 2010. Disponível em: < <http://www.inep.gov.br/basica/censo/escolar/sinopse/sinopse> >. Acesso em: 01 fevereiro 2018.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. (1999). “Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking”. In: Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Oxford: Westview Press.

BOOTH, T.; AINSWORTH, M. (2002). *Index para a inclusão: Desenvolvendo a aprendizagem e a participação na escola*. Tradução: Mônica Pereira dos Santos. Produzido pelo Laboratório de Pesquisa, Estudos e Apoio à Participação e à Diversidade em Educação - LaPEADE, FE-UFRJ. Disponível em: < http://www.eenet.org.uk/index_inclusion/Index%20Portuguese%20Brazil.pdf >. Acesso em: 03 fev. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. (2006). “O Papel das Ideias na Formulação de Políticas

Públicas”. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., *Anais*. COHEN, Ernesto. (1993). *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes.

DIEHL, A. A. (2004). *Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas*. São Paulo:Prentice Hall.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; BROOKE, Daniel Aguiar de Leighton. (2007). *Avaliação de implementa implementação de programas socioeducacionais: efeitos possíveis a partir da experiência do projovem*. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/317.pdf>. Acesso em: 07 Mar2017.

FERRARI, Marian A. L. Dias; SEKKEL, Marrie Claire. (2007). Educação Inclusiva no Ensino Superior: Um Novo Desafio. *Psicologia, Ciência e Profissão*, 2007, v. 27, n. 4, p. 636-647.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; PARANHOS, R.; ROCHA, E. C.; SILVA JÚNIOR, J. A.; MAIA, R. G. (2013). “Análise de componentes principais para construção de indicadores sociais”. *Rev. Bras. Biom.*, São Paulo, v. 31, n. 1: 61–78.

FREITAS, Soraia Napoleão. (2008). *Tendências Contemporâneas de Inclusão*. UFSM.

GERRING, Jonh. (2012). *Social Science Methodology: a Unified Framework*. Cambridge: Cambridge University Pres.

HAIR, J., BLACK, W. C.; BABIN, B. B.; ANDERSON, R. E.; TATHAN, R. L. (2009). *Análise Multivariada de Dados* (6. ed.). Porto Alegre: Bookman.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. (2013). *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier.

KINGDON, John W. (1994). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. United States of America: Addison-Wesley Longman.

LAPLANE, A. L. F.; CAIADO, K. (2012). *Uma década de Educação Especial no Brasil: política educacional brasileira*. vol. 1. Rio de Janeiro: Mercado de Letras:24, 119-142.

LINDBLOM, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19: 78-88.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. (2013). “Implementação de Políticas Públicas :Perspectivas Analíticas”. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba; v. 21, n. 48: 101-110.

LOWI, Theodor. (1964). *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*. World Politics, 16: 677-715.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. (2007). “Federalismo, descentralização e democracia”. *Estudos de Sociologia*, v. 6, n. 10.

MINAYO, M. C. S. (Org.). (2007). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis:

Vozes.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. (2010). “Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática”. In: OLIVEIRA, Adão F. de; PIZZIO, Alex; FRANÇA, George. *Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas*. Goiás: Puc, 2010. p. 93-99.

PEREZ, José Roberto Rus. (2010). “Por que Pesquisar implementação de Políticas Educacional Atualmente?”. *Educ. Soc.*. Campinas; v. 31, n. 113. Disponível em: < <https://www.cedes.unicamp.br/> >. Acesso em: 14 set. 2015.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. (2015). “Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas”. *Revista Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 7, n. 13.

RONCARATTI, Luanna Sant’anna; FONTENELLE, Alessandro. (2008). *MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão): especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Conhecimentos Gerais e Especializados, Nível Superior*. Brasília: Vestcon.

RUA, Maria das Graças. (2013). *Para aprender Políticas Públicas: Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais*. Disponível em: < https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20- >. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. (2012). *Políticas Públicas*/Maria das Graças Rua - 2 ed.reimp-Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 128p.: il.

SABATIER, P. A. (1986). “Top-down and bottom-up approaches to implement research: a critical analysis and suggested synthesis”. *Journal of Public Policy*, CAMBRIDGE. Disponível em: < <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=2747728&fileId=S0143814X00003846> >. Acesso em: 10 dez. 2014.

SECCHI, Leonardo. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning.

SILVA, Mariana Batista da. (2015). “Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 6, n. 63, p.345-370, jul.

_____. (2014). “Qualidade da Administração Pública Local e a Implementação de Políticas Públicas Descentralizadas: Uma análise das auditorias da Controladoria Geral da União nos Municípios Brasileiros”. In: CONCURSO DE MONOGRAFIAS JURÍDICAS PGE/APERGS, 4,

2014, Porto Alegre. *Anais do Concurso de Monografias Jurídicas PGE/APERGS*. Porto Alegre: Pge/apergspge/: 7 – 30.

SIMON, Herbert. (1979). *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

SOUZA, Celina. (2006). “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *Revista Sociologia*. PORTO ALEGRE; v. 16, n. 8, p. 20-45, jul.

VIZIM, Marli. (2009). Tese de doutorado: *Avanços e impasses nas políticas públicas de inclusão: O centro de atenção social de Diadema*. São Paulo, 2009.

WINTER, Soren. (2010). “Perspectivas de implementação: status e reconsideração”. In: PETERS, B. G. & PIERRE, J (Orgs). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP.

Capacidade Local Em Políticas De Saúde: Uma Análise Dos Municípios Brasileiros¹

Maria do Carmo Juliano – Mestrado Profissional em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco.
E-mail: carminhajuliano@gmail.com

Mariana Batista Silva. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco; Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política, Brasil. E-mail: marianabsilva@gmail.com

André Valente do Couto. Instituto Federal do Mato Grosso. E-mail: andre.valente@cba.ifmt.edu.br

Resumo

Qual o efeito da capacidade local sobre a mortalidade infantil nos municípios brasileiros? Este trabalho analisa a capacidade local dos 5.570 municípios brasileiros na oferta de política de saúde e seu efeito sobre a variação da mortalidade infantil, a partir de duas dimensões: administrativa e Institucional. Dados do perfil dos municípios brasileiros do IBGE e dos indicadores Municipais do rol de Indicadores, Diretrizes, objetivos, metas e indicadores 2013 do DATASUS, são usados como medida de capacidade local. Como fator explicativo para a variação da mortalidade infantil são usadas variáveis distribuídas nas duas dimensões. Os dados foram analisados através de estatística descritiva e regressão linear múltipla pelo modelo dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Com o uso do modelo de regressão os resultados apontam que a composição da burocracia e aspectos institucionais como a formulação de planos de ação e a formação de conselhos estão associados com melhor desempenho da política de saúde no nível municipal.

Palavras-Chave: Capacidade Local; Política de Saúde; Mortalidade Infantil.

Abstract

What is the effect of local capacity on infant mortality in Brazilian municipalities? This article analyzes the local capacity of 5,570 Brazilian municipalities in health policy supply and its effect on the variation in infant mortality, from two dimensions: administrative and institutional. Data from IBGE's "Profile of Brazilian Municipalities" and DATASUS's 2013 municipal indicators list, guidelines, goals, targets, and indicators are used as a measure of local capacity. As an explanatory factor for the variation in infant mortality are used five variables distributed in two dimensions. Data were analyzed using descriptive statistics and multiple linear regression model by ordinary least squares (OLS). With the use of the regression model the composition of the bureaucracy and institutional aspects such as the formulation of action plans and the formation of councils are associated with better performance of the health policy at the municipal level.

Key-words: Local Capacity; Health Policy; Child Mortality.

¹ Essa pesquisa se insere no projeto intitulado "Mais Recursos ou Melhor Gestão" que contou com apoio financeiro da Facepe (Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco)

Capacidade Local Em Políticas De Saúde: Uma Análise Dos Municípios Brasileiros

Maria do Carmo Juliano – Universidade Federal de Pernambuco

Mariana Batista Silva – Universidade Federal de Pernambuco

André Valente do Couto – Instituto Federal do Mato Grosso

1. INTRODUÇÃO

O Brasil está organizado em um sistema federativo, reformulado após a Constituição Federal de 1988, no qual os três níveis de governo, União, estados e municípios, são considerados entes federativos, dotados de autonomia administrativa, política e fiscal e sem vinculação hierárquica, caracterizando o triplo federalismo.

Durante o período da ditadura militar, havia uma centralização de arrecadação fiscal e do poder decisório e operacional no governo federal, inclusive com relação à gestão das políticas públicas. No entanto, com o processo de descentralização política e administrativa, ocorrido após 1988, coube aos estados e principalmente aos municípios, as prerrogativas de implementação das políticas sociais, dentro das quais selecionamos para efeito deste estudo, a política de saúde, ofertada pelo município, dentro do Sistema Único de Saúde (SUS).

É importante ressaltar que antes da criação do SUS, a saúde era vista como um problema individual e centrada no modelo médico assistencial privatista. Ou seja, os cidadãos eram divididos em três classes: os que podiam pagar pelos serviços privados; os que estavam assegurados pelos seguros-saúde por ter emprego formal com carteira assinada; e os excluídos, que não tinham direito algum e só contavam com atendimento gratuito, ofertado pelas unidades de saúde dos estados e municípios e as santas casas de misericórdia, em caráter caritativo.

Nesse período, os indicadores de saúde representavam a situação de saúde existente: a expectativa de vida ao nascer era baixa, em torno de 53,3 anos; uma alta incidência de doenças infectocontagiosas e uma taxa de mortalidade infantil elevada (IBGE, 1999). A partir do processo de redemocratização e da reforma do Estado houve uma retomada dos movimentos de oposição, dentre os quais destacamos a luta

encampada pelo Movimento da Reforma Sanitária¹, objetivando a universalização da saúde e criação do SUS. O SUS representou a operacionalização da saúde como direito do cidadão, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF-88).

A descentralização que norteia o SUS ocorre, especialmente, pela transferência de responsabilidades e recursos para a esfera municipal, estimulando novas competências e capacidades político-institucionais dos gestores locais (Ministério da Saúde, 2009:21). Neste sentido, destacamos que em um país de dimensões continentais e com um elevado grau de desigualdades inter e intrarregionais, principalmente no que concerne à capacidade fiscal, política e administrativa, deve-se levar em consideração que a descentralização pura e simplesmente de uma política de saúde, formulada no nível central e implementada pelos governos locais, sem levar em consideração essas capacidades, pode apresentar resultados significativamente diferentes.

Em suma, o SUS é uma política nacional com diretrizes comuns para todo o país. Contudo, diferenças em termos de capacidades locais podem produzir resultados profundamente diferentes nos municípios. Tendo isto em mente, a variação da capacidade local dos municípios brasileiros para políticas de saúde é analisada a partir de duas dimensões consideradas fundamentais: administrativa e a institucional. Os indicadores selecionados para cada dimensão serviram de fator explicativo para a variação da mortalidade infantil, que foi o indicador escolhido para mensurar o desempenho da política de saúde, por ser um indicador de pactuação obrigatória por todos os municípios.

Trata-se de um estudo quantitativo e observacional dos 5.570 municípios brasileiros, utilizando dados secundários do Perfil dos Municípios Brasileiros 2013 do IBGE e dos indicadores municipais do rol de Indicadores de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores 2013 da base de dados do DATASUS.

Partindo do pressuposto de que com o processo de descentralização as políticas de saúde seriam melhor implementadas e que uma atenção básica de qualidade ofertada pelo município diminuiria significativamente a mortalidade infantil, o presente estudo analisou o efeito da capacidade local sobre a mortalidade infantil nos municípios

¹ O movimento da Reforma Sanitária nasceu no contexto da luta contra a ditadura, no início da década de 1970. A expressão foi usada para se referir ao conjunto de ideias que se tinha em relação às mudanças e transformações necessárias na área da saúde. Essas mudanças não abarcavam apenas o sistema, mas todo o setor saúde, em busca da melhoria das condições de vida da população.(FIOCRUZ,1988).

brasileiros. A hipótese é que quanto maior a capacidade local, menor a mortalidade infantil no município.

O trabalho está dividido em cinco seções. A primeira seção aborda a mortalidade infantil no Brasil e o SUS. Na seção seguinte, o federalismo, a descentralização de políticas sociais no Brasil e a capacidade local, com ênfase na municipalização da saúde. Em seguida, a metodologia apresenta os dados, a mensuração e o modelo estatístico utilizado. Na quarta seção, são apresentados os resultados da análise do efeito da capacidade local sobre a mortalidade infantil nos municípios brasileiros. Por último, a conclusão.

2. MORTALIDADE INFANTIL NO BRASIL E O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

A taxa de mortalidade infantil é um importante indicador das condições de saúde e vida de uma população (Brasil, 2010). Segundo a Organização Mundial de Saúde, esse indicador é definido como a morte de crianças menores de um ano por cada mil nascidos vivos e pode ser dividida em dois componentes principais: a mortalidade neonatal e a pós-neonatal. Para Frias e Navarro (2013: 92), é considerado “um marcador do nível de desenvolvimento social e da garantia aos direitos humanos”, pois as altas taxas de mortalidade infantil refletem em geral, falta de saneamento básico, insegurança alimentar, baixo grau de instrução materna, acesso desigual aos serviços de saúde, desigualdades sociais e econômicas, políticas públicas ineficazes, dentre outros fatores que associados, podem predispor ao aumento do número de óbitos infantis.

Esse indicador permite também avaliar a assistência pré-natal ofertada; a vinculação da gestante ao local de ocorrência do parto, evitando a sua peregrinação; avaliar as boas práticas durante o atendimento ao parto e nascimento; o acesso das crianças menores de um ano ao acompanhamento de puericultura nos serviços de saúde e a atenção hospitalar de qualidade quando necessário (Ministério da Saúde, 2014).

No Brasil, em 1970, segundo dados do IBGE (1999), a taxa de mortalidade infantil, girava em torno de 115 óbitos/1000 nascidos vivos. Ao longo dos anos foram implementadas algumas políticas de combate à mortalidade infantil, tendo como resposta uma redução acentuada da taxa, chegando atualmente ao patamar de 15,3 óbitos /1000 nascidos vivos, ficando, segundo a Rede Interagencial de Informações para Saúde (RIPSA, 2008), próxima dos patamares aceitáveis pela OMS, que corresponde a 10 óbitos para cada 1000 nascimentos.

A mortalidade infantil, entretanto, ainda é considerada um grave problema de saúde pública, além de ser uma preocupação para os governantes, pois expõe as desigualdades existentes entre os países e dentro de um mesmo país, as desigualdades inter e inter-regionais. Diante dessa preocupação, foram elaboradas políticas de combate à mortalidade infantil, tanto no âmbito internacional, onde destacamos os oito Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), dentre os quais, selecionamos para efeito deste estudo, o 4º ODM (reduzir a mortalidade na infância). Esse objetivo tem meta pactuada de redução em 75% até 2015, tomando-se como base o ano de 1990. Para atingir esse objetivo foram formuladas e implementadas diversas políticas, programas e ações de combate à mortalidade infantil, com destaque para a estratégia mais recente lançada pelo Ministério da Saúde, denominada Rede Cegonha (RC), uma política pública instituída no âmbito do SUS, através da Portaria GM/MS nº 1459/2011², e que consiste numa rede de cuidados que visa assegurar à mulher o direito ao planejamento reprodutivo e à atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério, bem como, à criança, o direito ao nascimento seguro, ao crescimento e ao desenvolvimento saudáveis.

No sentido de descentralização de políticas públicas e seguindo a lógica da municipalização da saúde, que é o foco do estudo, abordaremos o SUS como uma política nacional de saúde, com descentralização de implementação pelos governos locais. O SUS foi regulamentado e consolidado pelas seguintes leis: Lei nº 8.080, chamada Lei Orgânica de Saúde (LOS), Lei nº 8.142 e o Decreto nº 7.508. A lei 8.080/90, chamada LOS, ao dispor sobre a organização na oferta de serviços de saúde e obedecendo ao princípio da descentralização, “claramente eleva o município a figura-chave de todo o sistema” (Silva, 2010:565). Neste sentido, o município se torna a porta de entrada do sistema e oferta principalmente à atenção básica.

Portanto, seguindo a vertente da municipalização da saúde dentro do SUS, onde os municípios passaram a ser o principal implementador de políticas públicas, cabe ao gestor municipal garantir aos munícipes sob sua sob a sua responsabilidade, o acesso à atenção básica e aos serviços especializados (de média e alta complexidade), mesmo quando localizados fora de seu território (Ministério da Saúde, 2009).

² Portaria nº 1.459, de 24 de Junho de 2011- Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS - a Rede Cegonha.

Diante deste contexto, onde as políticas de saúde são formuladas em um nível de governo e implementadas em outro e, de acordo com a divisão de competências estabelecidas, coube principalmente aos municípios as prerrogativas de implementação de políticas públicas. Para Arretche (2011), no entanto, a maioria dos municípios brasileiros são pequenos, com baixa capacidade econômica, administrativa e são dependentes de transferências fiscais. Salientamos ainda que ao estabelecer o pacto de adesão, o município sugere dispor da capacidade necessária para a implementação dessas políticas. Neste sentido, algumas perguntas se fazem premente: os municípios brasileiros têm capacidade para implementar políticas públicas com qualidade? Em que medida a capacidade local afeta a qualidade da política de saúde?

3. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACIDADE LOCAL

O Brasil está organizado em um sistema federativo, reformulado após a Constituição Federal de 1988, no qual os três níveis de governo, União, estados e municípios, são considerados entes federativos, dotados de autonomia administrativa, política e fiscal e sem vinculação hierárquica, caracterizando o triplo federalismo.

O federalismo brasileiro tem o objetivo de lidar com as especificidades econômicas, sociais e culturais de um grande país. O propósito é equalizar as disparidades regionais, a partir do redirecionamento do papel dos estados e municípios na oferta de serviços sociais (Souza, 2001). O federalismo brasileiro, segundo o Conass (2003), apresenta algumas especificidades no que concerne à implementação de políticas públicas. A primeira delas é o grande peso dos municípios na implementação dessas políticas. A segunda, diz respeito, as diferenças entre os municípios em termos de porte, desenvolvimento político, econômico e social, capacidade de arrecadação e capacidade institucional. Todos estes atributos podem resultar em diferentes graus de implementação e respostas.

A descentralização é a transferência de recursos e do poder decisório referente às políticas públicas do nível federal para os estados e municípios. Para Arretche (2011:16), é a “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”. Além de expressar, “por um lado, as tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, os processos de modernização gerencial da gestão pública” (NUNES et al, 2004:7). Esse

processo foi motivado em parte, pela crise fiscal instalada no país nos anos 1980 e 1990 e também pela necessidade do governo federal de cortar gastos, principalmente gastos relativos às políticas sociais, a partir da transferência da responsabilidade para os estados e municípios, além de, segundo Silva (2015), gerar mais democracia.

Alguns autores apontam como vantagens para a descentralização: o aumento de eficiência que a maior proximidade entre os decisores e os cidadãos traria em termos de conhecimento das preferências e necessidades locais; maior controle sobre os governantes pelos cidadãos, aumentando a *accountability* e responsabilização; redução das iniquidades regionais, pela melhor alocação de recursos financeiros, através de uma reorganização da rede de serviços, dando uma maior racionalidade ao sistema e para a criação de novos espaços institucionais de participação da sociedade na gestão (Oates, 1999; Figueiredo et al 2013).

Para Lubambo (2002), a partir do processo de descentralização, os municípios passaram a ter mais autonomia e a assumir dentro das suas capacidades uma maior responsabilidade na oferta de bens e serviços públicos, mudando a relação entre o governo federal e os governos subnacionais. No entanto, é importante ressaltar que, apesar do grande peso dos municípios na gestão das políticas sociais, as desigualdades existentes no país no que concerne às capacidades fiscal, administrativa e política destes municípios e o nível de pobreza da população-alvo dessas políticas, interferem no processo de descentralização, pois tornam as políticas implementadas mais caras e muitas vezes ineficazes, consomem muitos recursos e, em contrapartida, oferecem um baixo nível de proteção efetiva (Arretche, 2004).

No caso da habilitação do município ao SUS, a adesão envolve além do custo político e financeiro de arcar com a responsabilidade da oferta de um serviço de saúde de acesso universalizado, como preceitua a CF-1988, também a incerteza de que o governo federal arcará com a sua parte no financiamento do sistema (Arretche, 2011).

É importante salientar que na distribuição intergovernamental de funções, dentro do processo de descentralização, cabe à União, através do Ministério da Saúde, formular e fornecer o financiamento necessário para a implementação das políticas nacionais de saúde, bem como a coordenação das ações intergovernamentais (Arretche, 2004). Nesse sentido, as políticas públicas implementadas pelos estados e municípios tornam-se dependentes das regras impostas na pactuação e das transferências de recursos pelo governo nacional para manutenção dos programas.

Isso resulta na limitação de autonomia dos estados e municípios, além de invasivo condicionamento para adesão à agenda do governo federal, limitando seu poder de elaborar políticas próprias, por dependerem de verbas federais para implementação de políticas, submetendo-se a avaliações periódicas para o repasse dos recursos. Portanto, neste sentido, o governo federal continua interferindo na formação da agenda dos governos locais, apesar de ter repassado a prerrogativa de implementação para os governos locais.

No entanto, apesar do poder centralizador do governo federal, que condiciona as transferências dos recursos à adesão dos governos municipais às suas políticas, a formulação dessas políticas de saúde deixou de ser exclusiva do governo central, pois a institucionalização dos conselhos assegura a representação dos estados e municípios no processo de formulação das políticas. Para Arretche (2004:23), “a institucionalização destes espaços suprimiu do Ministério da Saúde a possibilidade de estabelecer unilateralmente as regras de funcionamento do SUS, tais conselhos funcionam como um mecanismo de contrapeso”.

No caso específico do SUS, a criação de instâncias de participação popular como mecanismos de controle foram estabelecidas pela lei 8.142, de 28 de junho de 2011. Neste sentido, a população, através das suas entidades representativas, participaria do processo de formulação das políticas de saúde e do controle da sua execução. Essa participação se dá através dos Conselhos de Saúde, ouvidorias, auditorias e as conferências de Saúde.

Apesar do maior peso da descentralização de políticas sociais ficarem a cargo dos municípios, Arretche (2011) assinala que muitos municípios brasileiros são caracterizados por baixa capacidade econômica e administrativa, sendo muito dependentes de verbas federais para implementar as políticas de saúde. Portanto, para entender o impacto real dessa descentralização é necessário levar em consideração todos esses fatores, que servem também de parâmetro para mensurar o desempenho do governo (Silva, 2015).

Para Arretche (2004), ao se habilitar a participar do SUS e ofertar serviços de saúde, dentro do princípio da universalidade de acesso, o município sugere dispor de uma capacidade técnica instalada para desempenhar as funções previstas na adesão e implementar as políticas de saúde com qualidade. Nesse ponto tornam-se importantes os aspectos da governança local que afetam diretamente a tradução dos objetivos e

diretrizes da política nacional em práticas e ações efetivamente entregues à população local.

A expressão governança surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, objetivando identificar as condições que garantem a eficácia do Estado. Neste sentido, as preocupações sobre a ação estatal deixam de ser meramente econômicas e passam a envolver as dimensões sociais e políticas da gestão pública. Portanto, a capacidade governativa passa a ser avaliada tanto pelos resultados apresentados, como pela maneira como o governo exerce seu poder (Diniz, 1995; Gonçalves, 2006).

Mann (1984) define capacidade a partir da ideia de “poder infra-estrutural” ou a habilidade do Estado de exercer autoridade efetivamente e implementar políticas no território nacional. Incluindo capacidade na discussão de governança, Fukuyama (2013) apresenta definição semelhante. Para Fukuyama (2013), governança é a capacidade do governo de formular e fazer cumprir as regras e para prestar serviços, independente de ser um governo democrático ou não. Dado esse relativo consenso na definição, como mensurar capacidade ou governança?

O poder infra-estrutural apresentado por Mann (1984) foi comumente traduzido como a habilidade de extrair renda pelo Estado como atividade fundamental que viabiliza as demais funções do governo (Soifer, 2012). Essa operacionalização mais restrita pode ser complementada por outras funções consideradas fundamentais como segurança e administração. Essa abordagem ainda lida com o problema da operacionalização unidimensional (Soifer, 2012).

Fukuyama (2013) sugere pelo menos quatro tipos de abordagens para mensurar governança: medidas processuais, tais como os critérios Weberianos da burocracia moderna; medidas de capacidade, que inclui tanto recursos financeiros (tributação fiscal) como grau de profissionalização dos burocratas; medidas de resultado, que segundo o autor, são difíceis de mensurar, pois não podem ser dissociadas de processos e normas e não dependem exclusivamente dos investimentos realizados pelo setor público, ou seja, não é simplesmente resultado da ação pública, mas sofrem influências exógenas, como o ambiente e a sociedade. Portanto, sugere que talvez seja melhor deixar medidas de resultado como uma variável dependente, a ser explicada pela qualidade do Estado, ao invés de ser considerada uma medida de capacidade; Por último, são consideradas medidas de autonomia burocrática. Propondo sua própria definição, Fukuyama (2013) propõe que governança é o resultado da interação entre

capacidade e autonomia e que qualquer um desses elementos, tomados independente, será inadequado como uma medida de qualidade geral do governo.

Deslocando o foco para o contexto brasileiro, Arretche (2011:25-26) argumenta que “a existência de políticas sociais supõe a institucionalização de capacidades (técnica, financeira, administrativa e de recursos humanos) para garantir a continuidade no fluxo da oferta de um dado bem ou serviço”. Contudo, como a questão da capacidade e da governança vem sendo analisada no contexto do federalismo brasileiro?

Analisando o nível subnacional no Brasil, Neto (2014) identifica que os governos subnacionais precisam estar dotados de capacidades governativas, que se constituem num conjunto de elementos utilizados pelos governos para orientar o desenvolvimento. Essas capacidades governativas são divididas em: capacidades fiscais que englobam a taxação de bens e serviços; rendas provenientes de transferências fiscais estabelecidas no sistema federativo, dentre outros; e das capacidades institucionais, que englobam os investimentos institucionais, políticos e de recursos humanos, necessários para a implementação das políticas públicas.

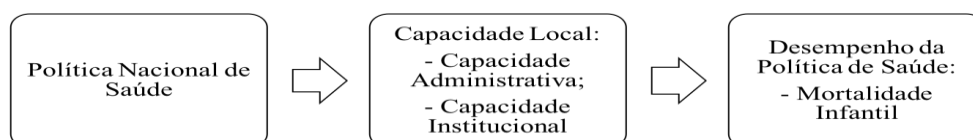
Silva (2015) analisa a capacidade institucional dos estados brasileiros na assistência social, tendo por base analítica o modelo de análise integrada proposta por Gomes (2010). Esse modelo busca estabelecer uma relação de causalidade entre descentralização e desempenho dos governos subnacionais. A autora propõe em seu modelo quatro grupos de interpretação para analisar a capacidade institucional: descentralização fiscal, descentralização administrativa, desenho institucional e o papel da liderança política local.

Analisando empiricamente o efeito de medidas de capacidade sobre o desempenho do governo Lubambo (2002) aponta para a relação entre capacidade institucional observada através de conselhos participativos sobre os resultados das políticas no nível local. Batista (2015) foca na composição da burocracia e como uma burocracia estável e de qualidade diminuem as irregularidades na gestão de recursos públicos. Marengo (2017) e Marengo, Strohschoe e Joner (2017), também focando nas características da burocracia encontram relação entre a composição do serviço público local e melhores resultados em termos de extração de renda e também de formulação de políticas.

Considerando que com a descentralização os municípios passaram a ser figura-chave do Sistema Único de Saúde, o presente estudo analisa a capacidade dos municípios brasileiros na oferta de saúde pública, a partir da análise de duas dimensões:

Administrativa e Institucional. Seguindo a literatura empírica discutida acima, na dimensão Administrativa serão analisadas as variáveis ligadas aos recursos humanos e a garantia de acesso da população a serviços de qualidade e na dimensão Institucional, será analisado o desenho institucional do SUS, a partir das variáveis ligadas a implementação de um novo modelo de gestão, e aos canais de comunicação entre os usuários e o governo e de mecanismos de participação social e accountability.

Figura 1- Esquema Analítico



Fonte: elaboração própria.

Seguindo a recomendação de Fukuyama (2013), propomos que medidas de resultado não fazem parte da definição de capacidade e são melhor analisadas como efeito da capacidade. Por essa razão, elencamos a mortalidade infantil como medida de resultado da política de saúde. Partindo do pressuposto de que uma política de saúde formulada no governo federal e implementada no governo municipal necessita de capacidade local adequada para ser melhor implementada, espera-se então que quanto maior a capacidade local, menor a mortalidade infantil.

4. METODOLOGIA

O presente estudo analisa o efeito da capacidade local sobre a mortalidade infantil nos municípios brasileiros. Trata-se de um estudo quantitativo e observacional

dos 5.570 municípios brasileiros no ano de 2013. O banco de dados foi construído a partir de dados secundários dos Indicadores Municipais do Rol de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores do ano de 2013, do DATASUS³ e do banco de dados do Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE⁴, do ano de 2013 para caracterização da capacidade dos municípios brasileiros. O ano de 2013 foi escolhido por se tratar do único ano com informações desagregadas para a área de saúde no banco de dados do IBGE Perfil dos Municípios. Os dados oriundos do estudo serão analisados por meio de estatística descritiva e regressão linear múltipla pelo modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO).

Como variável dependente analisamos a mortalidade infantil. A análise é referente ao ano de 2013. Esse indicador é ligado à Diretriz 3 do rol de indicadores municipais pactuados no COAP – Promoção da atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementação da “Rede Cegonha”, com ênfase nas áreas e populações de maior vulnerabilidade e tem como objetivo nacional - organizar a rede de atenção à saúde materna e infantil para garantir acesso, acolhimento e resolutividade, que tem como meta reduzir a mortalidade infantil. O indicador é importante por permitir avaliar a assistência pré-natal, a vinculação da gestante ao local de ocorrência do parto, evitando a sua peregrinação e as boas práticas durante o atendimento ao parto e nascimento. Avalia ainda o acesso das crianças menores de 1 ano ao acompanhamento de puericultura nos serviços de saúde e a atenção hospitalar de qualidade quando necessário (Ministério da Saúde, 2014).

Segundo Nota técnica dos indicadores municipais do rol de Indicadores de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores 2013-2015, para efeito de análise da mortalidade infantil, o número absoluto de óbitos infantis é apresentado para todos os municípios, mas deve ser utilizado, apenas para municípios com menos de 100.000 habitantes e a taxa de mortalidade infantil é um indicador apresentado apenas para municípios com 100.000 ou mais habitantes. Os valores para os estados e Brasil são calculados considerando apenas municípios com 100.000 ou mais habitantes, não devendo então ser utilizados.

³Disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?pacto/2014/cnv/coapmunbr.def>

⁴Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default.shtm>

Por essa razão, as análises terão que ser separadas para municípios menores que 100.000 habitantes e para os municípios maiores. Como teste de robustez dos resultados apresentamos também os resultados utilizando uma especificação diferente da variável dependente que inclui todos os municípios simultaneamente. Essa variável é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal na sua dimensão saúde. O índice é uma medida composta que agrega as seguintes variáveis: proporção de atendimento adequado de pré-natal, óbitos por causas mal definidas, óbitos infantis por causas evitáveis, internação sensível à atenção básica.

Como variáveis independentes para mensurar a capacidade em saúde foram analisadas variáveis distribuídas em duas dimensões: Administrativa e Institucional.

- Dimensão administrativa: para Gomes (2010), a dimensão administrativa supõe uma estrutura organizacional que inclui pessoal qualificado. Neste estudo, utilizamos como medida de capacidade na dimensão administrativa as variáveis ligadas ao papel da burocracia (recursos humanos da saúde), tais como:

1-Proporção de médicos/população (PropMed) - a OMS preconiza como parâmetro ideal de atenção à saúde da população, a relação de 1 médico para cada 1.000 habitantes.

2-Proporção de estatutários/recursos humanos (PropEst) - o quantitativo de estatutários é medido pelo número estatutários da área de saúde na administração pública direta do município sobre o total da burocracia. É um indicador importante porque se pressupõe que a estabilidade do funcionalismo, garanta a permanência de funcionários mais qualificados e com mais experiência no serviço público.

3-Proporção de recursos humanos total/população (PropRH) - o quantitativo de recursos humanos é medido pelo número de recursos humanos total da área de saúde do município sobre a população. Este indicador permite avaliar se o total de recursos humanos disponíveis consegue atender a demanda.

- Dimensão Institucional: na dimensão institucional, utilizamos como medida de capacidade, as variáveis ligadas ao desenho institucional do SUS, especificamente as ligadas aos canais de comunicação entre o governo e a sociedade, os conselhos de saúde e os serviços de ouvidoria. Não incluímos na análise os Conselhos de Saúde porque todos os municípios analisados têm conselho de saúde implantado, portanto, utilizamos as outras variáveis ligadas aos conselhos, tais como:

1-Municípios com envio de Plano Municipal de Saúde (PMS) ao Conselho Municipal de Saúde (CMS) - Variável (Plano) - Indicador ligado a Diretriz 12 do rol de

indicadores municipais pactuados no COAP - Implementação de um novo modelo de gestão e instrumento de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável. O indicador foi selecionado porque permite mensurar a formulação de na área de saúde enviadas aos conselhos de saúde no país.

2-Municípios com conselhos cadastrados no SIACS (Conselho) - Indicador ligado à diretriz 12 do rol de indicadores municipais pactuados no COAP - Implementação de um novo modelo de gestão e instrumento de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável. O indicador foi selecionado porque permite mensurar o quantitativo de conselhos cadastrados no Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde (SIACS). Esse sistema possibilita um retrato detalhado dos conselhos de saúde em todo o país, mostrando a composição dos colegiados e o cumprimento das normas legais relacionadas ao SUS.

Como variáveis de controle utilizamos produto interno bruto, as regiões e a cobertura das equipes de atenção básica. A próxima seção apresenta os resultados.

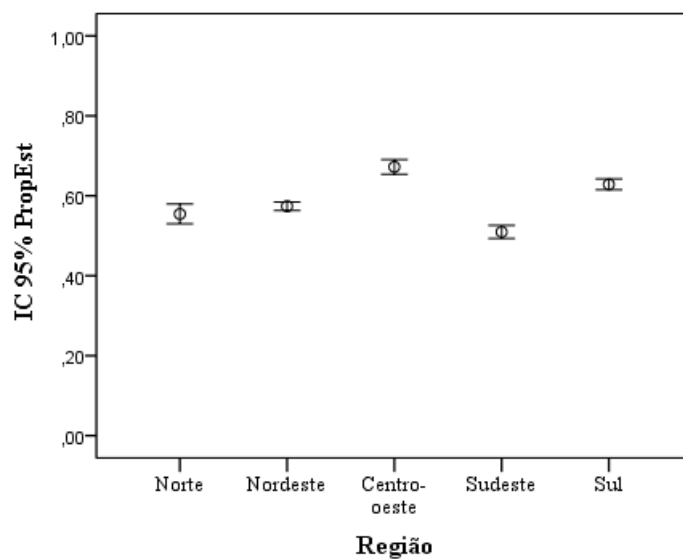
5. RESULTADOS

Começamos a apresentação dos resultados com a descrição das variáveis que compõem a capacidade local e depois apresentamos os resultados do modelo de regressão multivariado. Para melhor entendimento, foi realizada uma análise da estatística descritiva comparativa por região. Foram analisados os 5.570 municípios brasileiros que estão distribuídos nas regiões da seguinte maneira: Norte (450), Nordeste (1794), Centro-Oeste (467), Sudeste (1668) e Região Sul (1191).

O gráfico 1 ilustra o intervalo de confiança (IC) de 95% da média da proporção de estatutários/recursos humanos por regiões do país. No comparativo entre as regiões, observamos que o IC de 95% para a média da proporção de estatutários está assim distribuída: Região Norte (0,53; 0,58), com média de 0,55; Região Nordeste (0,56; 0,58), com média de 0,57; Região Centro-Oeste (0,65; 0,69), com média de 0,67; Região Sudeste (0,49; 0,52), com média de 0,50 e Região Sul (0,61; 0,64), com média de 0,62. Ao observamos este gráfico concluímos que a Região Centro-Oeste é estatisticamente diferente das demais regiões e apresenta em média uma proporção de

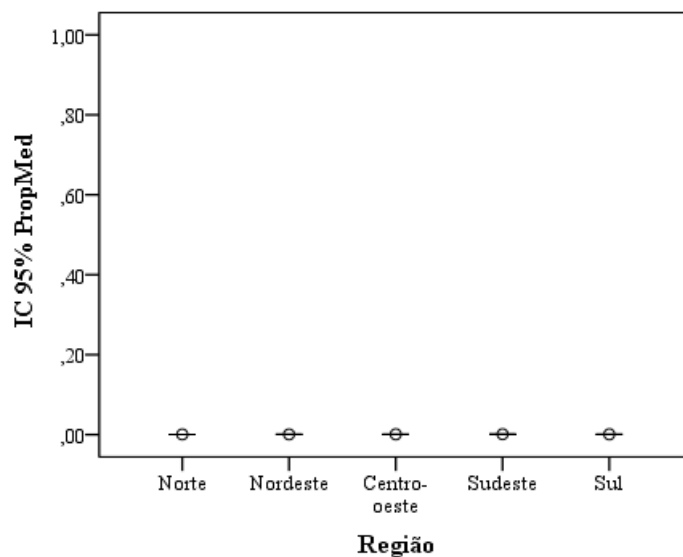
estatutários de 0,67, principalmente quando comparada à Região Sudeste. As demais regiões não apresentam diferenças estatísticas significantes.

Gráfico 1 – Média da Proporção de Estatutários (95% C.I.)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE

Gráfico 2 – Média da Proporção de Médicos (95% C.I.)

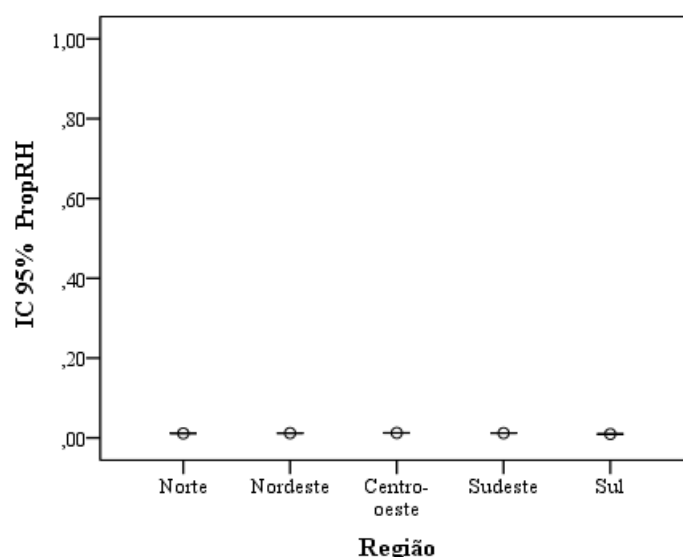


Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE

O gráfico 2 ilustra o IC de 95% da média da proporção de médicos/população por regiões do país. No comparativo entre as regiões, observamos que o IC de 95% para a média da proporção de médicos está assim distribuída: Região Norte (0,0004; 0,0005), com média de 0,0005; Região Nordeste (0,0006; 0,0007), com média de 0,0007; Região Centro-Oeste (0,0007; 0,0008), com média de 0,0008; Região Sudeste (0,0105; 0,0112), com média de 0,0108 e Região Sul (0,0007; 0,0008), com média de 0,0008. Ao observamos este gráfico, concluímos que as regiões Norte e Nordeste apresentam menor relação de médicos para a população e a região Sudeste a maior relação de médicos para a população.

O gráfico 3 ilustra o IC de 95% da média da proporção de Recursos humanos/população por regiões do país. No comparativo entre as regiões, observamos que o IC de 95% para a média da proporção de recursos humanos está assim distribuído: Região Norte (0,107; 0,115), com média de 0,112; Região Nordeste (0,116; 0,121), com média de 0,119; Região Centro-Oeste (0,120; 0,130), com média de 0,125; Região Sudeste (0,116; 0,122), com média de 0,119 e Região Sul (0,009; 0,010), com média de 0,009. Ao observamos este gráfico, concluímos que a Região Sul apresenta uma diferença estatística na proporção de recurso humanos quando comparada à Região Centro-Oeste. As demais regiões não apresentam diferenças estatísticas significantes.

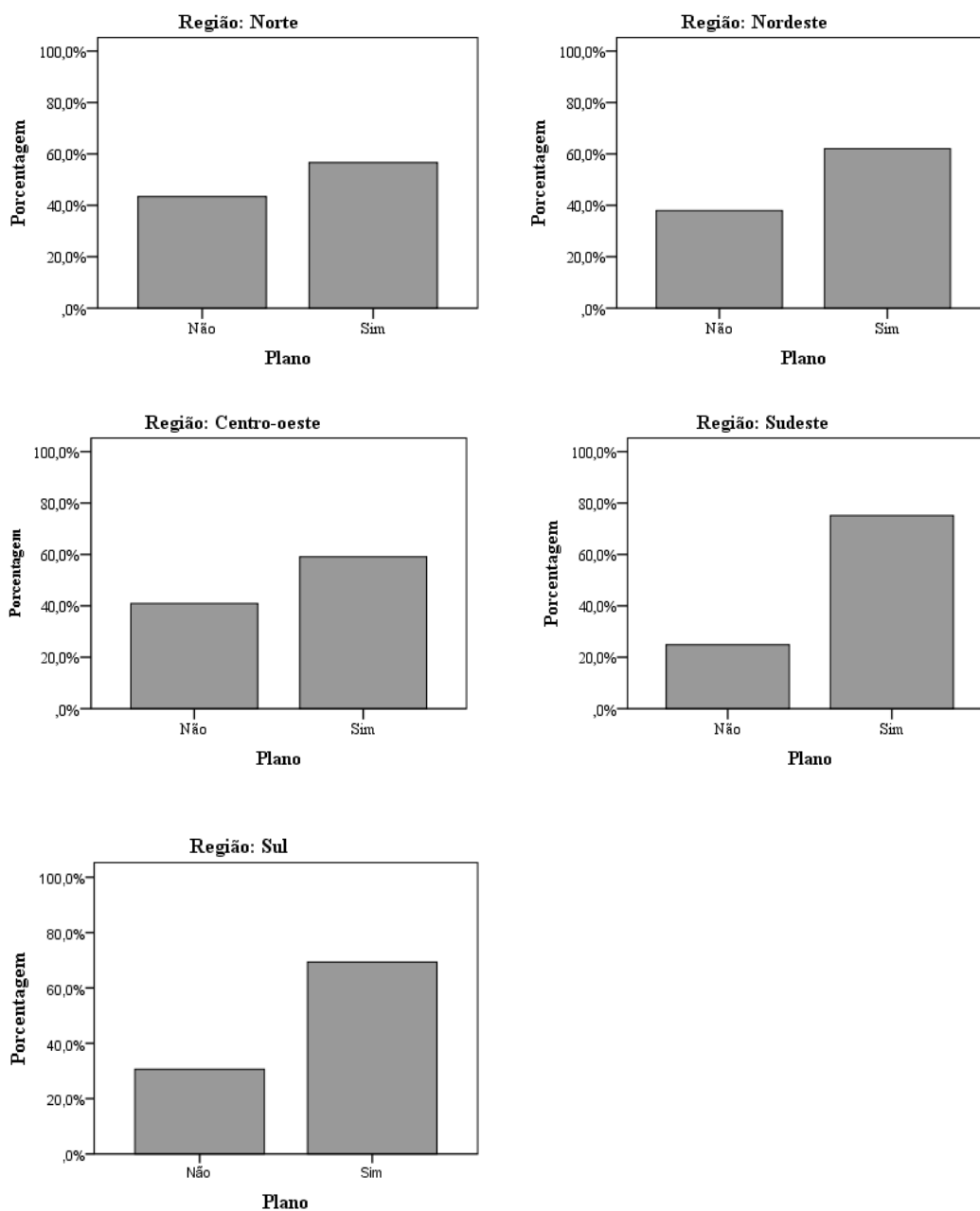
Gráfico 3 – Média da Proporção de Recursos Humanos (95% C.I.)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE

A distribuição de frequências das variáveis dicotômicas da dimensão Institucional está assim distribuída nos gráficos abaixo:

Gráfico 4- Percentual de Municípios com Envio de Plano ao CMS por Região

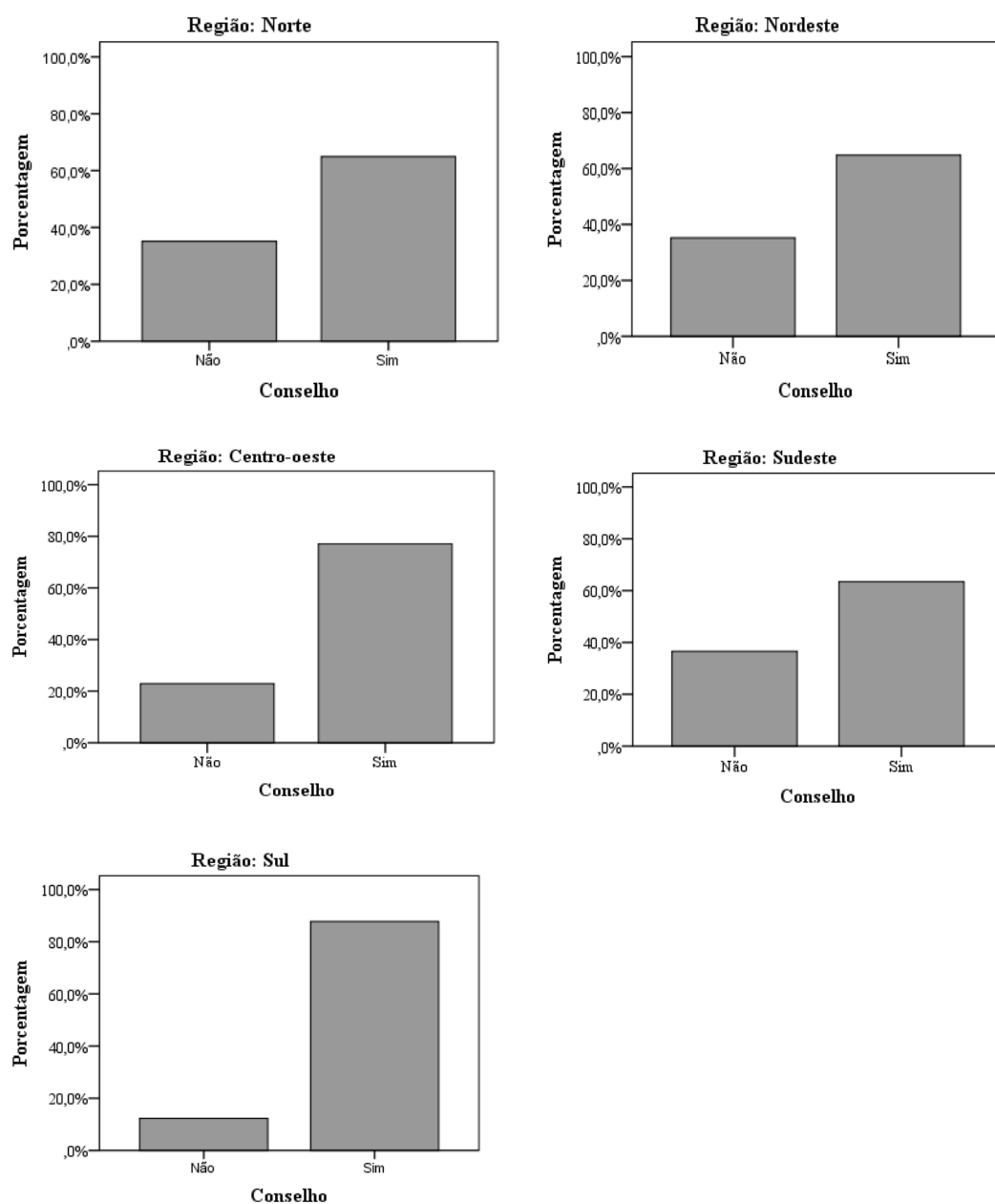


Fonte: elaboração própria com base nos dados do DATASUS.

O gráfico 4 representa o percentual de municípios brasileiros que enviaram o PMS para o CMS. No comparativo entre as regiões, concluímos que a região com maior percentual de envio de plano foi a Região Sudeste, com um percentual de 75,1%;

seguida da Região Sul, com um percentual de 69,4%; a Região Nordeste, com 62,1%, a Região Centro-Oeste, com 59,1% e a região com menor percentual de envio foi a Região Norte, com um percentual de 56,6%.

Gráfico 5- Percentual de Municípios com Conselho Cadastrado no SIACS
por Região



Fonte: elaboração própria com base nos dados do DATASUS.

O gráfico 5 representa o percentual de municípios com conselhos de saúde cadastrados no SIACS. Ao realizar o comparativo entre as regiões, observamos que a Região Sul é a que tem mais conselhos cadastrados no SIACS, com um percentual de 87,7%, seguida da Região Centro-Oeste com 77,1%, Região Norte com 64,9%, Região Nordeste com 64,8% e a região que tem menos conselhos cadastrados é a Sudeste com 63,4%.

A análise descritiva apresentada acima mostra que há variação entre as regiões do país em termos de composição e tamanho da burocracia e também em variáveis institucionais como a formulação de planos estratégicos na área de saúde e também na formação de conselhos de saúde que instituem a participação social. O ponto agora é saber em que medida essas variáveis indicativas, mas não exaustivas, da capacidade local afetam o desempenho da política de saúde em termos de mortalidade infantil e também em termos mais amplos através do indicador de desenvolvimento municipal na área de saúde formulado pela Firjan. Mesmo se tratando de variáveis que se referem ao conceito de capacidade, o efeito sobre o desempenho da saúde será testado individualmente e não de forma agregada através de um índice composto de capacidade. Isso será feito porque, contrário ao esperado do ponto de vista teórico, essas variáveis não são correlacionadas e por isso a agregação só traria perda de informação⁵.

A tabela 1 apresenta os resultados dos modelos de regressão múltipla para as duas especificações da variável mortalidade infantil. Lembrando que o modelo 1 apresenta o número de óbitos em municípios menores que 100 mil habitantes e o modelo 2 apresenta a taxa de mortalidade infantil para os municípios maiores que 100 mil habitantes. O conjunto de variáveis de interesse e variáveis de controle é exatamente o mesmo para os dois modelos.

Começando pelo modelo 1, que apresenta o efeito das variáveis de capacidade sobre o número de óbitos em municípios menores que 100 mil habitantes, as variáveis referentes à capacidade administrativa aparecem todas com o sinal negativo esperado. Isto é, quanto maior a proporção de funcionários estatutários na administração (menor politização), menor o número de óbitos infantis no município. Quanto maior a proporção de médicos na população, menor o número de óbitos e quanto maior a proporção de recursos humanos (burocracia geral na área de saúde), menor o número de

⁵ A tabela 3 no anexo apresenta a matriz de correlação entre as variáveis de capacidade.

óbitos. Apesar de aparecerem todas com o sinal negativo esperado, apenas a proporção de médicos aparece com significância estatística. Como os dados aqui utilizados se referem à população e não a uma amostra, os resultados ainda são importantes, mas devem ser lidos com cautela.

Tabela 1: Capacidade Local e Mortalidade Infantil

	<i>Variável Dependente</i>	
	N Óbitos	Tx Mortalidade
	(1)	(2)
Prop Estatutários	-0.036 (0.177)	-0.034 (0.686)
Prop Médicos	-229.126*** (88.061)	273.440 (385.459)
Prop RH	-7.694 (9.110)	-25.034 (50.413)
Plano	0.115 (0.102)	-0.512 (0.499)
Conselho	-0.176 (0.107)	-1.082 (0.668)
Cobertura	-0.030*** (0.003)	-0.014 (0.011)
Log Pib	2.253*** (0.047)	-0.205 (0.196)
Norte	0.173 (0.198)	0.406 (0.798)
Centro-Oeste	-2.845*** (0.186)	-2.750*** (0.885)
Sudeste	-3.114***	-3.438***

	(0.129)	(0.544)
Sul	-4.042***	-4.709***
	(0.138)	(0.647)
Constante	-18.233***	20.659***
	(0.703)	(2.990)
Observações	4,852	279
R ²	0.469	0.281
R ² Ajustado	0.468	0.251
Residual Std. Erro	3.307 (df = 4840)	3.085 (df = 267)
F	389.190*** (df = 11; 4840)	9.480*** (df = 11; 267)
Nota: * p < 0.1 ** p < 0.05 *** p < 0.01		

Com relação às variáveis de capacidade institucional a variável plano aparece com o sinal positivo, que é o contrário ao esperado. A variável conselho aparece com o sinal negativo esperado. Em ambos os casos os resultados não alcançam significância estatística. Isso quer dizer que municípios com a formulação de planos estratégicos na área de saúde estão associados com maior mortalidade infantil. Esse resultado pode ser explicado por um problema de endogeneidade, já que municípios com piores desempenho na área de saúde teriam mais incentivos para a formulação de um plano e assim sinalizar para a população que algo está sendo feito para minimizar o problema. Já a variável conselho que aparece com o sinal negativo, indica que municípios com conselhos apresentam menor mortalidade infantil. Isso significa que controle social pode ser relevante para o desempenho da política de saúde no nível local.

Partindo para o modelo 2, que apresenta os resultados para os municípios maiores que 100 mil habitantes e utiliza a taxa de mortalidade infantil como medida de desempenho, os resultados mostram que nessa amostra mais homogênea e que inclui as capitais e regiões metropolitanas do país, as variáveis de capacidade não apresentam significância estatística. Isso indica que, apesar de ainda serem relevantes já que estamos analisando a população, os efeitos são muito pequenos e o erro muito expressivo de forma que os resultados devem ser lidos com cautela. Essa ausência de significância estatística para os municípios maiores indica que a capacidade pode não

variar nesses municípios. Isto é, o nível de capacidade é alto e homogêneo nesses municípios maiores, de forma que a explicação para a mortalidade infantil é atribuída quase que exclusivamente a variáveis estruturais como a região do país.

Com relação às variáveis de controle, o conjunto de variáveis binárias para região tem a região nordeste como categoria de referência. Isso quer dizer que o norte não apresenta diferença estatisticamente significativa com relação ao nordeste e todas as demais regiões do país apresentam menores mortalidade infantil que o nordeste. A taxa de cobertura dos serviços de atenção básica tem efeito negativo na mortalidade infantil e o pib tem efeito positivo no número de óbitos e negativo na taxa de mortalidade infantil.

Como alguns dos resultados variaram quando comparamos as duas medidas de mortalidade infantil e que os resultados divergentes se referem a municípios com características socioeconômicas bastante distintas, a tabela 2 apresenta os resultados para todos os municípios brasileiros usando uma medida alternativa de desempenho da política de saúde no nível local. Como o indicador utilizado foi construído de forma a maiores valores indicarem melhores resultados, o sinal esperado das hipóteses passa a ser o positivo.

Tabela 2: Capacidade Local e Desempenho da Saúde

	<i>Variável Dependente</i>
	Saúde
Prop Estatutários	0.003 (0.006)
Prop Médicos	21.791*** (3.058)
Prop RH	1.716*** (0.319)
Plano	0.007* (0.004)
Conselho	0.030*** (0.004)

Cobertura	0.001*** (0.0001)
Log Pib	0.019*** (0.001)
Norte	-0.031*** (0.007)
Centro-Oeste	0.081*** (0.006)
Sudeste	0.112*** (0.004)
Sul	0.171*** (0.005)
Constant	0.292*** (0.022)
Observações	5,131
R ²	0.354
R ² Ajustado	0.352
Residual Std. Erro	0.118 (df = 5119)
F	254.803*** (df = 11; 5119)
Nota: * ** *** p<0.01	

Os resultados indicam que a proporção de estatutários tem o efeito positivo esperado, mas não apresenta significância estatística. Já proporção de médicos tem efeito positivo, forte e estatisticamente significativa. Proporção de recursos humanos para a população também aumenta o desempenho da política de saúde nos municípios, indicando que os indicadores de capacidade local, referentes à composição da burocracia na área de saúde, são relevantes para explicar o desempenho da política de saúde nos municípios brasileiros.

Com relação às variáveis de capacidade local referentes ao desenho institucional, municípios com plano estratégico para a política de saúde apresentam desempenho superior da política de saúde. Adicionalmente, municípios com conselhos de saúde também apresentam melhores indicadores de saúde. Sobre as variáveis de controle, quanto maior a cobertura dos serviços de atenção básica, melhor o desempenho da política de saúde e quanto maior o PIB municipal, maior o desempenho da política de saúde. Sobre as regiões, a região norte apresenta desempenho da saúde inferior ao nordeste e todas as outras regiões do país apresentam desempenho superior.

De forma geral os resultados das análises aqui apresentadas indicam que a capacidade local importa para o desempenho da política de saúde nos municípios brasileiros. A política pública de saúde no Brasil pode ter suas diretrizes formuladas no nível nacional e apresentar poucas variações em termos de escopo e desenho no nível local. Contudo, tais diretrizes e ações são processadas no nível local antes de serem efetivamente entregues ao público-alvo. Dessa forma, a capacidade local importa para explicar parte da variação no desempenho dessa política num país de dimensões continentais. A composição da burocracia e a instituição de planos de ação e conselhos para formulação de políticas e acompanhamento de sua implementação importam para como essas políticas serão concretizadas no nível local e como afetam a qualidade da saúde dos cidadãos desses municípios.

6. CONCLUSÃO

No modelo de federalismo brasileiro, instituído pós a Constituição Federal de 1988, uma grande parcela das políticas sociais foi descentralizada para os governos subnacionais, principalmente para os municípios. Dada a política nacional de saúde instituída no âmbito do Sistema Único de Saúde e a descentralização de sua implementação, o presente estudo analisou qual o efeito da capacidade local sobre a mortalidade infantil nos municípios brasileiros.

A capacidade local dos 5.570 municípios brasileiros na oferta de saúde pública foi analisada a partir de duas dimensões: administrativa e institucional. Na dimensão administrativa foram analisadas três variáveis ligadas à burocracia. Neste caso específico, recursos humanos da área de saúde. Na dimensão institucional, foram analisadas duas variáveis ligadas à implementação de um novo modelo de gestão que contempla a elaboração dos planos municipais de saúde e os canais de comunicação

entre os usuários e o sistema de saúde. Em conjunto, essas variáveis foram utilizadas como variáveis explicativas para a variação da mortalidade infantil. Como variáveis dependentes a serem explicadas foram utilizadas as duas especificações da mortalidade infantil (nº de óbitos infantis e taxa de mortalidade infantil). Foi utilizada ainda uma especificação alternativa do desempenho da política de saúde com o índice Firjan de desenvolvimento municipal na dimensão saúde.

A análise foi realizada através de estatística descritiva e regressão linear múltipla pelo modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Os resultados principais indicaram que a composição da burocracia, medida através da proporção de estatutários, a proporção de médicos e a proporção de recursos humanos estão associados com menor mortalidade infantil e com melhor desempenho da política de saúde. Na dimensão institucional, a formulação de planos municipais de saúde e a formação de conselhos de saúde também afetam positivamente a política de saúde e apresentam indícios de diminuir a mortalidade infantil.

Em geral, a análise empírica mostra evidências a favor da hipótese de que a capacidade local diminui a mortalidade infantil. Em outros termos, a capacidade local está associada a melhores resultados da política de saúde no nível municipal. Esses resultados contribuem para a análise de políticas públicas no nível local e também para a compreensão sobre como políticas nacionais são concretizadas no nível local e como as características dos municípios, especificamente sua capacidade, importam para como as políticas de fato afetam os cidadãos e geram resultados positivos para o seu público-alvo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta (2004). “Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e autonomia”. *São Paulo em Perspectivas*. V.18, n.2, p.17-26.

ARRETCHE, Marta (2011). *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*/ Marta Arretche. – Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP. 3ª edição.

BATISTA, Mariana (2015). “Burocracia local e Qualidade da implementação de políticas públicas descentralizadas: Uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros”. *Revista do Serviço Público*. V.66, n.3.

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL (2011). *Decreto n 7.508, de 28 de junho de 2011*. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. *Diário oficial da União*, Brasília, 29 de Jun.2011.

BRASIL (1990). *Lei n. 8.142 de 28 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema único de Saúde- SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da saúde/ Assessoria de comunicação social.

BRASIL (1990). *Lei n. 8080 de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção, e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Saúde/Assessoria de comunicação social.

CONASS (2003). *Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Para entender a gestão do SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde*. - Brasília : CONASS, 2003. 248 p. ISBN 85-89545-02-4 1. SUS (BR). 2. Legislação sanitária. I. Título. NLM WA 525 CDD - 20 ed. 362.1068.

DATASUS (2013). *Indicadores municipais do Rol de Diretrizes, Objetivos, Metas e indicadores do ano de 2013*, disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?pacto/2014/cnv/coapmunbr.def> e acessado em 10 de janeiro de 2016.

DATASUS (2016). *Declaração de Alma-Ata*, disponível em www.saudepublica.web.pt/05-promocaosaude/Dec_Alma-Ata.htm e acessado em 20 de janeiro de 2016.

DINIZ, Eli (1995). “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, pp. 385-415.

ESCOREL, Sarah; TEIXEIRA, Luiz Antônio (2008). “História das Políticas de saúde no Brasil de 1822 a 1963: do Império ao desenvolvimento populista”. In GIOVANELLA, Lúgia (org). *Políticas e sistemas de saúde no Brasil*./organizado por Giovanella, Sarah Escorel, Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato, et al- Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

FIGUEIREDO et al (2013). “A construção do direito à saúde no Brasil”. IN: BITENCOURT, Sonia Duarte de Azevedo (org.). *Vigilância do óbito materno, infantil e fetal e atuação em comitês de mortalidade*/organizado por Sonia Duarte de Azevedo Bittencourt, Marcos Augusto Bastos Dias e Mayumi Duarte Wakimoto – Rio de Janeiro, EAD/Ensp.

FIOCRUZ (1998). *Definição de Reforma Sanitária*. Disponível em <http://bvsarouca.iciet.fiocruz.br/sanitarista05.html> e acessado em 20/01/2016.

FRIAS, Paulo Germano de; NAVARRO, Leila Monteiro (2013). “Crianças: Sujeitos de direito e sua vulnerabilidade”. IN: BITENCOURT, Sonia Duarte de Azevedo (org.). *Vigilância do óbito materno, infantil e fetal e atuação em comitês de mortalidade*/organizado por Sonia Duarte de Azevedo Bittencourt, Marcos Augusto Bastos Dias e Mayumi Duarte Wakimoto – Rio de Janeiro, EAD/Ensp.

FUKUYAMA, Francis (2013). “What is governance?” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol 26, No 3, July 2013 (pp.347-368).

GOMES, Sandra (2010). “The multifaceted debate on decentralization and collective welfare”. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v .4,n.2 p.103-128.

GONÇALVES, Alcindo (2006). *O conceito de governança*. Disponível em http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/conceito_de_governanca.pdf e acessado em 28/01/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (2016). *Séries históricas e estatísticas*, disponível em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD100&t=taxa-mortalidade-infantil> e acessado em 05/02/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (2014). *Perfil dos municípios brasileiros 2014*, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default.shtm>.

LIMA, Nísia. Trindade; FONSECA Cistina. M. O; HOCHMAN. Gilberto (2005). “A saúde na construção do Estado Nacional do Brasil: Reforma Sanitária em perspectiva histórica”. IN LIMA, N. T. et al. (orgs) *Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

LUBAMBO. Cátia. Wanderley (2002). *Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites*. Fundaj, nº 149, p1-15, set 2002 (Series Trabalhos para discussão), disponível em <http://periodicos.fundaj.gov.br/TPD/article/view/944/665> e acessado em 13/02/2016.

MANN, Michael (1984) "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results." *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*. V.25, n.2, p.185-213.

MARENCO, André (2017). "Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros." *Dados-Revista de Ciências Sociais*. v.60, n.4. p.1025-1058.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William (2017). "Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros." *Revista de Sociologia e Política*. v.25, n.64. p.3-21.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (1986). *Relatório final da 8ª Conferência Nacional de Saúde*. Brasília, DF.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2009). Secretaria-Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. *O SUS no seu município: garantindo saúde para todos* / Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva, Departamento de Apoio à Descentralização. – 2. ed. – Brasília : Ministério da Saúde, 2009. 46 p. : il. color. – (Série B. Textos Básico de Saúde) ISBN 978-85-334-1580-5.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2010a). Secretaria de Vigilância em Saúde. *Saúde Brasil 2009: Uma análise da situação de saúde e da agenda nacional e internacional de prioridades em saúde*. Brasília, DF.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2010b). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2011). *Portaria GM/MS n 1.459 de 24 de junho de 2011*. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) a Rede Cegonha. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 de jun 2011.seção 1, p 109.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2013). *Nota Técnica dos indicadores municipais*. MS, disponível em http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/pacto/2013/Nota_Tecnica_Indicadores_Municipais.pdf e acessado em 20 /01/2016.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2014). Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa – Departamento de Articulação Interfederativa. *Caderno de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores* , 2013-2015. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa – Departamento de Articulação Interfederativa – 2.ed – Brasília: Ministérios da Saúde.

NAVARRO, Zander (2001). “Desenvolvimento rural no Brasil:os limites do passado e os caminhos do futuro”. *Estudos Avançados*. V.15, n.4.

NETO, Aristides Monteiro (2014). “Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações no Cenário Atual”. In *Governos estaduais no federalismo brasileiro: Capacidades governativas em debate*. Organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea.

NUNES, Sidemar; Presotto, CORONA, Hilda. Maria Pagliosa; CAMPOS, Carlos Alberto (2004). “Políticas Públicas Descentralizadas Como Estratégia De Gestão E Monitoramento Social: O Caso do Pronaf Infraestrutura”. *Anais XVII Congresso da SOBER*, julho/2004. Cuiabá MT.

OATES, Wallace (1999). “An Essay on Fiscal Fedralism”. *Journal of Economic Literature*. Vol. 37. N.3.

REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÃO PARA SAÚDE (2008). *Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações/ Rede Intergerencial de informação para a saúde- Ripsa- 2. Ed.- Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde*.

SCHENEIDER, Aaron (2003). “Who gets what form whom? The impact of decentralization on tax capacity na pro-poor policy”. *IDS Working Paper* 179. Brighton: Institute of Development Studies.

SILVA. Virgilio Afonso da (2010). “Federalismo e Articulação de Competencias no Brasil”. In PETERS,B.G.& PIERRE,J (Orgs). *Adminstração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP.

SILVA, André Luiz Nogueira da (2015). “Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social”, *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(5):1167-1192, set./out.

SOIFER, Hillel David (2012). “Measuring state capacity in contemporary Latin America”. *Revista de Ciencia Política* v.32, n.3: p.585-598.

SOUZA, Celina. (2001). “Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências”. *Lua Nova*, v. 52, p. 5-28.

WEBER, Max (1978). *Economy and Society*. Berkeley, Ca: University of california Press.

ANEXOS:

Tabela 3 - Correlação das Variáveis Independentes

Variável	Cobertura Plano		Conselho Ouvidoria		PropEst	PropMed	PropRH	Fiscalizador	Reuniões
Plano	-,027*	1	,065**	,096**	,000	,042**	-,034*	-,023	,050**
Conselho	-,022	,065**	1	,069**	,017	,019	-,043**	,004	,069**
PropEst	,016	,000	,017	,018	1	-,046**	,041**	,032*	,013
PropMed	,146**	,042**	,019	-,059**	-,046**	1	,409**	-,016	-,002
PropRH	,303**	,034*	-,043**	-,169**	,041**	,409**	1	,040**	-,080**

*. A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

**. A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Por Uma Vida Livre De Violência: Contribuições À Avaliação Das Medidas Protetivas De Urgência Da Lei Maria Da Penha Em Pernambuco

Jackeline Freire Florêncio. Mestrado Profissional em Políticas Públicas pela UFPE.

E-mail: florenciojackeline@gmail.com

Resumo

Esse artigo apresenta a importância da política de educação inclusiva, efeitos do federalismo e descentralização, destaca o ciclo de políticas públicas, com ênfase aos elos de implementação e avaliação, como processos fundamentais a serem analisados na garantia de uma educação para todos, permeado pela aprendizagem das minorias. O objetivo principal é avaliar a qualidade de implementação da política de educação inclusiva no Instituto Federal de Pernambuco-Pesqueira. Metodologicamente, o desenho de pesquisa é de caráter descritivo, de cunho quanti-qualitativo, emprega a estatística descritiva, com auxílio de gráficos e tabelas; como método de análise das afirmativas têm-se a análise de componentes principais (ACP), cujo instrumento é um survey com perguntas abertas e fechadas, aplicados sob entrevista a 266 pessoas (burocratas de rua e público-alvo da política), com 97% de participação; Todas as análises estatísticas foram realizadas a partir do Statistical Package for Social Sciences. Resultados: o IFPE-Pesqueira, atinge 69,27% dos indicadores estabelecidos na caracterização geral de inclusão; 52,94% dos dispositivos legais; 71,1% dos docentes dizem ser pouco experientes e 19,3% não possuem experiência com alunos com deficiência e na ACP não se percebem competentes pedagogicamente para atuar com discentes dentro de suas diversidades e com deficiência, com média de 0,544. Conclui-se que a avaliação de implementação da política de educação inclusiva nessa Instituição é um instrumento capaz de visualizar as falhas, ganhos e benefícios, sendo possível, dessa forma, traçar um plano para melhorar a qualidade deste tipo específico de educação, cujo ponto marcante é a necessidade de investimento na atualização do docente quanto ao tema, possibilitando favorecer a competência pedagógica..

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Mulheres ;Violência; Lei Maria Da Penha; Avaliação.

Abstract

Domestic and family violence against women, as provided for Law 11.340/2006 (Maria da Penha Law), is the public policies problem discussed in this article. This research is within the field of public policies evaluation, in order to see the perception of public managers and technicians of Public Security System, Justice, as well as Executive Branch about the Urgent Protective Measures of Maria da Penha Law; observe the perception of the impact of the judicial approval or rejection of those measures on the situation of violence reported by women who requested them and identify weaknesses, strengths and good practices developed in the fulfillment and implementation of the measures. This observation was based on semi-structured interviews with nine (9) public officials (justice system operators, police agents and public managers) and fourteen (14) women in violence situation who required the service: 10 (ten) with deferred measures and four (4) denied. As part of the public policies evaluation, the research presented the concept of domestic and family violence against women, the formation of a gender agenda in Brazil, the framework of the Combat Network for Gender Violence Against Women in the country and in Pernambuco, as State Feminism, and the character of Urgent Protective Measures of Maria da Penha Law. Methodologically, this is a somative and external evaluation. With regard to the type of problem acknowledged, it is an implementation evaluation (or process evaluation), in order to contribute to a broader evaluation of the policy. The research also used the method of content analysis, which enabled a multifaceted view on Legislation, Reports, Plans and Public Policy Programs and interviews, leading to the

plurality of meanings, focused on demand for not obvious content and associated with inferences about the material studied in a qualitative research perspective (CAMPOS, 2004). Regarding to the results, there was a wide legitimacy, both by public agents as women, of the mechanism of Urgent Protective Measures, as pointed to weaknesses in intersectoral approach and articulation of attendance network, the delay in the judicial approval and the difficulty of monitoring the measures, which compromises its emergency character and the fact that the woman's sense of security and their perception that the measure is working is directly linked to how faster is the State's response to their demand and more constant is the monitoring of the measure compliance..

Key-words: Public Policy; Women; Violence; Maria da Penha Law; Policy; Evaluation.

Por Uma Vida Livre De Violência: Contribuições À Avaliação Das Medidas Protetivas De Urgência Da Lei Maria Da Penha Em Pernambuco

Jackeline Freire Florêncio – Universidade Federal de Pernambuco

1. INTRODUÇÃO

Ser mulher é um sério fator de risco, em se tratando de violência. Mulheres foram duas em cada três pessoas atendidas no Sistema Único de Saúde no Brasil, em 2014, devido a algum tipo de violência (WASELFISZ, 2015). São também mais propensas a sofrerem violência sexual – 88,5% dos casos notificados de estupro em 2011 foi de mulheres (CERQUEIRA e COELHO, 2014) – e a serem mortas por familiares e pessoas com quem tem ou tiveram relação de afetividade (WASELFISZ, 2015). Sendo dona de casa, membro de associação, trabalhadora rural ou presidenta da República, o simples fato de se identificar e ser reconhecida como mulher aumenta as chances de violência doméstica, violência sexual, discriminação, recebimento de salários mais baixos, silenciamento de discurso público e desvalorização de suas funções. No Brasil e em diversos outros países no mundo (WORD ECONOMIC FORUM, 2015).

A despeito dessa múltipla gama de manifestações de violência, este artigo foca-se especificamente na violência doméstica e familiar contra a mulher. De fato, Pernambuco é o segundo estado do Nordeste com maior número de mulheres agredidas por pessoas próximas, com quem mantém ou mantiveram vínculo de proximidade (WASELFISZ, 2015). Também, grande parte dos feminicídios ocorre num contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher (GOMES, 2014). Assim, o trabalho realizado teve como objetivo fornecer subsídios para uma avaliação de implementação da política pública que estipula e concretiza as medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340 de 27 de setembro de 2006), a partir da análise das perspectivas de mulheres delas beneficiárias, bem como de agentes públicos responsáveis por implementá-las.

Antes de introduzir propriamente o tema, no entanto, é importante apresentar o contexto no qual o trabalho foi escrito, pois foi conturbado do ponto de vista político, fato que não pode ser desconsiderado quando se trata de uma política pública de gênero, ao que se pretendem as medidas protetivas de urgência. Do seu início até a redação final, passou-se por uma das mais disputada eleições presidenciais do período pós-redemocratização, por um processo de impeachment e uma profunda mudança no desenho institucional dos órgãos nacionais responsáveis pela política de

gênero para as mulheres. Ou seja, a conjuntura que permeou o início do trabalho é completamente distinta daquela na qual seu término está inserido.

De outro lado, o recrudescimento de direitos das mulheres também impulsionou novos tipos de articulação coletiva que, no Brasil, seguem o rastro de mobilizações de mulheres no mesmo sentido em outras partes do mundo, a exemplo de Bangladesh, China, Índia, Irã, Peru e Turquia. Desde campanhas nas redes sociais como *#meuprimeiroassedio*, até o surgimento de novos coletivos feministas como o “DeixaElaEmPaz”, de ocupação do espaço público urbano, e mesmo o fortalecimento de outros grupos e movimentos já estabelecidos, como a Marcha Mundial de Mulheres, estas têm-se mostrado enquanto vanguarda na reivindicação por direitos.

Do ponto de vista das Políticas para as Mulheres em Pernambuco, especificamente, 2016 também foi um marco, pois encerrou os dez anos do primeiro Plano Estadual para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra as Mulheres, publicado em 2007. Esse fato coloca como questão de suma importância a necessidade de uma avaliação da última década, na qual a política para as mulheres foi estruturada no estado. Assim, ainda que pontual e minimamente, espera-se que este trabalho possa auxiliar nesse necessário trabalho de avaliação do Plano Estadual, sem a qual pode-se, na próxima década, não se conseguir aferir e remediar gargalos na articulação dos serviços da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em Pernambuco.

2. CARACTERIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Neste tópico, discute-se a violência doméstica e familiar contra as mulheres, a partir das abordagens teóricas feministas, com vistas a identificar nuances e delimitar terminologicamente expressões como “violência de gênero”, “violência doméstica”, “violência conjugal” e “violência familiar (e intrafamiliar)”, ao tempo em que diferencia o complexo e multifacetado fenômeno da violência do crime, sobretudo na forma como estão contemplados na Lei Nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).

A priori, e de maneira geral, a expressão “violência contra a mulher” foi cunhada pelo movimento feminista na década de 1960, quando da segunda onda do movimento, cujo pleito focava-se na autonomia sobre o corpo, o direito à sexualidade e ao prazer. Esse também foi o período de emergência do movimento feminista no Brasil, ainda sob o regime da ditadura militar, sendo suas participantes mais ou menos intensamente vinculadas às organizações e partidos de

esquerda. A despeito disso, a literatura específica sobre o tema começa a aparecer apenas na década de 1980, constituindo-se a violência contra a mulher como uma das principais áreas temáticas dos estudos feministas no Brasil (SANTOS e IZUMINO, 2014).

As discussões e estudos nesse ínterim intentavam, a partir da mobilização das mulheres, desconstruir a legitimação conferida socialmente a esse fato social (tido anteriormente, como “particular”, o que culminou na alcunha feminista de “o pessoal é político”, dada a amplitude com que ocorre, dentre outras questões), para o qual, inclusive, por vezes o termo “violência” era sequer empregado. Mesmo quando o tema ingressou no Sistema de Segurança Pública por meio da criação das Delegacias de Mulheres, em 1985, muito antes da tipificação da violência doméstica e familiar contra a mulher (ocorrida quase duas décadas depois, com a Lei Maria da Penha) e da qualificadora do homicídio de mulheres em razão do gênero (feminicídio)¹, o termo “violência contra a mulher” não foi nem mesmo utilizado na Lei que instituía o novo equipamento social do Sistema de Segurança (Decreto Estadual de São Paulo Nº 23.769/1985).

Mas por que a resistência ao reconhecimento da violência contra a mulher em suas diversas formas como uma construção social problemática e inibidora de direitos e cidadania? Qual a intencionalidade não declarada por trás da persistência na negação dessa realidade ou mesmo da formalização de igualdade de direitos enquanto primeiro estágio para o exercício da plena cidadania feminina?

Sem pretensão de responder direta e totalmente as perguntas acima, pelo grau de profundidade da problemática, é possível falar-se, para deslinde parcial da questão, num primeiro aspecto ligado à legitimação discursiva, social e estatal da desigualdade de gênero e da violência. Tais aspectos compõem o que Sara (2015, p. 125) chama de **discriminação estrutural**, em que as mulheres estão inseridas, e que se traduz por *“el entorno que enfrentan por complejas prácticas sociales, culturales e institucionales, y que no le permiten gozar de sus derechos en la misma medida que lo hace el resto de la sociedad.”*

Essa discriminação, no entanto, não diz respeito apenas a uma mera diferenciação entre “homens” e “mulheres”, pautada em critérios essencialistas e biologizantes, mas, ao mesmo tempo, engloba uma hierarquização dos papéis sociais atribuídos a cada um deles, componentes da matriz das estruturas de dominação que, como afirma Bourdieu (2010, p. 46), “são produto de um trabalho incessante (e, como tal, histórico) de reprodução, para o qual contribuem agentes específicos (entre os quais os homens, com suas armas como a violência física e a violência simbólica) e instituições,

¹ Art. 1º, §2º, Lei Nº 13.104, de 9 de março de 2015

famílias, Igreja, Escola, Estado.” Esse sistema de crenças, a que algumas correntes feministas chamam de Patriarcado, estabelece os direitos, os espaços, as atividades e as condutas próprias de cada sexo, e conforma um discurso de legitimação da desigualdade de gênero, num processo de retroalimentação e da naturalização de seus estereótipos.

Como afirma Puelo (2004), provavelmente o mais antigo desses discursos de legitimação da desigualdade de que se tem conhecimento é a mitologia. No mito grego de Pandora, a personagem, graças à curiosidade “inerente às mulheres”², abre a caixa enviada por Zeus para a humanidade e, assim, libera toda sorte de mazelas na Terra. Já no discurso religioso judaico-cristão, é Eva a responsável por expulsar toda a humanidade do Paraíso, por sua desobediência, sendo assim culpada pelo desterro eterno. Também nas Ciências, nas Artes e na Filosofia não faltou quem defendesse como natural a desigualdade de gêneros e a condição de subalternidade das mulheres e de tudo o mais que não fosse identificado com o “masculino” (BOURDIEU, 2010, p. 14).

Dentre os discursos de legitimação, vale destacar o papel do Direito, vez que as normas jurídicas são o “discurso” proferido pelo Estado. Segundo Olsen (2000), Fachi (2005) e Jaramillo (2000), os feminismos³ estão, em termos gerais, de acordo com que o Direito opera para manter a ordem social de gênero e seu sistema de poder, do qual a violência contra a mulher é uma expressão. Aqui reside o paradoxo de que é esse mesmo Direito hábil para garantir, formalmente, direitos às mulheres. Mas esse (aparente) paradoxo encerra ainda mais complexidades, pois o reconhecimento formal da igualdade de direitos entre homens e mulheres só aconteceu, no Brasil, por ocasião da Constituição de 1988, portanto, há menos de três décadas.

De outro lado, a garantia formal não se reverteu, até hoje, numa igualdade substantiva, além de ter coexistido com outras legislações discriminatórias, como o antigo Código Civil, de 1916 (que vigorou até 2002) e que outorgava ao homem o comando da família⁴, determinava a causa do “defloramento” da mulher como passível de anulação do casamento, diferenciava filhos legítimos de ilegítimos, transformava a mulher em “relativamente capaz” após o casamento e obrigava a autorização do marido para que a esposa trabalhasse, dentre outras previsões. Apenas

² Do ponto de vista arquetípico, também o Conto de Fadas “O Barba Azul” aborda a punição à curiosidade (e obediência) feminina. No conto, suas esposas vão reiteradamente sucumbindo após não resistirem à proibição do Barba Azul de “abrir qualquer um dos 200 aposentos do castelo onde moram, menos aquele”, exatamente onde guarda os esqueletos das esposas anteriormente assassinadas, por terem desobedecido à ordem.

³ Fala-se, aqui, do Feminismo Liberal, Feminismo Cultural e do Feminismo Radical.

⁴ BRASIL. Código Civil de 1916. Art. 233 – O marido é o chefe da sociedade conjugal, função que exerce com a colaboração da mulher [...]Compete ao homem: inc. II – a administração dos bens comuns e dos particulares da mulher

75 | Revista Política Hoje - Volume 28, n. 1

em 1962, com o Estatuto da Mulher Casada, foi retirada a autorização do marido para que a mulher trabalhasse fora de casa e devolveu-se a plena capacidade civil às mulheres. Mas, se nos aspectos da vida civil prevaleceu o expresse controle moral das mulheres, no âmbito do Sistema de Justiça Criminal e, portanto, do Direito Penal, as mulheres apareciam apenas no pólo passivo dos crimes, cuja tutela penal estaria assegurada quando e apenas se cumpridos os códigos de honestidade e, ainda assim, apenas no que tange aos crimes sexuais (crimes contra os costumes).

De um modo geral, a respeito da legitimação da sociedade patriarcal, conferida pelo sistema de justiça criminal, afirma Medeiros (2014, p.1) que:

[...] o Estado penal se eximiu de interferir na esfera privada. Nesse sentido, o sistema penal transferiu a responsabilidade de controle sobre as mulheres para outras instituições de controle social, tidas como informais, como as escolas, a mídia, a religião e, principalmente, as famílias, através das quais eram aplicadas sanções informais (privadas) às mulheres cujas condutas eram contrárias ao padrão social esperado [...] O Estado penal, então, absteve-se de interferir na esfera privada, transferindo para o homem, detentor do poder patriarcal, a responsabilidade de exercer o controle e fiscalizar o comportamento das mulheres.

Esse tipo de controle, que culminava no exercício da violência contra as mulheres, passou a ser alvo de denúncias do movimento feminista, como dito acima, sendo que, como afirmou Pasinato (2012, p. 279),

[...] a distribuição da justiça nos casos de crimes passionais apoiava-se nos papéis sociais definidos para homens e mulheres, numa estratégia que privilegiava a preservação das instituições sociais da família e do casamento, em detrimento dos direitos individuais.

De um modo geral, as pesquisas sobre violência contra as mulheres na década de 80 utilizam como base o conceito de violência de Chauí, muito embora não incorporem a perspectiva de “cumplicidade” das mulheres na produção e reprodução da violência. De forma semelhante à Saffioti (1997), identificam a violência como expressão do patriarcado, e incorporam uma perspectiva vitimista quanto à mulher. De todo modo, carecem, também, de imprecisão terminológica, pois não distinguem os termos “violência contra as mulheres”, “violência doméstica” e “violência familiar”.

Também nesse período, as feministas começam a substituir a categoria mulher pela categoria gênero, por influência dos estudos norteamericanos e franceses sobre construção social do sexo e do gênero (SCOTT, 1990). A vinculação da categoria gênero com relações de poder

consubstancia o cerne da compreensão da própria violência contra a mulher. A relação entre desigualdade de poder e violência foi bem delineada por Gomes (2014, p. 31):

Definições mais precisas [...] associam a violência ao poder, que seria a condição do seu exercício: a violência ocorre em relações desiguais de poder e é unidirecional, no sentido de que é exercida pelos que detêm poder e sofrida pelos que estão em posição inferior, mesmo quando essas posições são provisórias. A violência, assim, é a mais extrema expressão do poder, contendo em potência o poder total, que é a aniquilação de um ator social por outro

Ainda que nem toda violência contra a mulher seja proveniente diretamente de desigualdade de gênero, como os homicídios de mulheres decorrentes de envolvimento com o tráfico de drogas ou outros crimes, a exemplo do latrocínio, a violência no âmbito das relações familiares e conjugais, do domicílio e da família, estão dotadas da desigualdade de poder inerente às relações de hierarquização de gênero, o que é demonstrado, por exemplo, por pesquisa de opinião pública realizada pela Fundação Perseu Abramo e SESC, que revela que 40% das mulheres entrevistadas afirmaram terem sofrido algum tipo de violência dentro de suas casas ou perpetradas por pessoas de sua confiança (familiares)⁵, ou mesmo pelo fato de ser o domicílio e as relações conjugais um locus privilegiado de concentração de homicídios de mulheres, em comparação aos homicídios de homens.

E é justamente a desigualdade de poder no âmbito dessas relações que permite a caracterização terminológica para uma melhor compreensão dos determinantes da violência contra a mulher, e das especificidades que lhe impõe um tratamento diferenciado por meio da ação estatal. Como dito anteriormente, a inserção da categoria gênero nos estudos sobre violência contra a mulher representou uma guinada na sua forma de concepção, sendo que, no mais das vezes, muitas teóricas passaram a utilizar o termo “violência de gênero” em substituição à expressão “violência contra mulher”, enfatizando, dessa forma, justamente aquele desnível de poder relacional apontado anteriormente.

Nesse sentido, Saffioti (1997) aponta violência de gênero como um guarda-chuva, do qual fazem parte a violência doméstica e a violência familiar. Antes de adentrar nesse mérito, porém, é importante ressaltar que nem toda violência de gênero é necessariamente cometida contra as mulheres. Como dito, a violência de gênero está relacionada à disparidade de poder nas relações,

⁵ A pesquisa “Mulheres brasileiras e Gênero nos espaços públicos e privados” conta com uma amostra de 2.365 entrevistas com mulheres acima de 15 anos de idade, distribuídas por 25 unidades da federação e intervalo de confiança de 95%. No final da década de 80, o IBGE constatou que 63% das vítimas de agressões físicas ocorridas no espaço doméstico eram mulheres (SIMIONI et al., 2008: 9)

vinculadas aos pelos papéis sociais atribuídos e construídos culturalmente a partir de diferenças do sexo, sendo que é o gênero que produz **significados** para o sexo (MACDOWELL, 2010). Desta feita, o gênero possibilita compreender como as formas como o sexo e as diferenças sexuais foram historicamente concebidas. Teorias pós-estruturalistas, como a Teoria Queer, ampliam esse conceito de gênero, afirmando que mesmo a identidade sexual é um constructo cultural, de modo que não há sequer papéis sexuais biológica e essencialmente inscritos na natureza humana.

A despeito dessa ampliação, que confere fluidez e possibilita diversas análises combinatórias entre tipos de orientação sexual e identidade de gênero, de modo a transcender ao binômio homem-mulher e afora também os inúmeros casos de violência que acometem aqueles que rompem com essa perspectiva rígida e linear (vide os crimes contra travestis, realizados com requintes de crueldade), é na violência doméstica que os conceitos de violência de gênero e violência contra a mulher se sobrepõem, na estatística e na história (DINIZ; GUMIERE, 2015).

A casa e a família demarcam o lugar de subalternidade histórica das mulheres. A perspectiva de privacidade da casa e mesmo a “sacralidade do lar” corroboraram a legitimação social à não intervenção em quaisquer relações que se estabeleçam nesse âmbito. O título de “soberana do lar” escamoteia a rigidez e aprisionamento às tarefas domésticas de limpeza e cuidado (da casa, dos filhos, dos idosos), cujo protagonismo foi direcionado às mulheres, e assim permaneceu, mesmo quando lograram ingressar no espaço público e no trabalho assalariado, ocasionando a tripla jornada de trabalho das mulheres, na perpetuação da divisão sexual do trabalho. Naturalmente, a Lei Maria da Penha em 2006 e mesmo a Lei nº 13.010, de 26 junho de 2014, conhecida como a “Lei da Palmada”, proibindo a utilização de castigos físicos pelos pais a crianças e adolescentes, apontam para mitigação da não intervenção no espaço privado, indícios de mudança para paulatina superação da subordinação, desigualdades e abusos de poder no âmbito doméstico.

Ainda que tantos avanços quanto à ampliação da cidadania e liberdade das mulheres tenham sido realizados nas últimas décadas, fruto das reivindicações do movimento de mulheres e do movimento feminista, é comum a expectativa da pretensa completude existencial por parte das mulheres a partir de um relacionamento amoroso, no mais das vezes, com um homem. Paradoxalmente, esse mesmo lugar esperado e especulado, de um relacionamento e mesmo de um lar, dele decorrente e/ou para ele preparado, corresponde a um lócus de vulnerabilidade, invisibilidade e da falência daquele estereótipo de relação, culminando na ainda mais ampla fresta de acesso à cidadania feminina.

De todo modo, numa tentativa objetiva de delimitação, a violência doméstica, a partir do delineado por Saffioti (1997), está relacionada à subordinação ao patriarca, ou quem lhe faz as vezes, tanto no território físico do domicílio, quanto no território simbólico da relação de subordinação. Assim, todas as pessoas a ele vinculadas, com ou sem laços de parentesco, devem-lhe obediência. Desta feita, a violência doméstica pode extrapolar os limites da residência física do casal, por exemplo, quando o cônjuge agride a esposa em frente ao seu local de trabalho, mas extravasa, também, os limites do grupo familiar, vez que a violência perpetrada contra empregada doméstica também enquadra-se nesse conceito.

A mudança de paradigma no trato dessa violência, a partir da Lei Maria da Penha, privilegia o local onde as mulheres estão, como dito, mais vulneráveis: a unidade residencial, e amplia a noção de família, que considera o âmbito da conjugalidade, os vínculos de consaguinidade, por afinidade ou por vontade expressa, e pessoas moradores da mesma casa.

Já a violência familiar (ou intrafamiliar) considera basicamente duas noções de família: aquela que reúne parentes em um mesmo domicílio, composto geralmente pela família nuclear (pais, mães, filhos e filhas), podendo também englobar a família extensa (colaterais, parentes próximos, pessoas com vínculo de afinidade ou afetividade); e a família num sentido mais abrangente, que envolve todo o grupo de parentesco, distribuído, inclusive, em diversos domicílios.

Nos termos da Lei:

configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I – no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II – no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III – em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual.

Pela exposição, percebe-se que é possível haver uma intersecção entre os conceitos de violência doméstica e familiar, tendo sido hábil a/o legisladora/o da Lei Maria da Penha ao adotar o conceito de “violência doméstica e familiar”. De todo modo, saliente-se que, por um lado, a violência contra a mulher no âmbito doméstico não diz respeito à proteção da família diretamente, mas sim ao reconhecimento, por parte das instituições policiais e judiciais – e do Estado como um todo – da mulher como sujeito de direitos.

Assim, ainda que tenha existido o esforço para cominar a violência relatada com a tipificação de crime, pesquisas recentes sobre as taxas de violência doméstica e familiar contra a mulher apontam para o ainda necessário forte esforço no sentido de dirimi-la. De fato, o Mapa da Violência 2015 – Homicídio de Mulheres no Brasil (WAISELFISZ, 2016), no que diz respeito ao local onde ocorrem os homicídios afirma que a residência é o local privilegiado de ocorrência da violência não letal, para ambos sexos; significativamente superior para o sexo feminino (71,9%), em relação ao masculino (50,4%). Em segundo lugar, a rua, local de ocorrência de 15,9% das violências atendidas, no caso feminino, contra 30,6% dos atendimentos masculinos. De outro lado, no que diz respeito à agressão cometida por pessoa conhecida/próxima, novamente os dados do Mapa da Violência apontam para uma proporção maior de vínculo quando a vítima do crime é uma mulher.

De fato, no ano de 2013, aproximadamente 65% das pessoas que foram agredidas por pessoa conhecida eram mulheres. Nas regiões, essas porcentagens ficam assim: Norte, 63%; Nordeste, 64%; Sudeste, 67%; Sul, 66%; Centro-Oeste, 67%. Também, é possível perceber dos dados que é alta a proporção de mulheres agredidas por pessoa conhecida no Nordeste. Nessa região, as mulheres agredidas correspondem a 30% do total de mulheres agredidas por pessoa conhecida no Brasil, e a 20% do total de pessoas (homens e mulheres) agredidas por conhecidos. Ainda no Nordeste, Pernambuco é o segundo estado com maior número de mulheres nesse perfil de agressão: aproximadamente 16% do total de mulheres na região.

Segundo Cruz e Simioni (2014), a habitualidade e a relação afetivo-conjugal tornam as mulheres ainda mais vulneráveis no ambiente doméstico, sendo justamente nos espaços familiares, historicamente situados como restritos e de privacidade, onde ocorre a maior complacência e a impunidade. E é justamente por esse caráter que a Lei Maria da Penha direcionou-se para a violência doméstica e familiar contra as mulheres. O conceito utilizado na legislação reproduz a definição utilizada na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, sendo que, diferentemente do Tratado Internacional, aqui, a/o legisladora/o optou por focar na unidade familiar, no âmbito das relações de convivência e familiares. Vale também salientar que, embora os vínculos precisem estar, de algum modo, vinculado a essa unidade, a Lei Maria da Penha não protege a família, mas sim, a mulher, sem fazer distinção quanto a mulheres CIS ou TRANS.

3. FEMINISMO NA ESFERA DE GOVERNO (*STATE FEMINISM*) – ÓRGÃOS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO

A violência contra as mulheres, como dito anteriormente, foi, além de a principal temática de incidência do movimento feminista, também a mais forte questão abordada pelo Estado, no que tange às políticas de efetivação dos direitos das mulheres. Nesse sentido, o presente tópico objetiva expor o processo de inclusão da violência contra as mulheres e da perspectiva de gênero na agenda pública brasileira, a partir da bibliografia feminista sobre o tema e da bibliografia sobre formação de agenda. Também, utiliza documentos governamentais orientadores da agenda de gênero, no que tange à violência contra a mulher. Contudo, uma vez que a abordagem utilizada é a das políticas públicas, antes de apresentar tais temas, é importante frisar duas questões, a respeito da relação entre Feminismo e Estado e da tradução do termo *State Feminism*, aqui utilizado como “Feminismo na Esfera de Governo”.

O Feminismo⁶, enquanto expressão da construção de identidade coletiva das mulheres para efetivação de direitos, e no papel de sujeito político reivindicatório, destoa e confronta-se com as estruturas de instituições sociais reprodutoras das desigualdades criadas a partir das diferenças baseadas no sexo, como a Família, a Igreja e o próprio Estado. Como afirma Cirne (2009), a relação, especificamente, entre Estado e Feminismo é permeada por problemáticas que, de um lado, giram em torno da autonomia do movimento, enquanto critério ontológico de sua existência e pleito, frente à estrutura do Estado, sendo este o alvo principal de sua incidência, vez que é responsável por formular e executar políticas públicas; de outro, essa incidência corresponde a uma luta transitória e tática, pois a profunda emancipação humana das mulheres é impossível no sistema capitalista, capitaneado pelo próprio Estado, sendo que essa emancipação das mulheres exige um novo modelo e projeto de sociedade.

Quanto à segunda questão apresentada inicialmente: algumas feministas têm utilizado o termo *State Feminism* para expor a relação entre Feminismo e Estado. Outras feministas consideram o termo um paradoxo insanável, pelos motivos expostos acima quanto a essa relação, um oxímoro e um termo contestável (LOVENDUSKI, 2008). Já as que forjaram o termo, utilizam a expressão para designar a ação de feministas ou *femocratas* (feministas dentro do aparato estatal, parte da administração pública [burocracia]) no Estado, a institucionalização do feminismo nos

⁶ Ainda que seja possível falar-se em diversos feminismos, todos têm em comum o pleito da igualdade e da quebra de estereótipos de gênero, motivo pelo qual é possível a generalização conceitual acima exposta.

organismos governamentais de políticas para as mulheres (agências de políticas para as mulheres) ou mesmo a capacidade de o Estado formular ou contribuir com uma agenda de gênero. Lovenduski (2008, p. 4) descreve o termo *State Feminism* como “a defesa das demandas do movimento de mulheres no interior do Estado”⁷. Aqui, essas relações são caras pois a política de enfrentamento à violência contra as mulheres está diretamente ligada à maior presença das mulheres (representação) no aparelho do Estado, em diversas instâncias, principalmente no Poder Executivo, como se verá a seguir.

De fato, a relação entre movimento feminista e Estado se acentuou no período da redemocratização (e constitucionalização), no Brasil e também na América Latina, após as ditaduras militares na região. A experiência exitosa de incidência do movimento significou, aqui, na adesão de 80% das suas reivindicações na carta constitucional de 1988, levada à cabo pelo, como ficou conhecido à época, *Lobby do Batom* (AVELAR, 2013).

No que diz respeito à democracia e representação das mulheres, como apontado por Sacchet (2012, p.400), a importância da representação especial de grupos estruturalmente desfavorecidos relaciona-se e justifica-se, entre outros, pela vinculação entre democracia e inclusão política, pela necessidade de participação ativa de seus membros nos processos político-decisórios, como parte do reconhecimento das diferenças pela justiça e, por fim, pela relação direta entre quem legisla e o conteúdo do que é legislado. A democracia seria, portanto, para a autora, para além do “voto universal, eleições livres e diretas, e do império da lei [...] a inclusão progressiva de diferentes grupos no processo de tomada de decisão política”.

Nesse sentido, paradoxalmente, a subrepresentação político-eleitoral das mulheres no âmbito do Poder Legislativo contrasta com o aumento no número de leis que as beneficiam⁸. Estudo do CFEMEA, organização feminista membro da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), apontou que, no que diz respeito aos direitos das mulheres, das 249 leis aprovadas até 2011, duzentas o foram após a Constituição de 1988 (AVELAR, 2013). Porém, de fato, foi no Poder Executivo onde as mulheres lograram maior êxito no que diz respeito à representação substantiva na burocracia estatal, o que se deu seja pela institucionalização do movimento por meio Organizações Não-Governamentais, seja pelo próprio ingresso de mulheres nos espaços político-institucionais (as *femocratas*, de quem se falou acima). Ou seja, a inclusão não se deu por

⁷ Tradução livre de “*In this book we define state feminism as the advocacy of women’s movement demands inside the state*”

⁸ Apenas 9% do Congresso Nacional é composto por parlamentares mulheres. Em Pernambuco, 12% eram vereadoras, na legislatura de 2012.

via eleitoral no Executivo, pelas mesmas dificuldades enfrentadas nas disputas a cargos eletivos no legislativo, atinentes à concentração do poder no sistema político brasileiro, dentre outras razões. Essa inserção foi condição para o estabelecimento de uma política de enfrentamento à violência contra as mulheres, e da própria inserção da perspectiva de gênero na agenda pública brasileira.

A tabela abaixo aponta, com base nos dados fornecidos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Ouvidoria de Mulheres de Pernambuco, o número de agências de mulheres no aparato estatal, no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco, e a proporção de sua presença dos municípios.

Tabela 1 – Organismos Municipais De Políticas Para As Mulheres

Organismos Municipais de Políticas para as Mulheres			
Região	Municípios	OMPM	Cobertura
Brasil	5.565	729	12,9%
Nordeste	1.794	384	21,4%
Pernambuco	185	171	92,4%

Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Ouvidoria de Mulheres de Pernambuco (SECMULHER-PE)

Essas agências, também chamadas de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OGPM), mudaram o cenário e viabilizaram um campo no qual o movimento feminista e de mulheres poderiam avançar em seus objetivos, por terem oferecido, em princípio, outra possibilidade de influenciar a agenda e promover os objetivos feministas por meio de políticas públicas **de dentro do próprio aparelho de Estado** (LOVENDURSKI, 2008). Porém, considerando a complexidade e o caráter estrutural dos problemas relativos às questões de gênero, faz-se mister refletir se tais agências conseguem, elas mesmas, inserir a perspectiva de gênero na definição dos problemas de políticas públicas, se são ativas ou alegóricas, como demonstrativo de um suposto compromisso do Governo (em quaisquer esferas) com as mulheres e com as causas apresentadas pelo movimento feminista, ou mesmo se tais agências participam dos debates na esfera pública e defendem os interesses que motivaram e fundamentam sua existência, contribuindo com resultados bem sucedidos para as mulheres.

Nesse íterim, duas importantes questões relativas às agências são: a representação política, descritiva, que elas concretizam, e a representação substantiva, no que tange a suas contribuições para a formação da agenda de gênero. De fato, como afirmou Lovenduski (2008), as

agências de políticas para as mulheres são, ainda que simbolicamente, um reconhecimento às demandas das mulheres por mais representação política. Desde 2003, quando instituída a Secretaria de Políticas para as Mulheres, no âmbito federal, com status de Ministério, constituíram-se diversas agências, gerências, secretarias, coordenadorias, diretorias e organismos em geral, no Poder Executivo Estadual e Municipal, com a incumbência de responder às demandas apresentadas pelas mulheres. Balanço da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) indica que o país conta hoje com 719 Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OGPMs), distribuídos pelas 27 unidades da Federação, sendo 25 estaduais e o restante em nível municipal, o que significa uma cobertura de 12,4% dos municípios.

Nem todas as agências/organismos foram criadas estando vinculadas diretamente ao Gabinete do Prefeito, ou seja, com status de Secretaria autônoma, equiparada às outras pastas da gestão. Na prática, isso implica desde um baixo orçamento, pela subordinação a outra Secretaria e diferença de hierarquia institucional na disputa por recursos, até a baixa capacidade de capilarização, formulação e implementação da política para as mulheres, cujo organismo municipal ou estadual, centro irradiador, pode não contar com o mesmo prestígio intra governo que as outras políticas elaboradas pelas demais pastas, demonstrado por sua própria alocação subsidiária.

Em Pernambuco, a Secretaria das Mulheres do Governo do Estado teve papel precípuo no incentivo e apoio para o aumento no número de Organismos Municipais de Políticas para as Mulheres. Conduzida pela Gerência de Fortalecimento Sociopolítico e pela Gerência de Articulação e Interiorização das Ações de Gênero, a expansão no número desses órgãos se deu a partir da instituição da própria SecMulher-PE, ou seja, a partir de 2007, e visam a capilarizar as políticas públicas para as mulheres. Apenas três, de todos os organismos, tiveram data de criação anterior (nos municípios de Recife, Olinda e Paulista). O apoio se dava desde o diálogo e articulação com os Prefeitos, no processo de convencimento sobre a importância da pauta, até o fornecimento de Kit com material de escritório e computador. Chama a atenção a alta cobertura, sendo que quase 100% dos Municípios do estado contam com algum tipo de organismo. Porém, como dito acima, além da importância simbólica (representação descritiva) existente nessa presença, é importante para o enfrentamento à desigualdade de gênero e o combate à violência que a presença não sucumba na mera representação descritiva e em vultosos números governamentais, mas, sim, avance para estruturação real da política.

Assim, a previsão de ampliação aqui exposta no estado deu-se do ponto de vista quantitativo, de modo que a efetividade e eficácia dos organismos em si, e da política por eles implementada, exige ainda uma avaliação a fim de que se mensure suas ações concretas e impactos reais sobre desigualdade de gênero na localidade. Ou seja, é relevante questionar-se: tais agências conseguem inserir a perspectiva (lente) de gênero nas políticas públicas de modo direto e também transversal?

Ainda que não seja possível presumir agora e afirmar positivamente tal assertiva, como dito, é fato que a criação de tais agências, seja em Pernambuco ou em todo o país, foi situação chave na demarcação da agenda de gênero dentro do governo, sendo importante, aqui, fazer uma diferenciação. Há políticas que possuem as mulheres como público-alvo direto, ou seja, políticas e órgãos governamentais que incorporam a chamada “questão de gênero”, pondo as mulheres como destinatárias finais. Essas políticas não necessariamente incorporam-se à chamada agenda de gênero. Já uma política de gênero é o conjunto de medidas que visam a reduzir a desigualdade entre homens e mulheres na sociedade e, portanto, foca-se na perspectiva da própria inequidade de poder, conceito que confere lastro ao gênero, como é o caso da política de enfrentamento à violência contra a mulher da LMP. (FARAH, 2004)

4. MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA DA LEI MARIA DA PENHA (LEI Nº 11.340/2006) – NATUREZA, TIPOS E FORMAS DE FISCALIZAÇÃO E GARANTIA

A Lei Maria da Penha pauta-se em, basicamente, três eixos: punição, proteção e prevenção. O primeiro corresponde às medidas criminais de punição da violência, e prevê procedimentos relativos ao inquérito policial, prisões e veto para aplicação da Lei 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais Criminais). O segundo, no qual inserem-se as Medidas Protetivas de Urgência, é o eixo de proteção, que objetiva proteger a integridade física e os direitos da mulher, contemplando também medidas de assistência de forma integral, com previsão de atendimento psicológico, jurídico e social. Por fim, o terceiro eixo corresponde à prevenção, e engloba estratégias de educação e transformação cultural para coibir a reprodução social da violência e discriminação com base no gênero. (PASINATO, 2010, P.220)

As Medidas Protetivas de Urgência (MPU) são balizadas e devem ser interpretadas a partir do mesmo paradigma instituído pela Lei Maria da Penha, que conceituou normativamente a “violência de gênero”. Essa perspectiva rompe com a tradição jurídica de incorporação genérica

da violência de gênero nos tipos penais tradicionais, definindo agora a violência, em consonância com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), como uma violação dos direitos humanos das mulheres (CAMPOS, CARVALHO 2010, p.146).

Antes de prosseguir nessa análise e descrição, no entanto, é importante apontar preliminarmente o momento anterior à existência das MPU, como se dava a intersecção entre gênero, conflito e justiça nos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres. Antes das MPU e, portanto, da própria Lei Maria da Penha, os crimes de lesão corporal de natureza leve e de ameaça, os mais recorrentes nos casos de violência doméstica, por força da categorização da Lei 9.099/95, Lei dos Juizados Especiais, eram enquadrados no conceito de infração de menor potencial ofensivo. Essa legislação ampliou o acesso da população à justiça, estabeleceu julgamento célere das demandas de menor gravidade no âmbito civil e penal e criou institutos que permitiam aos autores daquela tipologia de fato, no que diz respeito ao âmbito penal, submeterem-se a algumas condições que os possibilitavam não responder aos processos criminais, como a chamada transação penal (prestação de serviços à comunidade, por exemplo) e a suspensão condicional do processo, como dito no tópico anterior.

As opiniões foram controversas quanto à aplicação da Lei dos Juizados Especiais Criminais aos casos de violência doméstica contra as mulheres dentro do movimento feminista e mesmo entre pesquisadoras/es. Alguns argumentos apontaram que tais Juizados eram benéficos à luta das mulheres pois davam visibilidade ao problema da violência de gênero, ainda que não incorporassem diretamente essa perspectiva, questões essas que antes não chegavam sequer ao âmbito judicial. De outro lado, houve o argumento de que os Juizados expandiram a rede punitiva estatal, promovendo a judicialização de condutas que antes não chegavam até o Poder Judiciário, porém, em muito pouco contribuíram para a diminuição do problema da violência doméstica, pela impunidade decorrente da banalização da alternativa da cesta básica, no âmbito da transação penal (AZEVEDO; CELMER, 2007).

Agora, como dito, a Lei Maria da Penha vetou a aplicação da Lei dos Juizados Especiais Criminais aos casos de violência doméstica, ampliando-se a abordagem do problema, do ponto de vista legal e formal, na concepção tripartite acima exposta, de punição, proteção e prevenção. As MPU, nesse ínterim de proteção, possuem o escopo específico de proteger a mulher em situação de violência doméstica e familiar e em caso de risco objetivo e iminente à sua integridade pessoal e de outros membros da família – notadamente os filhos – de modo a lhes conferir condições de

romper com o ciclo da violência (BELLOQUE, 2010), sendo dever do Estado salvaguardar, em cognição sumária, a liberdade de ação da mulher e seus filhos.

Na Lei Maria da Penha, tais medidas estão disciplinadas nos Artigos. 18 a 24, sendo divididas entre aquelas que obrigam o agressor (Artigo 22) e aquelas que se dirigem diretamente à mulher em situação de violência (Artigos 23 e 24). A mulher detém legitimidade para o requerimento das medidas protetivas de urgência em sede de antecipação de tutela, não podendo a autoridade policial ou o juiz, de ofício, antes dela, respectivamente, requerer e determinar. Apenas após a manifestação expressa da mulher, pedindo a concessão de medidas de urgência, é que poderá o juiz, de ofício, conceder outras medidas que entender necessárias para assegurar sua proteção. Laurrari (2008) afirma que a concessão de medidas de ofício afrontaria a autonomia da mulher.

Quanto ao procedimento das MPU, está previsto nos Artigos 18 a 21 da Lei Maria da Penha. Não há rito específico e apesar dos pontos já consensuados quanto à sua apreciação, como o fato de que o mais adequado é que seja um rito simplificado, de trâmite célere, tendo em vista o risco que deu origem ao requerimento, e que tenha linguagem clara e objetiva, de modo que tanto mulheres quanto seus representantes possam solicitá-la, ainda há controvérsias quanto à forma de processamento e sua natureza. E, principalmente, há diversos entraves de ordem operacional que inviabilizam o cumprimento do procedimento previsto em Lei, principalmente quanto ao tempo de apreciação e deferimento das MPU, colocando em xeque sua própria efetividade, como se demonstrará no próximo tópico.

Os requisitos que devem constar no registro de ocorrência são: qualificação da ofendida e do agressor, nome e idade dos dependentes, descrição sucinta do fato (Artigo 12, §1º, LMP). O registro e a autuação devem ser próprios, em separado, portanto, dos autos do inquérito policial ou da ação penal, assim como deve conter as peças chave para demonstrar o risco objetivo em vias de concretização imediata. Para requerê-la, a mulher não precisa de advogado nem defensor, cuja exigência poderia ser óbice ao seu acesso à justiça. Ela possui, portanto, legitimidade e a chamada capacidade postulatória (atributo para poder pleitear ao juiz) para requerer a medida.

Aqui, porém, faz-se interessante notar que o caráter protetivo das MPU está imbricado de alguma maneira com o caráter punitivo, vez que sua solicitação é acompanhada da respectiva ação criminal, à qual as MPU são apensas. Ou seja, aqui, não se considera que o intento das mulheres que solicitam as medidas é a abstenção do comportamento agressivo e não necessariamente a punição do agressor. De fato, como afirma Azevedo e Celmer (2007, p.16):

O conflito social que está por trás da violência doméstica não pode ser tratado pura e simplesmente como matéria criminal. O retorno do rito ordinário do processo criminal para apuração dos casos de violência doméstica não leva em consideração a relação íntima existente entre vítima e acusado, não sopesa a pretensão da vítima nem mesmo seus sentimentos e necessidades..

Conforme afirmaram Izumino (2004), Dias (2015) e Celmer (2010), as mulheres em situação de violência procuram a Justiça e a Polícia na pretensão, na maioria das vezes, não de obter a condenação e punição do homem que a agrediu, mas esperam, ao contrário, que tais instituições resolvam o conflito intrafamiliar no qual estão inseridas. Afirma Celmer (2010, p.5) “o propósito das vítimas ao registrarem a ocorrência na Delegacia seria o de reparar os danos sofridos e, em especial, fazer cessar as agressões e não propriamente o de punir o ofensor” e também Dias (2015, p.3):

O propósito da Lei Maria da Penha é dar um basta à violência doméstica, o que nem sempre é alcançado ao perpetuar-se a situação de conflito mediante a instauração de processo criminal, quando já solvidas todas as questões que lhe serviam de causa. Ao depois, subtrair a possibilidade da desistência da representação vai inibir a denúncia por parte da vítima que, ao registrar a ocorrência, não deseja nem se separar do agressor e nem que ele acabe na cadeia. Ela vai em busca de ajuda para que a violência cesse”

É de fato controversa a utilização da via da justiça criminal para resolução de conflitos interpessoais de natureza tão complexa como o são os de gênero. Tal aparato judicial, intrinsecamente, apropria-se do conflito das vítimas e silencia seus discursos, assim como não promove a escuta da outra parte, não apresentando, de pronto, solução definitiva para a violência. (GHIRINGHELLI, 2007). Aparentemente, a escuta mais qualificada da vítima se dá no momento da sua solicitação das medidas. Aqui, a autoridade policial possui relevo, vez que as delegacias são a principal porta de entrada na Rede de Atendimento. Porém, como se verá no próximo tópico, na fala das policiais, as mulheres na grande maioria dos casos precisam ser orientadas sobre as medidas pela autoridade policial, pois desconhecem as opções e alcances do instrumento.

No que diz respeito à autoridade policial, a Lei Maria da Penha também disciplina sua atuação que englobam, além das atividades de polícia judiciária, como registro da ocorrência policial, as providências para o socorro médico da mulher, caso necessário; seu encaminhamento a local seguro, e o oferecimento das informações quanto aos direitos que lhe assistem e os serviços disponíveis. Além disso, muitos dos pedidos de MPU da mulher são de natureza cível, a exemplo do afastamento do agressor do lar, como se verá adiante, e que também podem ser, e espera-se que

sejam, realizados já na delegacia, que devem ser enviadas às magistradas/os, para que, num prazo formal de 48 (quarenta e oito) horas, segundo a Lei, decidam a respeito.

5. METODOLOGIA DE PESQUISA: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DE CONTEÚDO

Após caracterização do problema de políticas públicas enfrentado no presente artigo, e antes de se adentrar na avaliação propriamente dita, é importante demonstrar a metodologia utilizada para o presente estudo. De fato, as estratégias analíticas usadas neste trabalho constituem subsídios para uma avaliação de políticas públicas em sentido estrito. Assim, a avaliação realizada enquadra-se numa avaliação de processo (ou de implementação) e a ferramenta utilizada nos estudos dos documentos, livros, artigos e das entrevistas foi a análise de conteúdo, descritas abaixo.

Quanto à avaliação, trata-se de uma importante ferramenta para o melhor e mais eficiente gasto público, aumento da qualidade da gestão e controle social sobre a ação do Estado. São vários os conceitos de avaliação de políticas públicas. Xun Wu (2014) afirma que a avaliação “refere-se amplamente a todas as atividades realizadas por uma gama de atores estatais e sociais com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro”. Cotta (1998), ao se referir à avaliação, afirma que se trata de “um poderoso instrumento gerencial, capaz de subsidiar o processo decisório e de lançar luz sobre a lógica das intervenções na realidade social”. Já Cohen (2013) destaca o que há de comum entre os múltiplos conceitos de avaliação, qual seja

a pretensão de comparar um padrão almejado (imagem-objetivo em direção à qual se orienta a ação) com a realidade (a medida potencial na qual esta vai ser modificada, ou o que realmente ocorreu como consequência da atividade empreendida) e, por outro lado, a preocupação em alcançar eficazmente os objetivos propostos. (COHEN e FRANCO, 2013, p.72)

De fato, a avaliação corresponde ao exame sistemático do cumprimento dos objetivos de determinado projeto ou programa, ao tempo em que é uma importante ferramenta de *accountability* e permite, se realizada durante todas as fases da política pública, o redesenho das ações, para que tomadoras/es de decisões possam decidir de modo mais adequado às necessidades, intentos e à situação-problema que se pretende sanar. Pode, portanto, conduzir a uma completa reforma ou até mesmo à revogação total de uma política (XUN WU, 2014).

O importante mecanismo de avaliação, muitas vezes negligenciado por gestoras/es públicas/os, passou a ser objeto de maior atenção no Brasil a partir da década de 1990, devido a diversos fatores como a crise fiscal, a redução das receitas no final do período inflacionário, as demandas pelo aprofundamento da democracia, a crise econômica brasileira e respectivo aumento da desigualdade social, a desestruturação no planejamento, que impactou a organização e produção de informações e dados, a pressão de organismos internacionais a respeito dos programas por eles financiados, a reforma de Estado, de matriz neoliberal, dentre outros (RAMOS; SCHABBATH, 2012).

Especificamente neste trabalho, a avaliação que se pretende, no que tange à sua natureza, é uma avaliação *somativa*, na medida em que se refere à produção de informações sobre implementação de programa que está sendo executado há algum tempo, ao contrário da avaliação *formativa*, relacionada à formação do programa/política (COHEN e FRANCO, 2013). Quanto à procedência da executora da pesquisa, é uma avaliação *externa*, vez que a pesquisadora responsável não integra órgãos da gestão e, principalmente, no que diz respeito ao tipo de problema ao qual a avaliação responde, trata-se de uma avaliação de processo.

A avaliação de processo, também chamada de avaliação de implementação ou, na terminologia de Aguilar e Ander-Egg (*apud* COTTA, 1998, p.8), avaliação de instrumentação e seguimento da intervenção, é apta a aferir a dimensão de gestão e o cumprimento, durante o curso da política pública escolhida, com base no desiderato inicialmente proposto. Ela possibilita mensurar se a intervenção está se dando como planejado, se o público-alvo está sendo atingido, se os recursos estão sendo eficientemente utilizados. Diz respeito à dimensão de gestão operacional, ao acompanhamento da execução da política. Detecta, assim, as dificuldades durante o processo, o que possibilita correções e adaptações num momento posterior à avaliação (COTTA, 1998).

A avaliação de processo, ou de implementação, das medidas protetivas de urgência em Pernambuco neste trabalho, visa, portanto, a captar a percepção de gestoras/es e técnica/os do Sistema de Segurança Pública e de Justiça, bem como do Poder Executivo; observar também a percepção do impacto do deferimento ou indeferimento das medidas na situação de violência relatada por mulheres que as solicitaram e identificar as fragilidades, potencialidades e boas práticas desenvolvidas no cumprimento e implementação das medidas.

Essa aferição se deu a partir de entrevistas com gestoras/es e mulheres que solicitaram as medidas, e foram realizadas no período de Junho a Setembro de 2014. Trata-se de entrevistas semiestruturadas, que correspondem também ao banco de dados da pesquisa coordenada pelo

Professor Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, intitulada “A aplicação de medidas protetivas para mulheres em situação de violência nas cidades de Porto Alegre-RS, Belo Horizonte-MG e Recife-PE”, da qual esta pesquisadora participou. Os questionários aplicados atendem aos critérios de avaliação compilados por Cotta (1998, p.7):

o programa ou projeto é compatível com os valores dos interessados? Ele atende às necessidades dos clientes/ usuários? Ele está sendo implementado como planejado? Seus resultados correspondem aos objetivos visados? Os pressupostos que informaram a elaboração da intervenção estão explicitados e encontram apoio empírico? Os recursos alocados estão sendo gastos apropriadamente (targetting) e os resultados justificam o gasto realizado? Há critérios sensíveis a efeitos secundários indesejáveis?

Além disso, utilizou-se o método da *análise de conteúdo*, tanto na elaboração dos tópicos 3, 4 e 5, quanto para análise dos resultados das entrevistas, para fins da avaliação proposta, enquanto conjunto de técnicas para análise de conteúdo e de dados qualitativos. A riqueza e possibilidades do método permite um olhar multifacetado seja sobre a Legislação, os Relatórios, Planos e Programas de Políticas Públicas seja sobre as entrevistas, conduzindo à pluralidade de significados, com orientação voltada à procura dos conteúdos não manifestos e associadas às inferências sobre o material estudado, numa perspectiva qualitativa de pesquisa (CAMPOS, 2004). Essa polissemia é interessante principalmente considerando-se a perspectiva de gênero que deve nortear a aplicação das medidas protetivas de urgência, abordagem cuja inferência influencia as constatações da avaliação aqui proposta.

Ainda sobre a técnica de análise de conteúdo, no que tange especificamente às entrevistas, empregou-se abordagem lógico-semântica, pois procedeu-se a uma classificação lógica, com parâmetros definidos (entrevista semiestruturada e categorizações apriorísticas) e análise dos conteúdos manifestos (explícitos) e conteúdos latentes das mensagens (CAMPOS, 2004). No caso das/os agentes públicas/os, as inferências giraram em torno das categorias: percepção do fluxo interno das medidas protetivas dentro de cada órgão, percepção sobre o fluxo geral (intersectorialidade da rede) e da própria efetividade das medidas protetivas. No caso das entrevistas das mulheres, os questionamentos abordaram questões como: se ela tinha conhecimento prévio das medidas protetivas, se foi a primeira vez que as requereu, qual o motivo do pedido, o que aconteceu depois da concessão (ou indeferimento), como ficou sabendo que a MPU foi concedida, se houve descumprimento, como avalia a eficácia da MPU, se sentiu-se protegida, se recebeu visita da Patrulha Maria da Penha, se a mulher tem filhos, como ficou a relação com o cônjuge/parceiro/outro depois da concessão da medida, o que poderia ser feito pra evitar que a

violência se repetisse, se conhece outras mulheres que também receberam ou solicitaram MPU e, por fim, como avalia a Rede de Atendimento.

Quanto às entrevistas em si, o contato e a marcação das entrevistas com representantes de órgãos públicos deram-se diretamente com cada um deles, sem apresentação de quaisquer resistências, e as entrevistas foram realizadas entre 18 de junho e 27 de julho de 2014. Foram entrevistadas 3 (três) agentes da Polícia Civil, 1 (uma) da Polícia Militar, 3 (três) do Sistema de Justiça e 2 (dois) do Poder Executivo. Uma vez que algumas/uns agentes eram titulares de órgãos especializados, o que permitiria a identificação, e a fim de resguardar suas identidades, aqui, quando necessárias transcrições de suas falas para exposição dos argumentos utilizados, optou-se por utilizar três categorias: operadora/es do sistema de justiça, policiais e gestora/o pública/o.

No que diz respeito ao recrutamento e seleção das mulheres, optou-se por fazê-lo institucionalmente. Foi realizado contato com uma gestora da Secretaria da Mulher do Recife, que autorizou a realização da pesquisa por meio do Centro de Referência Clarice Lispector, cuja coordenadora e departamento jurídico, de forma solícita e colaborativa, se empenharam em fazer a triagem das mulheres com o perfil desejado na pesquisa. Assim, o agendamento foi feito por meio do próprio Centro, o que conferia confiança às mulheres, já usuárias do serviço. Saliente-se, aqui, a dificuldade encontrada em localizar mulheres com medidas protetivas indeferidas, sendo esse o principal desafio da pesquisa de campo.

A maior parte das entrevistas foi realizada nas próprias dependências do Centro de Referência Clarice Lispector, sendo que, em não tendo sido possível conseguir, no Centro, pela ausência de casos por ele acompanhados, realizar todas as entrevistas pretendidas com mulheres que tiveram medidas indeferidas, foi necessário recorrer-se às duas Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Recife, na tentativa de localizar tais casos. Na 1ª Vara, mais antiga e com maiores possibilidades de localizarmos casos de medidas indeferidas para as entrevistas, a juíza não concedeu autorização, sob o argumento de que os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher tramitam em segredo de justiça.

Porém, mesmo na 2ª Vara, foi difícil o contato (foram mais de dez tentativas para um aceite), porque, ao contrário do que acontecia no Centro de Referência Clarice Lispector, não havia referência pessoal e de confiança entre o serviço e as usuárias. A seleção era feita de modo impessoal, a partir da pesquisa em decisões proferidas anteriormente, cujo teor de indeferimento norteou o contato. A falta de conhecimento prévio sobre a história de vida da mulher e também de sua situação atual dificultaram a escolha de mulheres não só com o perfil objetivo (medidas

indeferidas) pretendido, mas também subjetivo, ou seja, com conhecida disponibilidade de falar e expor seu caso para uma pesquisa. Muitas mulheres se recusaram a colaborar ou mesmo a atender o telefonema da Vara da Mulher.

De todo modo, os desafios não obstaculizaram a aferição, do ponto de vista das mulheres ao fim entrevistadas, cuja percepção trouxe elementos suficientes para análise, demonstrados no último tópico. Agora, introduzido o trabalho e apresentados os caminhos metodológicos de sua execução, passa-se a apresentar o conteúdo da terminologia que fundamenta e delineia a política pública avaliada, que é o próprio conceito de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

6. AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

Neste tópico, intenta-se contribuir com a avaliação da implementação de tais medidas, a partir da visão de gestoras/es públicos com competência institucional de atuação no tema. Foca-se na percepção dos agentes do Sistema de Segurança Pública, de Justiça Criminal, do Poder Executivo, baseando-se nas categorias apriorísticas de fluxo interno e fluxo em rede das medidas protetivas, e dos apontamentos e inferências acerca da efetividade delas, na opinião das/os entrevistadas/os.

Aqui, também, nas categorias selecionadas, vê-se o cerne da implementação de políticas públicas, preponderantemente visualizadas “como uma forma de governança em rede, uma vez que sua característica definidora consiste em exigir uma ampla coordenação entre uma gama extraordinariamente ampla de atores” (XUN WU, 2014, p. 98). De fato, a implementação é uma das mais difíceis etapas no processo de políticas públicas para as/os gestoras/es, momento em que quaisquer deficiências na concepção da política ou mesmo as vulnerabilidades do contexto e ambiente externo dela serão notados (XUN WU, 2014). Considerando isso, a avaliação de implementação aqui realizada reconhece a impossibilidade de caminho único de implementação, sobretudo numa política de gênero, pois altamente complexa, devido à diversidade de agentes envolvidos, contextos locais, e mesmo gravidade de problemas, que envolvem, inclusive, risco iminente de morte.

Porém, a despeito disso, e de um modo geral, é possível afirmar-se que, em Recife, parecem ser raras decisões que indeferem medidas protetivas de urgência no âmbito da Lei Maria da Penha. Não há sistematização dos dados de modo a quantificar tais casos, mas tal informação foi constatada a partir das conversas com o Promotor de Justiça, a Juíza da 2ª Vara e sua assessora, a

equipe multidisciplinar da Vara, Psicólogas e Assistentes Sociais, e com a equipe do Centro de Referência da Mulher - Clarice Lispector (GHIRINGHELLI, 2014). De acordo com os relatos dos entrevistados, os casos de *indeferimento total* das medidas dizem respeito à não constatação da violência doméstica contra a mulher, como dissídios entre irmão e irmã ou mãe e filha por questões patrimoniais, por exemplo, como se demonstrará adiante. Um dos casos abordados, inclusive, foi nesse mesmo sentido, e envolvia a uma desavença entre mãe e filha por questão patrimonial.

A ausência de sistematização do conteúdo das decisões dificultou a localização dos casos, cuja busca baseou-se na lembrança e minutas feitas pela assessoria da juíza. Nos casos inicialmente selecionados, constataram-se os seguintes casos de indeferimento (GHIRINGHELLI, 2016): i) “Indeferimento liminar” da medida, quando a juíza não concede a medida de pronto; ii) Declinação de competência. Nos casos de medidas protetivas envolvendo idosos ou crianças, ao invés de indeferir, declina-se da competência, vez que o Estatuto do Idoso (a) e o ECA também preveem Medidas Protetivas; iii) Indeferimento parcial das medidas, quando a juíza concede apenas algumas das medidas solicitadas; a maior parte das medidas negadas diz respeito à solicitação de alimentos provisionais, proibição de estabelecer contratos e limitação de visitação aos filhos (as); e, iv) Extinção por desistência.

Consideradas essas questões preliminares, passa-se, agora, à avaliação das entrevistas de agentes públicos e apresentação dos resultados.

6.1 PERCEPÇÃO DOS AGENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA, DE JUSTIÇA CRIMINAL E DO PODER EXECUTIVO

No processo de avaliação de políticas públicas, Cotta (1998, p. 4) afirma que “o primeiro passo para analisar as condições de ‘avaliabilidade’ de um programa ou projeto é identificar os principais atores envolvidos, seus interesses e cursos potenciais de ação”. A identificação dos sujeitos envolvidos se deu, aqui, por meio dos órgãos e cargos especializados em violência doméstica e familiar contra a mulher, criados em Pernambuco após o advento da Lei Maria da Penha, a exemplo da Defensoria Especializada, das Varas Especializadas, do Departamento de Polícia da Mulher (DPMUL), Delegacias da Mulher (DEAM) entre outros. Segundo as entrevistas, o único órgão do Sistema de Justiça e Segurança Pública que ainda não havia criado cargo específico no bojo do enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, à época das

entrevistas, foi o Ministério Público. O que existe é a 44ª Promotoria de Justiça Criminal, que atua junto a uma das Varas Especializadas de enfrentamento à violência.

Ainda quanto à criação de órgãos especializados, a DPMUL (Departamento de Polícia da Mulher) foi criada em 2008, sendo que a primeira delegacia da mulher do estado foi implantada em 18 de novembro de 1995. Não apenas do ponto de vista dos instrumentos instituidores dos órgãos e do próprio princípio da legalidade, que rege todos os atos da administração pública, mas aqui, na política pública de enfrentamento à violência, a Lei Maria da Penha sustenta a implementação em todos os casos. Trata-se de forma legislativa de sistematização e norte da política pública de enfrentamento à violência de gênero e do acompanhamento das medidas, a seguir delineadas.

6.1.1 FORMAS DE INGRESSO DA DEMANDA NA REDE E FLUXO GERAL DA MEDIDA

Conforme afirmado em diversas entrevistas (todos/as as/os operadoras/es do sistema de justiça), as Delegacias são de fato a principal porta de entrada na Rede de Atendimento. Nelas, o pedido de medida protetiva em Pernambuco é realizado por meio de um protocolo padrão, contendo um formulário a ser preenchido, comum a todas as DEAMs, que deve ser enviado ao Judiciário em até 48h, por previsão da LMP. De acordo com as policiais entrevistadas, o formulário qualifica vítima e agressor e contém uma descrição sucinta dos fatos. Em decorrência da urgência dos casos e do tempo da previsão legal, dificilmente consegue-se anexar laudos periciais para serem encaminhados à Vara. Não obstante, é comum que se anexe ao menos uma foto colorida da mulher solicitante para instruir o procedimento da medida. Ainda sobre a instrução do procedimento:

[...]a gente tem que instruir com o máximo de documentos possíveis: certidão de nascimento, oitiva das partes, testemunhas. Mas nem sempre a vítima traz, porque não tem conhecimento de que necessita, naquele momento do registro, trazer documentos. [...] (Policiais)

Quando ela quer alimentos provisionais, a gente bota aproximadamente o que ele [o homem contra quem se pede a medida] ganha por mês, por semana.[...] (Policiais)

A Patrulha Maria da Penha, da Polícia Militar, atua na fase pré-deferimento da medida, fazendo o acompanhamento dos pedidos realizados. Ou seja, logo após o pedido das MPUs na DEAM, ela envia uma lista para a Patrulha e também para a Secretaria da Mulher do Governo do

Estado. Uma equipe de policiais faria visitas sistemáticas à vítima e ao acusado durante a vigência da medida.

A Polícia Militar procura monitorar o cumprimento das medidas protetivas estabelecidas pela Lei, que são solicitadas pelas Delegacias Especializadas da Polícia Civil e pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco, procura agir em parceria complementando a ação das Delegacias Especializadas e visando aumentar a cultura de punibilidade e sanção aos agressores, para que haja uma maior eficácia da Lei. (Policiais)

Segundo as Policiais, só na DEAM de Recife, no primeiro semestre de 2014, havia 2.450 ocorrências e 1.322 inquéritos. Isso dá uma média de 13 ocorrências por dia, sendo que o número de ocorrências ainda não está completo pois, por exemplo, no caso de injúria, é necessário fazer-se a queixa-crime, de modo que as mulheres são encaminhadas à Defensoria Pública. A oitiva de testemunhas e do próprio agressor é realizada e anexada ao documento sempre que possível. Mas, de um modo geral, a palavra da vítima é suficiente para a solicitação da medida protetiva.

No que diz respeito aos critérios utilizados para o enquadramento do caso na LMP, as Policiais afirmam que estão baseados, principalmente, na relação com o agressor e no tipo de violência, e não no tipo penal em si mesmo, e afirmam, ainda, a possibilidade de enquadramento dos casos de relações homoafetivas, quando a agressora não é homem. A ênfase, portanto, pela previsão da LMP, é quanto à vítima, que necessariamente é mulher, e a esse contexto (relação de proximidade/conjugalidade/familiar/afeto) da pessoa que agride.

Os casos que chegam à DEAM mas não se enquadram na LMP normalmente baseiam-se em outros tipos de relação, a exemplo de conflitos entre vizinho e vizinha (diz uma das delegadas que é o mais comum), e é, então, remetido para uma outra Delegacia. Segundo as entrevistadas, é comum que as mulheres procurem a DEAM com casos que não se enquadram no universo da LMP, pelo entendimento de que a delegacia presta um serviço especializado para a mulher, independentemente do tipo de crime, e pelo desconhecimento dos detalhes da LMP.

A Lei Maria da Penha, de certa forma, não estabeleceu o tipo penal, os crimes são os mesmos, a gente tem ameaça, lesão corporal, dano, injúria, calúnia, os crimes contra honra. O que vai diferenciar se ela [vítima] vai ser atendida ou não na Delegacia da Mulher é a relação dela com o agressor ou a situação em que ocorreu o fato. Se for um caso de lesão, de ameaça, de injúria, praticado por uma pessoa que não tem um laço familiar, ou não tem uma relação afetiva, não existe um vínculo com aquela mulher, vai ser remetido para uma Delegacia comum. (Policiais)

Também afirmam que, quando uma mulher chega à Delegacia, ela geralmente já foi vítima de agressões múltiplas, apenas procura a DEAM em última hipótese.

A gente sabe que quando uma mulher procura a Delegacia ela não é só a mulher vítima de violência, ela é a mãe que evitou vir, ela é a pessoa que precisa do homem para manter

o lar. Quando ela vem [...] é porque [...] não suporta mais aquela violência, está no último estágio. [...] Ela já vem sendo vítima há muito tempo. (Policial)

Após esse momento inicial, dá-se prosseguimento ao inquérito, em todas as suas fases, sendo que as DEAMs não acompanham mais as medidas protetivas, tampouco sabem, posteriormente, se houve deferimento, indeferimento ou ciência do agressor.

Apontam as Policiais também que muitas mulheres, logo após registrarem o Boletim de Ocorrência, choram, sentem-se culpadas, tem medo das consequências sobre o trabalho do companheiro/marido o que, somado à dependência financeira, induzem à desistência ou mesmo dificultam sua ruptura com o ciclo de violência

[...]tem pressão dos filhos, pressão dos parentes, do sogro, da sogra. Se ele perder o emprego, ficar com a ficha suja. Toda uma questão social que, de certa forma, facilita que ela fique sendo vítima de violências sucessivas, a dependência financeira. (Policial)

Ainda quanto à solicitação da medida, também a defensoria pública especializada pode atuar solicitando a medida protetiva, complementando o pedido que vem da DEAM e ainda estar presente em todas as fases do processo. Uma/um operadora/o do sistema de justiça afirma que o dever da Defensoria Pública é dar os esclarecimentos necessários às mulheres em situação de violência e, ao mencionar essa missão, traz à tona o fato de que dificilmente os céleres prazos estipulados pela LMP são cumpridos na prática.

De acordo com o relato, não é tão comum a Defensoria fazer a solicitação da medida protetiva. Corroborando as falas dos outros atores, a Operadora também afirmou que a principal porta de entrada das medidas protetivas é a delegacia. Contudo, afirmou que em muitos casos a defensoria atua no sentido de complementar esse requerimento de medidas protetivas.

Após a solicitação das medidas, na Delegacia, Defensoria (ou de outras formas), as MPUs são encaminhadas ao Judiciário. No Recife, existem três Varas Especializadas de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a mais recente criada em janeiro de 2016. O encaminhamento dado à solicitação da mulher em situação de violência não vai mudar de acordo com o órgão que remeteu a solicitação (DEAM, Defensoria ou outro), mas sim de acordo com o tipo de medida solicitada. As medidas mais solicitadas são o afastamento do lar e a proibição de contato entre a vítima, seus familiares e suas testemunhas.

Os critérios básicos para a concessão de uma medida protetiva são a avaliação de sua necessidade para o caso específico e de seu caráter de urgência, para prevenir que um mal maior aconteça à vítima. Em regra, a palavra da vítima é o bastante para avaliar o requerimento da

medida, sendo destacado que a vítima tem responsabilidade por suas afirmações, podendo responder pelo crime de denúncia caluniosa contra o agressor caso esteja mentindo.

O critério adotado é a necessidade do pedido, a urgência do pedido, se há um risco na demora de atender aquele pedido a gente atende para evitar o dano efetivo. Quando um homem ameaça uma mulher de morte, se a gente imediatamente não afasta ele de casa e não proíbe ele de se aproximar dela, a gente está pondo ela em risco, deixando que ele possa concretizar o que ele está anunciando. Para evitar que aquilo aconteça, como medida preventiva a gente imediatamente concede a medida protetiva. (Operadoras/es do sistema de justiça)

É interessante perceber que a operadora do sistema de justiça acima demonstrou a existência de um método de trabalho, no que tange à concessão de medidas com base somente na palavra da vítima, que obedece a uma hierarquia valorativa dos danos impostos aos envolvidos. O método utiliza, portanto, as medidas protetivas na perspectiva de direitos da pessoa, direitos da mulher. No caso do deferimento da medida de afastamento do lar, é preciso um mínimo de elementos, como a comprovação se o casal convive, de fato, sob o mesmo teto. Essas provas são atestadas, investigadas pela Delegacia e, em sendo esse o caso, a medida é deferida de pronto. Uma das Operadoras do sistema de justiça aponta que para onde o homem vai não é responsabilidade da Vara Especializada.

Eu costumo fazer sempre assim: a vítima pediu, vou me basear só no pedido da vítima, sim, porque a vítima tem uma grande responsabilidade. Ela pode responder por denúncia caluniosa se ela estiver mentindo, que é um crime grave, então ela tem a responsabilidade de falar a verdade. Mas mesmo assim, tem medidas protetivas que não têm caráter irreversível, ela não prejudica de modo a não poder desmanchar o que fez. Quando eu concedo uma medida que eu posso desmanchar sem praticar danos maiores, então eu não vejo mal nenhum em conceder. Sempre quando vem a medida de não aproximação da vítima, eu concedo, porque não vejo nenhum dano para o direito do suposto agressor que eu proíba ele de se aproximar de uma pessoa que não quer que ele se aproxime dela. (Operadoras/es do sistema de justiça)

A decisão sobre o deferimento ou o indeferimento da medida não é feita na audiência de instrução, mas logo após o recebimento da solicitação. Mas é possível realizar a *audiência de justificação*, na qual a Juíza chama a vítima para ter acesso a maiores detalhes do caso. Tanto a vítima quanto o agressor tomam conhecimento da decisão a respeito da medida protetiva por meio da visita de um oficial de justiça, que notifica a vítima e intima o agressor. Segundo uma das entrevistadas, todas as decisões a respeito de medidas protetivas são comunicadas às delegacias especializadas que a remeteram (no caso, especificamente a DEAM de Recife).

Quanto à competência institucional do Ministério Público no fluxo das medidas, este não atua quando da fase inicial de apreciação da medida protetiva devido ao seu caráter cautelar e liminar.

A ausência do Ministério Público está prevista em lei, porque o nome já diz tudo, é medida protetiva de urgência, não é razoável que o Ministério Público opine, dê um parecer realizando algum requerimento se a substância da medida protetiva é a urgência, é a necessidade de acautelar de imediato a vítima de violência doméstica (Operadoras/es do sistema de justiça).

Sendo assim, o MPPE vai atuar após a decisão. Quando a solicitação da medida protetiva é deferida ou indeferida, o ministério público é notificado e a partir de então pode se manifestar, em caso de discordância, por meio da interposição de recurso. Contudo, os casos de recurso são raros.

(...) porque na Vara de Violência Doméstica e Familiar “x” os critérios para deferimento dessa medida são critérios de cognição muito sumária. Então posso dizer a você, sem medo de errar, que mais de 90% (noventa e nove por cento) das medidas protetivas de urgência solicitadas pelas mulheres vítimas de violência doméstica, tanto na Delegacia como através de advogados diretamente ao Juiz, são deferidas. (Operadoras/es do sistema de justiça)

Ainda assim, quanto a esses 10% de casos para os quais não se aplica a LMP, afirma a Operadora/o que o Ministério Público nunca recorreu das decisões, pois trata-se de casos patentes de ausência de relação que fundamente sua aplicação, ou seja, não são relações domésticas, familiares e/ou de afeto, também, não se relaciona à existência ou não de uma hipossuficiência da mulher na relação. As opiniões das/os entrevistadas/os apontam que há concordância entre o Judiciário e o MPPE quanto aos casos de indeferimento. Em caso de dúvida quanto à natureza da relação ou se aplicável a Lei, espera-se citar o agressor para ouvi-lo e, só depois, apreciar.

Existe ainda a possibilidade de o MPPE solicitar medidas protetivas para a mulher vítima de violência, quando toma ciência do deferimento de outras medidas. Para a Operadora/o, em regra, as medidas deferidas mais comuns são afastamento do lar, proibição de contato e proibição de aproximação. Mas, em casos que as/os operadoras/es considerem necessária outra medida, como suspensão da visitação, chamam a vítima para conversar e em caso de concordância podem fazer de ofício a solicitação da medida ausente do pedido inicial, ou orientá-la a fazer esse requerimento junto à Defensoria.

Ainda quanto ao Ministério Público, uma das/os Operadoras/o do Sistema de Justiça chama atenção para o fato de que existem 6⁹ Varas de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher no estado, mas só um cargo de promotor/a criado, o que significa que o promotor na

⁹ Atualmente, são nove.

função tem dedicação exclusiva e os outros acumulam essa função com o trabalho em outras varas. Essa questão também foi mencionada pela juíza presente na reunião da Câmara Técnica para amenizar as críticas que estavam sendo feitas às suas colegas. Ainda quanto àquele órgão, uma das/operadoras/or afirmou que existe certo descaso institucional com a temática, como se este fosse um problema menos importante do que os outros tantos que o Ministério Público, de forma geral, tem que lidar.

(...) geralmente, a questão da violência doméstica contra a mulher é vista como algo pequeno, de pouco interesse de juízes, promotores e delegados. Essa é a verdade, há um desinteresse. Sem medo de errar, há um preconceito em trabalhar com essa área, em dar a devida importância para uma violência que, para mim, é a mãe de todas as violências.
(Operadoras/es do sistema de justiça)

De todo modo, o Núcleo de Apoio à Mulher do MPPE em PE, coordenado pelo mesmo promotor que atua na promotoria da mulher, desenvolve alguns projetos, dentre eles a criação de um *software*, chamado *Ravena*, para organizar informações relevantes para a formulação de políticas públicas mais eficazes no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher e fortalecer a articulação e comunicação institucional da rede de enfrentamento.

Em toda essa rede, mostrou-se importante o papel da Secretaria da Mulher do Governo do Estado, seja no papel de presidenta da Câmara Técnica de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, seja na articulação dos serviços, alguns de sua competência específica, como o serviço de Abrigamento de mulheres em situação de violência e risco iminente de morte, outros a ela correlata, por meio da Diretoria Geral de Enfrentamento da Violência de Gênero, como a articulação de atores/atrizes da rede, capacitação de Centros de Referência etc.

O atendimento direto às mulheres em situação de violência feita pela Diretoria diz respeito ao serviço de abrigamento, na entrega do aparelho à vítima beneficiária da medida protetiva do monitoramento eletrônico e no apoio ao cadastramento no CIODES.

Essa mulher presta queixa na Delegacia, está em um Centro de Referência ou em uma Vara de Violência contra a Mulher, ela relata a violência que está sofrendo, diz que não pode voltar para casa, que já recebeu várias ameaças de morte, que está com risco iminente de morte. Nosso serviço é ativado, a gente vai buscar essa mulher, leva para uma Casa Abrigo, leva seus filhos, para a partir dali construir uma nova forma de vida para essa mulher. O nosso atendimento direto se dá pelo serviço de abrigamento. A gente também tem um papel fundamental na Patrulha Maria da Penha, no monitoramento eletrônico e também no cadastro do CIODES [Centro Integrado de Operações de Defesa Social], que é outra ação que a gente implementou de janeiro para cá. (Gestoras/es públicos/as)

[...]

A mulher que é cadastrada [no CIODES] recebe uma senha de quatro dígitos. Ao ligar para o 190, se ela se sentir em uma situação de risco, ela liga, dá aquela senha de quatro

dígitos e, automaticamente, é encaminhada uma viatura empenhada com o atendimento para ela. (Gestoras/es públicos/as)

No que diz respeito ao agressor, segundo uma das entrevistadas o que existe na SecMulher-PE é o estímulo para que a CEAPAS – Centro de Apoio às Medidas e Penas Alternativas, ligada à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, realize essa atividade. Ao tempo em que avalia como importante esse trabalho, também acredita ser necessário, inicialmente promover o fortalecimento da vítima.

Ao falar sobre as agressões múltiplas sofridas por mulheres, afirma que a reincidência no Brasil, conforme dados do SINAN é de 40%, sendo de 44% em Pernambuco, ou seja, maior que a média nacional, e aponta as campanhas de conscientização e educação vinculadas intrinsecamente à prevenção dessa reincidência da própria violência contra a mulher. Todo esse fluxo, a fim de ser exitoso, depende da articulação em rede dos órgãos envolvidos. A seguir, aponta-se, a partir da perspectiva das pessoas entrevistadas, como tem se dado essa articulação.

6.1.2 ARTICULAÇÃO EM REDE

A capacidade operacional é a base da implementação de políticas públicas, notadamente na capacidade de coordenação da rede. A habilidade de trabalhar em conjunto para um objetivo comum é um desafio, principalmente quando se trata de órgãos de setores diferentes dentro do aparato estatal, mas que é imprescindível para o êxito dos resultados e metas esperadas, quanto à proteção das mulheres, devendo considerar a partilha de informação, de recursos e, principalmente, na implementação conjuntamente das tarefas atribuídas. (XU WUN, 2014)

Para essa governança compartilhada, o fluxo de comunicação e a gestão de informações é imprescindível, pois cada órgão, para além do andamento das medidas em âmbito interno, faz parte da cadeia de solicitação/apreciação/deferimento (indeferimento)/monitoramento, tendo sua atuação comprometida ou mesmo comprometendo a do outro órgão, caso não disponha das informações precisas, e em tempo hábil, acerca de cada caso que, como se verá no próximo capítulo, envolve riscos prementes, inclusive de morte.

Nesse sentido, um dos exemplos da frouxa articulação na rede entre os órgãos de enfrentamento diz respeito ao fluxo de informação do judiciário para a delegacia, no que diz respeito às medidas que são deferidas. Segundo a informação prestada, todas as decisões a respeito de medidas protetivas são comunicadas às delegacias especializadas que a remeteram (no caso,

especificamente a DEAM de Recife). As Policiais afirmaram não ter esse retorno e que a busca por um protocolo para o acompanhamento da medida estaria atualmente em discussão no âmbito da Câmara Técnica do Pacto pela Vida. Segunda uma das Policiais, até 2010, as delegacias conseguiam consultar pela internet essa informação, por meio de acesso à base de dados do Judiciário e podiam acessar esses dados. Mas esse acesso direto foi interrompido, porque o Judiciário restringiu as informações disponíveis relativas a esse crime, visto que os processos que a ele correspondentes tramitam em segredo de justiça. Atualmente, as Delegacias, segundo as Delegadas, não são comunicadas nem do deferimento nem da ciência do agressor.

Contudo, ficou claro durante a observação realizada na reunião da referida Câmara Técnica que a juíza que participou da reunião é uma espécie de *outlier* dentro do judiciário. Diferente dos colegas, ela prioriza as reuniões e os debates entre a rede, que visam otimizar a atuação de todos os órgãos envolvidos no enfrentamento à violência contra a mulher. Desse modo, é possível que este seja um comportamento adotado somente pela Vara em que ela é a titular.

De todo modo, essa articulação deficitária pode comprometer a proteção das mulheres, sobretudo quando da reincidência das agressões e retorno da mulher à delegacia, não sendo possível, muitas vezes, por parte das Delegadas, conhecer se se trata de um descumprimento de MPU (o que poderia ensejar prisão).

É um dado importante, porque caso a medida não seja cumprida, pode ensejar na prisão do agressor. Mas para isso ela precisa ser deferida e ele precisa ser notificado. Então, a gente encaminha, mas não tem o acompanhamento disso no Judiciário. (Policiais)

No que diz respeito à integração entre Polícia Civil e Polícia Militar, para os casos da LMP, algumas Policiais entrevistadas afirmam que houve evolução, mas, pelas falas das entrevistadas, ainda seriam necessários alguns ajustes, o que reforça a percepção de que um dos maiores desafios para o aumento da eficácia tanto das medidas protetivas, quanto da própria LMP, é uma maior articulação e integração entre os órgãos. Essa integração também se deu em virtude do lançamento Patrulha Maria da Penha, capitaneada pela Polícia Militar e, em sendo uma polícia ostensiva, no caso de flagrante.

Uma/um das/os Policiais entrevistadas/os também aponta como um grande gargalo para maior eficácia das medidas protetivas a falta de articulação. Afirma que houve grandes avanços e que há, também, um projeto de criar sistema de informação única, que possa conjugar, por exemplo, as informações do Judiciário, a respeito do julgamento das Medidas Protetivas e processos julgados, os dados sobre os boletins de ocorrência das Delegacias, as informações sobre o abrigo da SecMulher, a fim de construir o caminho que trilhou a mulher na rede de

atendimento, o que faz coro à necessidade de melhoria no fluxo de informação, para progresso do fluxo geral de andamento das próprias medidas.

6.1.3 IMPRESSÕES SOBRE EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE

Um dos critérios inferidos durante as entrevistas, para se perceber a efetividade das MPU na fala das/os entrevistadas/os, foi a não reincidência do fato gerador da solicitação da medida e, o outro, sobretudo na fala de Operadoras/es de justiça, na prevenção de feminicídios, no contexto da violência.

Uma/um das/os Operadoras/es, inclusive, afirmou que, quanto às agressões múltiplas ou reiteradas, a ideia é mitificada. Que são casos que existem, mas não com tanta frequência quanto se imagina, ainda mais depois que tais casos chegam ao Sistema de Justiça. Chegou a comentar o fato de uma mulher que passou dezenove anos em situação de violência, para poder procurar apoio institucional. Já uma/um das/os Gestores/as afirmou que a mitigação da possibilidade de agressões múltiplas relaciona-se ao monitoramento e fiscalização do cumprimento das MPU, sobre o que se discorrerá no próximo tópico.

Quanto aos homicídios de mulheres no contexto da violência doméstica, segundo informações de uma das/o Operadoras do Sistema de Justiça, dos cerca de 8 (oito) mil processos de uma das Varas de Violência, apenas um resultou em morte e, deixa claro que o erro na avaliação, neste caso, teria sido da Polícia Civil. Esses números embasam sua avaliação absolutamente positiva a respeito da eficácia e da importância das medidas protetivas no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Já as Policiais, em suas falas, apontam a eficiência das MPUs vinculada à hipótese preventiva de outras violências, assim como na possibilidade de o agressor ser preso, o que, para elas, impacta na ideia da impunidade dos crimes cometidos contra a mulher, servindo como freio inibidor de outras futuras condutas delitivas. De um modo geral, a avaliação que as Policiais fazem das medidas protetivas é bastante positiva, especialmente por ter um caráter emergencial e dar uma resposta rápida (pelo menos em teoria) tanto à vítima quanto ao agressor. Contudo, a despeito desse ganho em termos de instrumento formal, na prática alguns ajustes são necessários na opinião das delegadas, especialmente no que tange à **fiscalização da medida**. O monitoramento eletrônico e a patrulha Maria da Penha são percebidos como mecanismos que visam melhorar a fiscalização

e controle da situação da mulher e do agressor, respectivamente, depois e antes do deferimento das medidas.

Eu acredito que [as medidas protetivas de urgência] seja[m] um dos melhores instrumentos da Lei Maria da Penha. Pela praticidade, pela forma simples. Ela tem dois momentos que eu acho que são críticos: um é a compreensão da mulher do que é aquela medida. Porque, muitas vezes, a mulher vem e diz que quer aquela medida, mas não é possível, não é necessária. Depende do policial, da pessoa que recebe a mulher, explicar. O outro [momento crítico] seria como fiscalizar. Já tem essa primeira lacuna entre solicitação e deferimento. Se deferir, quem vai fiscalizar? Até pouco tempo atrás, a própria mulher fiscalizava e voltava à Delegacia para dizer que ele continuava perturbando, continuava indo na casa. (Policiais)

Apesar disso, elas também afirmam, no único ponto de avaliação crítica em seus discursos, que o procedimento de caráter cautelar, o qual exige uma celeridade que na prática esbarra no funcionamento e no tempo da burocracia de todos os órgãos envolvidos.

Deveria ter mais agilidade em alguma coisa que, quando ela viesse na Delegacia, a gente já tivesse, quando a gente chamasse o homem já tivesse. Por exemplo, lesão corporal, são quinze dias para a mulher retornar. Então, em mais ou menos um mês a gente chama o homem. Se em um mês tivesse uma protetiva ele já se assustava. Às vezes, ele não tem isso em mãos. Se a gente tivesse ele já repensava para fazer outra coisa. (Policiais)

[...] imediatamente a gente informa à Delegacia da Mulher, porque como vem de lá o expediente, a gente informa o expediente. Primeiro a gente informa através de ofício, depois a gente passou a informar através de e-mail, porque a Delegacia tem um email funcional e a gente comunica através de email funcional. (Operadoras/es do sistema de justiça)

Por parte de uma das Operadoras, assim como a feita pelas Policiais, a avaliação geral sobre as MPU é bastante positiva. E é intensa a valoração do impacto das medidas para a contenção da violência de gênero.

O processo penal que vira depois, que é o processo do crime que ele teria praticado, vai ser apurado no sentido de puni-lo. Mas a medida tem uma eficiência imediata, porque ela vem solucionar o conflito, tanto que, às vezes, só a medida protetiva resolve a questão. (Operadoras/es do sistema de justiça)

Outra/o das/os Operadoras/es do sistema de justiça entrevistadas/os também faz uma avaliação positiva das medidas protetivas, porque acredita que a existência de uma punição eficaz é capaz de conter não só um crime específico, mas também de dissuadir o cometimento de outros. A perspectiva punitiva ficou mais evidente, em sua fala, que a cultura de prevenção da violência.

Certamente. Se não houvesse a sanção seria uma forma de incentivar a continuidade desse processo e ninguém quer que aconteça. Com certeza, com a punição, com essas medidas, com a publicidade, com o pessoal que está sendo preso, está sendo tolhida a liberdade, certamente é um fator preponderante para a diminuição e erradicação desses casos, no futuro. (Operadoras/o do sistema de justiça)

De outro lado, essa/e mesma/o Operadora/o afirma que o tempo de deferimento como bem aquém da necessidade de proteção urgente da mulher. Segundo ela/e, foi possível, por meio do *software* Ravena, iniciativa do Núcleo da Mulher do MPPE, perceber que o tempo entre o requerimento e o deferimento ou indeferimento da medida protetiva atualmente é de 30 dias.

Lamentavelmente, quase trinta dias. E eu posso dizer que a juíza “x” já tentou resolver o grande nó, **que é a distribuição**. A Delegacia geralmente cumpre o prazo de horas previsto na Lei, mas esse procedimento tem que ir para a distribuição, sofrer um processo burocrático para chegar às mãos da Juíza. Como a distribuição sequer é no mesmo prédio, chega atrasadíssimo à Juíza. (Operadora/o do Sistema de Justiça) (grifos nossos)

Uma das formas apontadas por uma das pessoas entrevistadas para minimizar esse problema foi a ampliação da competência do Ministério Público, nos casos da Lei Maria da Penha, para a realização de audiência do MP e do agressor, sem a presença do juiz, de modo que o MP já oferecesse a pena, a ser homologada pela juíza.

Proposta semelhante, de ampliação de competência para realização de atividade jurisdicional em caráter excepcional, no âmbito das MPU, foi apresentada por meio do Projeto de Lei Complementar 07/2016, de que se falou acima, para permitir que o Delegado de Polícia decida sobre o deferimento ou não das MPU logo após o registro da ocorrência policial. A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) já apresentou Norma Técnica (Nº OS/2016/CONAMP) opinando pela inconstitucionalidade do projeto. Porém, vale aqui refletir, no âmbito da implementação de políticas, que existem conflitos intra e interorganizacionais endêmicos da burocracia, sobretudo numa forma de governança em rede, e os interesses, ambições e tradições de cada órgão (XU WUN, 2013). Ou seja, a mesma argumentação utilizada na Norma Técnica (da possibilidade de mero despacho revogar decisão judicial) também se aplicaria ao Ministério Público, por exemplo. Obviamente, para além de um conflito de interesses internos de órgãos, necessita-se pensar alternativas à morosidade apontada, a fim de atender as principais interessadas na situação: as mulheres em situação de violência.

Em sua avaliação da eficácia da medida protetiva, uma/um das/os operadoras/es demonstrou uma fazer uma reflexão crítica sobre o trabalho da rede de proteção à mulher e as burocracias institucionais dos órgãos que a compõem. Avalia positivamente, reconhece a importância, mas destaca que eficácia depende da capacidade de atender em tempo hábil a demanda solicitada. Apesar do decurso do tempo para apreciação da medida, que pode comprometer sua eficácia, afirma que ainda mais demora o processo criminal, que apura o delito em si contra o agressor, momento em que compartilha que já acompanhou diversos casos que, só com o deferimento da medida protetiva, o agressor “recuou”, não foi reincidente na violência e mudou de postura.

A eficácia é como te disse desde o começo, se a medida é dada em tempo, se consegue chegar em um momento oportuno, ela é eficaz. A eficácia depende, muitas vezes, se a mulher procura a Defensoria ou procura, de alguma forma, algum órgão que faça parte da rede e diz o que está acontecendo. A gente pode chegar a tempo para corrigir o problema. Mas se não houver procura ou se o próprio sistema demorar em dar a medida protetiva, digamos assim, tem esse percurso da Delegacia para a Justiça, da Justiça para o Oficial de Justiça, vai na casa da pessoa, então isso tudo é um tempo, poderia ser um processo mais rápido. Mas, infelizmente, a gente tem essa burocracia. Isso faz com que o agressor saia do local, se esconda. Ela é eficaz, sem dúvida nenhuma. Acho que a medida protetiva foi o que veio de melhor, hoje em dia eu aposto muito na medida protetiva. (Operadoras/es do sistema de justiça)

Por fim, uma/um das gestoras/es afirmou que a efetividade das MPUs, que avaliou de grande importância, está vinculada à capacidade fiscalizatória do Estado, para desincumbir da mulher a responsabilidade por monitorar isso.

Eu posso dizer que a gente tem conseguido fazer esse trabalho [de fiscalização] e é preciso interiorizar. Tanto a Patrulha, que tem só em Caruaru, quanto o monitoramento eletrônico. Porque aí, sim, o Estado vai fazer o seu papel, que não é só de deferir, mas também de fiscalizar o cumprimento. [...] A gente deixa muito na mão da mulher e elas ficam tendo esse peso (Gestoras/es públicos/as)

A seguir, seguem o aprofundamento das impressões das pessoas entrevistadas sobre esse ponto, o monitoramento das medidas protetivas de urgência.

6.1.4 FISCALIZAÇÃO E DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA

Segunda informaram as/os operadoras/es do sistema de justiça, o Judiciário não tem um mecanismo próprio de acompanhamento e fiscalização da medida protetiva, após o seu deferimento. De acordo com a fala de uma das Operadoras de Justiça, é possível perceber que as informações sobre a medida protetiva são repassadas dentro da Câmara Técnica para Enfrentamento da Violência de Gênero Contra a Mulher do Pacto pela Vida (PPV), mas a fiscalização é feita de modo pouco sistemático pela Polícia Militar, com a Patrulha Maria da Penha, e de modo mais efetivo, para os casos mais graves, pela Secretaria da Mulher e pela Secretaria de Ressocialização por meio do Monitoramento eletrônico.

Para os casos que não estão sendo monitorados, mesmo que exista a visita da patrulha, a fiscalização do cumprimento da medida é feita, na prática, pela própria vítima que pode se dirigir aos órgãos que estão mais próximos dela, como a DEAM e a defensoria, para reportar o descumprimento da medida por parte do agressor e solicitar as providências cabíveis.

Porque ele pode descumprir praticando outro crime e ela pode se dirigir diretamente à Vara e conversar com a Defensoria Especializada no Atendimento à Vítima. Se ela for na Delegacia é bom, porque ela vai gerar um outro boletim de ocorrência, que vai ser um documento que ela vai trazer para dar mais base ao que ela está afirmando, que é o descumprimento. Como esse descumprimento pode gerar até uma prisão preventiva é bom que ela venha acompanhada de elementos probatórios. (Operadoras/es do sistema de justiça)

Para o monitoramento, das medidas, dois instrumentos receberam destaque nas entrevistas, a Patrulha Maria da Penha e o Monitoramento Eletrônico. A Patrulha Maria da Penha, na verdade, atua no momento anterior à concessão, numa proteção ostensiva às mulheres que solicitaram medidas. É um projeto recente dentro da PM-PE e estava em execução há um ano, quando da entrevista. Contudo, as/os operadoras/es que fazem parte da rede de proteção à mulher em situação de violência depositam todas bastante esperança nesse projeto para a melhora do acompanhamento das medidas protetivas.

O monitoramento eletrônico para os casos da Lei Maria da Penha é uma ação recente do Governo do Estado de Pernambuco, que tinha menos de um ano de vigência quando da entrevista, e está sob coordenação por duas Secretarias de Estado, a SERES (que cuida do agressor) e a Secretaria da Mulher (que faz o acompanhamento da vítima). Como no caso da Patrulha Maria da Penha, o monitoramento eletrônico aparece nas falas dos informantes ora como um mecanismo de aperfeiçoamento do controle das medidas protetivas, ora como parte do mecanismo de efetividade das Medidas.

Para os casos da LMP, o monitoramento eletrônico funciona da seguinte forma: primeiro, são criados os limites, as áreas de exclusão para que a vítima esteja realmente protegida. Desse modo, a equipe precisa ter o acesso aos dados da vítima, estabelecer os critérios, para então informá-la das regras e treiná-la no uso do equipamento. Só depois do cumprimento dessa etapa é que se poderia abordar o agressor. Mas na prática nem sempre tem acontecido dessa forma, especialmente quando o monitoramento é condição para a liberdade de um réu preso, que já está no final do prazo legal de sua prisão.

Afirma uma/um das gestoras/es que um gargalo enfrentado no início dizia respeito ao tempo de informação da decisão, pois, muitas vezes, o agressor encontrava-se preso, o alvará de soltura, que precisa ser cumprido imediatamente, ordenada a realização do monitoramento eletrônico, mas como ainda não se tinha localizado a mulher, a colocação da tornozeleira era inócua.

O que a gente tem procurado buscar no Judiciário é a possibilidade da informação chegar primeiro para a Secretaria da Mulher, que tem que localizar a vítima, convidá-la, já que

não seria uma convocação, porque ela não é obrigado a isso, entregar o equipamento, fazer o cadastramento para que, depois, a gente possa trabalhar com o agressor. O alvará de soltura é imediato, no caso de réus presos. Se ela expedir o alvará de soltura eu tenho que cumprir imediatamente. (Policiais)

Nesse momento inicial, o monitoramento eletrônico só está sendo aplicado aos casos mais graves com réu preso que está para sair da prisão. Quem decide sobre a necessidade do monitoramento é o judiciário, mas a polícia também pode solicitar.

Via de regra, 70% (setenta por cento) do monitoramento eletrônico tem sido de pessoas que estão presas, que já cumpriram aquele tempo de prisão e a Justiça, em razão da gravidade, tem liberado, mas com monitoramento.

[...]

É um assunto importante que nós não estamos utilizando o monitoramento em qualquer caso. Estamos tentando priorizar os casos em que o agressor é contumaz, reincidente, agressivo, aqueles casos em que o monitoramento eletrônico vem, efetivamente, como uma medida de proteção.

(Gestoras/es públicos/as)

Sendo uma ação bastante complexa, demanda um nível razoável de articulação entre os órgãos envolvidos para que possa ser executada eficazmente. Atualmente, esse é o seu maior desafio. O aprimoramento dessa política pública, de alguma forma, pode gerar, como consequência não pretendida, uma maior articulação entre os entes que fazem parte da rede de proteção à mulher vítima de violência no estado.

Segundo uma/um dos/as gestoras/es, a principal dificuldade atualmente reside nessa padronização dos procedimentos entre os órgãos, pois, em sua opinião, para que o monitoramento funcione é preciso trabalhar com critérios e limites bem definidos. E tais critérios precisam estar especificados nas decisões que preveem o monitoramento do agressor. O monitoramento dos agressores é realizado 24h por dia, em tempo real, e por meio de protocolos estabelecidos. Existe um centro de monitoramento contratado, que é a empresa que presta o serviço. O Protocolo envolve a) envio de sinal vibratório de alerta ou b) solicitação da recaptura. Os plantonistas observam as telas, em caso de descumprimento da medida, reportam ao CEMER, que toma a decisão sobre qual protocolo executar.

Logo, assim é a sequência: i) Centro de Monitoramento: Plantonistas da empresa acompanham em tempo real; ii) 2º Centro de Monitoramento: CEMER – após receber as informações do primeiro centro, tomam a decisão sobre qual o procedimento a ser adotado; iii) 3º Centro de Monitoramento: CIODES (Centro Integrado Operacional de Defesa Social) – sendo a decisão do CEMER pela “recaptura”, passa para o CIODES, que executa a operação.

De todo modo, pondera a/o gestora/o a necessidade de verificar o dolo nos casos de quebra da área de exclusão.

Quando há uma aproximação tenho que verificar se a aproximação é da vítima para com o agressor ou do agressor para com a vítima. Tenho que verificar se aquilo não é um trajeto habitual. [...] O acionamento não se dá, necessariamente, pela violação da área de exclusão da vítima, e, sim, por uma série de análises que a gente faz. (Gestoras/es públicos/as)

Afirma também que, hoje, há 4 (quatro) mil presos sendo monitorados nas modalidades de regime semiaberto, medidas cautelares, prisão domiciliar, sendo que havia, no momento da entrevista, apenas 35 (trinta e cinco) referentes ao caso da Lei Maria da Penha. Nesse período, desde o início do monitoramento, foram realizadas dez prisões de homens que violaram a regra, sendo que não houve nenhum caso de mulher agredida pelo agressor que violou a área de exclusão.

Outro ponto que ainda estava em discussão era em relação à resposta imediata. Segundo informou, em alguns estados que implementam o mecanismo, é necessário informar à Juíza a quebra das regras, para que ela decida sobre a necessidade ou não do recolhimento da pessoa monitorada. Na opinião do gerente, que inicialmente coincidência com a opinião do Judiciário Especializado, uma vez violadas as regras do monitoramento, o homem deveria ser imediatamente recolhido.

Segunda outra/o Gestora/o, também o monitoramento das MPU's é imprescindível para a quebra da reincidência, que fica, muitas vezes, sob incumbência de a própria mulher realizar. Assim, o monitoramento eletrônico vem desvencilhar a mulher desse papel de monitorar, direcionando-o ao Estado. Ainda sobre o rompimento da relação de violência, aposta no fortalecimento da autoestima das mulheres, e da necessidade de resposta eficaz dos órgãos públicos para esse fim.

Quando questionadas sobre os principais mecanismos que poderiam ser acionados para evitar que a situação de violência contra a mulher se repita com a mesma vítima, aparecem nas falas das Policiais questões relativas a políticas públicas educacionais de longo prazo, cujo foco estaria voltado tanto para o empoderamento da mulher, quanto para a conscientização do homem. Não há, porém, no âmbito da Polícia Civil, projetos de longo prazo para trabalhar com essas questões (foram mencionadas palestras para os próprios policiais e para a comunidade, mas todas com caráter mais pontual). E, além disso, é muito nítido o reconhecimento da necessidade de se trabalhar com o agressor e, ao mesmo tempo, o desconforto em defender essa posição e em realizar projetos nesse sentido.

Ainda quanto aos projetos com agressores, uma das/os operadoras/os afirma que, ainda que não seja atribuição do Ministério Público, e tendo em vista que o Núcleo da Mulher do órgão foi criado também com a função de promover capacitação, ela é realizada. Narrou, então, capacitação de pastores da Assembleia de Deus, momento em que apontou a importância, em sua opinião, em atuar também junto aos homens. Assim como nos outros órgãos, não há na Defensoria Pública projetos voltados aos agressores, tampouco às vítimas. Existem iniciativas pontuais, de esclarecimento sobre cidadania em escolas que tocam no tema da violência e da violência de gênero.

Sobre o tema, também opinam as Policiais:

Eu acho que teria que ser uma via de mão dupla. Primeiro, o fortalecimento dessa mulher, tanto em relação ao risco que ela corre, as oportunidades que ela vai ter. Porque um relacionamento, em algumas situações de violência, envolve filhos, dependência financeira, dependência emocional, a própria sobrevivência, que a gente sabe que ninguém vive sem dinheiro. Teria que ver uma política para fortalecer essa mulher, para ela ser independente e romper o ciclo de violência. E outra situação seria também chegar junto a esse agressor. Porque durante todo o tempo, a gente chega para a vítima, a gente empodera a vítima, diz que ela tem direito, que ela deve denunciar, mas aquele agressor continua sem nenhum diálogo. Então, ele só não volta a agredir a mesma mulher se estiver preso, ou ele vai tentar voltar a agredir a mesma mulher ou até se relacionar com outra mulher, que a gente sabe que, às vezes, repete o comportamento. Então, acho que tem que ser uma política mais ampla de atenção integral à mulher, à família, ao agressor. Porque não vai poder dissociar. (Policiais)

Também outra/o operadora/o do sistema de justiça afirma que, para evitar o ciclo de violência contra a mulher é preciso uma política pública preventiva, que problematize o machismo e os papéis de gênero tanto com as mulheres, quanto com os homens. E essa não seria uma tarefa a ser encabeçada pelo Judiciário, que está sobrecarregado com o volume de processos que tem para julgar. Afirma a Operadora que havia, à época da entrevista, cerca de 12 mil processos numa das Varas.

Nós procuramos investir mais em julgar, porque o povo está cobrando muito isso. Cobram isso da gente porque, claro, quem vem ao Judiciário quer uma decisão, quer um julgamento, quer ver a punição do crime, então é nisso que a gente está concentrado hoje. Quando a gente conseguir reduzir esse acervo a números razoáveis, que a gente trabalhe com certo conforto, então lógico que a gente vai também investir em projetos. Sinceramente, eu entendo que isso é um projeto mais para o Executivo, ao Executivo cabe e eles estão fazendo isso. (Operadoras/es do sistema de justiça)

É unânime, dentre as/os entrevistadas/os, a avaliação positiva das medidas protetivas de urgência, enquanto mecanismo existente que pode proteger as mulheres, mitigando riscos e evitando a perpetuação da violência. Porém, essa transformação está condicionada a alguns critérios, inferidos das falas das entrevistadas, como uma maior e mais qualificada articulação da rede, com fluxo de informação imediato (como na comunicação do deferimento entre a Vara que

o concedeu a Delegacia que enviou o pedido; na informação do descumprimento da medida e no caso do monitoramento eletrônico) e diretrizes programáticas comuns assim como na fiscalização constante da medida deferida. Interessante notar que, quando perguntadas sobre que medidas seriam necessárias para modificação mais profunda da situação de violência, todas apontaram para medidas educativas, de formação e prevenção, a exceção de uma/o das/os operadoras/es, que apontou a punição como viés de inibição da impunidade e novas violências.

7. PERCEPÇÃO DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

Neste capítulo, pretende-se apresentar os resultados da segunda fase da pesquisa, momento em que, foram realizadas 14 (catorze) entrevistas com mulheres em situação de violência que solicitaram medidas protetivas. Dessa amostra, 10 (dez) tiveram medidas deferidas e 4 (quatro) tiveram medidas indeferidas. A maioria das mulheres tinha pouca escolaridade (algumas demonstraram um pouco de dificuldade de se expressar, inclusive). Em termos de faixa etária, a amostra foi bem variada: foram entrevistadas mulheres de menos de 30 anos e mulheres com mais de 60 anos.

As entrevistas permitiram apreciar, basicamente, o conhecimento prévio por parte das entrevistadas da existência das MPU, se foi a primeira vez que solicitaram/receberam a MPU, qual(is) o(s) motivo(s) do pedido, o que aconteceu depois de concedida (ou não) a MPU, como ficou sabendo que a MPU foi concedida (ou indeferida), se houve descumprimento, a avaliação pessoal sobre a eficácia da MPU e o sentimento de segurança/proteção, se receberam visita da Patrulha Maria da Penha, se havia filhos (e quantos), como ficou a relação com o denunciado depois da medida, o que poderia ser feito para evitar que a violência se repetisse, se conheciam outras mulheres que também solicitaram e/ou receberam MPU e como avaliam a Rede de Atendimento, além de outras inferências, apontadas abaixo.

Aqui, a percepção das mulheres possui o papel de avaliar como a política pública se saiu na prática, no que diz respeito ao seu principal objetivo, que é conferir proteção eficaz e imediata (urgente) às mulheres em situação de violência, assim como conferir-lhes o sentimento de segurança que lhes permita realizar suas atividades cotidianas em pleno exercício de cidadania e fruição de direitos, inclusive, e principalmente, daqueles outrora ameaçados pela situação de violência. Trata-se do ponto ápice da política pública, cuja implementação irá aferir, de um lado, se o design organizacional e administrativo acoplou a intenção política dos tomadores de decisão

(nesse caso, da própria legislação que prevê as MPU, a Lei Maria da Penha) com a ação administrativa e, de outro, se a realidade que se pretendia transformar (situação de risco e violação existente ou iminente) foi de fato modificada (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013). Porém, ainda que intente aferir, a partir da percepção das mulheres, o resultado no que tange ao sentimento de segurança que sentiram (ou não), encontra-se no bojo da avaliação de implementação, não esgotando os aspectos necessários a uma futura e necessária avaliação de resultado.

De todo modo, para compreender esse processo, inicia-se pela apresentação do conhecimento prévio, por parte das mulheres, da existência das MPU. Na análise dos resultados das entrevistas, vê-se que a maioria das mulheres entrevistadas não sabia da existência das medidas protetivas, até procurarem a DEAM, ou algum outro órgão da rede de proteção à mulher em situação de violência. O Centro de Referência Clarice Lispector foi bastante citado, como um lugar de conhecimento das medidas protetivas e dos direitos, pois o recrutamento para as entrevistas foi feito lá, o que não diminui nem impacta negativamente o valor do trabalho realizado naquele espaço (GHIRINGHELLI, 2014).

Eu tomei conhecimento porque o meu genro me bateu física e moralmente em 2009 e eu abri um processo contra ele. Quando cheguei na delegacia da mulher tem aquele número 180, a gente fica sabendo que a lei Maria da Penha abrange cinco itens: pressão psicológica, sexo forçado, agressão física, moral e patrimonial. Então eu abri o processo contra ele e vim para uma vara de violência doméstica, fui ouvida, eles também foram ouvidos pela assistente social, mas o conflito que existe entre nós, na verdade, é a casa. (Entrevistada 3)

As mulheres tomam a decisão de ir à delegacia por motivos variados, às vezes é a evolução da violência (quando há uma agressão física); às vezes alguém encoraja (um parente, uma amiga) e outras vezes alguém encaminha para o Clarice Lispector e depois de serem atendidas lá, elas decidem procurar a polícia. Ainda que não existe um padrão nesse sentido, pois depende da trajetória pessoal de cada mulher, é possível citar os tipos de violência em geral que motivaram o pedido: agressões verbais, psicológicas, físicas, realizadas em casa e/ou no trabalho, intimidações e ameaças de morte, inclusive com arma de fogo e faca, contra si e/ou filhos, violência patrimonial (geralmente em torno da casa onde vive o casal), ciúme, não aceitação de separação, tortura (banho gelado de surpresa de madrugada p. ex.), imposição de abortamento etc.

Antes da gente casar eu fiquei grávida dele, com 17 anos, meus pais não sabiam [...] ele não quis porque ele dizia que ia atrasar a vida dele, então ele pagou para eu tirar essa criança. E eu fiz o que ele me pediu, fiz exame, tive o resultado para confirmar, depois eu fui até uma farmácia para ver se tinha remédio abortivo, mas eles não vendiam, principalmente para menor [de idade]. Mas aí no colégio que eu estudava as meninas me ensinaram a ir na Estrada de Belém, elas conheciam um pessoal de farmácia que conhecia isso tudo. A gente comprou e eu consegui abortar, quase morri por causa disso. Minha

mãe não soube, até porque a gente era evangélico e isso não pode, mas ele não quis. Depois de um ano e pouco de casados eu fiquei grávida, aí eu tive medo de dizer para ele devido àquela primeira reação da minha outra gravidez, [...] só que quando tive três meses não tinha mais como esconder [...] ele já estava estranho de novo, foi quando ele começou a dizer que queria que eu tirasse a criança de novo, daí eu disse que não. [...]ele queria fazer novamente o que ele já tinha feito com a minha filha. (Entrevistada 13)

Na maioria dos casos, é a primeira vez que a medida protetiva, um direito que não sabiam que tinham, é solicitada. Dentre elas, uma era idosa, e tentara, inicialmente, a concessão da proteção via Estatuto do Idoso sendo que, ao não ter conseguido, solicitou (e conseguiu) pela Lei Maria da Penha (Entrevistada 12) e outra já havia prestado queixa antes mesmo da Lei Maria da Penha, após anos de agressão (Entrevistada 9). Alguns relacionamentos duraram décadas (duas, mais de três décadas), mas há relacionamentos de dezessete, catorze anos e menos.

A notificação da mulher do deferimento ou indeferimento da medida é feita pelo oficial de justiça, mas nem sempre, especialmente nos casos de indeferimento, elas entendem o teor das decisões. Quando isso acontece, recorrem à delegacia especializada, à defensoria ou ao Clarice Lispector – que são os órgãos mais acessíveis por assim dizer - para receber maiores explicações. Por exemplo, houve o caso de uma entrevistada que teve a medida indeferida, mas durante a entrevista se comportou como se a decisão não tivesse sido tomada ainda, evidenciando a sua dificuldade em compreender o procedimento (GHIRINGHELLI, 2014). De fato, a maior parte ficou sabendo da concessão da MPU pela comunicação do Clarice Lispector, mas algumas o souberam por intimação da Vara, em casa e outras por terem ido pessoalmente ao próprio Clarice, à Vara ou à Delegacia.

O tempo entre o requerimento da medida e a sua apreciação é variável (6 meses, 4 meses, 2 meses, 15 dias etc, sendo esta última a mais rapidamente deferida entre as entrevistadas), mas não acontece em menos de um mês, o que confirma a previsão feita pelos agentes de política pública.

Acho que um mês e meio atrás eu dei entrada. Que eu recebi faz mais ou menos um mês. (Entrevistada 9)

No meu caso foram seis meses, eu entrei em dezembro, saiu agora em junho. Essa espera foi muito angustiante, e eu tive que sair da minha casa, tive que me esconder. (Entrevistada 14)

Quanto ao descumprimento, dentre os 10 (dez) casos em que as medidas foram deferidas, em 6 (seis) não houve descumprimento, sendo que, dos 4 (quatro) em que houve, um dos agressores recebeu a tornozeleira eletrônica, mas não chegou a ser preso, outro, foi preso uma primeira vez, na sequência solto com tornozeleira eletrônica, e preso novamente por descumprimento e, em um terceiro caso, cuja medida era afastamento do lar, a própria mulher consentiu a quebra da medida, sob o argumento de que precisava que o marido voltasse para a casa pois não tinha condições financeiras de subsistência.

[o descumprimento da medida] foi admitido por mim, eu dei consentimento que ele entrasse em casa, porque eu não ia morrer de fome. Teve dias que ele não estava em casa que a minha vizinha levava [comida] para mim. (Entrevistada 9)

A independência econômica e a presença de rede de apoio (familiares e amigos) parecem ser variáveis importantes consideradas na ruptura do ciclo de violência. No caso da Entrevistada 9, com depoimento transcrito acima, por exemplo, além de ter consentido a quebra da medida, há histórico de reiteradas queixas, e respectivas retiradas, mesmo antes da Lei Maria da Penha, o que significa anos de tentativa de romper o ciclo da violência, sem êxito. No mesmo caso, não se possuía rede de apoio familiar, e havia um recorrente estado de fragilidade e instabilidade psíquica e depressão:

minha família não podia saber de nada, porque é sempre ‘mulher sem vergonha’, ‘safada’, ‘apanha porque quer’, ninguém vê pelo lado do sofrimento, ninguém vê pelo lado da necessidade. ‘Meu ouvido não é pinico’, já ouvi isso muitas vezes. (Entrevistada 9)

A Entrevistada 14 apontou também o forte processo de culpabilização após a realização da queixa e a solicitação da MPU:

Foi muito doloroso todo esse processo para mim. Uma coisa que eu nunca pensei que pudesse acontecer comigo é o sentimento de culpa depois que a gente presta queixa, é horrível se você não tiver um respaldo psicológico. É por isso que muitas mulheres prestam queixas e depois recuam, porque é afetado o emocional. O sentimento de culpa de ter que denunciar alguém que a gente ama tanto, embora sabendo racionalmente que ele é que não está sendo bom para a gente, a gente está sendo forçada a se defender, porque é uma defesa nossa. (Entrevistada 14)

A existência de renda própria pareceu facilitar a independência em um dos casos (Entrevistada 10) e a possibilidade de contar com uma rede de apoio (amigos e familiares) também parece ter facilitado a tomada de decisão e a reestruturação nos casos das Entrevistadas 11 e 13.

Quanto ao que se sucedeu após o pedido das medidas, ao menos nove tiveram alguma mudança substancial na situação, sendo a maior parte referente à separação e à saída do denunciado de casa. Em quatro casos, houve piora nas agressões, sendo que, um deles culminou com a prisão do agressor.

A sensação de segurança não está diretamente relacionada à concessão da medida, mas claro que quando o Sistema de Justiça funciona em tempo razoável, a sensação de segurança da mulher aumenta. Às vezes, quando a notificação da concessão da medida chega, a mulher sente-se amparada, mas se o agressor arruma meios para driblar e continuar ameaçando, sem uma punição rápida, essa sensação de segurança se esvai. Os casos de descumprimento são bastante comuns.

Afora isso, há os casos – especialmente os de afastamento do lar – em que o agressor fica rondando e, portanto, descumprindo a medida, mas a própria vítima, por conta dos filhos, opta por não denunciar, porque não quer que ele vá preso. Então, acaba optando por permanecer com medo

e sensação de insegurança. De fato, o que vai determinar a sensação de segurança da mulher, e sua percepção de que a medida está funcionando, **é o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento da medida**. Nos casos em que ela tem que fazer essa fiscalização e a resposta demora a ser dada, a sensação de segurança é reduzida. Ou seja, a mulher sente-se mais segura tão mais rápida seja a resposta do Estado e mais constante a fiscalização do cumprimento da medida.

A despeito das críticas, nenhuma das mulheres invalida a existência do instrumento. Todas avaliaram como positiva a existência das medidas protetivas, só demandam mais eficácia e rapidez ao serem contempladas por ela, quando acham que o seu direito foi negligenciado (nos casos de indeferimento).

Eu me senti protegida, até porque não foi só um papel que foi entregue e deixaram para lá. A viatura da Lei Maria da Penha já foi na minha casa averiguar se ele estava perseguindo, se ele estava incomodando. (Entrevistada 9)

Senti melhor do que se não fosse nada. Mandeí dar o recado a ele: se ele se aproximasse de mim ele ia ser preso. Podia ser até um vizinho, era só chamar a polícia que ele ia ser preso. Aí ele se afastou mais. Essa semana ele chegou lá no portão, abriu, olhou não sei o que lá... eu sinto protegida, mas saio preocupada. Para a academia mesmo eu vou com outra menina. Já teve dia que ele acompanhou, veio atrás correndo e as meninas pequeninhas avisam: “tia, tia, já vem ele ali”, com medo que ele pudesse fazer alguma coisa. Ele quer conversar, mas não tem conversa, não. (Entrevistada 6)

Muito mal. Muito desprotegida, eu tenho muito medo dele (Entrevistada 3)

Algumas das entrevistadas receberam a visita da Patrulha Maria da Penha. De acordo com seus relatos, as visitas não são sistemáticas, mas pontuais. Foram visitadas uma vez apenas. Durante a visita, os policiais perguntam às vítimas e aos seus familiares o que estaria acontecendo, se o agressor estava descumprindo a medida etc. Mas, em vários casos, eles realizam a patrulha mesmo sem a vítima estar presente no domicílio.

Eu não estava lá, eu estava trabalhando, mas a minha mãe recebeu e eles perguntaram exatamente isso: como estava o relacionamento, se ainda estava havendo perseguição ou ligações. Minha mãe falou a verdade, que até agora ele não tentou nada. (Entrevistada 9)

Recebi na casa da minha irmã. Eu não cheguei a falar, porque eu não estava no local, eu estava trabalhando. Então eu passei um tempo na casa da minha irmã, eles foram duas vezes. (...) (Entrevistada 8)

Segundo os relatos, infere-se que, para as mulheres que estão ou estiveram em situação de vulnerabilidade e de violência as medidas devem ser mais rápidas e mais duras, para que o ciclo de violência seja interrompido. O bom atendimento e a resposta célere ajudam a empoderar essas mulheres e as encoraja a seguir provocando as agências governamentais quando for preciso, para

garantir os seus direitos. Em suas falas, dificilmente aparece uma resposta preocupada com políticas preventivas de longo prazo, o que elas demandam é a resolução rápida e imediata dos problemas que estão enfrentando, e que foram comunicados ao Estado, principalmente pelo canal da Delegacia da Mulher.

Aqui, aparece com notoriedade que o desafio para a/o formuladora/o da política pública é encontrar mecanismos capazes de reduzir o tempo e a burocracia institucionais, para de alguma forma equilibrar o tempo da resposta, com a necessidade de urgência da demanda.

Em geral, eu acho importante a questão de ter corrido atrás de nossos direitos, que é atrás da medida protetiva e, se for preciso, continuar. Continuar dizendo o que está acontecendo, porque no momento que foi pedida a medida protetiva e eu aceito que ele me afronte e faça alguma coisa sem que eu comunique, então foi em vão. Como eu posso evitar ser ameaçada por ele, já ligar, comunicar, assim é que eu vejo uma forma de prevenir que tudo se repita. Hoje eu tenho a quem recorrer, antes não. (Entrevistada 9)

Ele vai retirar o monitoramento agora em setembro. Eu acho que deveria ter sempre o acompanhamento da polícia em relação a isso, menos por um tempo, até ver até que ponto ele se acalmou, se ele realmente se acalmou. Porque ele não liga, porque sabe que aquilo não é algo sério. O que ele não achou sério com relação ao documento da medida protetiva, ele está achando sério agora, porque ele está vendo que realmente acontece monitoramento eletrônico, porque eu não sabia que existia. (Entrevistada 8)

Em geral, a avaliação que as mulheres fazem da rede é positiva. Mesmo as que tiveram medidas indeferidas acabam tendo uma boa impressão, principalmente por conta da acolhida que receberam no Centro de Referência Clarice Lispector. Contudo, existem queixas relativas aos outros órgãos.

Até agora eu recebi resposta imediata até onde eu fui e fui bem recebida. Até agora não tenho o que reclamar. (Entrevistada 9)

Para falar a verdade, o único lugar onde eu realmente tive assistência humana foi aqui, no Clarice Lispector, porque ali na vara eu não obtive nenhum resultado, porque a medida foi indeferida. Fui na GPCA para falar sobre a minha neta e a delegada foi super grosseira comigo. Eu nem sabia que existia essa Patrulha Maria da Penha. (Entrevistada 3)

É bom, mas eu acho que poderiam se empenhar mais. Toda vez que eu venho pra cá eu digo o que acontece, o que já aconteceu. Eu ligo dizendo que ele está atrás de mim, ligo dizendo que ele está na creche esperando, eu já mostrei tudo já[...] Aí eu fico pensando assim: “Poxa, só vão prestar atenção mesmo no meu caso quando ele me matar.” (Entrevistada 8)

Ao avaliar a Rede, também foram várias as menções à DEAM, sendo que essa é, de fato, a principal porta de entrada no serviço. Aqui, as opiniões divergem: “Nada mudou na minha vida, absolutamente nada, para mim é um papel. Eu acho que na delegacia deveria ter pessoas mais qualificadas, mais educadas, não tem um copo para você beber água” (Entrevistada 9) e “É difícil porque as pessoas não confiam na Polícia. Agora, aqui [no Centro de Referência Clarice Lispector]

eu tô feliz. O psicólogo me acompanhou, a advogada também, eu fui muito bem atendida, ouvida, tudo fizeram por mim” (Entrevistada 10). Sendo que houve também opinião contrária “tanto na primeira quanto na segunda [vez] me atenderam muito bem na delegacia.” (Entrevistada 13) e “Na delegacia da mulher eu me senti ouvida e no Clarice Lispector eu me senti acolhida (Entrevistada 14).

Ainda que não tenha havido uma perspectiva de percepção psicológica das entrevistas, é comum observar o abalo emocional de muitas mulheres ao responderem às perguntas. Menções a sentimentos de culpa, remorso, necessidades materiais e mesmo lágrimas durante algumas narrativas apontaram para calos emocionais decorrentes das violências vividas e para uma autoestima fragilizada. Como dito, não houve intenção nem condução das entrevistas de modo a captar esse tipo de aspecto, a ponto de se perceber se as mulheres encontravam-se com a autoestima fragilizada pelo que viveram, ou se viveram a violência porque, antes, estavam com uma baixa autoestima. O fato é que, não por acaso o Centro de Referência Clarice Lispector foi tão elogiado e noticiado como um local de **acolhimento**.

Como dito acima, mais que o próprio deferimento, o sentimento de segurança das mulheres vincula-se à continuidade de fiscalização e monitoramento da medida. Em um caso (no Clarice) ou em outro (monitoramento constante por parte dos órgãos), infere-se a necessidade de acompanhamento da própria mulher. No primeiro caso, pela necessidade de reestruturação psicológica e da autoestima e, no outro, pelo sentimento de proteção para seguirem, livres de violência, suas próprias vidas.

No Anexo 4, encontra-se o quadro-resumo das considerações feitas pelas mulheres entrevistadas.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o acima exposto, percebe-se que, dentre quase (poucos) trinta anos de cidadania feminina no Brasil que, enquanto igualdade formal de direitos entre homens e mulheres conseguida apenas quando da Constituição Federal de 1988, foi nos últimos dez anos que se estruturou uma política nacional (e estadual) de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. A política mostrou-se, ao mesmo tempo, com aspectos generalizantes nacionais e intentou capilarizar-se, por meio de agências municipais de políticas para as mulheres, enquanto

instituições catalizadoras da articulação para movimentação e instauração da Rede de Enfrentamento à violência em âmbito municipal.

Foi também intensa a produção acadêmica e de documentos governamentais a fim de nortear a consecução da política de gênero, acompanhado da influência e pressão do movimento feminista, cujos pleitos reverberaram na agenda de gênero levada à cabo pelo Estado. O feminismo na esfera de governo, no entanto, ainda esbarra numa estrutura patriarcal que o próprio Estado reflete e com base no qual está estruturado. Principalmente em tempos de crise, quando, neste momento, no Poder Executivo Federal, a política nacional de mulheres foi relegada a um plano abaixo do que se encontrava antes, faz-se mister avaliar como o planejamento do atual governo irá (e se o fará) conciliar as demandas apresentadas na 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, acontecida em 2016.

De outro lado, no Estado de Pernambuco, a pauta específica da Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres tem a possibilidade, ao menos no que tange à demanda e necessidade histórica, de contar com uma avaliação de impacto e efetividade, pelo fim de previsão de vigor do primeiro Plano Estadual para Punir, Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher no estado.

Nesse contexto, esse trabalho intentou contribuir pontualmente para a futura avaliação de resultado que (espera-se) se fará dessa política pública. Assim, no que diz respeito especificamente às medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha, tanto a partir das entrevistas com agentes públicas/os quanto com as mulheres que demandaram o encaminhamento de seu caso pelo sistema de segurança pública e justiça criminal, parecem ser inegáveis os avanços que a previsão das medidas protetivas de urgência trouxeram ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Isso foi consenso entre operadoras/es da política e, também, entre as mulheres que as demandaram.

Ao mesmo tempo, fica clara também a necessidade de ajustes, considerando-se que os maiores gargalos a serem superados, quais sejam, a premente necessidade de uma maior, mais ampla e mais qualificada articulação entre os membros da rede de proteção à mulher, a superação de problemas operacionais na distribuição dos processos das MPU, uma mais ampla fiscalização e monitoramento das medidas e uma maior celeridade entre o requerimento da medida protetiva e sua apreciação pelo Poder Judiciário, sendo que este último ponto foi a maior entre as críticas realizadas pelas usuárias da política.

Considera-se como um indicador positivo o fato de que, a despeito das críticas, a maioria das mulheres entrevistadas recomendaria a utilização dos serviços a conhecidas que estejam

passando por um problema semelhante. Ao mesmo tempo, a maioria avalia positivamente a Rede de Enfrentamento, no que concerne ao atendimento recebido. Nenhuma das mulheres invalida a existência do instrumento, mas questionam sua eficácia, reclamam maior rapidez, ou se sentem injustiçadas por não terem tido sua demanda de proteção atendida, no caso daquelas que tiveram as medidas indeferidas. Quanto à celeridade, apesar da previsão legal, na prática a apreciação esbarra no funcionamento e no tempo da burocracia de todos os órgãos envolvidos. O tempo entre o requerimento da medida e a sua apreciação é variável, mas, pelo que se constatou, dificilmente acontece em menos de um mês.

Outra questão relevante na análise diz respeito ao fato de que uma parte considerável das mulheres que procuram atendimento na delegacia de polícia possui baixa escolaridade e estão, inclusive, em situação de vulnerabilidade social mais complexa. A maioria não dispõe de informações precisas sobre os mecanismos de proteção e as etapas do processo, motivo pelo qual é necessário que haja um trabalho de conscientização sobre seus direitos e os mecanismos jurídicos de proteção, a fim de que possam exercer seus direitos de cidadã frente ao sistema de segurança pública e justiça criminal, momento em que, consciente, estará apta a exercer papel ativo nas decisões que impactarão sua vida quanto à violência que denunciam.

No que diz respeito à frágil articulação entre as instituições que compõem a Rede de Atendimento, muito da dificuldade apontada deve-se à ausência de um fluxo contínuo de comunicação interna, de compartilhamento da base de dados com que trabalham, muito embora, inevitavelmente, digam respeito às mesmas beneficiárias. Como apontado pelas Policiais, por exemplo, houve um tempo em que as DEAM podiam acessar e acompanhar os deferimentos das medidas, o que foi obstado pela restrição do Judiciário aos casos, antes disponíveis na internet, vez que correspondem a segredo de justiça. Uma das gestoras públicas aponta para uma iniciativa de integração de bases de dados, ainda não consolidada. Ainda segundo as Policiais, um protocolo para o acompanhamento da medida estaria atualmente em discussão no âmbito da Câmara Técnica do PPV.

O óbice ao acesso à justiça por parte das mulheres ocorre, quanto às limitações da rede, ainda, na ausência de promotoras designadas especificamente para as varas de violência, pois, como apontado por uma/um das/os operadoras/es de justiça entrevistado, há apenas um cargo de promotor, sendo que há nove varas especializadas de combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher no estado, de modo que os outros acumulam a função com atuação em outras

varas. O mesmo acontece quanto à Defensoria Pública, que também necessita de mais designações para fazer frente a demanda.

Ainda que a maior demanda de MPU se dê a partir das delegacias de mulheres, toda a rede é responsável pela garantia do direito a ter seu pleito apreciado e, quando deferido, efetivado. Ressalta-se, portanto, tanto dos discursos das agentes públicas quanto das mulheres, a necessidade de monitoramento mais constante do cumprimento das medidas, o que se relaciona diretamente com o sentimento de segurança que as mulheres demandantes apresentam.

Ou seja, para o âmbito da implementação das políticas públicas, foi possível identificarem-se diversos gargalos, cuja correção ampliaria, de um lado, a proteção das mulheres e, de outro, o sentimento de segurança por elas apresentado.

Agora, considerando o movimento contra hegemônico de uma política de enfrentamento à desigualdade de gênero na sociedade, que cava no seio do próprio Estado o fim da estrutura de poder que o gerou, é imprescindível continuar a avaliação, com os demais aspectos qualitativos e quantitativos da análise, principalmente no interior do estado de Pernambuco. Ainda que seja necessário o aprofundamento em outras pesquisas, observa-se a possibilidade, no âmbito das políticas públicas, de construção de redes integradas de políticas de violência, para capilarizar os serviços, nos moldes do que acontece no Sistema Único de Saúde ou mesmo a constituição de consórcios de municípios para construir e manter Centro de Referências regionais de atendimento às mulheres em situação de violência.

Em momentos de crise política e golpe institucional, é necessário resgatar a inspiração para repensar as estruturas de poder, além de novos formatos de políticas públicas, o que passa pelo delineamento de outras formas de gestão pública participativa, integrada, plural, e audaciosa, que permitirá refundar e fortalecer a política de gênero sob uma base popular e democrática mas, sobretudo, que beberá na fonte (e sob a pressão) daquelas que merecem e reivindicam uma vida livre.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Víctor. "Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso "Campo Algodonero" en la Corte Interamericana de Derechos Humanos." *Anuario de Derechos Humanos* 6 (2010): pág-167.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CELMER, Elisa Girotti. Violência de gênero, produção legislativa e discurso punitivo: uma análise da LEI Nº 11.340/2006. *Boletim IBCCRIM*, n. 170, p. 12-13, janeiro, 2007.

_____. A aplicação de medidas protetivas para mulheres em situação de violência nas cidades de Porto Alegre-RS, Belo Horizonte-MG e Recife-PE. SENASP, 2014

_____. et. al. Aplicação de medidas protetivas para mulheres em situação de violência nas cidades de Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG) e Recife (PE). In: PARECHI, Ana Carolina Cambreses et. al. (Orgs.). *Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública*. Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília0DF, 2016

BELLOQUE, J. G., Da Assistência Judiciária. In: CAMPOS, Carmen Hein de (Org.). *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico feminista*. LumenIures, 2011, pp.337-346

BOURDIEU, Pierre. A dominação masculina. In: *A dominação masculina*. Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília,DF, 2005

_____. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Governo Federal. Brasília, DF, 2008

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres*. Brasília, DF, 2011

_____. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015*. Brasília, 2013

_____. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, 2011

_____. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, 2011

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 57, n. 5, 2004, p. 611-4

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar – artigo 9º. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 233-246.

CIRNE, Mirla; GURGEL, Telma. Feminismo, Estado e políticas públicas: desafios em tempos neoliberais para a autonomia das mulheres. *Revista SER Social*, v. 10, n. 22, p. 69-96, 2009.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista do Serviço Público*, Ano 49, n.2, p. 103- 124, Abr-Jun 1998.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993,

DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, p. 165-185, 2008.

DIAS, Maria Berenice. A Lei Maria da Penha na Justiça. Disponível em: [http://www.mariaberenice.com.br/uploads/17 - a lei maria da penha na justi%EA7a.pdf](http://www.mariaberenice.com.br/uploads/17_-_a_lei_maria_da_penha_na_justi%EA7a.pdf). Acesso em 08 de Agosto de 2016

DINIZ, Débora e GUMIERI, Sinara. Violência contra as mulheres, um comentário. Compromisso e Atitude. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/violencia-contra-as-mulheres-um-comentario-por-debora-diniz-e-sinara-gumieri/>. Acesso em 16 de Dezembro de 2015

FACCHI, Alejandra. El pensamiento feminista sobre el Derecho. Um recorrido desde Carol Gilligan a Tove Stang Dahl. Academia, Revista sobre enseñanza Del Derecho de Buenos Aires. pp. 27-47, 2005

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. Estudos Feministas, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.

GOMES, Ana Paula Portella. Como morre uma mulher? Configurações da violência letal contra mulheres em Pernambuco. 2014. 393 folhas. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 12 de Dezembro de 2014.

DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, n. 66, p. 165-185, 2008.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral. Trad. Francisco G. Heidemann. RJ: Elsevier, 2013.

JARAMILLO, Isabel Cristin. La Crítica Feminista AL Derecho. In: WEST, Robin. Género y Teoría General Del Derecho. Bogotá, Universidad de los Andes, 2000 (Colección Nuevo Pensamiento Jurídico), PP. 25

DE LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; DE AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. Editora Contexto, São Paulo: 2014

LARRAURI, Elena. Mujeres y Sistema Penal: violencia doméstica. 2008.

LAVIGNE, Rosane M. Reis , PERLINGEIRO, Cecilia. **Das medidas protetivas de urgência – artigos 18 a 21**. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pp. 289-305

LÖWY, Michael. O golpe de Estado de 2016 no Brasil. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/05/17/michael-lowy-o-golpe-de-estado-de-2016-no-brasil/> Acesso em 06 de Agosto de 2016

LOVENDUSKI, Joni. State feminism and women's movements. West European Politics, v. 31, n. 1-2, p. 169-194, 2008.

OLSEN, Frances. El sexo Del Derecho. In: RUIZ, Alicia (Org.). Identidad femenina y discurso jurídico. Buenos Aires, Biblos: 2000, PP. 25-43

OLIVEIRA, Adelaide Suely de. Reconstituindo histórias sobre o feminismo brasileiro na esfera de governo: um olhar sobre as décadas de 1970 e 1980. 111 páginas. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. 2015

PASINATO, Wânia. Violência contra a mulher: segurança e justiça. In: DE LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; DE AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Crime, Polícia e Justiça no Brasil. Editora Contexto, 2012. PP. 279

PIRES, Amom Albernaz. A opção legislativa pela política criminal extrapenal e a natureza jurídica das medidas protetivas da Lei Maria da Penha. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília**, v. 1, n. 5, p. 121-168, 2011.

PULEO, Alicia H. Filosofia e gênero: da memória do passado ao projeto de futuro. In GODINHO, Tatau e SILVEIRA, Maria Lúcia da (orgs). Políticas públicas e igualdade de gênero. São Paulo:2004, Coordenadoria Especial da Mulher da Prefeitura de São Paulo, pp. 13-35

MEDEIROS, Carolina S. L. Q.; MELLO, Marília M. P. O simbolismo da Lei "Maria da Penha" no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. In: João Paulo Allain Teixeira; Louise Dantas de Andrade (Orgs.). Jurisdição, Processo e Direitos Humanos. Recife: APPODI, 2014.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012, p. 1274

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 399-431, Aug. 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2012000200004&lng=en&nrm=iso Acesso em 05 de Fevereiro de 2016

SAFFIOTI, Heleieth IB. Violência doméstica ou a lógica do galinheiro. Violência em debate, p. 39-57, 1997.

SANTOS, Cecília MacDowell e IZUMINO, Wânia Pasinato. Violência contra as Mulheres e Violência de Gênero: Notas sobre Estudos Feministas no Brasil. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe 16.1 (2014).

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 89, p. 153-170, 2010.

SARA, Roberto. (Des) Igualdade estructural. Em Derecho y Humanidades. Facultad de Derecho de La Universidad de Chile. No 11, 2005, PP. 125-126

SECRETARIA DA MULHER. Plano Estadual para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres. 2007-2016. Governo do Estado de Pernambuco. Recife, 2008

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. Tradução: Christiane Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila. 1990.

SILVA, Maria Wedja Martins. Monitoramento eletrônico aplicado à lei maria da penha: uma análise da experiência em Pernambuco. 114 páginas. Monografia de Especialização – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014

SIMIONI, Fabiane e CRUZ, Rúbia Abs da. Da violência doméstica e familiar – artigo 5º In: CAMPOS, Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/02/2_artigo-5.pdf Acesso em 17 de Janeiro de 2016

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2015, Homicídio de Mulheres no Brasil [...] Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2015/11/MapaViolencia_2015_homicidiodemulheres.pdf Acesso em 17

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Gender Gap Report 2015. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GGGR2015/cover.pdf> Acesso em 09 de Agosto de 2016

WU, Xun et al. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. ENAP, Brasília: 2014.

Política de atenção à saúde materno-infantil em Pernambuco: Avaliando resultados a partir da percepção das usuárias do Programa Mãe Coruja Pernambucana

Michelle Vieira Fernandez. Doutora em Ciência Política. Professora e pesquisadora no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. E-mail: michelle.vfernandez@gmail.com.

Virginia Holanda. Mestra em Políticas Públicas. Gerente de monitoramento do Programa Mãe Coruja na Secretaria de Saúde de Pernambuco. E-mail: vimahol@gmail.com

Resumo

Este artigo trata de avaliar uma política de atenção à saúde materno-infantil em Pernambuco: o Programa Mãe Coruja Pernambucana. Há mais de duas décadas na América Latina existe a preocupação em construir sistemas voltados ao monitoramento e avaliação das políticas públicas. Com o avanço das discussões democráticas, surge a necessidade de modificar os pontos de vista predominantes em torno da avaliação de políticas e passar a colocar o cidadão, ou usuário, em um lugar privilegiado nesse processo por meio da avaliação participativa. Dentro do escopo da avaliação participativa, podemos encontrar práticas avaliativas a partir da perspectiva dos usuários dos serviços públicos. Nessa perspectiva teórica, e a partir da percepção das usuárias em 11 municípios situados no Sertão do Araripe, foi realizada uma pesquisa descritiva, com levantamento de dados através da realização de entrevista com 140 mulheres cadastradas no programa entre 2010 e 2014. Foi apresentado o alcance do programa por meio das percepções das mulheres em torno de quatro temas: atividades educativas, atividades de qualificação profissional, atividades de segurança alimentar e benefícios gerais atribuídos ao programa. A partir dos dados coletados, observou-se que o alcance do objetivo principal do programa, e não os benefícios decorrentes dos objetivos secundários, foram pontuados pelas usuárias.

Palavras-Chave: Política Pública; Política De Saúde; Avaliação De Políticas Públicas; Políticas Para Mulheres; Maternidade.

Abstract

This paper tries to evaluate a maternal and child health care policy health care in Pernambuco: the Mãe Coruja Pernambucana program. For over two decades in Latin America there has been a concern to build systems for monitoring and evaluating public policies. With the advancement of democratic discussions, the need arises to change the prevailing viewpoints around policy evaluation and move the citizen, or user, into a privileged place in this process through participatory evaluation. Within the scope of participatory evaluation, we can find evaluative practices from the perspective of public service users. From this theoretical perspective, and from the perception of users in 11 municipalities located in Sertão do Araripe, a descriptive survey was conducted, with data collected through interviews with 140 women registered in the program between 2010 and 2014. The scope of the program was presented through women's perceptions around four themes: educational activities, professional qualification activities, food security activities, and overall benefits attributed to the program. According to the collected data, it was observed the successful achievement of the program's main objective, and not the benefits coming from the secondary objectives.

Key-words: Public Policy; Health Policy; Policy Evaluation; Policies For Women; Maternity.

Política de atenção à saúde materno-infantil em Pernambuco: Avaliando resultados a partir da percepção das usuárias do Programa Mãe Coruja Pernambucana

Michelle Vieira Fernandez – Universidade de Brasília
Virginia Holanda – Universidade Federal de Pernambuco

1. INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990, o Brasil mostra avanços no enfrentamento da mortalidade materna. Os 141 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos, em 1990, foram reduzidos para 64,8 por 100 mil, em 2011 (IPEA, 2014; DREZETT, 2013). No entanto, a meta imposta de reduzir a razão de mortalidade materna ainda não foi alcançada de forma satisfatória nos dias de hoje. A Organização Mundial de Saúde estimou, em 2014, que a Razão de Morte Materna (RMM)¹ de países desenvolvidos igualava-se a 16 por 100.000 e, para os países em desenvolvimento, a 230 por 100.000. Para o Brasil, a estimativa foi de 77 por 100.000, ou seja, quase cinco vezes maior que a dos países desenvolvidos (WHO *et al.*, 2014). Dados como esses demonstram a importância de colocar no centro da agenda política e da agenda de pesquisa os temas relacionados à saúde da mulher, de forma geral, e à saúde materno-infantil, mais especificamente.

Os primórdios do desenvolvimento das políticas públicas e da assistência à saúde da mulher no Brasil, de 1930 até meados de 1970, foram marcados por uma visão reducionista da atenção às mulheres, em que se atribuía apenas uma especificidade biológica, com ênfase no papel de mãe e responsabilidade pela educação dos filhos (PIO; OLIVEIRA, 2014). Esse cenário começou a ser modificado a partir dos anos oitenta, com o surgimento dos movimentos feministas e do movimento pela reforma sanitária no país.

¹ A Razão de Morte Materna (RMM) resulta da divisão do número de óbitos maternos pelo número de nascidos vivos, multiplicada por 100.000. Reflete as condições socioeconômicas da região e a qualidade de vida da população (CARRENO *et al.*, 2014).

Surgiu, a partir daí, um olhar diferente sobre a saúde da mulher. Este novo olhar rompeu com a oferta apenas de ações relacionadas à gravidez e ao parto, priorizadas até então. Passa-se a valorizar a autonomia da mulher, destinando mais importância às práticas de educação em saúde, com a possibilidade de dar às mulheres mais ferramentas para a vida através do conhecimento e da capacidade crítica (BRASIL, 2010a). Nesta perspectiva, o presente estudo propõe avaliar uma política pública subnacional de atenção à mulher no estado de Pernambuco: o Programa Mãe Coruja Pernambucana. Trataremos de apresentar a avaliação do resultado da referida política a partir do marco teórico das avaliações participativas centradas na percepção dos usuários (PINTO *et al.*, 2015; TURRIS, 2005; ORTIZ-ESPINOSA *et al.*, 2003; LINDER-PELZ, 1982).

O artigo está estruturado da seguinte forma: a primeira parte apresentará o referencial teórico do estudo; a segunda parte discutirá, de forma geral, a atenção à saúde da mulher no Brasil e apresentará, de forma mais específica, o Programa Mãe Coruja Pernambucana; a terceira parte tratará das questões metodológicas inerente à pesquisa; e a quarta parte apresentará a avaliação dos resultados da política a partir da percepção das mulheres usuárias do programa.

2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE SAÚDE A PARTIR DA PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS

Um dos modelos de análise dentro do campo das políticas públicas é o ciclo de políticas públicas. O ciclo é compreendido como um arranjo composto por diversos estágios e caracterizado por um dinâmico processo de aprendizado. Ele supõe que a ação pública divide-se em etapas do processo político-administrativo subjacentes à resolução de problemas. Tais etapas consistem em definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação da política (SOUZA, 2006).

A avaliação refere-se às atividades que visam medir o desempenho prático de determinada política. Além disso, a avaliação trata de estimar o provável desempenho da referida política no futuro (WU *et al.*, 2014). Em linhas gerais, avaliar consiste em fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção, ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões (ROSSI *et al.*, 2004).

Podemos entender a avaliação como um conceito com contornos vagos, inerente ao próprio processo de aprendizagem e que agrupa realidades múltiplas e diversas (CONTANDRIOPOULOS *et al.*, 2015: 29). Assim, a pesquisa avaliativa consiste em fazer um julgamento de uma intervenção usando métodos científicos, ou seja, analisar a pertinência, os fundamentos teóricos, a produtividade, os efeitos ou o rendimento de uma intervenção. Na avaliação, devem igualmente ser contempladas as relações existentes entre a intervenção e o contexto no qual ela se situa, geralmente com o objetivo de ajudar no processo de tomada de decisões. Portanto, avaliar uma política implica pensar e repensar a forma como ela está sendo operado.

Quando se trabalha no campo da avaliação de políticas de saúde, busca-se converter os conceitos em estratégias, critérios e padrões de medição, com o intuito de contribuir para a produção de medidas úteis que auxiliem na tomada de decisão e subsidiem o aperfeiçoamento dessas políticas (ESPIRIDIÃO; TRAD, 2006). Assim, espera-se que os resultados da avaliação forneçam elementos para gerar algum tipo de modificação na estratégia ou metodologia de intervenção implementada (PIGNATTA, 2015).

As avaliações podem ser classificadas, de maneira resumida, em quatro tipos: de eficácia, de resultado, de impacto e de processo (LOCHE *et al.*, 2014). A presente análise foca na avaliação de resultado, que trata de examinar os *outcomes* da política. Os resultados propostos na etapa de formulação da política são verificados com o intuito de averiguar se as metas de curto, médio e longo prazo foram atingidas. O objetivo deste tipo de avaliação é examinar os produtos de uma política ou programa, incluindo os efeitos não intencionais. Assim, a avaliação de resultado trata da compreensão dos resultados em si de uma dada política pública.

A preocupação em construir sistemas voltados ao monitoramento e avaliação das políticas está presente há aproximadamente duas décadas na América Latina, ainda que muitas vezes de forma incipiente. Com o passar do tempo e o avanço das discussões democráticas, surgiu a necessidade de modificar os pontos de vista predominantes em torno do monitoramento e da avaliação (PIGNATTA, 2015). Surgiram, portanto, novos enfoques de avaliação que colocam o cidadão, ou usuário, em um lugar privilegiado desse processo.

Nesse contexto, temos a avaliação participativa. Esse tipo de avaliação consiste na realização de seguimento e análise de políticas pelos indivíduos que estão, de alguma forma, vinculados às mesmas. Os protagonistas da avaliação participativa fornecem informação sobre si e sua relação com a política pública, a partir do seu papel na política avaliada (LEITE; NUNES, 2009). Dentro do escopo da avaliação participativa, podemos encontrar práticas avaliativas a partir da perspectiva dos usuários dos serviços públicos.

As avaliações em políticas de saúde centram-se, primordialmente, em como os serviços, os trabalhadores e os próprios avaliadores veem o usuário afetado pela política. Comumente, observa-se nas práticas avaliativas a ausência de centralidade no usuário. No entanto, estudos defendem que os usuários devem ocupar uma posição ativa nas políticas e questões de saúde (PINTO *et al.*, 2015; TURRIS, 2005; CREVELIM, 2005). Essa posição enfatiza a necessidade do protagonismo dos usuários também nos processos avaliativos (UCHOA *et al.*, 2011).

Práticas avaliativas na perspectiva dos usuários possibilitam a criação de mecanismos que permitem a construção de melhores caminhos para a gestão das políticas de saúde. De forma clássica, o acompanhamento das experiências dos serviços de saúde dá-se por meio de taxas de cobertura e indicadores epidemiológicos (PINTO *et al.*, 2015). Estas informações mostram-se insuficientes para perceber as transformações necessárias para a oferta dos serviços e os movimentos de mudança na qualidade e alcance das políticas de saúde, principalmente no que se refere à relação da equipe de trabalho com a população afetada pela política. Assim, a avaliação da percepção dos usuários é muito útil para produzir informações subjetivas sobre os serviços prestados (VIEIRA-DA-SILVA, 2014).

Os estudos avaliativos em políticas de saúde possuem uma longa trajetória em pesquisas sobre satisfação dos usuários. As pesquisas sobre satisfação dos usuários tiveram início na década de 1970, sob a influência do paradigma do consumo e da cultura da qualidade em países como Inglaterra e Estados Unidos (TURRIS, 2005; ORTIZ-ESPINOSA *et al.*, 2003; LINDER-PELZ, 1982). O paciente era visto, a princípio, como um indivíduo capaz de elaborar uma avaliação pessoal sobre o cuidado e sobre os serviços recebidos. Com o passar do tempo, e com a expansão dos estudos sobre satisfação, essa avaliação passa a ser vista como uma reação do paciente diante do contexto, do processo e do resultado global de uma experiência relativa a um serviço (UCHOA *et al.*, 2011).

Assim, a satisfação do usuário passou a ser definida como avaliação individual positiva de diferentes dimensões do cuidado em saúde (LINDER-PELZ, 1982).

No Brasil, esses estudos datam do início da década de 90, a partir do fortalecimento da participação e do controle social no âmbito do SUS pós Constituição de 1988. O controle social é a expressão mais viva da participação da sociedade nas decisões tomadas pelo Estado em prol do interesse geral (CREVELIM, 2005; SANTOS; CARVALHO, 1992). Com o fortalecimento do controle social no SUS, por meio da participação da comunidade em processos de planejamento e avaliação de políticas, as avaliações a partir da percepção dos usuários foram ganhando espaço. O interesse pela temática foi reforçado por estudos que mostraram que usuários satisfeitos tendem a aderir ao tratamento prescrito, a fornecer informações importantes para o provedor do serviço e a continuar utilizando os serviços de saúde (BARON-EPEL *et al.*, 2001). Tem-se argumentado que a eficácia dos cuidados de saúde é determinada, em certa medida, pela satisfação dos usuários com os serviços prestados (BERNHART *et al.*, 1999). Nesse contexto, a satisfação do usuário é considerada uma meta a ser alcançada e deve ser pesquisada com o intuito de aperfeiçoar o sistema de saúde (ESPIRIDÃO; TRAD, 2006).

Na presente pesquisa, será observada a efetivação dos objetivos propostos por uma política subnacional de atenção à saúde materno-infantil em Pernambuco, o Programa Mãe Coruja Pernambucana, e as considerações sobre o acesso a essa política a partir da percepção das usuárias. Analisaremos como a política chegou ao público-alvo a partir das informações fornecidas por essas mulheres.

3. ATENÇÃO À SAÚDE DA MULHER

Os temas de saúde da mulher foram incorporados às políticas nacionais de saúde nas primeiras décadas do século XX. Nesse período, a discussão limitava-se às questões relacionadas à gestação e ao parto. Os programas materno-infantis, elaborados nas décadas de 1930, 1950 e 1970 traduziam uma visão restrita sobre a mulher, baseada nas características biológicas inerentes ao sexo feminino e no papel social de mãe e doméstica, responsável pela criação, educação e pelo cuidado com a saúde dos filhos e demais familiares.

No Brasil, em 1984 foi criado pelo Ministério da Saúde o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), com forte atuação do movimento de mulheres, para introdução do tema na agenda política nacional. Este programa trouxe questões prioritárias, mas até então relegadas ao segundo plano, por serem consideradas restritas ao espaço e às relações privadas. O PAISM incluiu ações educativas, preventivas, de diagnóstico, tratamento e recuperação, englobando a assistência à mulher em clínica ginecológica, no pré-natal, parto e puerpério, no climatério, em planejamento familiar, DST, câncer de colo de útero e de mama, além de outras necessidades que viessem a ser identificadas (BRASIL, 1984).

De forma global, a partir de 1988 com a nova Constituição Federal, foi introduzida a noção de saúde como um direito da cidadania e dever do Estado. Com a regulamentação do Sistema Único de Saúde, pela Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), e o surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, houve necessidade de reorganização dos serviços de saúde. Desde 1992, por intermédio de medidas ministeriais normativas (Portarias) que visavam estimular ações e disponibilizar recursos para reversão do grave quadro da mortalidade materna e neonatal, teve início uma reorganização incipiente do sistema de saúde com relação às políticas para mulheres. Em 1996, as questões de saúde reprodutiva e sexual foram tratadas pela Lei Federal 9.263/1996, denominada Lei do Planejamento Familiar, que regulamenta o dever do Estado nesta matéria.

A partir destes precedentes, em 2011, é instituída nacionalmente no Brasil o Programa Rede Cegonha, no âmbito do SUS, através da Portaria Nº 1.459. Este programa surge como novo modelo de rede de cuidados, que assegura atenção ao parto, nascimento e à saúde da criança; garante acesso, acolhimento e resolutividade para o atendimento das mulheres; e visa reduzir a mortalidade materna e neonatal. Como estratégia dentro da perspectiva das Redes de Atenção à Saúde (BRASIL, 2010b), o Rede Cegonha tem como objetivo articular cuidados que visam assegurar às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo e a atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério; e proporcionar às crianças o direito ao nascimento seguro e ao crescimento saudável (BRASIL, 2011).

O Rede Cegonha configura-se a partir do intento de garantir componentes como o acolhimento com classificação de risco; ampliação do acesso e melhoria da qualidade do pré-natal; vinculação da gestante à unidade de referência e ao transporte seguro; boas práticas e segurança na atenção ao parto e ao nascimento, com incentivo ao parto normal;

atenção à saúde das crianças de 0 a 24 meses com qualidade e resolutividade; e direito sexual e reprodutivo com implementação de estratégias de comunicação social e de programas educativos (BRASIL, 2011).

Antes mesmo da implementação do Rede Cegonha em escala nacional, o estado de Pernambuco criou, em 2007, o Programa Mãe Coruja Pernambucana, sentado nos novos paradigmas do cuidado da mulher. As linhas que seguem tratam desse programa.

3.1 O PROGRAMA MÃE CORUJA PERNAMBUCANA

De formal regional, em 2008, o Programa Mãe Coruja Pernambucana foi criado como política pública de inclusão e empoderamento da mulher gestante em Pernambuco. Ultrapassando o paradigma biológico para alcançar temas como promoção social e educação em saúde, o referido programa buscou criar uma “rede de cuidado” intersetorial a partir da caracterização da vulnerabilidade das mulheres acompanhadas. Além disso, o programa teve como objetivo apoiar a construção de indicadores que expressassem as condições de vida e os determinantes do óbito infantil dessa população.

Em 2007, os indicadores de saúde materno-infantil de Pernambuco eram mais alarmantes que aqueles encontrados no cenário nacional. Eram marcados, principalmente, pela desigualdade no atendimento em saúde entre as regiões do estado, o que contribuía para altos coeficientes de mortalidade infantil e materna² (PERNAMBUCO, 2015). Dentre as regiões com piores indicadores em saúde, estavam o Sertão do Araripe e o Sertão do Moxotó seguidos pelo Sertão do São Francisco, Sertão Central e Agreste Meridional, indicando a necessidade de ações governamentais imediatas (VILELA, 2012). Para a presente investigação, analisou-se o Programa Mãe Coruja Pernambucana no Sertão do Araripe, zona mais crítica do estado em 2007.

A partir destas constatações foi pensado e implementado um programa para a assistência a gestantes residentes e domiciliadas em regiões com baixo índice de desenvolvimento humano (IDH) e altas taxas de mortalidade materna e infantil. Em 2008, foi implementado, então, o Programa Mãe Coruja Pernambucana como política pública

² O coeficiente de mortalidade infantil avalia a relação entre o total de óbitos de crianças menores de um ano de idade e o total geral de óbitos em um determinado local e período e é um indicador sensível das condições de saúde e de vida de uma população (NASCIMENTO *et al.*, 2014).

estadual, com o objetivo principal de prestar assistência a mulheres ainda no ciclo gravídico e a seus filhos de até 5 anos, para redução dos indicadores de risco. O programa estava composto por ações a serem desenvolvidas por 10 Secretarias de Governo, no intuito de instrumentalizar a mulher para que essa pudesse adquirir conhecimentos e, assim, exercer seus direitos e suas liberdades de vida reprodutiva, econômica e social.

A partir da análise das estatísticas de mortalidade infantil, foi definida a implantação do programa em 4 etapas de acordo com o calendário apresentado no quadro abaixo.

Quadro 1. Etapas de implantação do Programa Mãe Coruja Pernambucana pela Gestão Estadual

Etapa	Ano	Gerência Regional de Saúde	Município contemplado
Etapa 1	2008	IX GERES; VI GERES	Araripina, Bodocó, Exu, Granito, Ipubi, Moreilândia, Ouricuri, Pamamirim, Santa Cruz, Santa Filomena e Trindade; Arcoverde, Buíque, Custódia, Ibimirim, Inajá, Jatobá, Manari, Pedra, Petrolândia, Sertânia, Tacaratu, Tupanatinga e Venturosa.
Etapa 2	2009	V GERES; VIII GERES; XI GERES	Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeira, Correntes, Garanhuns, Iati, Itaíba, Jucati, Jupi, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmerina, Paranatama, Saloá, São João e Terezinha; Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista; Betânia, Calumbi, Carnaubeira da Penha, Flores, Floresta, Itacuruba, Santa Cruz da Baixa Verde, São José do Belmonte, Serra Talhada e Triunfo.
Etapa 3	2009	I GERES; II GERES; III GERES; IV GERES; XII GERES	Araçoiaba; Casinhas e Cumaru; Amaraji, Catende, Cortês, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Lagoa dos Gatos, Maraial, Palmares, Quipapá e Xexéu; Agrestina, Belo Jardim, Camocim de São Félix, Ibirajuba, Jataúba, Jurema, Panelas, Riacho das Almas, Sairé, Sanharó, São Caitano, Tacaimbó e Vertentes; Aliança, Condado, Ferreiros.
Etapa 4	2010 a 2012	II GERES; IV GERES; VII GERES; X GERES	Salgadinho; Rio Formoso; Bonito; Terra Nova e Mirandiba; Carnaíba, Iguaraci, Itapetim, Santa Terezinha e Solidão.

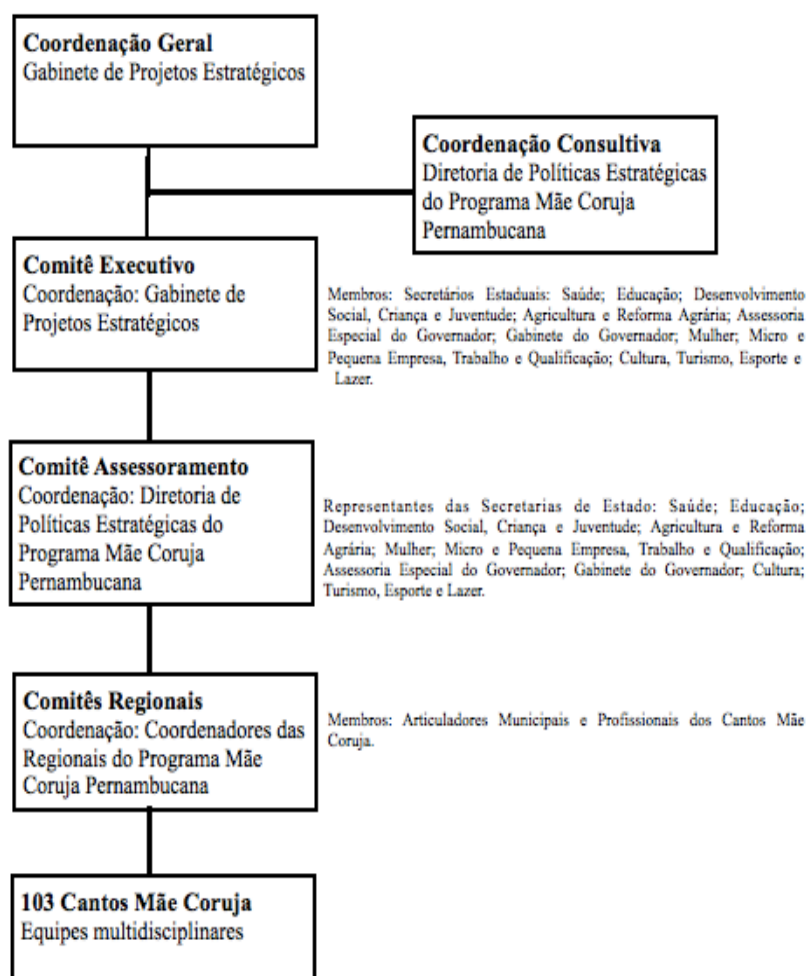
Fonte: Elaboração própria.

Em fevereiro de 2015, 105 Municípios integravam o programa, atendendo a mulheres e crianças nas 12 Gerências Regionais de Saúde de Pernambuco. Ipojuca, em 2012, e Recife, em 2013, replicaram o modelo do programa estadual também em suas gestões municipais, com a cooperação técnica do estado, adotando as ações, conforme a necessidade e planejamento de cada município. Considerados os 105 municípios do estado distribuídos em 12 regiões, no período de 2008 a 2014, 130.098 mulheres e 71.661 crianças eram atendidas pelo programa (PERNAMBUCO, 2014).

O Mãe Coruja Pernambucana estrutura-se a partir da intersetorialidade. Coordenado pelo chefe do Gabinete de Projetos Estratégicos do governo de Pernambuco, o programa conta com onze secretarias de governo responsáveis por sua execução. São elas: Secretaria de Planejamento e Gestão; Gabinete do Governador; Gabinete de Projetos Estratégicos; Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária; Secretaria da Micro e Pequena

Empresa, Trabalho e Qualificação; Secretaria de Educação; Secretaria da Mulher; Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude; Secretaria de Saúde; Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer e Secretaria de Cultura (PERNAMBUCO, 2017). Na figura a seguir apresenta-se o organograma das instituições envolvidas no programa da sua implementação à 2016.

Figura 1. Organograma do Programa Mãe Coruja Pernambucana



Fonte: Pernambuco (2017: 30).

A estrutura operacional do Programa Mãe Coruja Pernambucana faz-se presente pelo estado através dos chamados “Cantos Mãe Coruja”. Esses espaços representam o lugar de acolhimento onde ocorre o cadastramento e o acompanhamento das gestantes,

durante o pré-natal, parto e puerpério, e das crianças, do nascimento até os cinco anos de idade. Os profissionais que trabalham na ponta do programa atuam nesses Cantos articulando secretarias estaduais, municipais, sociedade civil e demais parceiros para a realização das ações do programa. Havia, no início de 2015, 103 unidades, sendo uma em cada município do programa, 20 em funcionamento nos escritórios do Instituto Agrônômico de Pernambuco e as demais com sede definida pelas prefeituras municipais.

Os Cantos Mãe Coruja são as chamadas estruturas matriciais do programa. Em cada Canto há, pelo menos, dois profissionais de nível superior da atenção à saúde (enfermeiro, fisioterapeuta, fonoaudiólogo) ou da atenção social (psicólogo, assistente social, professor, pedagogo), responsáveis pelo acolhimento, cadastramento e acompanhamento mensal das mulheres e de seus filhos; identificação das necessidades sociais e culturais para encaminhamento às ações oferecidas pelo programa; alimentação do sistema de informação; guarda dos equipamentos do Canto; articulação das parcerias com prefeitos, magistrados, membros da sociedade civil, de universidades e de organizações não governamentais para atendimento às necessidades das gestantes e de suas famílias.

Frente a um diagnóstico preocupante sobre a saúde materno-infantil em Pernambuco, o Programa Mãe Coruja Pernambucana surgiu como uma tentativa para melhorar este cenário por meio da indução de políticas públicas. Como objetivo principal do programa está a redução dos indicadores de risco materno-infantil. Já como objetivo secundário está o empoderamento da mulher através da informação e do conhecimento para exercer seus direitos e sua liberdade de vida reprodutiva, econômica e social. Este artigo concentrou sua análise na avaliação da efetivação do objetivo secundário do programa. Tratou-se de observar a percepção das mulheres usuárias do programa para realizar esta avaliação.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A pesquisa qualitativa para avaliação de políticas públicas atenta para obter dados ricos e subjetivos que iluminem os tipos de ação do cotidiano e seu significado segundo o ponto de vista daqueles que estão sendo estudados (WORTHEN *et al.*, 2004). As abordagens participativas, ou centradas no usuário, visam envolver os atores afetados pela

política no processo de avaliação. Tais abordagens estão apoiadas no paradigma holístico, indutivo e construtivista em favor da utilidade social da pesquisa, em detrimento da objetividade e precisão (FURTADO, 2001). Na presente análise, utilizou-se como fonte de pesquisa as informações fornecidas por documentos oficiais quanto aos objetivos da política e, principalmente, os dados obtidos através das entrevistas realizadas com as usuárias do Programa Mãe Coruja Pernambucana durante o segundo semestre de 2015 e o primeiro semestre de 2016.

Assim, foi admitida como unidade de observação as mulheres cadastradas no Programa Mãe Coruja Pernambucana no sertão do Araripe (IX GERES). Para ser incluída na pesquisa, a mulher deveria ter sido atendida pelo programa durante a gestação, ser moradora de zona urbana ou rural de um dos 11 municípios adscrito à IX Gerência Regional de Saúde, no período entre 2010 e 2014, e concordar em participar da pesquisa por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido.

Foram excluídas da pesquisa as mulheres com quem não se pôde estabelecer contato devido a óbito ou mudança para outro município, assim como mulheres que declinaram do convite a participar. O número de mulheres cadastradas no programa por município em cada ano e o número de mulheres entrevistadas estão descritos na tabela abaixo.

Tabela 1 – Distribuição do total de mulheres cadastradas no Programa Mãe Coruja Pernambucana entre 2010 e 2014 (por ano) e número de mulheres entrevistadas (por município)

Município	2010	2011	2012	2013	2014	Total de Participantes	Entrevistadas
Araripina	200	167	145	112	159	783	9
Bodocó	200	144	156	101	93	694	23
Exu	228	262	303	136	110	1039	18
Granito	37	39	20	14	23	133	7
Ipubi	184	278	273	151	191	1077	10
Moreilândia	72	59	46	34	41	252	9
Ouricuri	240	260	265	194	141	1100	21
Parnamirim	94	99	67	50	45	355	12
Santa Cruz	7	13	36	53	31	140	13
Santa Filomena	36	41	31	27	22	157	10
Trindade	158	143	186	121	165	773	8
TOTAL	1456	1505	1528	993	1021	6503	140

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Informação do Programa Mãe Coruja Pernambucana.

A partir dos dados quantitativos e descritivos disponibilizados pela Diretoria do Programa foi construída uma listagem nominal, numerada em ordem crescente, das mulheres participantes em cada Município da IX GERES de Pernambuco. De posse da relação nominal das mulheres participantes do Programa Mãe Coruja Pernambucana, foi aplicada a tábua de números aleatórios, identificando na relação as mulheres selecionadas para participar. A partir daí, entrava-se em contato com a mulher selecionada para fazer o convite de participação na pesquisa e agendar a entrevista.

Nos casos em que não se localizava a mulher, ou a mesma se recusava a participar, havia substituição desse sujeito de pesquisa, respeitando a tabela de números aleatórios elaborada para cada município. Optou-se por uma seleção aleatória das entrevistadas para evitar o viés na pesquisa, já que as entrevistas eram facilitadas por trabalhadores do programa que conheciam as usuárias. O número de mulheres entrevistadas por município foi determinado por saturação.

As informações foram colhidas nas residências das mulheres e nos Cantos Mãe Coruja por meio de entrevista semi-estruturada, com duração aproximada de 30 minutos. O acesso às usuárias foi facilitado pelos trabalhadores locais do programa. Em pesquisas

na área de saúde conta-se, com frequência, com a figura do *gatekeeper* como barreira entre o pesquisador e o usuário. Nesta pesquisa, pôde-se neutralizar os prováveis *gatekeepers*, uma vez que a pesquisa estava sendo realizada por uma das gestoras do programa que tinha relação direta com os trabalhadores locais.

A partir das entrevistas, procedeu-se à construção de categorias para a formação de uma matriz de análise a partir das informações obtidas na leitura flutuante das respostas dadas. As categorias foram construídas de duas formas: as categorias “atividades educativas”, “atividades de qualificação profissional” e “atividades de segurança alimentar” foram derivadas dos objetivos secundários explicitados nas diretrizes do Programa Mãe Coruja Pernambucana; a categoria “benefícios gerais atribuídos ao programa” foi construída, por saturação, a partir das respostas dadas nas entrevistas.

O projeto de pesquisa foi analisado pelo Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Federal de Pernambuco³, em obediência ao que preceitua a Resolução nº. 466 de 2012 do Conselho Nacional de Saúde. Todas as mulheres receberam explicações sobre os objetivos do projeto e foram convidadas a assinar o Termo de Consentimento Livre Esclarecido, caso concordassem em participar.

5. UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MÃE CORUJA PERNAMBUCANA A PARTIR DA PERCEPÇÃO DAS USUÁRIAS

A atenção à saúde da mulher é um tema complexo e multifacetado. Além dos fatores relacionados especificamente à assistência à saúde, os gestores da área reconhecem que “a desvalorização da mulher na sociedade, a pobreza e a pouca escolaridade são co-fatores determinantes da morbidade e mortalidade feminina, frente aos quais são recomendadas medidas educacionais e socioeconômicas” (VENTURA, 2008: 221).

Embora o Programa Mãe Coruja Pernambucana tenha por finalidade última a redução da mortalidade materno-infantil por meio de acompanhamento da gestante facilitando sua adesão às condutas de segurança obstétrica, ele ensejou benefícios diretos

³ Parecer nº 1.309.946, de 05 de novembro de 2015.

e indiretos à mulher e a toda a família. A política pública não pode ser caracterizada exclusivamente por seu objetivo principal, já que seu propósito último deve ser a melhoria da qualidade de vida e dos cuidados ao ser humano e ao meio ambiente, independente da área do saber a que se destina (SECCHI, 2013). Nesse sentido, ao empoderar a gestante, o Programa Mãe Coruja Pernambucana tinha como objetivo a redução do risco de adoecimento da família por meio de uma alimentação adequada, incentivo ao aleitamento materno, do controle vacinal e, sobretudo, da melhor compreensão da importância de tais comportamentos.

Analisar o Programa Mãe Coruja Pernambucana a partir da percepção das usuárias pode indicar as reais consequências desta política na vida das mulheres atendidas. Essa é uma forma adequada de perceber se os objetivos colocados para a política foram alcançados a partir da sua implementação.

Assim, nas linhas que seguem, apresentou-se o alcance do programa através das percepções das mulheres em torno de quatro temas: atividades educativas, atividades de qualificação profissional, atividades de segurança alimentar e benefícios gerais atribuídos ao programa. Os dados apresentados são auto-declarados pelas usuárias em entrevista.

5.1 ALCANCE DO PROGRAMA

As 140 mulheres entrevistadas caracterizaram-se por média de idade igual a 29,3 anos, com variação de 14 a 51 anos e predomínio de mulheres entre 25 e 30 anos (30,9%). O ingresso no programa, para 62,6% das mulheres, ocorreu no máximo até o terceiro mês de gestação, porém 8,7% das mulheres foram cadastradas após o quinto mês gestacional. No momento do parto, o número de consultas de pré-natal tinha média igual a sete.

Os dados apresentados indicam que o Programa Mãe Coruja Pernambucana obedeceu aos preceitos do Programa Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher e do Programa Nacional de Humanização do Pré-natal, Parto e Puerpério ao atender gestantes adolescentes e adultas, propiciando-lhes captação precoce, ou seja, antes dos três meses de idade gestacional, e incentivando o comparecimento a mais de sete consultas de pré-natal (MORSE *et al.*, 2011).

Essas informações são relevantes já que as estatísticas publicadas pelo Ministério da Saúde apontavam, em 2004, um percentual de apenas 36,6% das gestantes parindo com sete ou mais consultas de pré-natal (BRASIL, 2005). Além disso, deve-se considerar que esses dados apontam que o Programa Mãe Coruja Pernambucana pode ter contribuído para a redução das mortes maternas e infantis. Pesquisa realizada por Alves (2007), avaliando os padrões de mortalidade materna em três regiões de Pernambuco (Metropolitana, Agreste e Sertão), entre 1994 e 2003, demonstrou que 13% das mulheres que foram a óbito até 42 dias depois do parto não havia se submetido a qualquer consulta de pré-natal.

5.2 PERCEPÇÃO DAS MULHERES A PARTIR DAS ATIVIDADES EDUCATIVAS

Entre as 140 entrevistadas, 53,5% das mulheres declararam haver participado nas atividades de educação. Dentre essas mulheres, todas compareceram às atividades do módulo “mulher e criança”. Já o módulo “família e território” contou com somente 30,4% das usuárias consultadas.

Cerca de 5% das mulheres não possuíam escolaridade e foram incentivadas à alfabetização por meio dos Círculos de Educação e Cultura – fato confirmado por teste de leitura e escrita⁴, antecedendo a coleta dos dados.

Quanto à relevância das informações recebidas nas atividades de educação, identificou-se que a categoria “cuidados com a criança” incluiu o maior número de participantes e se referia a aleitamento materno, acidentes na infância e trabalho infantil. Dentre as falas das participantes foram referenciados o acompanhamento do crescimento, controle do esquema vacinal, cuidados básicos da criança referentes à alimentação e orientações para conseguir amamentar exclusivamente a criança até o sexto mês de vida como questões relevantes discutidas nestas atividades.

O segundo aspecto de maior importância tem relação com a convivência em família. As participantes valorizaram o aprendizado sobre cuidado com as crianças,

⁴ O “Teste de leitura e escrita” foi realizado no início da entrevista por meio da leitura e assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido.

principalmente com relação às melhores formas de diálogo para melhorar a comunicação nas famílias. Consideraram ainda a “valorização do brincar para a criança” como item importante do desenvolvimento infantil.

A terceira categoria destacada pelas participantes foi “educação dos filhos”, fazendo referência tanto à educação formal como à educação doméstica, com a necessidade de imposição de limites. Foram citados também pelas usuárias os temas “estímulo da criança para o aprendizado” e “o respeito às fases de desenvolvimento da criança ao educa-la” como ganhos de aprendizagem desfrutados por elas nestas atividades.

A categoria “cuidados com a saúde da mulher”, também abordada nas atividades educativas, apareceu com menor frequência na fala das usuárias. Houve referência à valorização dos cuidados com o corpo e a higiene da mulher na gravidez e fora dela e aos conhecimentos de prevenção do câncer de mama e colo do útero. As usuárias também valorizaram nessa categoria a importância da informação para as primíparas. Ainda com relação aos cuidados da mulher, as participantes consideraram importante esta discussão para compreensão dos seus direitos, principalmente no que tange os temas de violência contra a mulher.

5.3 PERCEPÇÃO DAS MULHERES A PARTIR DAS ATIVIDADES DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Dentre as 140 mulheres entrevistadas, 22,8% participaram de pelo menos um curso de qualificação dos 34 oferecidos pelo Programa Mãe Coruja Pernambucana. Não houve nenhuma matrícula das mulheres entrevistadas em oito cursos: artesanato em couro, assistente de merendeira, cuidador de crianças, escovista e manicure, fabricação de velas artesanais, manipulação de alimentos, preparação de conservas e compotas, bem como preparação de sorvetes e picolés. Dos 26 cursos nos quais pelo menos uma mulher se matriculou, a ordem de preferência foi gastronomia, artesanato, embelezamento e, finalmente, corte e costura.

Questionadas sobre os benefícios de sua participação em algum dos cursos de qualificação, 43,8% das mulheres entrevistadas declararam aumento informal de renda familiar atribuída ao desenvolvimento de atividades relacionadas aos ensinamentos de

artesanato, gastronomia ou atividades de embelezamento. Outras mulheres declararam aumento de renda, mas não informaram o curso que lhes serviu como fonte.

90,6% das mulheres consideraram ter modificado sua rotina de vida. Solicitadas a detalhar tal mudança, as explicações valorizaram o aumento da renda familiar, a aplicabilidade dos conhecimentos construídos nos cursos de qualificação e uma sensação de bem-estar traduzida pela percepção de deter novos conhecimentos aplicáveis ao bem-estar próprio ou ao bem-estar familiar. A contribuição da participação no curso de qualificação para a melhoria da autoestima esteve presente em afirmações como: *“achava que não tinha talento e descobri que podia fazer artesanato e me sentir orgulhosa”*; *“me sentia bem, funcionava como uma terapia”*; *“pude trocar conhecimentos com a turma e a professora”*.

As explicações sobre a mudança da rotina de vida estão intimamente relacionadas com a avaliação dos aspectos mais interessantes dos cursos de qualificação. Com relação ao aumento de renda familiar, reportou-se, por uma usuária, à redução da miséria e da fome: *“Antes eu não tinha o que dar aos meus filhos [para comer] e hoje isso não acontece mais”*.

A construção de novos conhecimentos a partir dos cursos de qualificação foi expressa da seguinte forma: *“o curso incrementou os bolos e tortas que eu fazia para vender na lanchonete”*; *“passei a ter mais cuidado com o lixo, separar os materiais e ter mais cuidado com as garrafas pet”*; ou ainda *“aprendi a fazer bolo de uma forma diferente, mais gostoso e mais econômico”*. O reconhecimento de que os conhecimentos contribuíram para a qualidade de vida familiar foi manifestado assim: *“passamos a ter uma alimentação, uma refeição saudável e barata”*; *“o conhecimento permitiu aumento da renda familiar, a união da família porque eu e minha irmã trabalhamos juntas”*; *“eu não sabia fazer bolo para o aniversário de meus filhos e agora sei fazer”*.

Ainda que a promoção da saúde seja o objetivo central do Mãe Coruja Pernambucana, a inclusão social e a educação foram definidas como objetivos secundários já na formulação do programa. Portanto, na implementação, ações educativas e de qualificação profissional foram oferecidas como forma de criar condições mais favoráveis para a existência das usuárias e de suas famílias.

5.4 PERCEPÇÃO DAS MULHERES A PARTIR DAS ATIVIDADES DE SEGURANÇA ALIMENTAR

A participação na oficina de segurança alimentar foi a que concentrou o menor número de mulheres, porém a que contou com maior adesão das participantes na aplicação dos conhecimentos. Identificou-se que 10,7% das mulheres entrevistadas participaram da oficina de segurança alimentar, que se caracterizou como a ação com maior número de citações compatíveis com os ensinamentos propostos. Dentre essas citações estiveram: *“identificação da dosagem de sal, gorduras e necessidade de evitar enlatados e conservas”*; *“o ensino sobre aleitamento materno”*; *“a forma de lidar com as frutas e verduras, conhecimento da composição das frutas e verduras e ação delas e dos sucos nutritivos no organismo das pessoas”*; *“entender a necessidade da higiene dos alimentos, para eliminar as bactérias”*; *“que criança não se deve tomar refrigerante e, sim, sucos e comer verduras sem agrotóxicos”*.

Portanto, esta categoria desenhada na política para promover melhoria na alimentação da mulher e de sua família não alcançou os objetivos almejados. A baixíssima procura por estas atividades denota um baixo interesse por temas tão caros à saúde de todos os indivíduos. Ainda que os conhecimentos adquiridos pelas usuárias participantes dessas atividades aparentemente tenham sido consolidados, a baixa adesão não permitiu um alcance adequado deste objetivo específico.

5.5 BENEFÍCIOS GERAIS ATRIBUÍDOS AO PROGRAMA MÃE CORUJA PERNAMBUCANA

Solicitadas a detalhar os benefícios que obtiveram com sua participação no Programa Mãe Coruja Pernambucana, as mulheres entrevistadas priorizaram “o acolhimento no Canto”, “as orientações recebidas sobre cuidados a serem tomados durante a gestação e com a criança” e “o acompanhamento da gestação e da criança”. “O acolhimento recebido no Canto” incluía a escuta ativa das dificuldades enfrentadas na gravidez, derivadas da condição gravídica ou do cuidado de outros filhos estando grávida.

“As condutas para conferir o atendimento às necessidades de controle de saúde da gestante” englobam o comparecimento às consultas de pré-natal, realização de exames

laboratoriais e conferência de recepção dos resultados, obediência ao esquema de imunização necessária durante a gestação, controle das necessidades alimentares particularizando a condição gestacional, por meio do emprego da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Outros benefícios do programa apontados pelas usuárias foram “a assistência ao parto”, “a maior facilidade para serem atendidas na maternidade” e “a recepção do kit bebê”.

Assim, a partir das impressões extraídas das entrevistas com as usuárias, observamos que foi o alcance do objetivo principal do programa, e não os benefícios secundários, que mais foram sentidos por elas. Isso se deve à média ou baixa adesão das usuárias do programa às atividades relacionadas com os objetivos secundários. Por outro lado, todas as entrevistadas eram frequentadoras do Canto Mãe Coruja, o que garantia a participação das mesmas nas atividades relacionadas com o objetivo principal da política.

No quadro 2, abaixo, podemos observar resumidamente a avaliação do programa a partir das percepções das usuárias entrevistadas.

Quadro 2. Objetivos do programa e avaliação dos resultados a partir da percepção das usuárias

Objetivo principal			
Objetivo	Atividade Proposta	Adesão*	Percepção média das usuárias
Melhoria da saúde de mães e crianças	Visitas ao Canto Mãe Coruja	Alta	Melhorou a qualidade de vida durante a gestação e a qualidade da assistência ao parto.
Objetivos secundários			
Objetivo	Atividade Proposta	Adesão*	Percepção média das usuárias
Melhorar a formação das mulheres	Frequentar as atividades educativa	Média	Melhoraram o conhecimento sobre auto-cuidado e cuidado das crianças.
Qualificar profissionalmente as mulheres	Frequentar os cursos profissionalizantes	Baixa	Se sentiram mais empoderadas e puderam melhorar a auto-estima e a renda famílias.
Melhorar a qualidade dos alimentos consumidos pela família	Frequentar as oficinas de segurança alimentar	Baixa	Melhoraram a qualidade da alimentação da família.

Fonte: Elaboração própria.

* Consideramos adesão alta a participação nas atividades propostas de 100% a 70% das entrevistas, a adesão média vai de 69% a 30% e a adesão baixa corresponde a 29% ou menos das entrevistadas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma nova forma de pensar a saúde da mulher, a melhoria das condições de vida são importantes. Portanto, as políticas públicas devem ser construídas de forma mais ampla passando pela intersetorialidade. Este novo *modus operandi* é o que possibilitaria que, de fato, o quadro de saúde das mulheres possa ser modificado.

Assim, em linhas gerais, os resultados apresentados aqui permitiram concluir que as ações de saúde, educação e qualificação do Programa Mãe Coruja Pernambucana, nos contextos locais dos municípios da IX Gerência Regional de Saúde de Pernambuco, constituíram fatores positivos para a promoção da saúde e empoderamento de mulheres e

proteção de conceitos. Ainda assim, com a baixa adesão das usuárias às atividades propostas o alcance dos objetivos secundários ficou aquém do esperado.

No tocante à saúde da mulher e da criança, objetivo principal do programa, foram alcançados percentuais de adesão aos cuidados no pré-natal que ultrapassaram as cifras da região Nordeste. Quanto à educação, parece plausível concluir que o programa beneficiou as mulheres, em especial no que se refere ao aprimoramento do letramento. Este fato, indiretamente, pode ter contribuído para a redução da mortalidade materno-infantil, na medida em que o empoderamento possibilita à mulher modificar o modo de cuidar em decorrência de nova compreensão construída a partir da participação nas atividades de educação. Com relação à qualificação profissional, percebeu-se que houve relato de incremento da renda familiar, ainda que a adesão a estas atividades haja sido baixa. Por fim, com relação às oficinas de segurança alimentar, pese a baixa adesão, as gestantes participantes destas atividades conseguiram introduzir as recomendações na sua rotina, reconhecendo ter havido uma mudança no comportamento voltado a condutas saudáveis para toda a família.

Percebemos que os relatos das usuárias quanto a participação em atividades vinculadas a objetivos secundários foram positivos. Porém, a baixa adesão das participantes do programa a estas atividades fez com que o alcance desses objetivos fora aquém do esperado. As reflexões a cerca da adesão merecem ser aprofundadas. Seria importante averiguar se o baixo comparecimento às atividades propostas nos objetivos secundários do programa é em virtude de falhas no desenho da política ou devido a características inerentes à população contemplada pela esta – atividades laborais pré-existent, ocupação com trabalhos não remunerados, falta de interesse das usuárias, etc. Esses são pontos que merecem ser contemplados em pesquisas vindouras.

A presente pesquisa se propôs avaliar os resultados do Programa Mãe Coruja Pernambucana a partir da percepção das usuárias. Utilizou-se uma abordagem qualitativa, realizando entrevistas com as usuárias, em virtude da ausência de informações sobre os resultados da política para as beneficiárias. Dessa forma, foi possível verificar a coerência das categorias analisadas e a capacidade das mesmas de estabelecer uma correspondência com a realidade. Esta pesquisa pode, por ventura, subsidiar a construção de ferramentas para a realização de pesquisas quantitativas, *a posteriori*, com potencial de generalização

que permitiria montar um retrato amplo dos resultados do programa desde a perspectiva das usuárias. Essa é mais uma agenda de investigação aberta a partir deste estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, S. V. (2007), “Maternal mortality in Pernambuco – Brazil What has changed in ten years?”, *Reproduction Health Maternal*, v. 15, p. 134–144.
- ANDERSON, J. E. (2010), *Public policy making: an introduction*. Boston, Houghton Mifflin Company.
- BARON-EPEL, O.; DUSHENAT, M.; FRIEDMAN, N. (2001), “Evaluation of the consumer model: relationship between patient’s expectations, perception and satisfaction with care”, *International Journal for Quality Health Care*, vol. 13, n. 4, p. 317-323.
- BARDIN, L. (2011), *Análise de conteúdo*. São Paulo, Edições 70.
- BERNHAR, M. H.; WIADNYANA, I. G. P.; WIHARDJO, H.; POHAN, I. (1999), “Patient Satisfaction in developing countries”, *Social Science and Medicine*, n. 48, p. 989-996.
- BRASIL. (1984), *Assistência integral à saúde da mulher: bases da ação programática*. Brasília, Ministério da Saúde.
- BRASIL. (2005), *Informações de Saúde – Cobertura*. Brasília, Ministério da Saúde, 2005.
- BRASIL. (2010a), *Saúde da mulher: um diálogo aberto e participativo*. Brasília, Ministério da Saúde.
- BRASIL. (2010b), “Portaria no 4.279/ GM, de 30 de dezembro de 2010. Estabelece diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)”. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, Ministério da Saúde, 31 dez, Seção 1, p. 202.
- BRASIL. (2011), *Conselho Nacional de Secretários da Saúde. Rede Materno Infantil – Rede Cegonha (Nota Técnica, nº 17/2011)*. Brasília, Ministério da Saúde.
- CARRENO, I.; BONILHA, A. L. DE L.; COSTA, J. S. D. DA. (2014), “Evolução temporal e distribuição espacial da morte materna”, *Revista de Saúde Pública*, v. 48, n. 4, p. 662–670.

CARVALHO, P. G. M. e BARCELLOS, F. C. (2014), “Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM: Uma avaliação crítica”, *Sustentabilidade em Debate*, v. 5, n. 3, p. 222–244.

COHEN, E.; FRANCO, R. (2013), *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes.

CONTANDRIOPOULOS, A. P.; CHAMPAGNE, F.; DENIS, J. L.; RAYNALD PINEAULT. (2015), “A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos”. In Z. Hartz (ed.), *Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas*, Rio de Janeiro, Fiocruz, p. 29–47.

CREVELIM, M.A. (2005), “Participação da comunidade na equipe de saúde da família: é possível estabelecer um projeto comum entre trabalhadores e usuários?”, *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 10, n. 2, p. 323-331.

DERY, D. (1984), “Evaluation and termination in the policy cycle”, *Policy Sciences*, v. 17, n. 1, p. 13–26.

DREZETT, J. (2013), “Mortalidade materna no Brasil. Insucesso no cumprimento do quinto Objetivo de Desenvolvimento do Milênio”, *Reprodução e Climatério*, v. 28, n. 3, p. 89–91.

ESPERIDIÃO, M. A.; TRAD, L. A. B. “Avaliação de satisfação de usuários: considerações teórico- conceituais”, *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 22, n. 6, p. 1267-1276, 2006.

FERRAZ, L.; BORDIGNON, M. (2012), “Mortalidade materna no Brasil: uma realidade que precisa melhorar”, *Revista Baiana de Saúde Pública*, v. 36, n. 2, p. 527–538.

FURTADO, J. P. (2001), “Um método construtivista para a avaliação em saúde”, *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 6, n.1, p. 165-181.

GRYSCHKE, A. L.; NICHATA, L.; FRACOLLI, L.; OLIVEIRA, M.; PINHO, P. (2014), “Tecendo a rede de atenção à saúde da mulher em direção à construção da linha de cuidado da gestante e puérpera, no Colegiado de Gestão Regional do Alto Capivari – São Paulo”, *Saúde e Sociedade*, v. 23, n. 2, p. 689-700.

HAIDAR, F. H.; OLIVEIRA, U. F.; NASCIMENTO, L. F. C. (2001), “Escolaridade materna: correlação com os indicadores obstétricos”, *Caderno de Saúde Pública*, v. 17, n. 4, p. 1025–1029.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2014), *Objetivos de*
149 | Revista Política Hoje - Volume 28, n. 1

desenvolvimento do milênio – relatório nacional de acompanhamento. Brasília, IPEA.

LEITE, D.; NUNES, A. K. (2009), “Avaliação participativa: constatações e aprendizagens”, *Contexto & Educação*, ano 24, n. 81, p. 147-169.

LI, K. K.; ABELSON, J.; GIACOMINI, M.; CONTANDRIOPOULOS, D. (2015), “Conceptualizing the use of public involvement in health policy decision-making”, *Social Science & Medicine*, v. 138, p. 14–21.

LINDER-PELZ, S. (1982), “Toward a theory of patient satisfaction”, *Social Science and Medicine*, n. 16, p. 577-582.

LOCHE, A.; CARBONARI, F.; HOFFMAN, J. S.; SERRANO-BERHET, R. (2014), “Avaliação de políticas em segurança pública”. In R. S. de Lima; J. L. Ratton; R. G. Azevedo (orgs.), *Crime, polícia e justiça no Brasil*, São Paulo, Editora Contexto.

MORSE, M. L.; FONSECA, S. C.; BARBOSA, M. D.; CALIL, M. B.; EYER, F. P. C. (2011), “Mortalidade materna no Brasil: o que mostra a produção científica nos últimos 30 anos?”, *Cadernos de Saúde Pública*, v. 27, n. 4, p. 623–638.

NASCIMENTO, S. G.; OLIVEIRA, C. M.; SPOSITO, V.; FERREIRA, D. K. DA S.; BONFIM, C. V. (2014), “Infant mortality due to avoidable causes in a city in Northeastern Brazil”, *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 67, n. 2, p. 206–212.

ORTIZ-ESPINOSA, R. M.; MUÑOZ, S.; MARTÍN DEL CAMPO, D.; TORRES, E. (2003), “Consulta externa en instituciones de salud de Hidalgo, México, según la opinión de los usuarios”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 13, n. 4, p. 229-238.

PERNAMBUCO. (2017), *Mãe Coruja Pernambucana: um olhar metodológico*. Recife, Cepe.

PERNAMBUCO. (2015), *Plano estadual de saúde 2012-2015*. Recife.

PERNAMBUCO. COORDENAÇÃO COMITÊ EXECUTIVO. (2014), *Programa Mãe Coruja Pernambucana – Relatório de Gestão – 2014*. Recife.

PERNAMBUCO. (2009a). *Lei Nº 13.959, de 15 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Programa Mãe Coruja Pernambucana*. Pernambuco, Diário Oficial do Estado.

PERNAMBUCO. (2009b), *Decreto nº. 33.386 de 18 de maio de 2009 – Altera o Decreto nº 31.247, de 28 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a adesão dos Municípios ao Programa Mãe Coruja Pernambucana, o cadastramento de gestantes e determina as atribuições das Secretarias de Estado*. Brasil, Diário Oficial do Estado.

PIGNATTA, M. A. (2015), “Monitoreo y evaluación de políticas públicas em América

Latina: brechas por cerrar”, *Revista Perspectiva de Políticas Públicas*, ano 4, n. 8, p. 49-69.

PINTO, H.; BURILLE, A.; BARBOSA, M.; FERLA, A. (2015), “Avaliação da Atenção Básica: a ouvidoria ativa como estratégia de fortalecimento do cuidado e da participação social”, *Saúde em Rede*, vol. 1, n. 4, p. 15-26.

PIO, D.; OLIVEIRA, M. (2014), “Educação em saúde para atenção à gestante: paralelo de experiências entre Brasil e Portugal”, *Saúde e Sociedade*, v. 23, n. 1, p. 313-324.

RAEDER, S. (2014), “Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas”, *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. VII, n. 13, p. 121–146.

ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E.; LIPSEY, M. W. (2004), *Evaluation: A Systematic Approach – revize*, California, Sage Publications.

SANTOS, L.; CARVALHO, G. (1992), “Das formas de controle social sobre as ações e os serviços de saúde”, *Saúde em Debate*, n. 34, p. 60-66.

SECCHI, L. (2013), *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo, Cengage Learning.

SOUZA, C. (2006), “Políticas públicas: uma revisão de literatura”, *Revista Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45.

TURRIS, A. S. (2005), “Unpacking the concept of patient satisfaction: a feminist analysis”, *Journal of Advanced Nursing*, vol. 50, n. 3, p. 293-298.

VENTURA, M. (2008), “A mortalidade materna: a persistente violação do direito de proteção da vida e autonomia feminina”, *Revista Bioética*, v. 16, n. 2, p. 217–228.

VIEIRA-DA-SILVA, L. M. (2014), *Avaliação de políticas e programas de saúde*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ.

VILELA, M. B. R. (2012), *Adequação das informações vitais e distribuição espacial da mortalidade infantil – Pernambuco, 2006-2008*. Recife, Fundação Oswaldo Cruz.

WATT, S.; SWORD, W.; KRUEGER, P. (2005), “Implementation of a health care policy: An analysis of barriers and facilitators to practice change”, *BMC Health Services Research*, v. 5, n. 53, p. 1–10.

WHO; UNICEF; UNFPA; THE WORLD BANK; THE UNITED NATIONS POPULATION DIVISION. (2014), *Trends in Maternal Mortality: 1990-2013. Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA*. Geneva, The World Bank and the United Nations population

Division.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. (2004), *Avaliação de Programas: concepções e práticas*. São Paulo, Editora Gente e Edusp.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. (2014), *Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos*. Brasília, ENAP.

Uma Avaliação Do Processo De Implementação Da Política Pública De Economia Solidária No Recife Sob A Ótica Dos Gestores E Beneficiários

Marco Antonio Levay. Economista e Mestre em Políticas Públicas (UFPE).
E-mail: marcolevay2@gmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é relatar os resultados de um projeto de pesquisa que visou avaliar qualitativamente o processo de implementação da política pública de economia solidária executada pela Prefeitura da Cidade do Recife entre 2001 e 2017. Para tanto, a investigação realizou 09 (nove) entrevistas utilizando questionários semiestruturados com gestores e ex-gestores e com o público-alvo da referida política pública, além da análise de documentos oficiais relativos ao tema, incluindo a dotação orçamentária destinada ao setor. Além disso, a pesquisa buscou fazer recortes descritivos sobre políticas públicas, implementação de políticas públicas e economia solidária, apresentando um perfil da economia solidária no Brasil a partir dos dados do último mapeamento nacional da economia solidária, finalizado em 2016. Os principais achados da pesquisa indicam que a política pública de economia solidária do Recife sofreu significativas variações de acordo com fatores relacionados à alta rotatividade dos gestores, descontinuidades, desvirtuamento programático e orçamentário da política e ausência de instrumento de controle social da política pública.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Implementação; Economia Solidária; Empreendimento; Gestão Pública.

Abstract

The aim of this study is to qualitatively evaluate the public policy of solidarity economy implemented by the City Hall of Recife, Brazil, between 2001 and 2017. For this purpose, nine (9) semi-structured interviews were carried out with managers and former managers, and also with the target audience of this public policy, in addition to the analysis of official documents related to the subject, including the budget allocation for the sector. Moreover, the research gathered several descriptive pieces on public policies, its implementation process and solidarity economy, presenting a solidarity economy profile in Brazil from the last national mapping data of solidarity economy, completed in 2016. The main research findings reveal that solidarity economy public policy of Recife suffered significant variations according to factors related to the high turnover of managers, management discontinuities, programmatic and budgetary distortion of the policy and absence of an instrument to foster social control of public policy.

Key-words: Public Policy; Health Policy; Policy Evaluation; Policies For Women; Maternity.

Uma Avaliação Do Processo De Implementação Da Política Pública De Economia Solidária No Recife Sob A Ótica Dos Gestores E Beneficiários

Marco Antônio Levay – Universidade Federal de Pernambuco

1. INTRODUÇÃO

Este artigo deriva de pesquisa que teve como objetivo avaliar o processo de implementação da política pública de economia solidária desenvolvida pela Prefeitura da Cidade do Recife a partir da ótica dos gestores, ex-gestores e beneficiários da política no período de 2001 até 2017. As descontinuidades e diferentes compreensões conceituais dos gestores durante o processo de implementação das políticas públicas de economia solidária desenvolvidas no Recife provocaram oscilações significativas na execução do programa, reduzindo a abrangência e efetividade da política e gerando uma intervenção não-padronizada.

A política, objeto desta avaliação, diz respeito aos serviços públicos e programas de apoio e acompanhamento sistemáticos aos chamados empreendimentos econômicos solidários existentes na cidade do Recife. A opção em investigar tal política reside no fato de que a mesma já tenha sido considerada uma referência nacional na implementação de políticas públicas na área, segundo alguns autores

Além disso, o presente pesquisador ter, durante parte do processo inicial de implementação da política, contribuído para a sua consolidação enquanto integrante da equipe gestora da política entre 2004 e 2008 e ainda continuar atuando na área através do envolvimento e contribuição na construção, organização e fortalecimento do movimento da economia solidária em Pernambuco e no Brasil.

A maioria dos trabalhos e publicações existentes relativos à política pública de economia solidária executada pela Prefeitura da cidade do Recife foram desenvolvidos pela rede nacional de gestores públicos em economia solidária e outros autores, tratando, fundamentalmente, dos aspectos iniciais da formulação da política e apresentando avaliações parciais de implementação até o segundo governo João Paulo (2005-2008). Quando a política ainda era considerada uma referência nacional, servindo de modelo para outras gestões. Não há, portanto, nenhuma outra publicação mais recente que

discorra sobre os processos antigos e atuais da implementação da referida política pública a partir das percepções dos gestores, ex-gestores e os beneficiários da ação governamental.

Depois desta breve introdução, artigo conceitua teoricamente a economia solidária, caracteriza a política pública de economia solidária implementada na cidade do Recife com apresentação de dados orçamentários, depois traz uma abordagem geral sobre o tipo de pesquisa realizada e as técnicas adotadas para a elaboração deste estudo, analisa e discute os dados coletados e, por fim, apresenta as considerações finais deste trabalho.

2. SOBRE ECONOMIA SOLIDÁRIA

O debate sobre o conceito da chamada economia solidária no Brasil e no mundo ainda é, de certa forma, muito recente. Existem diversas linhas de pesquisa que estão buscando conceituá-la, através da reflexão sobre práticas sociais e econômicas e sobre a importância na proposição um novo modo de produção e organização dos trabalhadores.

Autores como Singer (2000) e Coraggio (1997) a percebem como uma necessidade de gerar trabalho e renda frente às exclusões do mercado de trabalho principalmente em tempos de crise econômica do sistema capitalista e que a economia solidária sempre coexistiu com o capitalismo.

Singer (2000) usa a expressão economia solidária referindo-se a um modo de produção e distribuição alternativo ao capitalismo, criado e recriado periodicamente pelos que se encontram (ou temem ficar) marginalizados pelo mercado de trabalho. Afirmar que a economia solidária é modo de produção alternativo ao capitalismo significa dizer que seus princípios orientadores são diferentes dos princípios que regem as relações capitalistas de trabalho.

Para Singer (2000), um Empreendimento Econômico Solidário (EES) é definido como uma organização coletiva, que pode dispor ou não de registro legal e realiza atividade econômica de produção de bens, de fundos de crédito, de comercialização e de consumo solidário. De acordo com o autor, as cooperativas de produção constituem a unidade típica da economia solidária exatamente por proporcionar a posse coletiva dos meios de produção, a gestão democrática e a repartição da receita líquida entre os cooperados.

Coraggio (1997), por sua vez, afirma que a economia solidária se diferencia da economia empresarial capitalista exatamente pela sua lógica, que se caracteriza pela “reprodução ampliada da vida” e não pelo acúmulo de riqueza. Dessa forma, indica a economia solidária como uma alternativa à economia capitalista, defendendo que esta se desenvolve principalmente nos fortes períodos de crise econômica nos países desenvolvidos e/ou em desenvolvimento e, por isso, envolve diretamente trabalhadores desempregado e/ou marginalizados pelo mercado de trabalho convencional.

No que diz respeito às políticas públicas de economia solidária, atualmente, há, segundo França Filho (2006), duas concepções de políticas de geração de trabalho e renda/economia solidária: uma insercional-competitiva e a outra sustentável-solidária.

Segundo o autor, a primeira insiste na importância da qualificação profissional. A corrente insercional-competitiva defende que esta deva ser elaborada em função das tendências de mercado, devendo assim, adaptar-se às demandas reais de qualificação conforme define o mercado de trabalho. Também preocupa-se em enfatizar a necessidade de organização da economia solidária numa perspectiva de inserção sócio-econômica.

De acordo com França Filho (2006), a concepção sustentável-solidária reconhece a importância da insercional-competitiva ao considerar necessário responder as demandas do mercado formal, bem como, ter uma ação de organização da economia solidária que se encontra ainda com pouca organicidade. Porém, esta segunda concepção vai além de uma política de geração de trabalho e renda. Trata-se de uma política estratégica na medida em que é elaborada para o desenvolvimento centrado em contextos territoriais específicos. É a junção dos EES articulados aos circuitos sócio-produtivos locais, visando um fortalecimento das dimensões locais, política, cultural e ambiental numa determinada conjunção espacial. Esta visão está inteiramente relacionada à vocação intragovernamental da política pública de economia solidária.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DO RECIFE

Em 2001, entrou na agenda governamental do Recife o tema da economia solidária através da criação da Diretoria Geral da Economia Popular Solidária, vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. A referida Diretoria era composta pelo Programa de Fortalecimento e Dinamização do Associativismo e

Cooperativismo, pelo Programa Desenvolvimento do Artesanato - PRODARTE (Criado originalmente pelo Decreto nº 13.894 de 1987, mas que passou a integrar a Diretoria Geral de Desenvolvimento da Economia Solidária no Município), considerando que parte significativa dos empreendimentos da economia solidária da cidade do Recife está vinculada à atividade produtiva e de comercialização do artesanato, e pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento da Economia Solidária – o Fundo Recife Sol (política de microcrédito), sancionado pela Lei Municipal 16.732 de 2001.

Em 2002, foi criado o Banco do Povo, também vinculado à Diretoria Geral de Economia Popular Solidária e instituído o Conselho de Gestão do Fundo Recife Sol, previsto na referida Lei, composto por representantes do Poder Público Municipal e da Sociedade Civil Organizada, dando um caráter participativo à construção desta parte da política pública. Em 2003, iniciam-se as discussões sobre o primeiro Centro Público de Economia Solidária do Recife através de um Tratado de Cooperação internacional com a cidade de Nantes (França). Em 2008, o referido Centro foi efetivamente criado na Comunidade de Caranguejo Tabaiães, zona oeste do Recife. Durante este período, o município se tornou referência nacional na implementação de políticas públicas de economia solidária (FRANÇA FILHO, 2006).

Ao longo do tempo, é possível verificar a estrutura de implementação da política pública organizada em três distintos formatos: fase 01: Programa de Associativismo, PRODARTE, Banco do Povo, Fundo Recife Sol e Centro Público de Caranguejo Tabaiães, entre 2001 e 2008; fase 02: PRODARTE e Fundo Recife Sol, entre 2009 e 2012; e fase 03: Gerência Geral de Economia Solidária atuando com Fundo Recife Sol (temporariamente suspenso em 2012) e sem Programas vinculados, entre 2012 e 2017.

O Programa de Fortalecimento e Dinamização do Associativismo e Cooperativismo (conhecido como Programa de Associativismo) tinha os objetivos de formar e qualificar os EESs, fornecer assessoria contábil e jurídica para os EESs, ampliar espaços de comercialização e promover desenvolvimento tecnológico numa perspectiva cidadã. Ao PRODARTE cabia à missão de desenvolver uma política permanente de comercialização dos produtos e serviços oriundos dos grupos produtivos da economia solidária e ao Fundo Recife Sol, o financiamento das atividades da economia solidária com recursos do Tesouro Municipal e gestão compartilhada com a sociedade civil.

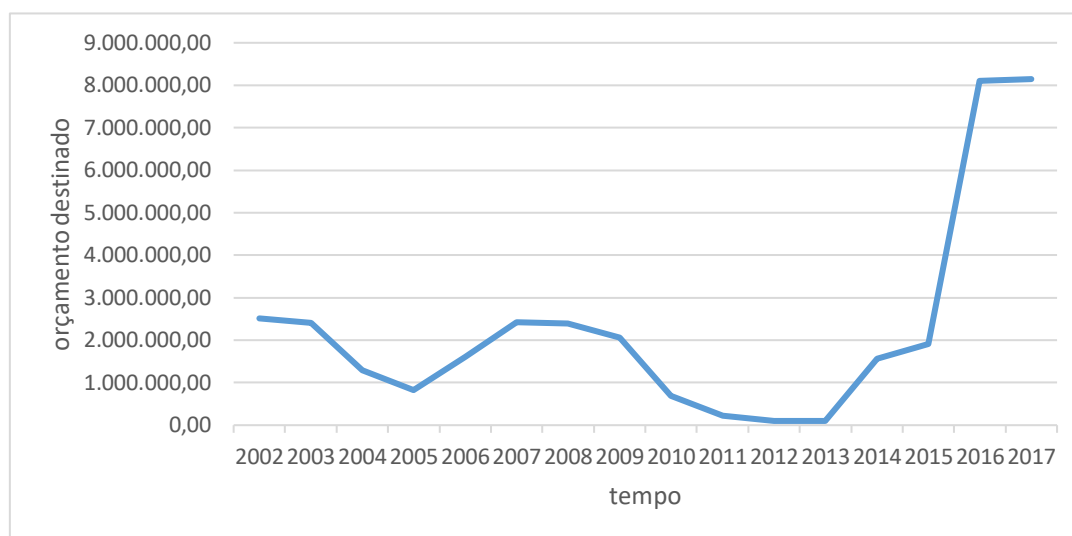
Segundo os últimos dados do Sistema de Informação em Economia Solidária (SIES) organizado pelo antigo Ministério do Trabalho e Emprego, 2016, no Recife existem 69 EESs responsáveis pela geração de trabalho e renda de 1.632 trabalhadores, onde 804 são homens e 828 são mulheres. Desses EESs, 58 atuam exclusivamente na área urbana e 11 tem atuação nas áreas urbanas e rurais da cidade. No que diz respeito ao motivo da criação desses EESs, 45% deles afirmaram que a principal causa para criá-los foi montar uma organização produtiva para enfrentar o desemprego, outros 28% afirmam ser uma forma de complemento de renda. O SIES 2016 informa ainda que desses 69 EESs recifenses, 44 são grupos informais, 18 são associações, 04 são cooperativas e 02 são sociedades mercantis. Desses, apenas 04 EES, ou seja, 5,7% do quantitativo total acessaram crédito ou tiveram algum tipo de financiamento nos últimos 12 meses (considerar que o terceiro Mapeamento Nacional dos EES que alimentou a plataforma do SIES foi finalizado em 2016). As dificuldades de acessar crédito por parte dos EESs se revela como uma das maiores lacunas das políticas públicas de economia solidária tanto no Recife quanto no Brasil.

Por outro lado, dados do segundo mapeamento da economia solidária, realizado em 2007, revelaram a existência de 111 EESs no Recife até aquele ano. Já os dados atuais do SIES, que são resultados do terceiro mapeamento, revelam a existência dos 69 EESs acima mencionados. Resultando, portanto, no fechamento de 42 EESs no município entre 2007 e 2013.

Contudo, depois do pretense auge das políticas dirigidas à economia solidária, mudanças começaram a acontecer, com a redução e em seguida um possível desvirtuamento do investimento no setor, conforme as entrevistas indicam e denunciam. As principais mudanças foram o fechamento do Programa de Associativismo (2009), a desativação do Banco do Povo (2011) e a suspensão do Fundo Recife Sol (2012). Nesse cenário de desmonte, em abril de 2014, a Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) realizou a I Conferência Municipal sobre o tema com o objetivo principal de estabelecer novas diretrizes e princípios para elaboração do Plano Municipal de Economia Solidária. No entanto, os resultados desta conferência nunca entraram na pauta de discussão entre a Prefeitura do Recife e os grupos de interesse da economia solidária existentes em Recife.

O gráfico a seguir indica a variação do orçamento público municipal destinado ao setor entre 2002 e 2017, conforme informações disponíveis no Portal da Transparência:

Gráfico 1: Evolução Orçamentária Da Política Pública De Economia Solidária Do Recife.



Fonte: elaboração própria do autor a partir do Portal da Transparência / LOAs 2002 a 2017.

O orçamento público dirigido à política de economia solidária passa por três distintos momentos: o primeiro, que mantém um relativo padrão ao longo do tempo que vai de 2002 até 2009, com uma variação de redução no ano de 2005; o segundo momento, em que o orçamento é drasticamente reduzido, que vai de 2010 a 2013 e o terceiro, que compreende um período de crescimento exponencial do orçamento público destinado à pasta, que vai de 2014 a 2017.

Esses três momentos, a priori, correspondem às gestões dos três últimos Prefeitos do Recife. O primeiro momento orçamentário ocorreu durante as duas gestões João Paulo (PT -2001 a 2008), o segundo momento ao longo da gestão João da Costa (PT - 2009 a 2012) e o terceiro percorre a gestão Geraldo Júlio (PSB – 2013 aos dias atuais).

3. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este artigo é um estudo de caso, descritivo e exploratório e fez uso da metodologia qualitativa em busca de respostas adequadas aos propósitos e objetivos desta investigação. Pesquisa qualitativa, em linhas gerais, objetiva proporcionar uma compreensão aprofundada e interpretada dos fenômenos sociais a qual se debruça.

Segundo Gerring (2007), a metodologia qualitativa não trabalha com mensurações numéricas e é voltada para estudos de casos únicos e com *small-n*, localizados espacial e

temporalmente e analisados de maneira detalhada. Normalmente utiliza-se para alcançar os objetivos de uma pesquisa qualitativa as seguintes ferramentas: entrevistas, análise documental e ainda outros tipos de observação. No caso do presente trabalho, foi feita também a chamada observação-participante, já que o autor implementou a política analisada durante um período de 04 (quatro) anos (2004-2008).

A pesquisa avaliou uma política pública em pleno funcionamento. O trabalho consistiu em, basicamente, levantar informações sobre o processo de implementação da Política Pública de Economia Solidária executada pela Prefeitura da Cidade do Recife no período de 2001 a 2017, ponderando resultados e verificando o cumprimento com o que foi estabelecido inicialmente com foco na organização da política (programas, projetos e recursos) e a utilização do serviço por parte dos beneficiários.

Tratou-se, portanto, de uma avaliação de implementação da política, onde foi examinado a cobertura do público-alvo atendido, a qualidade dos serviços oferecidos e as dificuldades na operacionalização do Programa no Município. De acordo com Nogueira (2002), avaliar é estabelecer, a partir de uma percepção intersubjetiva e valorativa e com base nas melhores medições objetivas, o confronto entre a situação existente previamente ao planejado e os objetivos e as metas alcançadas.

Oliveira (*apud* Nogueira, 2002) ressalta ainda que avaliação é abordada como um processo flexível e dinâmico, pautado na seleção de procedimentos e indicações compatíveis com as necessidades de cada situação. Avaliar compreende o julgamento sobre ações, fatos, comportamentos, realizações e atitudes, tanto num plano individual, mas, sobretudo, na esfera institucional.

Nogueira (2002) argumenta ainda que avaliação de implementação de políticas públicas é uma das mais necessárias a serem feitas dada sua amplitude e possibilidade de se aquilatar o papel e a função de um programa governamental. A avaliação de processo, aquela em que acontece com o programa em funcionamento, foco deste trabalho, diz respeito e determina se as decisões e procedimentos adotados são adequados aos fins a serem atingidos e verifica as dificuldades decorrentes das atividades desenvolvidas para corrigir seu rumo. Para tanto e nesse sentido, a investigação utilizou duas técnicas de pesquisa qualitativa para levantamento de dados e informações:

- 1) análise documental dos dados oficiais relativos ao Programa, textos publicados em periódicos oficiais, apresentações oficiais e demais relatórios de cunho administrativo-financeiro (LOAs 2002 a 2017) e
- 2) entrevistas individuais utilizando questionários semiestruturados com os gestores e ex-gestores do Programa e beneficiários.

3.1 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A unidade de análise é a Política Pública de Economia Solidária implementada pela Prefeitura da Cidade do Recife, no período de 2001 a 2017. A opção em investigar a referida política reside no fato de que o próprio pesquisador atuou na implementação da política investigada e continua atuando na temática e a mesma já foi considerada referência nacional no campo da formulação e implementação deste tipo de política, e uma das primeiras prefeituras brasileiras a incorporar na agenda a pauta da economia solidária.

Na pesquisa de campo foram realizadas 09 (nove) entrevistas utilizando questionários semiestruturados, sendo 01 (uma) com a atual gestora da política, 03 (três) com ex-gestores e outras 05 (cinco) com representantes de EESs, beneficiários da política municipal em questão.

Os dados foram analisados através da técnica de análise de conteúdo que, de acordo com Bardin (1977), pode ser definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Segundo a autora, a análise de conteúdo foca em mensagens (comunicações), distribuídas em categorias-temáticas, cujo objetivo é manipular as mensagens para confirmar ou não determinada hipótese.

Seguindo esses passos, foi possível chegar a 07 (sete) subcategorias e uma categoria final. As subcategorias são resultado do primeiro processo de análise e codificação das entrevistas que apareceram de forma latente na fala dos entrevistados. Essas subcategorias forneceram os elementos fundamentais para a formação da chamada categoria final que está diretamente vinculada ao objetivo final desta investigação.

Quadro 1: Categorias Para Análise Dos Conteúdos Das Entrevistas

Categoria	Subcategorias
Percepções sobre o processo de implementação da Política Pública de Economia Solidária no Recife	Visão predominante sobre economia solidária
	Visão predominante sobre políticas públicas
	Obstáculos para implementação da política
	Desafios da política pública
	O papel dos grupos de interesse
	Mudanças governamentais
	Continuidade/descontinuidade

Fonte: elaboração própria.

O quadro identifica e relaciona as subcategorias de acordo com as falas dos entrevistados. A codificação foi feita da seguinte forma: E1, E2, E3, E4 e E5 corresponde às cinco entrevistas feitas com representantes dos EESs de Recife e G1, G2, G3 e G4 corresponde às entrevistas feitas com a atual gestora e os ex-gestores públicos responsáveis pela implementação da política investigada

Quadro 2: Codificação Das Entrevistas

Subcategorias	Fonte
Visão predominante sobre economia solidária	G1, G2, G3 e G4
Visão predominante sobre políticas públicas	G1, G2, G3 e G4
Obstáculos para implementação da política	E1, E2, E3, E4, E5, G1, G2, G3 e G4
Desafios da política pública	E1, E2, E3, E4, E5, G1, G2, G3 e G4
O papel dos grupos de interesse	E1, E2, E3, E4, E5, G1, G2, G3 e G4
Mudanças governamentais	E1, E2, E3, E4, E5, G1, G2, G3 e G4
Continuidade/descontinuidade	E1, E2, E3, E4, E5, G1, G2, G3 e G4

Fonte: Elaboração própria

Como resultado analítico da junção dessas subcategorias foi gerada uma análise mais específica que diz respeito ao objetivo final desta pesquisa: avaliar o processo de implementação das Políticas Públicas de Economia Solidária no Recife, no período de 2001 até 2017.

Quadro 3: Caracterização Dos Entrevistados

Entrevistados	Caracterização
E1	Representante de um EES acompanhado pela Prefeitura do Recife desde 2001.
E2	Representante de um EES acompanhado pela Prefeitura do Recife desde 2009.
E3	Representante de um EES acompanhado pela Prefeitura do Recife desde 2015.
E4	Representante de um EES acompanhado pela Prefeitura do Recife desde 2003. Membro do conselho estadual de economia solidária.
E5	Representante de um EES acompanhado pela Prefeitura do Recife desde 2001. Membro do conselho estadual de economia solidária.
G1	Ex-diretora geral do Programa. Período: 2001 a 2003.
G2	Ex-diretor geral do Programa. Período: 2016 a 2017.
G3	Ex-diretora geral do Programa. Período: 2012.
G4	Atual diretora geral. Desde 2017.

Fonte: elaboração própria.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção está destinada, portanto, a discutir os resultados encontrados ao longo da pesquisa. Vale ressaltar que as discussões a seguir não pretendem incorrer numa estratégia quantitativa de análise, mas somente situar o leitor acerca dos conteúdos divididos em subcategorias e categoria como foco numa abordagem de análise de caráter qualitativo.

4.1 AVALIANDO A IMPLEMENTAÇÃO SOB A ÓTICA DOS BENEFICIÁRIOS

Nesta primeira parte da análise, vamos dissertar sobre a avaliação dos representantes dos EESs do Recife acerca da implementação da política através das seguintes subcategorias: obstáculos para implementação da política, desafios da política pública, o papel dos grupos de interesse, mudanças governamentais e

continuidade/descontinuidade. A escolha dessas subcategorias de análise se dá em função dos conteúdos expostos nas falas dos entrevistados.

4.1.2 OBSTÁCULOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

A entrevistada 1 (E1) inicia sua argumentação com a seguinte afirmação: “A prefeitura do Recife não faz nenhum esforço no sentido de identificar as demandas do EESs. Eles simplesmente jogam as ações”. E reforça: “A política vem lá de cima já pronta. E você aceita ou não. Não tem diálogo com os grupos”. (E1)

A entrevistada 2 (E2) ratifica esta percepção acima quando afirma: “A política pública vem de cima pra baixo”. (E2). A entrevistada 4 (E4) faz uma acusação ainda mais grave: “Hoje os gestores não tem o mínimo respeito com os grupos da economia solidária. Eles não respeitam a gente”.

Com essas afirmações feitas com bastante veemência, é razoável supor que atualmente a Prefeitura do Recife não vem apresentando nenhum tipo de preocupação com a construção dialogada e coletiva da política pública de economia solidária no município. E como não demonstra zelo pelos processos constituídos conjuntamente com os sujeitos demandantes da política, incorre no erro de determinar a política de cima pra baixo, cabendo aos EESs a decisão de se envolver ou não com a política que não escolheu e nem participou da sua construção. E que muitas vezes está em desacordo com as suas necessidades imediatas.

Associado a não participação na construção da política pública, os representantes dos EESs do Recife identificam um outro obstáculo para o sucesso da implementação: a falta de preparo dos atuais gestores públicos com a temática vinculada à ausência de habilidade nas negociações. De acordo com E2: “As pessoas que fazem a gestão não tem conhecimento do que é a economia solidária.” E continua: “Não há uma preparação de fato das pessoas (gestores) que fazem as negociações na Prefeitura”. (E2)

A falta de preparo para lidar com a temática e com os conflitos decorrentes da implementação da política apareceu de forma unânime entre os EESs entrevistados. Todas as falas são marcadas pelas dificuldades de diálogo com a atual gestão e a ausência de retorno do gestores da política aos grupos produtivos. Neste quesito, uso da palavra “absurdo” é recorrente, como forma de classificar a postura dos gestores.

A construção da política sem a participação dos beneficiários e a falta de conhecimento da temática são obstáculos que vão exatamente na contramão daquilo que Schiochet (2009) definiu acerca uma das principais características da política pública de economia solidária: “sua construção deve ter relação direta com a sociedade civil para tomada de decisões, através dos conselhos e conferências”.

Conhecer a temática em que atua é condição para uma bem-sucedida implementação de toda política pública, seja ela qual for. No caso da economia solidária, a gravidade do não conhecimento fica ainda mais gritante quando consideramos que a política específica tem particularidades e, ainda, está em franco processo de experimentação no Brasil, mesmo que com diversos avanços.

4.1.3 DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA

De acordo com os entrevistados, um dos principais desafio da política pública municipal reside justamente no subcategoria anterior. Ou seja, para superar os desafios é preciso superar os obstáculos acima mencionados, no curto prazo.

E2 afirma que “Os EESs exigem que os gestores tenham conhecimento sobre o que é economia solidária. Nós temos esse conhecimento e para fazer a política pública acontecer é preciso que eles também conheçam”. E complementa: “A equipe tem que ter conhecimento da causa. Não saber é o nosso maior entrave nas negociações”. (E2)

Além da necessidade de haver conhecimento dos gestores na temática e da falta do diálogo com os grupos produtivos no planejamento das ações, os EESs identificam outros importantes desafios para uma implementação bem-sucedida da política pública, quais sejam: as ações da prefeitura do recife, na maioria dos casos, tem foco exclusivo na formação, não abrangendo adequadamente ações de apoio à comercialização dos produtos, acesso a financiamento em consonância com a realidade dos EESs e acompanhamento gerencial, contábil e jurídico dos grupos.

Segundo os EESs, as ações de apoio à comercialização só acontecem quando tem grandes eventos, como carnaval e São João na cidade. “Fora isso, ficamos o ano todo sem apoio nenhum pra comercializar nossos produtos” (E3) “Não são ações permanentes”. (E3)

“O banco do povo fechou as portas, o tal fundo recife sol foi suspenso pra economia solidária. Os bancos tradicionais não são bons”. (E5) E complementa: “Faz anos que o conselho do fundo recife sol não se reúne”.

O fechamento do Banco do Povo e a suspensão do Fundo Recife Sol indicam que, de fato, a política de finanças solidárias ou de microcrédito produtivo orientado não existe mais na Prefeitura da Cidade do Recife. Segundo dados do SIES (2016), a dificuldade de acessar um financiamento subsidiado é, ainda, um dos principais gargalos do EESs no Brasil inteiro. Em Recife não é diferente e a reabertura desses canais de financiamento se apresenta com um desafio da gestão no curtíssimo prazo para que os EESs voltem a produzir e gerar renda e trabalho satisfatoriamente.

Com relação à comercialização, até 2008, a Prefeitura mantinha, através do PRODARTE, Programa que integrava a Diretoria de Economia Popular Solidária, uma feirinha de artesanato no pátio da sede da Prefeitura. “Até a feira de artesanato que tinha toda primeira semana de todo mês foi fechada e no lugar colocaram um bocado de lanchonete e restaurante que já existe em tudo quanto é canto da cidade”, denuncia E5.

Sobre o acompanhamento aos grupos produtivos, também em 2008, foi fechado o Programa de Fortalecimento e Dinamização do Associativismo e Cooperativismo, que também integrava a Diretoria de Economia Popular e Solidária da Prefeitura do Recife. Esse Programa tinha como objetivo principal acompanhar e assessorar os EESs do município e contava com uma equipe de 06 (seis) técnicos, 01 (um) advogado e 01 (um) gerente).

O pesquisador em tela foi técnico do Programa acima referido durante 04 (quatro) anos e, em determinadas ocasiões, assumiu a sua gerência. Durante este período, de fato, havia um acompanhamento sistemático aos grupos produtivos. O fechamento deste Programa representou uma significativa redução da equipe do Diretoria e das ações de apoio e fomento a economia solidária no Município. Na época, cada técnico do Programa acompanhava os grupos produtivos por RPA da cidade. Eram 06 (RPAs), por isso eram 06 (seis) técnicos. O advogado assessorava todo o município apoiando a formalização dos EESs.

É razoável supor, portanto, que o encerramento do Banco do Povo, a suspensão do Fundo Recife Sol, o fim do Programa de Dinamização e Fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo e a substituição da feira de artesanato mensal no pátio

da Prefeitura por uma de lojas já consagradas no mercado, criaram um cenário de desmonte da política pública municipal a partir de 2008/2009. Um cenário negativo que dialoga diretamente com os principais desafios da política destacados pelos EESs entrevistados.

4.1.4 O PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE

Desde o nascimento do fórum brasileiro de economia solidária, em 2003, que existe na sua composição de coordenação representantes de EESs, EAFs e gestores públicos assim distribuídos: 50% composta por EESs, 25% por membros das EAFs e 25% por gestores públicos. Com o fórum pernambucano e o fórum recife não foi diferente.

Ou seja, existe na estrutura do movimento político da economia solidária a presença dos gestores públicos. Esse tipo de composição é algo inédito na estrutura dos diversos fóruns temáticos existentes. Normalmente essas organizações são compostas exclusivamente por representações da sociedade civil. Porém, a leitura política feita na época sugeriu que os chamados segmentos (EES, EAF e gestores públicos) da economia solidária faziam parte de uma mesma categoria, onde todos faziam a economia solidária e que por isso não deveria haver nenhum tipo de exclusão na estrutura de composição das coordenações dos fóruns de economia solidária.

No entanto, essa maneira de organizar os fóruns de economia solidária gerou um conflito de interesses entre as representações, dado que cabe a sociedade civil pressionar os governos pela implementação de políticas públicas e cabe aos governos implementar e monitorar tais políticas. Além de que os conselhos setoriais e temáticos e as conferências já cumprem o papel de estabelecer o diálogo entre os diferentes grupos de interesse em torno de uma determinada política.

Nesse contexto, os fóruns de Pernambuco e o de Recife foram se fragilizando ao longo de tempo. Hoje, de acordo com a entrevistada 5: “O movimento desconfia da prefeitura”.

De acordo com os representantes de EESs entrevistados, a Prefeitura do Recife foi se apropriando do espaço político do fórum Recife. As EAFs foram paulatinamente se afastando e hoje, quando tem alguma reunião, só existe a participação de alguns EESs e da Prefeitura, que geralmente define a pauta.

Essa apropriação provavelmente tem caráter intencional e visa enfraquecer a pressão outrora feita pelos grupos de interesse. Nesse sentido, a Prefeitura vai desmontando a política pública de economia solidária sem nenhum tipo de contraposição.

Por outro lado, ainda existe uma crença por parte dos EESs na retomada da incidência política dos fóruns. De acordo com E3: “Estamos reestruturando o fórum recife e o da região metropolitana. Vamos voltar a atuar com mais força”.

Ao que tudo indica, os fóruns atuantes no município foram esvaziados e enfraquecidos e hoje quase não tem mais força política e nem incidência junto ao Poder Público Municipal. E1 arremata a questão: “É preciso mais união entre os EESs e as ONGs. Não podemos ser capachos de gestão”.

4.1.5 MUDANÇAS GOVERNAMENTAIS

“Geraldo Júlio sabe o que é economia solidária?”. Com esse questionamento a entrevista 1 (E1) lança uma importante provocação e sugere que o problema da não priorização governamental e do consequente sucateamento da política pública municipal reside justamente no não entendimento do atual prefeito da cidade para com a temática.

E ainda traz: “De cinco anos pra cá foi uma queda terrível”, (E1). De acordo com os EESs entrevistados, nunca aconteceu uma reunião direta com o Prefeito Geraldo Júlio e que o mesmo não conhece e nem tem a menor sensibilidade com a economia solidária, por isso não existe prioridade da gestão na área.

“A gente não vê essa política pública ser voltada para os empreendedores da economia solidária. Não somos prioridade”, relata E3. Atualmente as ações da gerência da economia solidária privilegiam o empreendedor individual com ações junto ao sistema S. “A política pública de economia solidária foi desviada”, denuncia E5. E E1 complementa “Eu não acredito na atual gestão. Eles não tão nem aí”.

De acordo com os EESs, a falta de prioridade tem um “efeito dominó” sobre os demais entes da gestão. Um dos critérios para definir prioridade governamental em qualquer política pública é o volume de orçamento público destinado para o Setor. No entanto, de acordo com as LOAs de 2014, 2015, 2016 e 2017 é possível verificar um aumento significativo do orçamento público para a área, porém utilizado para fomentar

atividades empresariais desvinculadas da economia solidária, conforme afirmam os gestores da política em suas entrevistas que veremos em tópicos posteriores.

Hoje, efetivamente, a política pública municipal é refém do orçamento do governo federal, através do Projeto de criação de incubadora pública, que desde 2011 ainda não saiu do papel. As poucas ações de apoio à comercialização não demandam, fundamentalmente, recursos, já que utilizam a estrutura prevista nos eventos, no caso, o carnaval e o São João. São ações que demandam muito mais articulação e organização, feitas pela equipe responsável, do que destinação de recursos financeiros, especificamente.

Ao que parece, esse “efeito em cascata” da falta de prioridade que nasce no atual prefeito rebate em todo o conjunto de servidores que tem algum tipo de responsabilidade com a temática na gestão. Segundo a entrevistada 2 (E2), “Falta postura política dos gestores”. Indicando que em algumas reuniões realizadas, a postura dos atuais gestores da política é autoritária, sem demonstrar o mínimo interesse de resolver impasses gerados com base no diálogo e na negociação coletiva.

Nesta subcategoria o uso da palavra “reestruturação” é recorrente, apareceu nas falas de todos os entrevistados, diversas vezes. Ao que parece, a mudanças governamentais foram inúmeras. De acordo com E5 “A política pública mudou completamente a rota”.

A cada novo gestor a frente da política pública era criada a necessidade de rever o trabalho em andamento. Não havendo a necessária harmonia entre o ex-gestores e o “novo” gestor da pasta. De acordo com os entrevistados, os gestores pareciam ter uma necessidade de deixar a sua marca na implementação da política. Esse tipo de postura, inevitavelmente, terminava gerando mudanças de rota na condução da política, as vezes melhorava, mas na maioria das vezes as mudanças terminavam sendo para pior. Fundamentalmente, E5 emplaca “A principal mudança é a falta de diálogo”, afirma E5.

Segundo E3 “Todas as mudanças que aconteceram não foi boa para os grupos”. Afirmção confirmada na fala de E2 “Acho que a mudança veio de cima. De cima começou a perder”. Indicando que a alterações de rota geraram prejuízos para os grupos de economia solidária do município.

Ao que tudo indica, houve uma tendência de redução de diálogo dos gestores públicos com os demandantes da política e com os fóruns de economia solidária A cada

nova mudança, o novo gestor parecia não ter domínio sobre a temática, o que levava a desenvolvê-la a partir de critérios pessoais e não coletivo e em consonância com aquilo que tinha sido realizado até então e construído coletivamente com os grupos de interesse da cidade.

Os EESs também fazem uma demarcação temporal das mudanças. De acordo com E4, “Houve uma mudança grotesca na política pública. Os anos iniciais da política, de 2001 a 2009, nós contávamos com uma política efetiva de economia solidária. Os secretários, gestores, etc eram nossos parceiros”. Mas de “de 2011 até 2018 nada aconteceu, nada foi encaminhado. Isso é muito triste”, complementa E5. E “...de 2010 até hoje o acesso é só na cara e na coragem”, arremata E4.

Essas mudanças governamentais parecem estar diretamente vinculadas ao fechamento de Programas em 2008/2009, que reduziu a equipe responsável pela política e passou a construir a política em desarmonia com as necessidades e demandas dos grupos produtivos da cidade.

Reforçando esta mudança de rota, E5 afirma que “No começo o movimento de economia solidária respeitava os gestores que estavam à frente da política pública, eles tinham conhecimento de causa. Hoje não mais”, afirma E5.

Essas considerações levam a crer que no início da formulação e implementação da política pública, havia uma certa preocupação da gestão em colocar a frente da política gestores que já tinham uma trajetória no campo da economia solidária, acumulando conhecimentos na área tanto a partir da academia quanto de experiências anteriores na gestão pública na área do trabalho, geração de renda e afins. Com o tempo e a partir dos novos contextos e arranjos políticos, a gestão passou a não ter mais esse tipo de cuidado com a condução da política de economia solidária, indicando gestores sem acúmulo na área apenas para acomodar aliados políticos partidários da nova gestão.

Nesse sentido, é possível afirmar que mudanças governamentais significativas aconteceram ao longo do processo de implementação da política pública de economia solidária no município. Alterações que geraram um saldo negativo para a política pública, reduzindo a participação e o diálogo com os grupos de interesses e executando a política de “cima pra baixo”, sem nenhum tipo de consulta pública direta. Ao que parece, no campo da economia solidária, a gestão Geraldo Júlio é avessa a participação popular no processo decisório de construção da política pública.

4.1.6 CONTINUIDADE/DESCONTINUIDADE

Essa subcategoria se baseia nos elementos apresentados em todas as subcategorias anteriores. Segundo os EESs entrevistados, as descontinuidades da política pública municipal marcam todo o processo de implementação. De acordo com E2, “os gestores não ficam nem 01 (um) ano no cargo e já muda”. E4 complementa “O principal aspecto negativo é essa mudança constante dos gestores”.

Ao que tudo indica, as mudanças da gestão geram descontinuidades na implementação da política pública. Essas descontinuidades associadas à redução e ao desvirtuamento dos investimentos públicos municipais na área dão a dimensão do quão precária tem sido a implementação da política pública de economia solidária no município nos últimos anos.

Levando em consideração as percepções dos EESs até aqui, já parece ser possível confirmar preliminarmente a hipótese desta investigação, que é “as descontinuidades e diferentes compreensões conceituais dos gestores durante o processo de implementação das políticas públicas de economia solidária desenvolvidas no Recife provocaram oscilações significativas na execução do programa, reduzindo a abrangência e efetividade da política e gerando uma intervenção não-padronizada.”

Contudo ainda é preciso verificar as avaliações dos gestores sobre as subcategorias definidas para uma confirmação ou não mais plausível da hipótese deste trabalho. Além de analisar a categoria final que é fruto dos elementos e aspectos presentes nestas subcategorias.

4.2 AVALIANDO A IMPLEMENTAÇÃO SOB A ÓTICA DOS GESTORES

Nesta segunda parte da análise, vamos desenvolver compreensões acerca da avaliação da atual gestora e ex-gestores da política sobre as seguintes subcategorias: visão predominante sobre economia solidária, visão predominante sobre políticas públicas, obstáculos para implementação da política, desafios da política pública, o papel dos grupos de interesse, mudanças governamentais e continuidade/descontinuidade.

4.2.1 VISÃO PREDOMINANTE SOBRE ECONOMIA SOLIDÁRIA

“A economia solidária não é a economia dos pobres. A economia solidária deve ser vista como uma possibilidade de reconstrução dos laços de trabalho e solidariedade entre os trabalhadores”, afirma G1, a primeira gestora municipal da economia solidária no Recife (2001-2003).

Para G1, o cuidado que os trabalhadores da economia solidária devem ser entre si deve repercutir sobre as práticas da ação pública, de quem está à frente da gestão. “Os gestores da pasta precisam ser aguerridos e entender que estão em um campo que disputa a concepção acerca do trabalho”. Dessa forma G1 afirma ter conduzido o trabalho dentro da gestão na época em que esteve atuando na Prefeitura do Recife.

“A economia solidária é uma forma de recuperar o sentido criativo do trabalho. É possível ressignificar o trabalho e as relações sociais nas localidades e territórios a partir do trabalho”. “É uma economia que busca resgatar a relação de trabalho com a natureza.”, defende G1. Ao montar sua equipe de trabalho, G1 afirma ter tido a preocupação de trazer para a gestão pessoas que tinham acúmulo na área e que compactuava com esta forma de entender a economia solidária. “formávamos um time”, relata. Essa visão de economia solidária parece estar muito próxima daquela definida por Arruda (2003) quando ele aborda a socioeconomia solidária e defende que esta deve estar associada às mudanças comportamentais.

Nesse sentido e ao que parece, os primeiros anos de trabalhos foram marcados pelo diálogo e busca do reconhecimento dos grupos produtivos, saber onde estavam e no que atuavam. Naquela época ainda não tinha sido criada a SENAES e o mapeamento da economia solidária no Brasil não tinha acontecido. Era um ambiente com poucas informações sobre a situação dos trabalhadores em economia solidária no Brasil e, naturalmente, no Recife.

Já G2 parece ser mais pragmático quando afirma que “A economia solidária é uma forma de gerar trabalho e renda dentro de processos organizacionais de trabalho e produção. A economia solidária viabiliza novas estruturas econômicas coletivas e dialoga com outras áreas das necessidades da sociedade”. Além do pragmatismo, G2 traz uma abordagem inter-relacional da economia solidária quando aponta a necessidade de diálogo com outras dimensões da sociedade. Nesse sentido, afirma que procurou dialogar internamente na Prefeitura com outros setores quando esteve na gestão, mas sem sucesso.

A visão de G2 sobre a economia solidária parece estar próxima da de Singer (2003) quando este afirma a “economia solidária trata-se, sobretudo, da luta pela preservação de postos de trabalho”.

G3 comunga da visão de G2 quando define a economia solidária é:

uma alternativa para organização de EESs que se encontram na informalidade, invisíveis, sem reconhecimento institucional e econômico. Possibilidade de se organizarem sob regras que atendam às suas especificidades de geração de renda que atendem a população excluída do mercado formal e capitalista. Deveria ser trabalhada como política transversal, para atendimento a consolidação de moradia populares, coleta seletiva/reciclagem, artesanato, segurança alimentar etc.

G4, na sua forma de entender a economia solidária vai sugerir que “para trabalhar com a economia solidária é preciso estar aberto ao novo e se desligar um pouco das relações do capital. É preciso entender e compreender esta forma de produzir e vender”.

Nesse contexto, G4 antecipa que um dos desafios do gestor que vai trabalhar na área é justamente compreender as dinâmicas e as formas de organização da economia solidária. G4 acredita que o gestor que não tiver esta compreensão corre o risco de implementar uma política desvinculada dos princípios e orientações que regem e estruturam as organizações da economia solidária, no caso, os EESs.

Essas compreensões sugerem que a visão predominante dos gestores da política está predominantemente vinculada àquela que Singer (2003) definiu. Ou seja, que a economia solidária é prioritariamente a busca da geração de trabalho e renda através das organizações de grupos produtivos e que devem dialogar com outras dimensões das necessidades humanas.

Contudo, é importante frisar, que esta visão predominante entre os gestores dá margem para diversas compreensões e interpretações acerca do processo de implementação da política pública de economia solidária no Município. Não sendo, portanto, garantidora de uma execução moldada pelas demandas, necessidades e contextos locais dos grupos produtivos. E mais: o nível de elevado de rotatividade e despreparo dos gestores para com a temática devem ser levados em considerações, elementos diversas vezes expostos e apresentados durante as entrevistas.

4.2.2 VISÃO PREDOMINANTE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

“As políticas públicas devem ajudar a organizar essas iniciativas, mas sem diálogo sobre as demandas e realidades dos EES fica difícil”. É com esta frase que G2 define qual deve ser, para ele, o papel das políticas públicas de economia solidária, mas também cita uma das principais fragilidades da atual condução da política: a falta de diálogo com os EESs sobre suas necessidades e demandas, amplamente apontada pelos próprios representantes dos grupos entrevistados nas análises anteriores.

Para G1, “A política pública não deve ser entendida como um compensação às mazelas trazidas pelas desigualdades produzidas pelo sistema capitalista”. Ainda de acordo do G1, a política pública deve ser entendida como o retorno que o Estado oferece a população para garantir a qualidade de vida das pessoas.

Já G3 vai abordar a política pública apontando a necessidade de que sua condução tenha um caráter transversal. Afirma que a política pública visa, fundamentalmente, a garantia de direitos e, por isso, deve ser realizada transversalmente e sugere a permanência do diálogo entre as ações governamentais de modo a atender e garantir os mais diversos direitos. Nesse sentido, afirma ainda que quando esteve à frente da política pública de economia solidária do município buscou viabilizar parcerias internas, mas nunca obteve sucesso, a não ser no encaminhamento da participação dos grupos produtivos em grandes eventos, como o carnaval e o São João. “Era uma parceria momentânea”, afirma.

Na sua definição sobre política pública, G4 procurou fazer de maneira associada à economia solidária, quando afirma que “Muitos entendem a política pública economia solidária como uma política assistencialista. Mas não é. A política pública de economia solidária é de inclusão via trabalho”, defende G4.

Fundamentalmente, não parece ter divergências entre as opiniões dos gestores sobre políticas públicas. Aliás, ao que parece, são visões complementares. Já que as políticas públicas buscam a garantia de direitos, devem/podem ser implementadas de maneira transversal e visam oferecer qualidade de vida e inclusão para a população.

Nesse sentido, estamos diante de um conjunto de visões que se aproxima daquilo que Guareschi (2004) definiu enquanto política pública como sendo “o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em áreas diversas.”

4.2.3 OBSTÁCULOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

De acordo com G1, “incorporar a economia solidária na agenda municipal como uma estratégia de desenvolvimento junto com segmentos invisibilizados historicamente dentro da perspectiva de democratizar a economia”, foi o primeiro grande obstáculo enfrentado. Para G2, o principal obstáculo para implementação da política foi se constituindo ao longo do tempo quando afirma que “É perceptível a perda de importância da política de economia solidária no município desde a primeira gestão João Paulo até a atual de Geraldo Júlio”, argumenta G2.

Para o ex-gestor, a medida que o tempo foi passando a política de economia solidária foi perdendo força internamente na Prefeitura do Recife. Ainda segundo G2, “o atual prefeito (Geraldo Júlio) não tem a mínima compreensão do que seja a economia solidária. Isso dificulta os trâmites e disputas internas”.

G4 identifica outros obstáculos quando acrescenta que:

A rotatividade dos gestores é muito grande, atrapalhando a continuidade das ações públicas. Por exemplo, o projeto de incubação de empreendimentos (SENAES), em dois anos, já passou pela responsabilidade de quatro diferentes gestores (G4).

Outro obstáculo apontado por G4 reside na ausência de mecanismo de controle social da política pública. “Não há espaço de controle social. A prefeitura se afastou dos grupos de interesse que atuam na economia solidária”. G4 complementa: “falta formação na área de economia solidária para os gestores”. E acrescenta: “A falta de orçamento da gestão para a política também se traduz num enorme entrave/obstáculo”.

G4 ainda identifica um outro obstáculo para implementação da política que também foi, por diversas vezes, identificados pelos EESs entrevistados, que é: “Não há, por parte da prefeitura, o cuidado de indicar gestores preparados para atuar na área. O setor tornou-se moeda de troca entre partidos”.

Para G3 os principais entraves são: “baixo orçamento, descontinuidades da política e desmotivação dos EESs e gestores com a política pública”. Outra dificuldade identificada por G2 é a ausência de um “plano de ação municipal da economia solidária”. “Não temos um documento orientador”, afirma G2. Ao que parece essa fala reflete também uma outra dificuldade da gestão que reside na etapa da (re) formulação da política pública da cidade. A ausência de um documento definidor as diretrizes, objetivos

e metodologia de implementação da política pública gera enormes dificuldades na sua execução, dando margem para qualquer tipo de intervenção na área.

A fala de G2 resume as consequências no período recente dos entraves e dificuldades acima mencionados:

Neste período (2016/17) a política pública de economia solidária acontecia na perspectiva do Sistema S, não havia preocupação de estimular e desenvolver os grupos produtivos com bases nos princípios da economia solidária. Era a política andando na contramão da economia solidária, favorecendo o individualismo e não o coletivo, denuncia G2.

Ainda sobre essas consequências geradas pelas dificuldades identificadas durante a implementação da política, G2 complementa afirmando que: “entre 2015 e 2016, o fundo recife sol, teve sua destinação desvirtuada. Começou a incentivar os microempreendedores individuais”.

Falta de prioridade, alta rotatividade dos gestores, baixo orçamento, a insensibilidade do atual Prefeito com o tema, indicações partidárias para o setor de pessoas sem conhecimento de economia solidária, baixa formação dos gestores, inexistência de um espaço de controle social da política são obstáculos que apareceram diversas vezes também nas entrevistas com os representantes dos EESs. Ao que tudo indica, há uma convergência de opiniões e percepções acerca do processo de implementação da política pública de economia solidária do recife entre os gestores e os membros dos grupos produtivos da cidade.

4.2.4 DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA

G1 acredita que um importante desafio atual da política pública é a reabertura do já mencionado Programa de Fortalecimento e Dinamização do Associativismo e Cooperativismo. “Havia, no desenho institucional da política, o Programa de fortalecimento do cooperativismo e associativismo que realizava o acompanhamento dos grupos atuando no campo da formação e do apoio jurídico e contábil aos EESs”, afirma G1.

O fechamento deste estratégico Programa pode ter sido um dos elementos que levou o distanciamento dos EESs da política pública. Era ele (o programa) quem fazia o

acompanhamento permanente aos grupos produtivos, aumentando as chances de uma maior geração de renda a partir da organização do trabalho. Esse Programa apoiava na estruturação financeira, contábil e jurídica dos grupos produtivos da cidade, fechado em 2009.

A leitura de G1 é compartilhada por G4 quando afirma que “A prefeitura não faz mais acompanhamentos aos grupos produtivos. Com o fechamento do programa de fortalecimento do cooperativismo e associativismo, este apoio sistemático aos grupos foi encerrado pela gestão”, afirma G4.

G4 complementa: “Hoje a principal preocupação da prefeitura é tentar viabilizar a participação dos EESs em grandes eventos da cidade”. O que parece ser insuficiente, já que a produção e organização dos grupos acontece todo o ano e não somente em períodos festivos e as necessidades de geração de trabalho e renda são permanentes.

Para G3 os principais desafios são: “a reestruturação da política pública e do fundo recife sol, em específico”. Ao que tudo indica a reestruturação que a gestora se refere deve ser a (re)formulação da política que passa necessariamente pela reativação dos Programas fechados, a remontagem da equipe gestora, a elevação do orçamento com destinação adequada e a criação de um espaço de controle social permanente. Em 2014, a Prefeitura realizou a primeira conferência municipal da economia solidária com vistas a escutar a sociedade civil acerca do tema. Porém nada do que foi construído foi formalmente encaminhado pelo Município. Não se tem notícias sobre os resultados da conferência.

Para G1 é também preciso alterar o rumo que a política pública tomou. Segundo a entrevistada:

Ao longo dos anos a política recuou bastante, foi decaindo. Hoje caiu na “vala comum” da política meramente assistencialista, compensatória, residual. Hoje a economia solidária é totalmente inexpressiva no poder público municipal. Atualmente só existe no papel, relata G1.

Mas que, ainda de acordo com G1, alterar este quadro só será possível com a rearticulação dos fóruns de economia solidária, hoje imobilizados.

Outro desafio da política pública identificado por G1 é a necessidade de criação de um Marco Legal da economia solidária. “O Estado precisa caracterizar o sujeito demandante da política.” Está atualmente tramitando no Senado Federal uma Lei que visa

caracterizar formalmente os Empreendimentos Econômicos Solidários do Brasil, com suas peculiaridades e formas de organização. Em 24 de novembro de 2017 o PL 137/2017 foi aprovado na Câmara dos Deputados e seguiu para o Senado Federal, a referida Lei dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária, os empreendimentos econômicos solidários e cria o Sistema Nacional da Economia Solidária. Hoje os EESs estão subordinados às caracterizações definidas pela OCB. No entanto, este é um desafio da política pública da economia solidária em nível Federal. Não cabendo ao Município legislar sobre o conteúdo do Projeto de Lei em discussão.

Mais uma vez, e ao que parece, os desafios identificados pelos gestores estão alinhados com os desafios apontados pelos representantes dos EESs que participaram desta investigação.

4.2.5 O PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE

Para G1, “Hoje, o espaço de articulação política da economia solidária, o fórum municipal, está submetida as exigências do poder público, o que imobiliza este ator”. Novamente surge um problema que provavelmente reside na composição inicial da estrutura organizativa dos fóruns de economia solidária, onde o Poder Público tem direito a voz e voto, deliberando sobre as iniciativas do movimento. G1 identifica que os grupos de interesse que compõem os fóruns estão desarticulados e se afastaram do espaço organizativo do movimento em função dos desmandos do Prefeitura.

Contudo, a partir das falas de alguns gestores, parece haver uma falta de clareza ou uma certa confusão entre o papel do fórum e o do espaço institucional de controle social da política pública, no caso, o conselho, que na Prefeitura do Recife não foi instituído para toda a política, apenas para o fundo recife sol. Vejamos.

De acordo com G2, “o fórum municipal de economia solidária era o espaço de controle social da política, mas a Prefeitura prevalecia”. Ressaltando a predominância de atuação dos gestores neste espaço. Concordando com G2, G3 vai afirmar que o “fórum era o espaço de controle social da política, embora desarticulado”. Ainda que ambos apontem limites de atuação política do fórum, no caso de G2 ressaltando a incidência decisiva do ente público na organização e G3 identificando suas fragilidades, os dois ex-gestores consideram que o fórum era o espaço de controle social da política.

Institucionalmente, espaços de controle social são os conselhos deliberativos e/ou consultivos da política pública, seja em que área for. Por outro lado, os fóruns atuam fundamentalmente na proposição e pressão acerca da política ou área de interesse em que atua. G2 e G3 parecem confundir a finalidade de cada espaço político.

Já G4 vai afirmar que “Não há espaço de controle social da política pública”. Nesse sentido, é razoável supor que o Prefeitura nunca considerou a possibilidade da criação do conselho municipal da economia solidária, já que não foi criado ao longo desses 17 (dezessete) anos de política pública municipal. A criação deste espaço foi apontado como um desafio da política no tópico anterior.

É salutar afirmar, contudo, que mesmo não havendo espaço de controle social instituído, quando a política pública entrou na agenda governamental em 2001, os gestores da época organizaram ciclos de seminários públicos com os grupos de interesse do Município para formular a política conjuntamente. “Nós organizávamos seminários municipais periódicos para identificar as demandas dos grupos e formular as diretrizes e objetivos da política. Esse seminários aconteciam com a presenças dos EESs e das EAFs, além do outros parceiros governamentais que estava iniciando o processo de implementação da política de economia solidária”, relata G1. Nesse contexto inicial, é possível perceber a importância que os grupos de interesse tinham na formulação da política. Contudo, “não havia nenhum espaço de controle social, esta era e sempre foi uma lacuna da política.”, conclui G1.

No entanto, hoje a realidade mostra que esta prática se perdeu no tempo. E apenas em 2014 foi realizada a primeira conferência municipal, cujos resultados não foram devidamente encaminhados pelo Poder Público, conforme mencionado anteriormente.

Por fim, é razoável supor que a política foi perdendo credibilidade ao longo do tempo a partir de uma implementação realizada em desarmonia com as necessidades e demandas dos grupos e pela própria falta de diálogo com as EAFs, gerando um esvaziamento nos fóruns e o afastamento dos grupos de interesse, além da ausência de um instrumento de controle social da política. Para G1, o fórum precisa recuperar sua autonomia, sem a interferência e a tutela do Estado. Recuperando o sentido de movimento social.

4.2.6 MUDANÇAS GOVERNAMENTAIS

“Desde a criação da política até a atual gestão, a economia solidária continua invisível tanto para a sociedade como para os gestores públicos, especificamente”. É com esta frase que G2 afirma que a política pública de economia solidária nunca foi prioridade das gestões, sempre acontecendo de maneira residual. G2 entende que a invisibilidade da economia solidária também é fruto da falta de prioridade das gestões municipais.

Por outro lado, G3 traz um recorte temporal ao processo de redução permanente de priorização da política quando afirma que “A política pública de economia solidária da cidade do Recife está se desestruturando gradativamente.” Indicando que a medida que o tempo passa a falta de prioridade torna-se mais alarmante.

Nesse sentido, é importante salientar os esforços que primeiros gestores públicos do setor dedicaram inicialmente para formular e implementar a política ao identificar três áreas prioritária de ação, são elas: “01) levantamento das experiências; 02) estabelecimento de laços da política pública com as experiências existentes, principalmente nas áreas do artesanato, confecção e pescado e 3) fortalecimento e organização dessas experiências”, lembra G1.

Ou seja havia um interesse inicial para que a política foi implementada com êxito. Esforços que não encontramos mais nos atuais gestores, por diversos motivos, inclusive estruturais. Além desse esforços iniciais, segundo G1, “a estruturação inicial da política pública de economia solidária do Recife, numa visão intragovernamental, foi pensada em parceria com as secretarias de planejamento, saneamento, desenvolvimento urbano, orçamento participativo, mulheres e de políticas sociais, vinculando as questões dentro do governo municipal”.

Hoje, segundo G2, “A gerência de economia solidária é isolada internamente. Tentamos viabilizar parcerias internas, mas sem sucesso. Não existe transversalidade na condução da política de economia solidária do município”. “A secretaria da Mulher também aprovou um projeto para o fortalecimento da rede feminista da economia solidária sem nenhum diálogo com a gerência”, afirma G2. E complementa: “Secretaria de Saúde aprovou o projeto “Saúde Mental e Economia Solidária” também sem nenhum diálogo com a gerência geral do setor”, relata G2.

Esses relatos de G2 sobre a aprovação de projetos de economia solidária por outras Secretarias Municipais indicam o nível de isolamento da atual gerência de economia

solidária, confirmando o entendimento de que a prioridade com política pública de economia solidária do Município foi efetivamente sendo reduzida ao longo do tempo e a gerência foi perdendo centralidade na própria gestão.

G4 confirma a afirmação de G2: “Hoje a política está isolada”. No entanto, é importante destacar que, nos primeiros de implementação da política havia um alinhamento político da gestão municipal com a gestão federal, criando um contexto favorável para implementação bem-sucedida da política pública. Conforme relata G1, “com a criação da SENAES, abriu-se a possibilidade de implementação de parceria entre o poder público municipal e o poder público federal. Os centros públicos são resultado dessa parceria”.

A política pública de economia solidária implementada pela Prefeitura da Cidade do Recife já esteve vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, à Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Urbano, à Secretaria de Desenvolvimento e Empreendedorismo e, atualmente, à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente.

Inicialmente o lugar da política era a Diretoria geral de Economia Solidária, depois passou a ser Gerência de Economia Solidária e agora é Gerência geral de economia solidária, atuando prioritariamente com a coleta seletiva de resíduos sólidos, coordenando 08 galpões de triagem e tentando executar um projeto de incubação de EESs em parceria com o Ministério de Trabalho do governo federal, que passa neste momento pelo terceiro processo de reestruturação. Aliás, nesta subcategoria a palavra “reestruturação” também é bastante recorrente. De acordo com E2, o referido projeto “aprovado em 2011 e executado a partir de 2015 e mesmo assim está parado, em mais uma reestruturação”.

De acordo com G3, “com a reestruturação da prefeitura, em 2008/2009, os EESs não tiveram mais acompanhamento”. Perdendo dessa forma o sentido original da política. Essa reestruturação também desvinculou o PRODARTE da política de economia solidária do município.

4.2.7 CONTINUIDADE/DESCONTINUIDADE

De acordo com os gestores entrevistados, a política pública de economia solidária viveu, fundamentalmente, três fases distintas ao longo desses 16 anos em que esta investigação se debruçou. A primeira vai de 2001 a 2009, que corresponde às duas gestões de João Paulo (2001-2008) e o primeiro ano da gestão João da Costa (2009), que, segundo

relatos, mesmo com orçamento baixo, a política pública tinha efetividade, acompanhava os grupos produtivos, mantinha espaços de comercialização permanente e construía a política em diálogo com os grupos de interesses do Município, no caso, as EAFs e os EESs.

A segunda fase percorre os outros três anos da gestão João da Costa, que fechou Programas, a exemplo do Programa de Dinamização e Fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo, em 2009 e do Banco do Povo, em 2011 e reduziu o orçamento destinado à política, segundo informações do Portal da Transparência, LOA (2010 a 2013). Além disso, reduziu a equipe gestora da política, conforme indicam os entrevistados e os fechamentos de programas vinculados à política. De fato, todos os contratos de trabalhos dos 06 (seis) técnicos do Programa de Dinamização e Fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo foram encerrados em dezembro de 2008, inclusive, o do autor desta pesquisa.

Já a terceira corresponde à gestão Geraldo Júlio, que, segundo as entrevistas com os gestores, utilizou a política pública de economia solidária para financiar e fomentar atividades empresariais não vinculadas aos grupos produtivos associados à economia solidária. “Houve um total desvirtuamento da política”, afirma G3.

Ao analisar, através do Portal da Transparência, o orçamento destinado para a política pública entre 2014 e 2017 (ver gráfico 1), é possível perceber um crescimento exponencial do montante orçamentário, “porém utilizado para outros fins que não o de apoio e fomento as ações governamentais de fortalecimento da economia solidária”, denuncia G3.

Contudo, é possível confirmar as afirmações acima mencionadas, quando consideramos que a equipe técnica da economia solidária da Prefeitura do Recife, hoje, é composta por 03 (três) gestores sem atuação pública reconhecida por nenhum grupo de interesse da economia solidária do município.

Nesse sentido, é razoável afirmar que o processo de implementação da política pública percorreu três distintas etapas: a promissora etapa inicial, a do desmonte da política e a do seu desvirtuamento. Onde cada etapa acima descrita corresponde, fundamentalmente, às gestões dos três últimos Prefeitos do Recife: João Paulo (2001-2008), João da Costa (2009-2012) e Geraldo Júlio (2013-atual). “Gostaria muito que a

economia solidária em Recife voltasse a ser como era a 12 anos atrás. Mas falta vontade política”, conclui G4.

“Uma pena a descontinuidade administrativa, pois muitos esforços e energias são desperdiçados, gerando o descrédito e a desesperança do cidadão e no caso do empreendedor solidário”, lamenta G3. A considerar as fases descritas na subcategoria, a política pública não apenas sofreu descontinuidades como também foi desvirtuada no período recente.

É razoável afirmar, portanto, que a política pública de economia solidária implementada pela Prefeitura do Recife foi desmontada e desvirtuada em função de uma série de elementos que se complementam e interagem entre si, são eles: desconhecimento da temática e alta rotatividade dos gestores, fragilização e afastamento dos grupos de interesse, ausência de prioridade, insensibilidade dos prefeitos com a temática e a inexistência de um espaço de controle social da política.

Esses elementos sugerem, ainda, que existe uma tendência de continuidade da descontinuidade da política pública de economia solidária no município, considerando que o contexto político e aspectos governamentais acima descritos se mantêm e não há, ainda, nenhum outro acontecimento conjuntural que crie as condições necessárias para uma retomada mais efetiva da política pública em questão que assegure a geração de renda e trabalho para os empreendimentos econômicos solidários existentes em Recife, no curto prazo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, é possível verificar significativa convergência nas avaliações apresentadas pelos representantes dos EESs e gestores da política pública que participaram da pesquisa. Esta convergência entre os diferentes atores evidencia, supostamente, a veracidade dos resultados encontrados nesta investigação.

Sob o enfoque da opção metodológica de implementação da política, a investigação verificou duas distintas escolhas governamentais. Em um primeiro momento, durante as gestões João Paulo, a execução da política esteve vinculada a uma perspectiva que França Filho (2006) classifica como “sustentável-solidária”, relacionada a indução de processos organizativos dos EESs, atuando em contextos territoriais específicos e em diálogo com

os grupos de interesse. Já o segundo momento de implementação da política, executado durante as gestões João da Costa e Geraldo Júlio, esteve associado a outra perspectiva em que o mesmo autor classifica como “insercional-competitiva”, cujo foco se dá a partir de um entendimento de que é preciso responder as demandas do mercado de trabalho convencional e que pouco dialoga com as diretrizes definidas para implementação de políticas públicas de economia solidária.

A expressão mais concreta da implementação da política municipal numa perspectiva “sustentável-solidária” era a existência do Programa de Fortalecimento e Dinamização do Associativismo e Cooperativismo cuja atuação se dava por RPA onde cada técnico do Programa era responsável pelo acompanhamento sistemático dos grupos produtivos em uma determinada Região Político-administrativa da cidade. O fechamento deste Programa, em 2009, é um marco que reorienta a política para a perspectiva “insercional-competitiva”, quando a política começa a favorecer, majoritariamente, grupos empresariais ligados ao Sistema S e os microempresários, segundo sugerem as entrevistas, principalmente, com os gestores. Vale ressaltar, no entanto, que as entrevistas apontam também que esta reorientação da política se apresentou com mais força e efetividade durante as gestões Geraldo Júlio. Essas diferentes formas de implementação variam em função do que França Filho (2006) chamou de “poliformismo de interpretação” da economia solidária, que repercute nas mais variadas formas de formular e implementar políticas públicas na área.

Quando associamos a identificação dessas duas fases de implementação da política pública à alta rotatividade dos gestores na pasta, reforçamos o resultado. Considerando que, segundo os entrevistados, a maioria dos gestores que estiveram à frente da política ao longo desses 16 anos em que a pesquisa se debruçou, não tinha conhecimento efetivo sobre a temática, dificultando o diálogo e as negociações necessárias à implementação da política.

Levando em conta parâmetros temporais da implementação dessa agenda entre os três últimos Prefeitos a luz da efetividade da política junto aos EESs, a pesquisa identificou três diferentes fases: a promissora etapa inicial, a do desmonte orçamentário e início da desconfiguração programática da política pública e a do seu desvirtuamento mais efetivo tanto orçamentário quanto de implementação. Onde cada etapa descrita corresponde, basicamente, às gestões dos Prefeitos: João Paulo, João da Costa e Geraldo

Júlio. Segundo França Filho (2006), esta primeira etapa de formulação e implementação da política de economia solidária era considerada uma referência nacional. As entrevistas com representantes dos EESs reforçam a consideração do referido autor.

No tocante ao orçamento foi possível identificar a falta de prioridade de todas as gestões analisadas, dado que o peso do orçamento da política pública de economia solidária na orçamento geral do Município, variou, em média, entre 0,3% e 0,6%, com exceção dos anos 2016 e 2017, conforme dados do Portal de Transparência. Além disso, as gestões de Geraldo Júlio tem sido questionadas sobre um possível desvirtuamento orçamentário da política e pouca transparência na utilização desses recursos. O questionamento central reside em como pode haver um aumento substancial do orçamento destinado à pasta com a permanência dos Programas fechados, a não abertura de novos e com a equipe gestora reduzida, produzindo, portanto, indícios de desvirtuamento orçamentário, de acordo com a maioria dos entrevistados durante a investigação.

Outra fragilidade identificada na pesquisa é a ausência de um espaço de controle social da política pública em questão. Não existe um conselho municipal de caráter deliberativo e nem consultivo. O único espaço de controle social era o conselho de gestão do Fundo Recife Sol, que foi desativado em 2012. Inclusive, a falta de diálogo com os atores municipais da economia solidária tem sido uma marca da atual gestão e da anterior de João da Costa. Para Schiochet (2009), a relação direta com a sociedade civil para tomada de decisões através da criação de espaços de controle social das políticas públicas também deve ser característica da ação de governos voltada para o segmento.

A política pública foi subordinada à quatro diferentes Secretarias Municipais ao longo tempo, o que pode caracterizar a dificuldade em identificar onde reside, em termos de concepção, a centralidade e lugar da política em questão.

A pesquisa identificou o fechamento e redirecionamento de outros Programas que integravam a política pública ao longo do tempo. Em 2009, o PRODARTE foi desvinculado da Diretoria de Economia Popular Solidária, em 2011 o Banco do Povo foi desativado e em 2012 o Fundo Recife Sol foi suspenso. Não sendo criado nenhum outro Programa para substituir esses que foram fechados ou redirecionado.

Além disso, a pesquisa verificou que o Centro Público de Economia Solidária de Caranguejo Tabaiars, construído a partir de um acordo de cooperação com a Prefeitura

de Nantes, na França, praticamente não foi mencionado durante as entrevistas. A desconsideração em torno do referido Centro pode revelar que esta iniciativa não teve o alcance, efetividade e inserção esperados.

Em linhas gerais, o baixo orçamento, falta de prioridade, alta rotatividade de gestores sem conhecimento do tema, ausência de um espaço de controle social, desativação de Programas, ausência de um Plano de Ação para o setor, constantes reestruturações da política, fechamento de 42 EES entre 2007 e 2013, questionamentos de desvirtuamento orçamentário em prol de iniciativas desvinculadas da economia solidária e desconfianças e afastamentos do grupos de interesse em torno da Política Pública marcaram o processo de implementação das políticas públicas de economia solidária em Recife. Os entraves e avanços na relação dos fóruns de economia solidária com o Estado, no caso a Prefeitura do Recife, deve ter uma investigação própria no sentido de identificar as causas da fragilização do movimento social justamente num contexto de desmonte da política pública.

O cenário descrito ao longo da investigação indica a necessidade de revisão, ajustes e reformulação da política pública de economia solidária do Recife com vistas a recuperar a efetividade do Programa e atuar satisfatoriamente na proposição de soluções das demandas e necessidades dos EESs do município, os principais afetados pelo desmonte e desfiguração da política pública.

A primeira ação governamental poderia ser a criação de um conselho municipal da economia solidária de caráter deliberativo e composição proporcional entre gestores públicos e representantes da sociedade civil organizada com o objetivo de retomar o processo de construção dialogada da política pública com os grupos de interesse da cidade, no caso os EESs e EAFs. A primeira responsabilidade deste espaço seria revisar os documentos orientadores da política e a reformular as diretrizes e objetivos da política, considerando os resultados da primeira conferência municipal, realizada em 2014.

Outra medida, de caráter imediato, seria a reabertura do Programa de Associativismo e do Banco do Povo, fechados em 2009 e 2011, respectivamente, com montagem de equipe técnica devidamente preparada para assessorar os EESs, nos territórios de atuação e funcionamento destes, a partir de uma concepção de política pública de economia solidária que França Filho classificou como “sustentável-solidária”.

Além de reincorporar o PRODARTE à política pública, considerando que parte significativa dos EESs do Recife atuam na produção do artesanato.

No campo orçamentário, a Prefeitura do Recife poderia realizar uma audiência pública para prestar contas sobre a utilização dos recursos disponíveis para a política economia solidária no município, tendo em vista os diversos questionamentos que envolvem à destinação deste orçamento. Esta ação também teria o objetivo de levantar expectativas e demandas dos sujeitos beneficiários da política, subsidiando a reformulação da política.

Além de criar um conselho, reformular a política pública e realizar uma audiência pública, a Prefeitura do Recife precisa recuperar o sentido original do Centro Público de Economia Solidária de Caranguejo Tabaiães como espaços de integração, comercialização e formação dos grupos de interesse que integram a economia solidária no município.

Essas seriam ações públicas que provavelmente se desdobrariam em uma série de outras, conforme a evolução das iniciativas. E que poderiam recuperar o direcionamento inicial da política pública de economia solidária que levou a Prefeitura do Recife a ser considerada referência nacional na área.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROYO, João Cláudio; SCHUCH, Flávio. **Economia Popular e Solidária: a alavanca para um desenvolvimento sustentável**. São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2006.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70 Ltda., 1977.

BONETI, L.W. **Políticas Públicas por dentro**. Ujuí (RS): Unijuí, 2007.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa; SOARES, Jeferson Boechat. **Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica**. X Coloquio Internacional sobre gestión universitaria en América del Sur. Argentina, 2010.

CAVALVANTE, P.L.C.; LOTTA, G.S. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília, ENAP, 2014.

CORAGGIO, José Luiz. **Repensando la Política Urbana Metropolitana Ante el Embate de la Globalization**. Buenos Aires, 1997.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LAVILLE, Jean-Louis. **Economia Solidária: uma abordagem internacional**. Porto alegre, Editora da UFRGS, 2004.

FRANÇA FILHO, G.C. O Estudo sobre os Municípios de Recife, de Aracajú e de São Paulo e o Governo da Bahia. In. MEDEIROS, A.; SCHWENBER, A; SCHIOCHET, V. **Políticas Públicas de Economia Solidária por um Outro Desenvolvimento**. Recife. Editora Universitária da UFPE, 2006b.

GERRING, John. **Case Study Research: Principles and Practices**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

GUARESCHI, N. **Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência**. In: Strey, Marlene (Org.). Violência, gênero e políticas públicas. EDIPUCRS, Porto Alegre, 2004.

GUIMARÃES MOTA, Eugênia de Souza Melo. **A ‘Outra Economia’: Um Olhar Etnográfico sobre a Economia Solidária**. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, UFRJ, 2004.

MEDEIROS, Alzira; SCHWENGBER, Ângela; SCHIOCHET, Valmor. **Política Pública de Economia Solidária por um outro desenvolvimento**. Recife, Editora Universitária de UFPE, 2006.

NAJAN, A. **Learnin from the literature on policy implementation: a synthesis perspective**. IIASA, Austria, 1995.

NOGUEIRA, Vera. **Avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais – revendo conceitos básicos**. Katálysis, v. 5, n. 2, Florianópolis, 2002.

OLIVEIRA, J.A.P. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2006.

PRAXEDES, Sandra Faé. **Políticas Públicas de Economia Solidária: novas práticas, novas metodologias**. Economia Solidária e Políticas Públicas. Brasília (DF), IPEA, 2009.

RUA, Maria das Graças. Política Pública e Políticas Públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. In **O estudo da política: tópicos selecionados**, Brasília, 1998.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In SARAVIA E FERRAREZI, **Políticas Públicas**, Enap, 2006.

SCHIOCHET, G.C.. **Institucionalização das Políticas Públicas de Economia Solidária: Breve Trajetória e Desafios**. Economia Solidária e Políticas Públicas (DF). IPEA, 2009.

SILVA, Sandro Pereira; CARNEIRO, Leandro Marcondes. **Os novos dados do mapeamento da economia solidária no Brasil: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos**. Relatório de pesquisa. IPEA, Brasília, 2016.

SINGER, Paul. **Economia Solidária contra o desemprego**. Folha de São Paulo. São Paulo, 11 de julho de 1996. Opinião.

_____. **A Economia Solidária no Brasil**. Editora Contexto, São Paulo, 2000.

_____. **Introdução à Economia Solidária**. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2002.

_____. **Economia Solidária**. In: CATANNI, Antônio David (Org.) **A outra economia**. Editora Veraz, Porto Alegre, 2003.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Revista de Administração Pública, V. 2, n. 30, Rio de Janeiro, 1996.

Uma Análise Multidimensional Da Burocracia Pública Brasileira Em Duas Décadas (1995-2016)

Felix Garcia Lopez. Doutor em Sociologia. Professor e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
E-mail: felixglopez@gmail.com

Erivelton Pires Guedes. Doutor em Engenharia. Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
E-mail: erivelton.guedes@ipea.gov.br

Resumo

O texto descreve e analisa alguns padrões e tendências da ocupação no setor público brasileiro, de 1995 a 2016, diferenciando os níveis federativos – municipal, estadual e federal -- e os poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. A análise se baseia em dados novos, resultado da integração de bases de dados distintas sobre o setor público, em especial a RAIS. Analisam-se aspectos referentes à evolução do total de vínculos, escolaridade, remunerações, ocupações, diferenças por sexo e despesa pública. Os resultados demonstram diferenças significativas tanto entre níveis federativos quanto entre os Poderes. Sugerimos ser importante considerar as diferenças aqui reveladas para qualificar a discussão pública sobre as características do setor público e suas transformações nas últimas décadas. Sugerimos, por fim, levar em conta as características, padrões e tendências discutidas para um debate mais realista sobre reformas do setor público, em especial em contextos de crise fiscal e em diálogo crítico com as narrativas que genericamente evocam um “inchaço da máquina pública”.

Palavras-Chave: Burocracia; Burocracia Pública; Setor Público; Serviço Público; Funcionalismo

Abstract

The text describes and analyzes some patterns and tendencies in the Brazilian civil and military sector, from 1995 to 2016, differentiating by federative levels - municipal, state and federal - and the Executive, Legislative and Judicial branches. We based our analysis on new data resulted from the integration of multiple databases on the public sector. We analyze aspects related to the evolution of total personnel, schooling, remunerations, occupations, gender differences, and public expenditure. The results show significant differences both among federative levels and branches of power. We suggest that it is crucial to consider the differences here disclosed to qualify the public debate about the characteristics of the public sector and its transformations in the last decades. We suggest, finally, to consider the features, patterns, and trends discussed for a more realistic debate on public sector reforms, especially contexts of fiscal crisis and in critical dialogue with the narratives that evoke a "public sector swelling".

Key-words: Bureaucracy; Civil Service; Public Sector; Public Service.

Uma Análise Multidimensional Da Burocracia Pública Brasileira Em Duas Décadas (1995-2016)

Felix Lopez – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Erivelton Guedes – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

1. INTRODUÇÃO

Nosso objetivo neste texto é preencher uma lacuna no debate sobre o serviço público brasileiro.¹ Embora existam três níveis federativos e três poderes independentes no Brasil republicano, frequentemente as diferenças daí advindas são desconsideradas, tratadas de modo genérico ou, ainda, o nível *federal* é tomado como *nacional* e considerado a unidade típica do setor público do país. O resultado é uma compreensão distorcida – na melhor das hipóteses, parcial – sobre tendências e padrões observados no setor público, com implicações adversas sobre decisões que deveriam aprimorar as capacidades de atuação do Estado brasileiro.

Para tanto, apresentamos padrões e tendências essenciais à compreensão da evolução da ocupação no setor público brasileiro de 1995 a 2016. As informações se baseiam em dados disponibilizados pela plataforma *Atlas do Estado Brasileiro*,² que disponibiliza inédita integração de informações sobre o setor público.

Exceto quando houver menção explícita, os dados se referem aos *vínculos* do serviço público e incluem servidores ativos civis e militares. A inclusão dos militares nesse painel de dados é um aspecto a salientar, por ser raro incluí-los em análises sobre a força de trabalho do setor público.

Na próxima seção resumimos o método para construir informações seguras da série anual. A seção três descreve e discute os principais padrões e tendências na ocupação do setor público, considerando os níveis federativos – municipal, estadual e federal – e os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. A seção conclusiva resume os argumentos.

¹Ou seja, o corpo de servidores em instituições do Estado, não eleitos, sejam eles membros de carreira ou não.

² Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/atlasestado/> >.

2. METODOLOGIA

A análise utiliza, em sua maior parte, informações da Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho (RAIS/MTE). A RAIS é um registro administrativo oficial cujo objetivo é manter informações atualizadas e sistemáticas sobre a atividade trabalhista no país. Todas as pessoas jurídicas, do setor público ou privado, têm por obrigação declarar os dados referentes aos seus empregadores, anualmente. Nesse sentido, a base registra apenas a atividade trabalhista formalmente contratada e não inclui trabalhadores do setor informal, cujo contingente é de cerca de 40%. Este contingente informal, entretanto, está localizada no setor privado, que não é objeto de análise nesta nota. Para garantir maior consistência dos dados, incorporaram-se, adicionalmente, dados do Sistema de Administração de Pessoal da Administração Federal (Siape), do então Ministério do Planejamento (MP), as edições da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), todas elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Quando comparáveis, utilizou-se fontes de dados alternativas para identificar discrepâncias eventuais nos totais ou médias, corrigir erros ou anomalias e tornar o dado final mais seguro. A base de dados da RAIS/MTE é utilizada com maior frequência por fornecer os microdados abrangentes para os três níveis da administração que autorizam análises mais detalhadas sobre o funcionalismo. Esta base também possui a mais extensa série histórica anual.

Para captar o universo dos vínculos no setor público brasileiros, adotou-se como primeiro filtro o total de vínculos relacionados aos órgãos que constam na natureza jurídica “administração pública”, na RAIS. Em seguida, separaram-se os ocupados em cada um dos níveis da administração – federal, estadual³ e municipal – e, nestes, os vinculados à administração direta ou indireta.

Agrupamos os totais por poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – excluindo da análise os vínculos dos trabalhadores das *empresas públicas* e das *empresas de economia mista* que, embora reportados na RAIS/MTE, não identificam o ente controlador – se municipal, estadual ou federal. A lista a seguir detalha as naturezas jurídicas incluídas nesta análise.

³ Salvo nos casos de menção explícita, o Distrito Federal será considerado unidade federativa equiparada aos estados, embora, constitucionalmente, seja um ente federado peculiar.

- 1) Servidores da administração federal direta, nos seguintes códigos⁴
 - a. 101-5 – Órgão público do poder executivo federal
 - b. 104-0 – Órgão público do poder legislativo federal
 - c. 107-4 – Órgão público do poder judiciário federal
- 2) Servidores da administração federal indireta, nos seguintes códigos
 - a. 110-4 – Autarquia federal
 - b. 113-9 – Fundação pública de direito público federal
 - c. 116-3 – Órgão público autônomo federal
 - d. 125-2 - Fundação Pública de Direito Privado Federal
- 3) Servidores da administração direta municipal
 - a. 103-1 – Órgão do poder executivo municipal
 - b. 106-6 – Órgão do poder legislativo municipal
- 4) Servidores da administração municipal indireta
 - a. 112-0 – Autarquia municipal
 - b. 115-5 – Fundação pública de direito público municipal
 - c. 118-0 – órgão público autônomo municipal
 - d. 124-4 – Município
 - e. 127-9 - Fundação Pública de Direito Privado Municipal
- 5) Servidores da administração estadual direta
 - a. 102-3 - Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal
 - b. 105-8 - Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou do Distrito Federal
 - c. 108-2 - Órgão Público do Poder Judiciário Estadual
- 6) Servidores da administração estadual indireta
 - a. 111-2 - Autarquia Estadual ou do Distrito Federal
 - b. 114-7 - Fundação Pública de Direito Público Estadual ou do Distrito Federal
 - c. 117-1 - Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal
 - d. 123-6 - Estado ou Distrito Federal
 - e. 126-0 - Fundação Pública de Direito Privado Estadual ou do Distrito Federal

⁴ Inclui civis e militares.

As séries oriundas da RAIS/MTE, em geral se iniciam em 1995 e, em alguns casos particulares, a partir de 2004 - ano em que o CPF dos indivíduos passou a ser reportado e os registros apresentam mais qualidade. A comparação entre RAIS e PNAD indica crescente convergência entre os totais reportados por ambas, como já haviam indicado Cardoso Jr. & Nogueira (2011: 418).

A análise com base na RAIS considerou cada registro de empregado, por número de CPF. Com esse procedimento foi possível corrigir algumas presumíveis inconsistências – detalhadas no código em R, disponibilizadas em portal aberto, de forma que todos que possam colaborar para aprimorá-los. Por exemplo, embora seja possível que um CPF seja reportado mais de uma vez em um mesmo ano, simultaneamente, sempre que ele apareceu mais de uma vez em uma mesma organização, optou-se por manter apenas o registro do mês mais recente, excluindo-se o registro alternativo. No caso de um mesmo CPF registrado em mais de uma organização, em momentos diferentes, manteve-se o registro mais recente, considerando que o dado indica mudança de vínculo. Ainda assim, deve-se ter claro que o total de vínculos sempre será maior que o total de trabalhadores, já que ocupados podem manter mais de um vínculo no setor público, o que é comum, por exemplo, nas áreas de educação e saúde.

Para registrar os ocupados⁵ militares, um procedimento especial foi adotado, em face do seguinte cenário: até o ano de 2010, a RAIS não reportava a ocupação de “militares”, “policiais” e “bombeiros”. Decidiu-se, então, com base nos dados das RAIS referentes aos anos 2011 e seguintes, buscar todas as razões sociais/CNPJS que reportavam a presença dessas ocupações, bem como os CPFs nelas registrados. De posse desses dados, a RAIS dos anos 2010 e anteriores foi varrida e sempre que CPF já apontado como vinculado a um ocupado nas três ocupações apareceria, imputava-se aquela ocupação. Da mesma sorte, sempre que nos CNPJs que registravam uma das três ocupações aparecessem vínculos de trabalho com a ocupação – com base no campo correspondente à Classificação Brasileira de Ocupações -- em branco, presumiu-se tratar de militar, policial ou bombeiro. Com isso, espera-se ter chegado, para os anos anteriores à 2011, a

⁵ Utiliza-se a denominação “ocupação do setor público” para o conjunto dos indivíduos que possuem vínculos formais com o setor público, e não “emprego público”, porque a natureza jurídico-administrativa associada a este termo corresponde, usualmente, apenas ao vínculo celetista (Cardoso Jr. & Nogueira, 2011: 417). Na acepção jurídica, o servidor com vínculo estatutário, que constitui a imensa maioria dos vínculos do setor público, “não é um empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto que descreve seus deveres e direitos, portanto, juridicamente não mantém relação contratual de emprego com a administração pública.” (Cardoso Jr. & Nogueira, 2011: 417). O termo *servidores públicos*, quando utilizado, tem a mesma acepção de vínculos ocupados no setor público.

um número próximo do real, embora seja impossível, por meio desses registros, discernir entre os três.

As médias de remuneração discutidas na seção três foram geradas com base nos registros da RAIS/MTE. A principal informação utilizada é a remuneração mensal, reportada em cada um dos meses do ano. Para o cálculo da média de cada vínculo, foram descartadas remunerações com valores iguais a zero ou valores nulos. As remunerações mensais apresentam valores mais consistentes do que outras variáveis sobre remuneração mas estão disponíveis somente a partir do ano de 2007 - por este motivo a série histórica neste capítulo é menor do que nos demais. Excepcionalmente para o ano de 2016, devido à uma anomalia observada nas remunerações mensais, foi utilizada a variável de remuneração média em salários mínimos, convertida para Reais de acordo com o salário mínimo do referido ano, para o cálculo das médias de remunerações. Todos os valores foram atualizados para preços de 2018 utilizando-se o IPCA (IBGE).

A seguir analisamos as informações relativas aos seguintes aspectos da evolução da ocupação no setor público brasileiro: vínculos de trabalho, remunerações, distribuição e remuneração por sexo e escolaridade, e a despesa pública com servidores ativos.

3. PADRÕES E TENDÊNCIAS DA OCUPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (1995-2016)

Esta seção descreve algumas das principais tendências e padrões observados na ocupação do setor público brasileiro. O objetivo de descrever de modo panorâmico, e com dados novos, algumas das dimensões mais importantes da organização do setor público. Para tanto, as subseções a seguir descrevem a evolução no total de servidores, por níveis federativos (3.1), os diferenciais de escolaridade (3.2), a remuneração média por níveis federativos e poderes (3.3), aspectos da ocupação e remuneração, por gênero (3.4) e a evolução da despesa pública com servidores (3.4). Os dados ao mesmo tempo que confirmam padrões mais gerais observados no mercado de trabalho brasileiro – caso das diferenças na remuneração entre homens e mulheres – contribuem para um entendimento novo sobre outras dimensões, como é o caso do inadequado argumento de que houve expansão descontrolada do gasto público com servidores ativos.

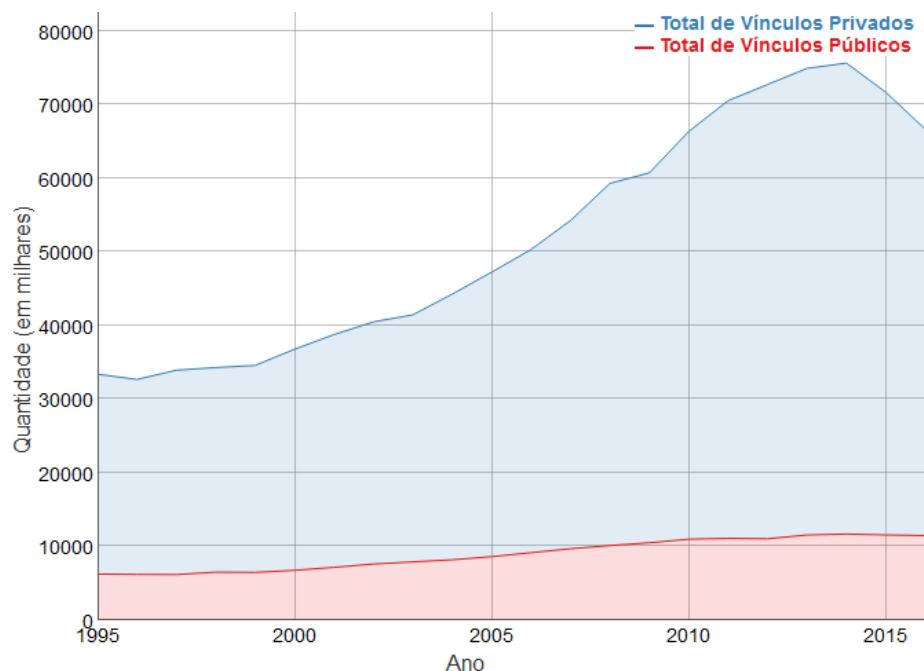
3.1 EVOLUÇÃO NO TOTAL DE SERVIDORES: CONCENTRAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

A mais importante tendência observada nos dados sobre evolução do total de servidores públicos do país é a ampliação do número absoluto de servidores até 2014, mas estabilidade em relação ao percentual de ocupados no mercado de trabalho nacional. De 1995 a 2016, o total de vínculos ativos civis e militares aumentou de aproximadamente 7,5 milhões para 12 milhões. Estes totais de 7,5 milhões, em 1995, e 12 milhões, em 2016 incluem as empresas públicas -- naturezas jurídicas 201-1 e 202-0 --, cujos vínculos, contudo, não relatam o nível administrativo a que pertencem -- se municipal, estadual ou federal. Quando se excluem essas naturezas jurídicas, os totais de vínculos nos municípios, estados e União é de, aproximadamente, 6,3 milhões, em 1995, e 11,5 milhões em 2016, valores que serão, doravante, utilizados, pois na maioria das vezes as informações calculadas necessitam identificar o nível administrativo ou o poder.

No mesmo período, o total de ocupados formais do setor privado passou de 27,1 milhões para 55,12 milhões, (gráfico 1). Entretanto, estão excluídos os trabalhadores informais ou por conta própria, que respondem por mais de 40% dos trabalhadores do setor privado (Ipea, 2015, p. 15) e desde 2015, são um contingente em expansão (Ipea, 2018, p. 24-25).⁶

⁶ Segundo dados do Caged/IBGE, nos anos de 2015 e 2016 houve forte aumento do desemprego no setor privado. Em 2017, o número de empregos gerado foi praticamente nulo.

**Gráfico 1 - Total De Vínculos (Acumulados) Nos Setores Público E Privado Do Brasil
(1995-2016)**

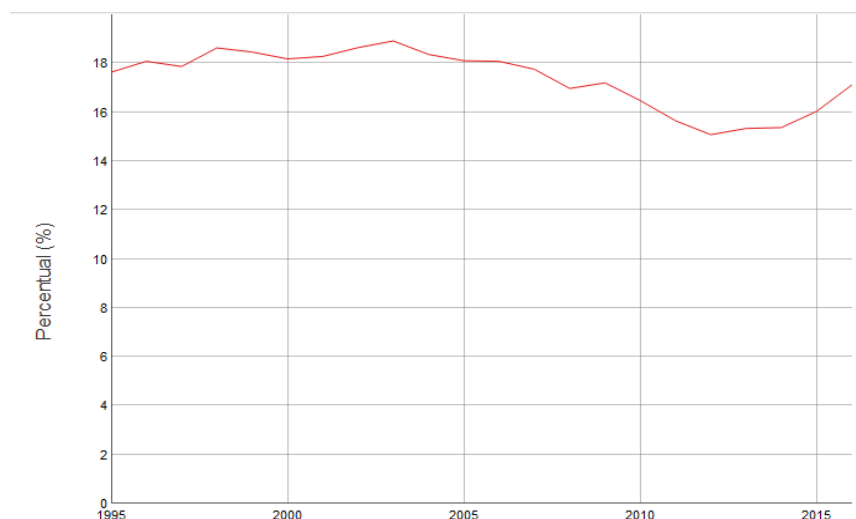


Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Exclui empresas públicas e de capital misto.

O percentual de vínculos no setor público em relação ao total de pessoas formalmente ocupadas – segundo a RAIS e incluindo as empresas públicas – se reduziu de 22,3%, em 1995, para 17,4%, em 2016. Considerando apenas os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e excluindo estas empresas, o percentual baixou de 18% para 17% neste período (gráfico 2).⁷

⁷ Nas empresas públicas e de capital misto, houve redução do total de vínculos 1,7 milhão, em 1995, para 493 mil vínculos, em 2016.

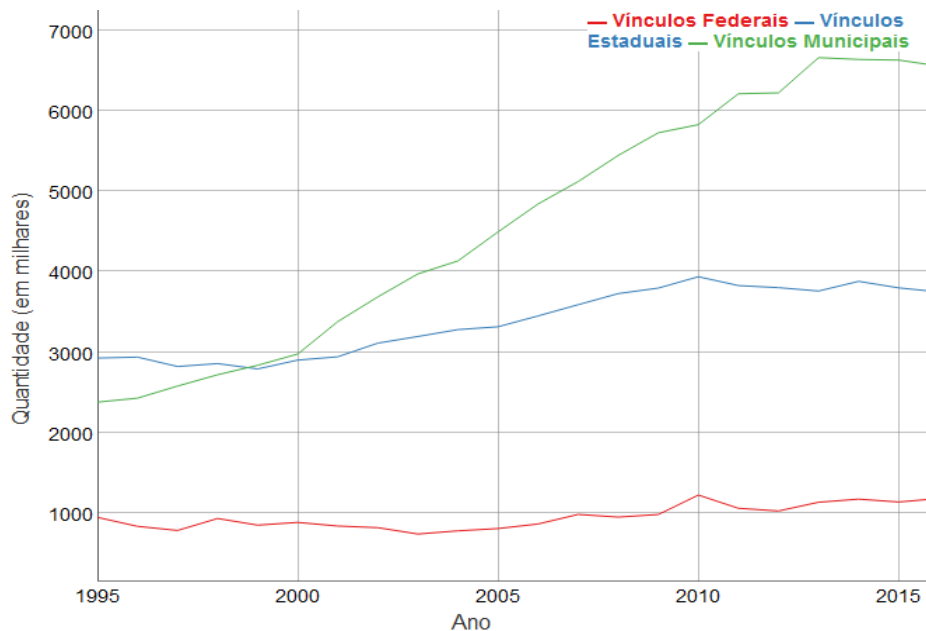
Gráfico 2 - Percentual De Vínculos No Setor Público Em Relação Ao Total Vínculos Do País, Conforme Reportado Na Rais (1995-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Exclui empresas públicas e de capital misto.

O total de vínculos civis e militares ativos no setor público federal aumentou 25% e passou de aproximadamente 950 mil, em 1995, para 1,2 milhão, em 2016. O total de vínculos no setor público estadual cresceu 28% e passou de 2,9 milhões, em 1995, para 3,7 milhões, em 2016. O crescimento mais significativo, de 175%, ocorreu nos municípios, onde o total de vínculos passou de 2,4 milhões para 6,5 milhões, entre 1995 e 2016 (gráfico 3).

Gráfico 3- Evolução Anual Do Total De Vínculos (Civis E Militares), Por Nível Administrativo (1995-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Exclui empresas públicas e de capital misto.

Dados do *Boletim Estatístico de Pessoal* e do *Painel Estatístico de Pessoal* (Brasil, 2018) possibilitam construir uma série temporal mais ampla – de 1991 a 2018 -- do total de *ocupados civis* ativos no *Executivo federal*. Houve trajetória de redução no total de servidores civis ativos do Poder Executivo, entre 1992 e 2001, e de trajetória de crescimento entre 2002 a 2014, quando o número se torna estável. Nota-se que o total de servidores federais civis ativos em 2018 é inferior ao observado em 1991 (gráfico 4).

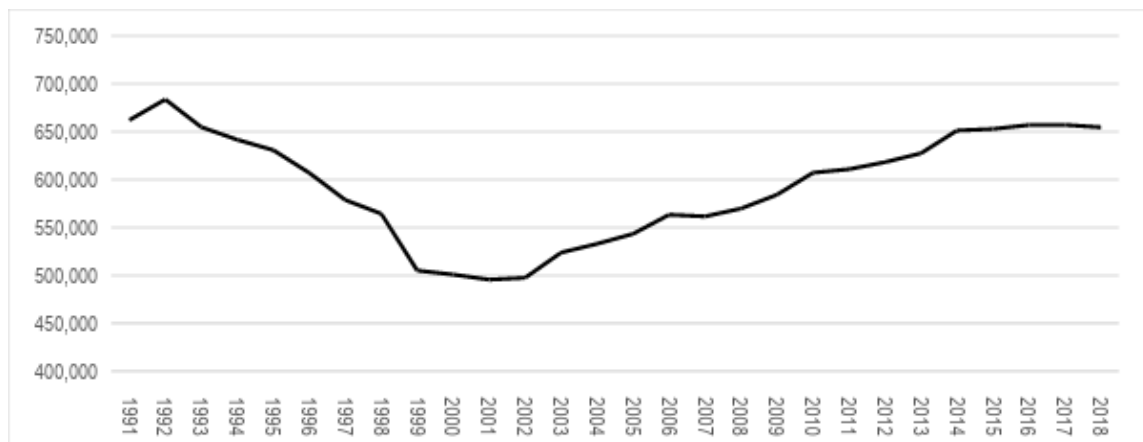
A expansão observada nos anos 2000 conjuga políticas deliberadas de recomposição dos quadros de servidores e imposições do Tribunal de Contas da União (TCU), que em 2002, “[...] *considerou irregulares os expedientes precários de recrutamento utilizados nos anos 1990, como terceirizações e contratações avulsas por meio de organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos e similares, para atividades que eram próprias do serviço público, e não de natureza complementar*” (Lassance, 2017, p. 10; ver também Nogueira, 2015; TCU, 2002 e, principalmente, TCU, 2005).

Lassance (2017) detalhou um pouco mais esses dados:

“em 2003 foi autorizada a abertura de 24.808 vagas para concursos para o nível federal, sendo mais de dois terços (15.394) destinadas ao Ministério da Educação (MEC). Destas, metade (7.700) eram para substituir terceirizados em hospitais universitários. Àquela época, no Ministério do Meio Ambiente (MMA), 95% da força de trabalho era formada por terceirizados, temporários ou comissionados. No Ministério da Saúde (MS), 75% dos funcionários atuavam sob regime de contrato temporário. Até 2005, o Ministério do Planejamento (MP) informou ao TCU ter substituído 24.306 servidores terceirizados por concursados. A partir de 2006, o MP se comprometeu a totalizar, até 2010, mais 33.125 novas vagas, o que perfazia um total de mais de 57.400 substituições de terceirizados por concursados” (Ver também TCU, 2005, em especial a tabela 6, que está disponível em <<https://goo.gl/pLKL6K>>).

Cavalcante e Carvalho (2017) calcularam que, após 2003, no Executivo federal, apenas 10% dos ingressos corresponderam às carreiras do “núcleo do Estado” – conforme definição do Plano Diretor de Reforma do Estado do governo FHC –; de 2003 a 2014, além das carreiras do núcleo do Estado outras 34 carreiras receberam admitidos. (Cavalcante e Carvalho, 2017, p. 9). Para Cardoso e Nogueira (2018), deve-se ressaltar que a equivalência numérica observado entre 1991 e 2018 omite uma diferença relevante: que o crescimento dos anos 2000 significaram, ao contrário dos anos 1990, uma “recomposição legalizadora e modernizadora” que tanto substituiu pessoas irregularmente contratadas por servidores efetivos quanto criou novas carreiras transversais para atuar em diversos órgãos do poder Executivo.

Gráfico 4 - Total De Servidores Federais Civis Ativos (1991-2018)

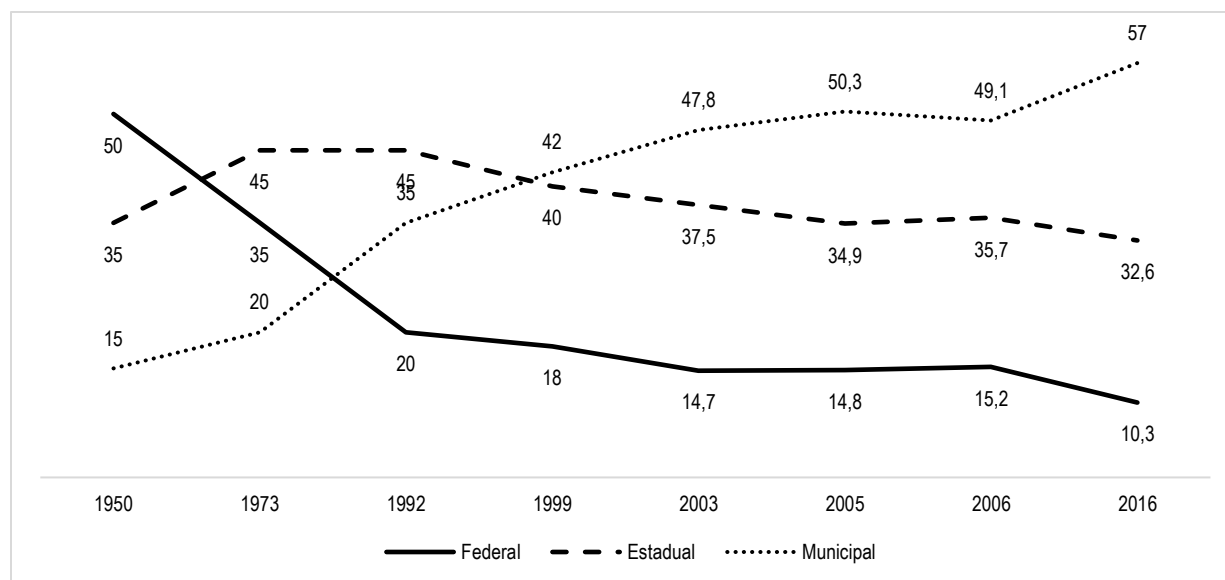


Fonte: *Boletim Estatístico de Pessoal e Painel Estatístico de Pessoal* (Brasil, 2018). Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea.

Em todo caso, no cenário de expansão nacional do total de vínculos públicos, o fato é que a expansão do total de vínculos no setor público nacional, em número absolutos e proporcionais, se concentrou nos municípios. Este crescimento da ocupação no setor público municipal decorre

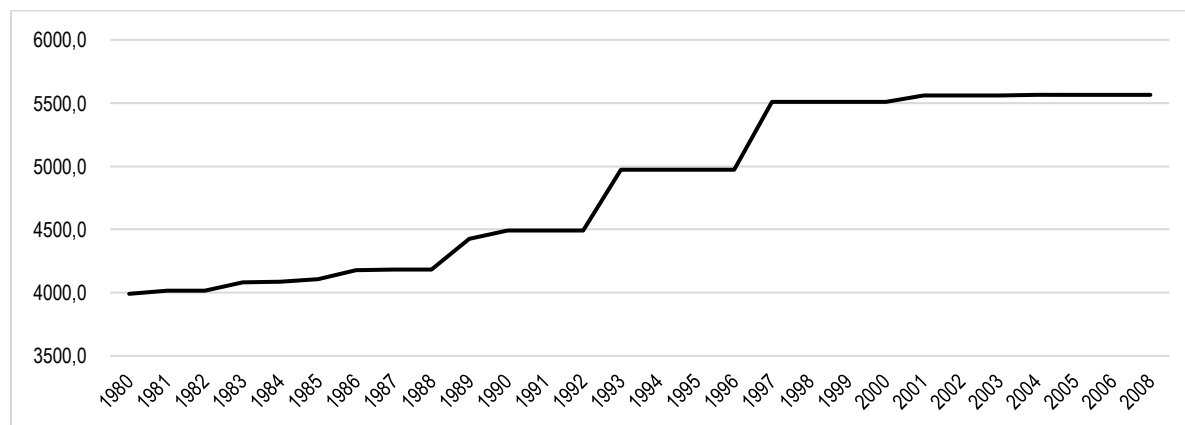
da contínua municipalização do serviço público brasileiro, *vis-à-vis* os estados e a União, e que ganhou força já na década de 1970 (gráfico 4.1). Neste período, e principalmente após a Constituição Federal de 1988, sobretudo os serviços de saúde, educação e assistência social começaram a se ampliar nos governos locais (Carvalho Filho, 2011, 2002; Santos *et al.*, 2016). Colaborou para esta expansão também o crescimento do número de municípios do país; de 1980 a 2003 foram criados 1.574 novos municípios, o que representa expansão de 35%, retratado no gráfico 4.2 (Carvalho, 2011, p. 298; IBGE, 2011).

Gráfico 4.1 - Participação Do Emprego Público Por Esfera De Governo (1950-2016) - (Em %)



Fonte: Carvalho, 2011; [autores - v. desidentificada]].

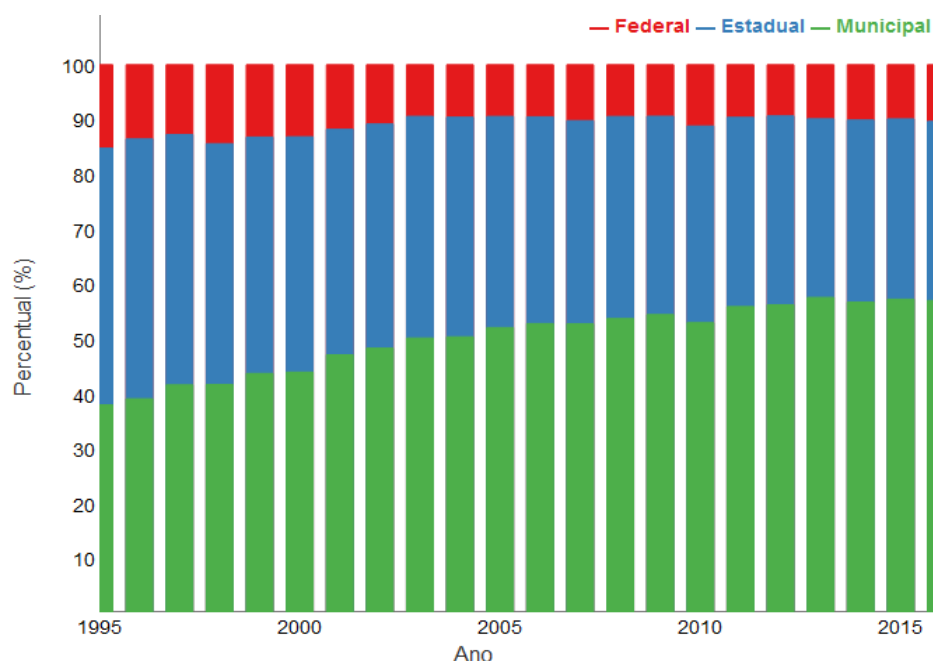
Gráfico 4.2 - Número De Municípios Do Brasil (1980-2008)



Fonte: IBGE, 2018. Elaboração: [autores - v. desidentificada]].

O crescimento mais intenso dos vínculos de trabalho no setor público municipal elevou a participação deste de 38%, em 1995, para 57%, em 2016, no total de vínculos públicos do país. Em sentido inverso, o total de vínculos no setor público estadual caiu de 47% para 33%, no mesmo período. Nota-se que o crescimento do setor municipal reflete principalmente a redução relativa do setor público estadual, já que o setor público federal reduziu sua participação de 15% para 10%, nos 22 anos da série (gráfico 5).

Gráfico 5 - Proporção De Vínculos – Civis E Militares – No Setor Público, Por Nível Da Administração (1995-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: 1. Exclui empresas públicas e de capital misto. 2. Os dados incluem os três poderes.

Nos municípios, 40% das ocupações correspondem aos profissionais núcleo dos serviços de educação ou saúde, ou seja, são professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde. O cenário é similar nos governos estaduais e, considerando ainda os profissionais de segurança pública, o percentual das três áreas pode alcançar 60% do total de vínculos (Santos *et al.*, 2016). Será relevante, em análises futuras, explorar de modo mais detido as ocupações para entender a racionalidade advinda da moldura institucional e a distribuição das competências federativas

estabelecida pela Constituição de 1988. Em particular, a análise da evolução das ocupações é um meio de revelar ao debate na esfera pública quais são as áreas de atuação e tipos de profissionais que estão por trás da menção geral e abstrata de “setor público”, “Estado” e “burocracia”. Afinal, o que o debate público não vê, o gestor orçamentário não sente.

A segunda tendência é o aumento proporcional dos vínculos estatutários⁸ no setor público nacional, prolongando um movimento já identificado por Cardoso Jr. e Nogueira (2011, p. 423). No total, os vínculos regidos pela CLT caíram de 23% para 5% e os estatutários subiram de 76% para 88%. Nos municípios, o total de vínculos de ocupados pelo regime celetista caiu de 23% para 9%. Na União, de 1995 a 2018, o percentual de celetistas caiu de 11% para 4%.

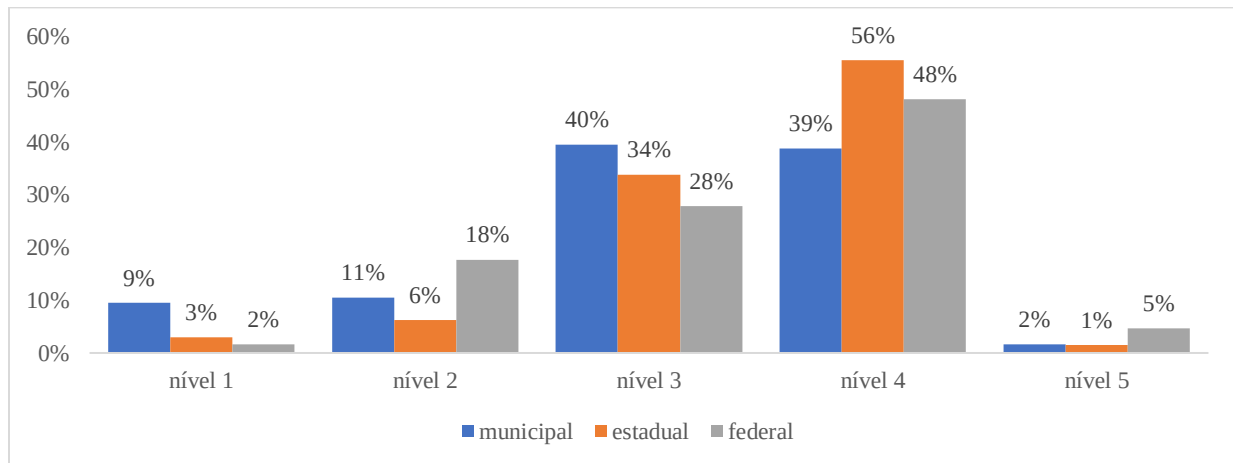
3.2 AUMENTOU A ESCOLARIDADE DOS OCUPADOS NO SETOR PÚBLICO

Aumentou a escolaridade dos servidores públicos, em todos os níveis da administração. Entre 1995 e 2016, o percentual dos servidores federais com nível superior completo ou diversas modalidades de pós-graduação aumentou de 32% para 53%, de 26% para 57%, entre servidores estaduais, e de 19% para 38%, entre servidores municipais. O aumento da escolaridade seguiu uma tendência do mercado de trabalho nacional.

Quando analisamos a escolaridade dos servidores dos três níveis federativos, utilizando 2016 como referência, nota-se *i*) a tendência de extinção dos vínculos com trabalhadores com ensino fundamental incompleto (nível 1 de escolaridade); e *ii*) maior escolaridade média dos governos estaduais e federal *vis-à-vis* os municípios, embora a maior proporção de servidores com nível superior completo esteja nos estados, não na burocracia federal (gráfico 6).

⁸ Os servidores estatutários ocupam cargos públicos providos por concurso público, nos moldes do artigo 37 da Constituição Federal. Estes servidores são regidos por um estatuto próprio, por isso são denominados “estatutários”. Os demais trabalhadores são contratados pelo regime da legislação trabalhista, em geral regida pela CLT.

Gráfico 6 - Percentual De Ocupados No Setor Público Brasileiro, Por Nível Federativo E Faixas De Escolaridade (2016)

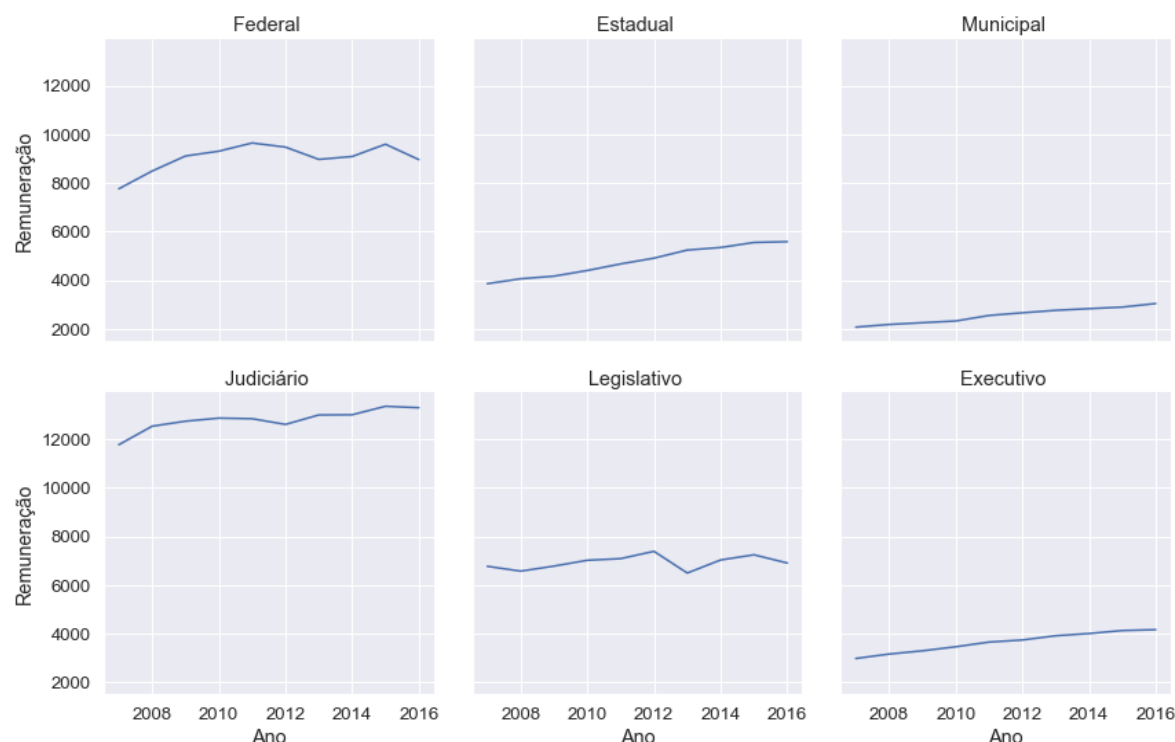


Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculo: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: o nível 1 abrange o nível fundamental incompleto; o nível 2, o ensino fundamental completo ou médio incompleto, o nível 3 é ensino médio completo ou superior incompleto, o nível 4 equivale ao ensino nível superior completo e nível 5 indica pós-graduações, mestrado e doutorado, completos ou em curso.

3.3 DIFERENÇAS NA REMUNERAÇÃO ENTRE PODERES E ENTRE NÍVEIS ADMINISTRATIVOS

Um dos padrões observados é a diferença nas remunerações mensais médias, tanto entre níveis federativos quanto entre poderes. As remunerações do Poder Judiciário e da burocracia federal são as maiores. O gráfico 7 retrata as diferenças, sem desagregar os poderes por níveis ou os níveis por poderes.

Gráfico 7 - Remuneração Média Mensal No Setor Público, Por Níveis Federativos E Por Poderes (2007-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

Quando se desagregam poderes e níveis, a remuneração média dos servidores vinculados ao Executivo federal é superior à dos Executivos estaduais, que, por sua vez, é superior aos municipais. De 2007 a 2016, a remuneração média dos servidores federais aumentou de R\$ 6,5 mil para R\$ 8,1 mil.⁹ A remuneração dos servidores estaduais, de R\$ 3,5 mil para R\$ 5 mil, e a remuneração dos servidores municipais passou de R\$ 2 mil para R\$ 3 mil¹⁰ (gráfico 8).

A remuneração média mensal do Executivo estadual corresponde a 54% da remuneração média do Executivo federal; a remuneração média do Executivo municipal equivale a 31% do Executivo federal, considerando o valor médio nos anos da série.

⁹ Estão incluídos os militares. O anexo B apresenta as remunerações médias do Executivo civil e militar federal, separadamente. A remuneração média dos civis é de aproximadamente R\$ 10 mil, em 2016.

¹⁰ Em termos reais, o crescimento da remuneração média, entre 2007 e 2015, foi de 24% no Executivo federal, 46% no Executivo estadual e 48% no Executivo municipal. Para uma análise sobre a evolução da remuneração dos servidores do Executivo estadual e municipal, incluindo profissionais da área de saúde e educação, remete-se à análise de Santos *et al.* (2016), seção 4, que está disponível em: <<https://goo.gl/nVukfh>>.

No Legislativo federal a remuneração média mensal é maior que nos Legislativos subnacionais. Mas, de 2007 a 2016, a remuneração média mensal no Legislativo federal caiu de R\$ 14,8 mil para R\$ 12,9 mil. Nos Legislativos estaduais, aumentou de R\$ 8 mil para R\$ 8,4 mil, e nos Legislativos municipais subiu de R\$ 3,6 mil para R\$ 4,6 mil, no mesmo período (gráfico 8). A remuneração média dos legislativos estaduais e municipais, nos anos da série, equivalem a, respectivamente, 59% e 28% da remuneração média observada no Legislativo federal.

A remuneração média anual do Judiciário federal é superior à remuneração do Judiciário estadual em toda a série, embora a diferença se reduza a partir de 2010. Em termos reais, a remuneração média no Judiciário federal caiu de R\$ 16,6 mil para R\$ 15,8 mil, entre 2007 e 2016, enquanto no Judiciário estadual, subiu de R\$ 9,3 mil para R\$ 12 mil (gráfico 8). Sublinhe-se que a fonte da informação das remunerações não incorpora acréscimos salariais decorrentes de bonificações, auxílios e adendos diversos ao salário base, que podem representar valores expressivos no total dos proventos.

Gráfico 8 - Remuneração Média Mensal, Por Nível Federativo E Por Poder (2007-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Valores corrigidos para preços de 2018, com base no IPCA/IBGE.

O mesmo gráfico 8 aponta as diferenças nas remunerações médias entre os poderes situados no mesmo nível federativo. Na média da série, os servidores do Executivo federal receberam remunerações equivalentes a 50% das remunerações médias do Judiciário federal; o Legislativo federal tem remuneração equivalente a 90% da remuneração do Judiciário federal. A remuneração média, ao longo dos dez anos da série, foi de R\$ 16 mil para o Judiciário federal,¹¹ R\$ 14,3 mil para o Legislativo federal e R\$ 8 mil para o Executivo federal, embora o valor médio deste último aumente se excluirmos os militares (ver nota 13).

A remuneração média no Legislativo federal se manteve relativamente estável até 2015, quando variou de R\$ 14,8 para R\$ 14,7 mil, mas se reduziu a R\$ 12,9 mil, em 2016.

No Executivo federal, a remuneração média subiu de R\$ 6,5 mil para R\$ 8,7 mil, até 2015. Em 2016, caiu para R\$ 8,1 mil (gráfico 8).

As remunerações mensais também variam substancialmente entre os poderes, no setor público estadual. No Executivo estadual o valor médio do período é 40% das remunerações do Judiciário e 51% da remuneração dos Legislativos estaduais.

A remuneração média mensal dos ocupados no Executivo estadual subiu de R\$ 3,5 mil para R\$ 5,1 mil, nos Legislativos estaduais subiu de R\$ 8 mil para R\$ 8,4 mil e no Judiciário estadual subiu de R\$ 9,3 para R\$ 12 mil.

Entre todos os níveis da administração e poderes, o Executivo municipal paga a menor remuneração mensal média, embora esta tenha aumentado de R\$ 2 mil para R\$ 3 mil, como já apontamos.

Estas diferenças remuneratórias demonstram a importância de tomar em conta, de modo separado, cada nível federativo e Poder para se debater de modo mais criterioso políticas salariais ou de planejamento do quantitativo de pessoal no setor público.

Aspecto adicional a destacar é a comparação entre remunerações entre setor público e privado. Notamos haver as diferenças significativas nas remunerações médias – além de distribuição intrapoderes com padrões próprios, como se discute adiante –, mas é preciso também associar tais diferenças a outros atributos dos indivíduos, tais como experiência na função, idade e escolaridade. Embora seja objeto de análise neste texto, ressaltamos ser importante, em vez de

¹¹ Entretanto, como se salientou, a remuneração média mensal dos ocupados no Judiciário federal passou de R\$ 16,6 mil para R\$ 15,5 mil, de 2007 a 2016.

se adotar o diferencial bruto – que não controla por características dos servidores –, adotar o diferencial controlado, levando em conta aqueles atributos, no setor público e privado. A este respeito, Vaz (2016) enfatizou que “*as diferenças na composição da força de trabalho entre os dois setores explicam uma parcela significativa do diferencial bruto de salário*”, e, por isso, “*uma a comparação dos rendimentos entre funcionários públicos e empregados do setor privado requer uma análise mais pormenorizada das diferenças observadas entre os três poderes de governo, tanto no que se refere às características dos trabalhadores, como nos regimes de remuneração praticados*”. Por exemplo, recentemente o Banco Mundial (2017) divulgou análises sobre diferenciais salariais entre setor público e privado, mas não incorporou as especificações acima mencionadas¹² (Lassance, 2018).

3.4 REMUNERAÇÕES INTRAPODERES E NÍVEIS FEDERATIVOS

A análise da concentração e dispersão nas remunerações dentro de cada poder e nível federativo possibilita aprofundar a comparação. Para tanto, nos concentramos no ano de 2016. O gráfico 9 retrata a distribuição interna da remuneração mensal média, por níveis e poderes, adotando-se R\$ 30 mil como valor máximo da remuneração.¹³ Quanto mais “magros” os assim chamados “violinos”, mais uniforme é a distribuição dos valores em diferentes faixas de remuneração; quanto mais largas as regiões do “violino”, maior a frequência – ou seja, o número – de remunerações situadas nestas regiões. Note, por exemplo, que as remunerações no Executivo municipal são mais concentradas que quaisquer outros níveis e poderes, e em valores abaixo de R\$ 2 mil. O traço preto espesso define o limite superior e inferior de 50% das remunerações observadas entre o valor máximo – limitados a R\$ 30 mil – e o valor mínimo (R\$ 0). Os pontos brancos no interior do traço preto são as medianas das remunerações.

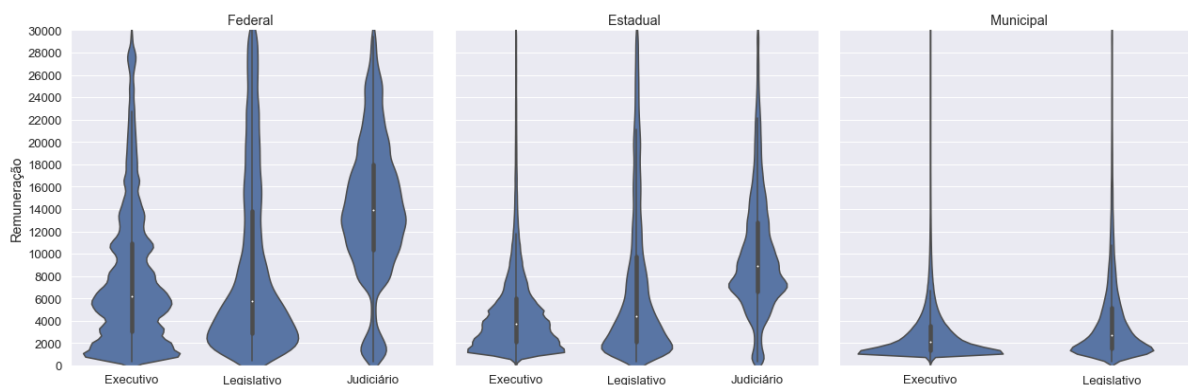
As medianas das remunerações no judiciário são superiores aos demais poderes e a mediana do judiciário federal, a maior. O Poder Judiciário apresenta padrão remuneratório distinto. A mediana das remunerações está situada em torno de R\$ 14 mil, sendo 50% dos valores concentrados nas faixas que vão de R\$ 10 mil a R\$ 18 mil. Nota-se também uma concentração de

¹² Embora o banco preveja publicar um volume específico sobre o tema, denominado *Peso da folha do funcionalismo*, no qual terá oportunidade de incluir as comparações sugeridas.

¹³ Essa liberdade se justifica pela intenção de, ao mesmo tempo, evitar *outliers*, sempre possíveis em uma base auto declaratória como a Rais/MTE, aliada ao objetivo de tão somente comparar o grau de concentração de faixas remuneratórias em cada nível e poder.

um grupo remuneratório com valores na faixa dos R\$ 2 mil. No Judiciário estadual, a mediana é inferior ao Judiciário federal – cerca de R\$ 9 mil – e metade das remunerações médias mensais se situam entre R\$ 6,5 mil e R\$ 13 mil. Os valores mais frequentes se situam na parte inferior desta faixa, em cerca de R\$ 7 mil (gráfico 9).

Gráfico 9 - Distribuição Das Remunerações Médias Mensais, Por Poderes E Níveis Federativos (2016)

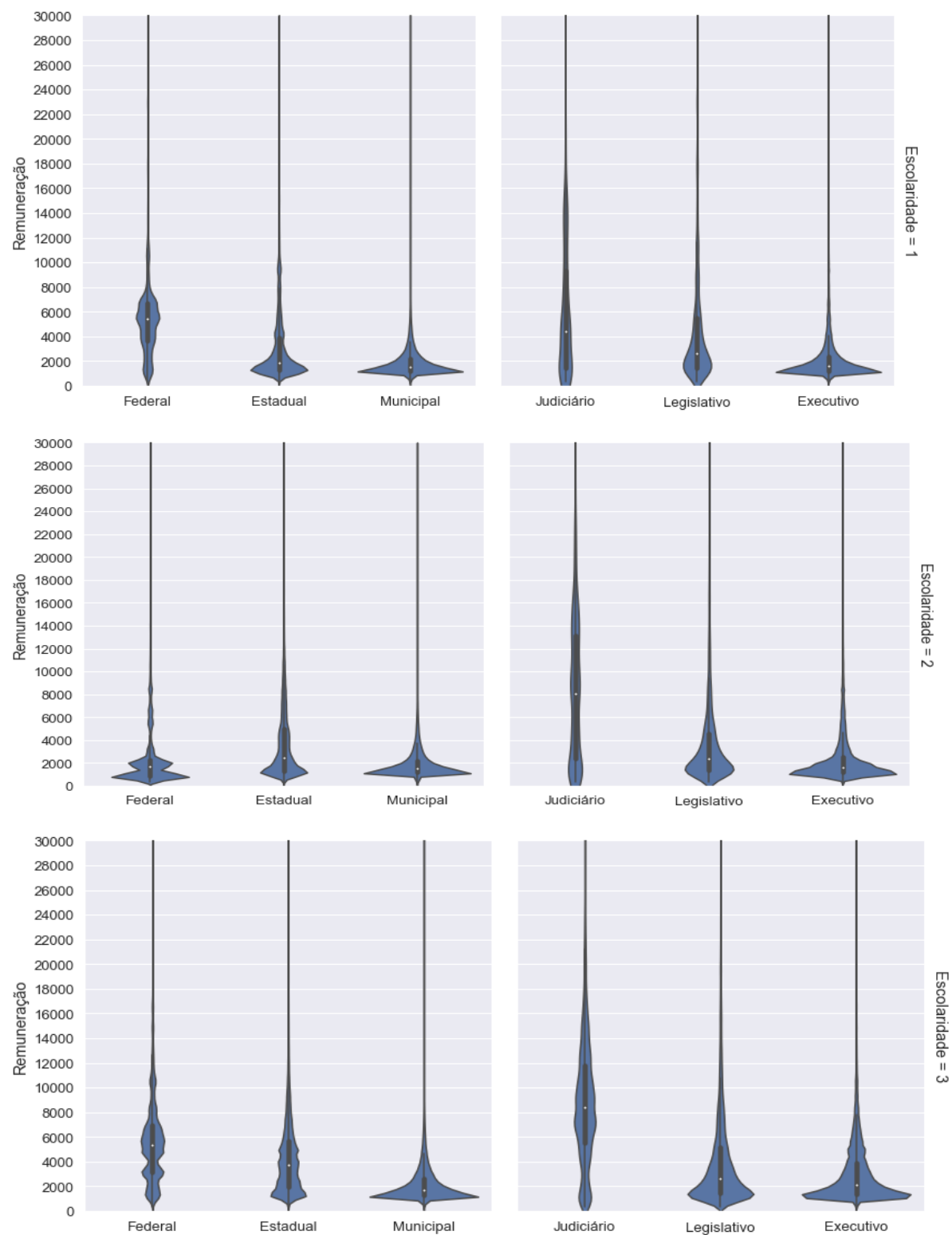


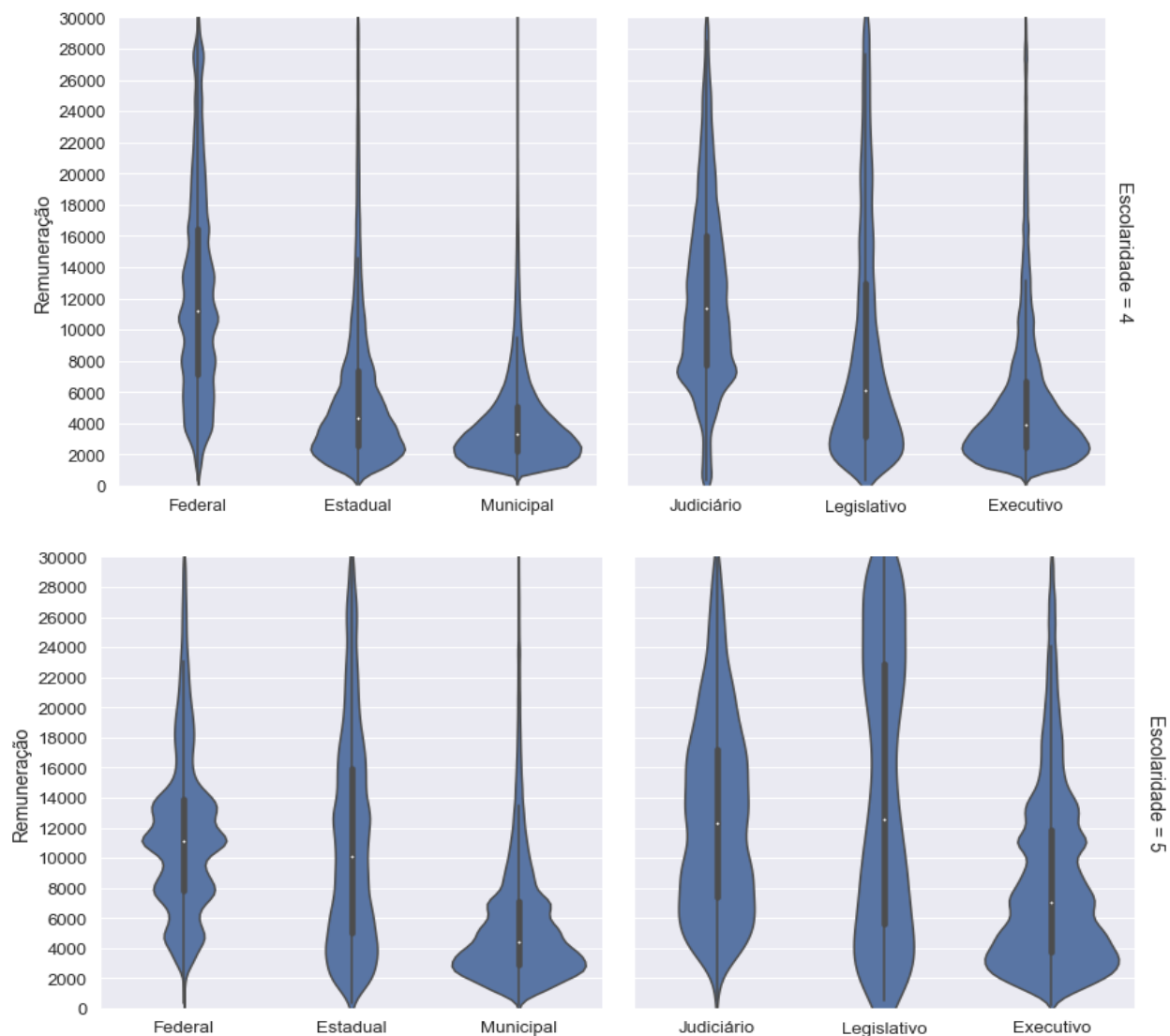
Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

O nível de escolaridade influencia os salários, em geral, e no setor público não é diferente. Por exemplo, a mediana da remuneração dos servidores – o ponto branco no interior cada distribuição – com ensino superior (nível 4, gráfico 10) é cerca de R\$ 11 mil, no Executivo federal e menos de R\$ 6 mil, entre servidores com nível médio ou superior incompleto (nível 3). O gráfico 10 possibilita comparar as remunerações dos níveis de escolaridade, em cada poder e esfera administrativa.¹⁴

¹⁴ Nota-se que a remuneração dos servidores do Poder Executivo na escolaridade de nível 4 (superior completo) é mais concentrada no nível municipal e estadual e mais distribuída no eixo dos valores que as remunerações do Executivo federal. A concentração da área do violino na parte inferior indica esta concentração.

**Gráfico 10 - Distribuição Da Remuneração Média Mensal Dos Ocupados No Setor Público,
Por Poder E Nível Federativo (2016)**





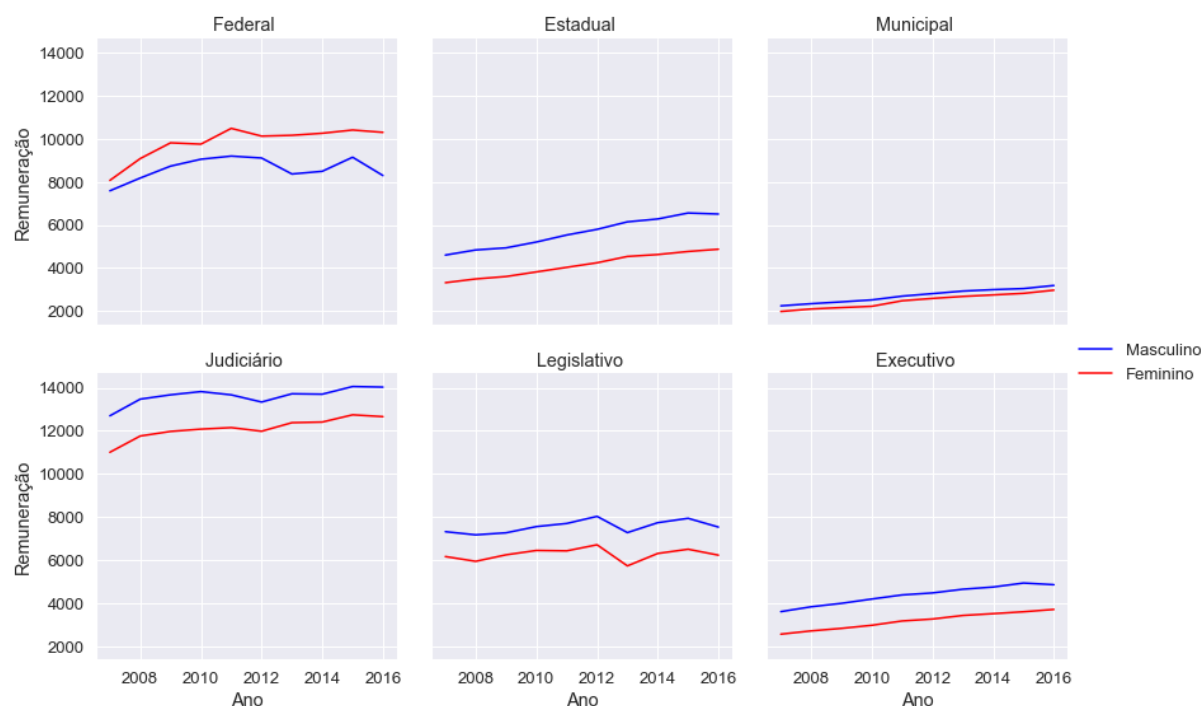
Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: o nível 1 abrange o ensino fundamental incompleto, o nível 2, o ensino fundamental completo ou médio incompleto, o nível 3 é o ensino médio completo ou superior incompleto, o nível 4 é o ensino superior completo e no nível 5 estão os vínculos com pós-graduações, mestrado e doutorado (completo ou incompleto).

3.5 OS HOMENS TÊM REMUNERAÇÃO MAIOR QUE AS MULHERES EM TODOS OS NÍVEIS E PODERES

Padrão adicional desta série analisada é a persistente diferença de remuneração entre homens e mulheres do setor público. As mulheres constituem expressiva maioria na administração pública nacional, ampliaram seu espaço proporcional, e preponderam principalmente nos

municípios, onde passaram de 60% a 66% do total de vínculos, entre 1995 e 2016.¹⁵ Nos três níveis de governo e – se excluídos os militares – nos três poderes da República, as mulheres ganham menos, embora a magnitude das diferenças varie no tempo e entre níveis e poderes (gráfico 11). Esta desigualdade decorre, essencialmente, do fato de grande parte das ocupações e carreiras com menor remuneração ter maioria feminina.¹⁶ Para manter a homogeneidade da análise aqui apresentada, o gráfico 11 apresenta os valores incluindo civis e militares. Remete-se ao anexo B o leitor interessado em dados sobre as remunerações médias do Executivo Federal, separando-se os civis e os militares.

Gráfico 11 -Remuneração Média Anual De Homens E Mulheres, Por Nível Federativo E Poder (2006-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

A distribuição de poder entre os sexos aferida, por exemplo, no percentual de mulheres e homens ocupando cargos dirigentes de alto escalão no nível federal, também persiste, embora se

¹⁵ Nos estados, os vínculos de mulheres oscilaram entre 55% e 60% e no nível federal, entre 60% e 70%; mas entre servidores civis ativos federais, 46% eram mulheres, em 2016.

¹⁶ Portanto, a diferença nos percentuais é, a nosso ver, a razão manifesta, mas não a razão latente para as diferenças gerais observadas, para as quais é preciso evocar uma ampla literatura explicativa para tais desigualdades.

observe ampliação da proporção de mulheres em cargos dirigentes, nos últimos anos (Atlas do Estado Brasileiro, 2018; Brasil, 2018; Amorim, 2018)

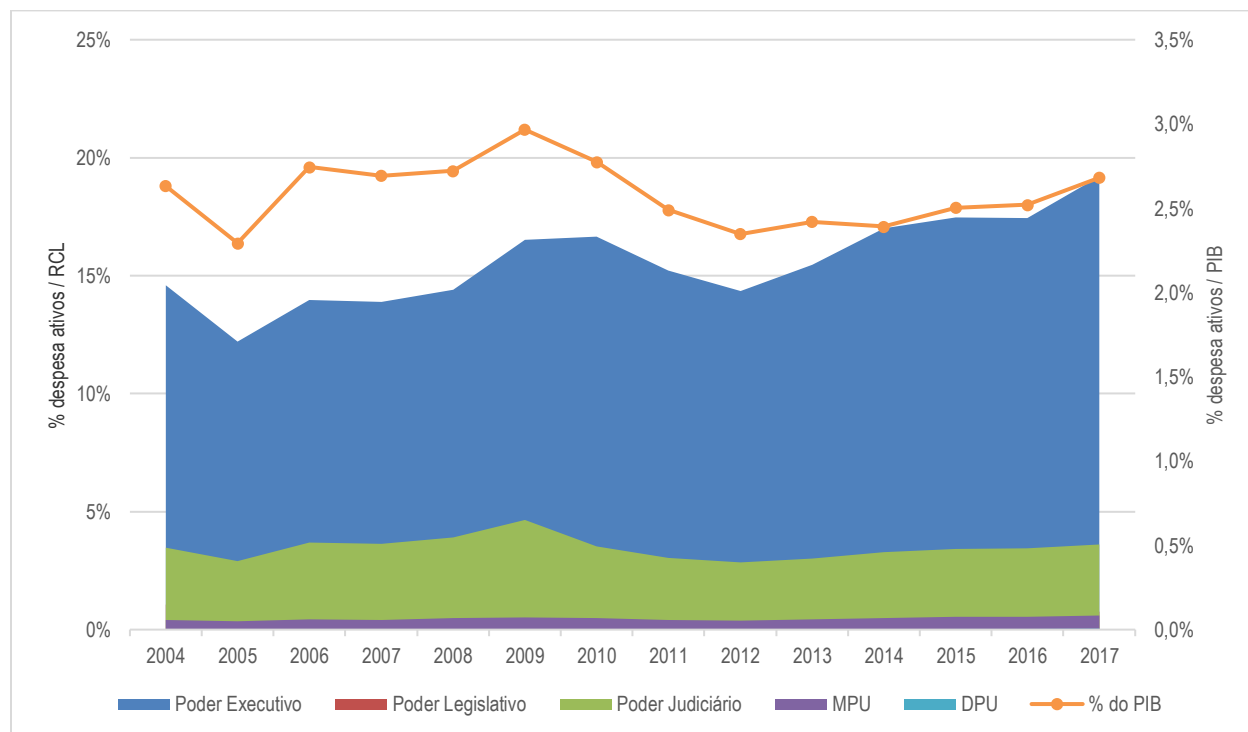
3.6 O CRESCIMENTO DA DESPESA COM SERVIDORES ATIVOS MANTEVE-SE PROPORCIONAL AO PIB

A análise do orçamento dedicado à remuneração dos vínculos ativos no setor público aponta o crescimento da despesa com servidores civis ativos em relação à receita corrente líquida e relativa estabilidade da despesa como proporção do produto interno bruto (PIB). Esta estabilidade permanece mesmo com a já mencionada elevação da remuneração média nos três níveis da administração.

Em termos reais, a despesa com servidores ativos federais passou de R\$ 106 bilhões, em 2004, para R\$ 177 bilhões, em 2017. Como proporção do PIB, a despesa manteve-se praticamente estável e variou de 2,6% para 2,7%. Como percentual da receita líquida da União, o valor passou de 19,5% para 24% (STN, 2018; Atlas do Estado Brasileiro, 2018).

Ainda no âmbito federal, a parcela da despesa destinada aos servidores ativos do Executivo subiu de 74% para 79%, aos do Poder Judiciário, caiu de 18% para 15%, aos do Legislativo, caiu de 5,4% para 3,1%, e aos do Ministério Público da União (MPU) subiu de 2,1% para 2,5% (gráfico 12). Portanto, os servidores ativos do Executivo federal respondem pela maior parte da despesa neste nível federativo. Esta despesa aumentou de R\$ 80 bilhões, em 2004, para R\$ 140 bilhões, em 2017. Em seguida estão as despesas com o Judiciário federal, que subiram de R\$ 20 bilhões para R\$ 26 bilhões no mesmo período. A despesa com os servidores ativos do Legislativo federal caiu de R\$ 5,7 bilhões para R\$ 5,5 bilhões. As despesas com o MPU dobraram, de R\$ 2,2 bilhões, em 2004, para R\$ 4,4 bilhões, em 2017.

Gráfico 12 - Evolução Da Despesa Com Servidores Ativos Federais Em Relação À Receita Corrente Líquida E Ao Pib – (2004-2017)

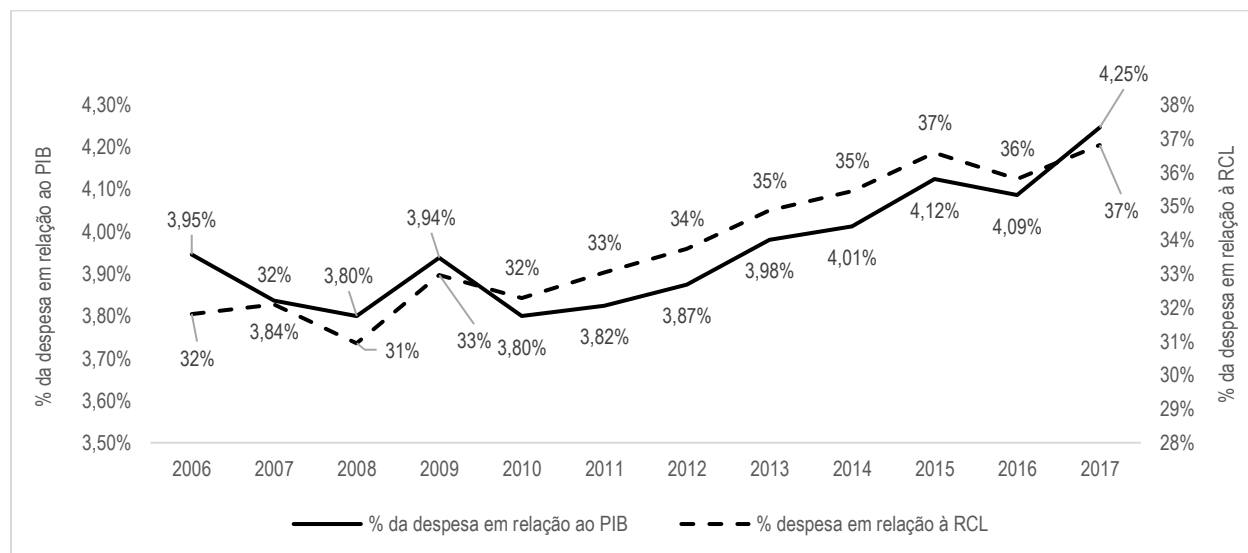


Fontes: Tesouro Nacional, Siga Brasil/Senado Federal. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea (2018). Obs.: Dados atualizados para valores de 2018 (IPCA/IBGE).

A despesa com os servidores ativos estaduais aumentou 55% e passou de R\$ 184 bilhões, em 2004, para R\$ 287 bilhões, em 2017. Como percentual da receita líquida corrente, a despesa passou de 31,8% para 36,8%.¹⁷ Como proporção do PIB, o gasto passou de 3,95% para 4,25% (gráfico 13). No caso dos estados, Santos *et al.* (2016, p.18) demonstraram que o aumento real da despesa “é explicado por elevações nos salários dos servidores, por oposição à contratação de novos servidores públicos.”

¹⁷ Esses percentuais variam de modo significativo entre cada um dos estados. Para detalhes, remete-se o leitor para Santos *et al.* (2017).

Gráfico 13 - Evolução Da Despesa Com Servidores Ativos Estaduais Em Relação À Receita Corrente Líquida E Ao Pib (2006-2017)



Fonte: Orair e Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

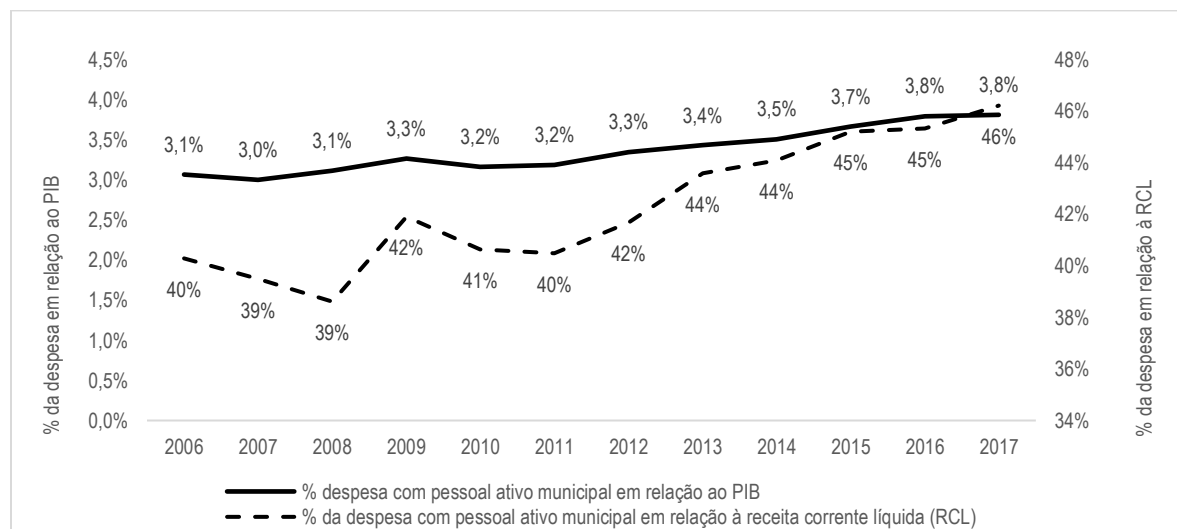
Obs.: Dados atualizados para valores de 2018 (IPCA/IBGE).¹⁸

A despesa com servidores ativos municipais passou de R\$ 143 bilhões, em 2006, para R\$ 257 bilhões, em 2017, o que representa um incremento de 78%. Como percentual da receita corrente líquida, a despesa passou de 40% para 46%. Como percentual do PIB, a despesa aumentou de 3,1, em 2006, para 3,8%, em 2017 (gráfico 14). Este foi o maior crescimento entre os três níveis federativos, o que se explica, em larga medida, pela combinação entre aumento da remuneração média, de R\$ 2 mil para R\$ 3 mil, aliado ao crescimento no total de servidores públicos no nível local.

A despesa dos ocupados ativos no *governo geral* foi, portanto, de 9,6%, em 2006, para 10,5% do PIB, em 2017.

¹⁸ Agradecemos a Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti pela cessão de dados detalhados e atualizados, utilizado para os gráficos 13 e 14. Para uma discussão mais minuciosa sobre a despesa com pessoal remetemos, a propósito, ao texto de Orair & Gobetti (2017).

Gráfico 14 - Evolução Da Despesa Com Servidores Ativos Municipais Em Relação À Receita Corrente Líquida E Ao Pib (2006-2017)



Fonte: Orair e Gobetti (2017); Atlas do Estado Brasileiro; Ipea.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na exploração da série de informações sobre vínculos de trabalho no setor público brasileiro, este texto apresentou alguns dos mais importantes padrões e tendências observados, e que contribuem para esclarecer diferenças, algumas das quais significativas, no perfil da força de trabalho em cada nível federativo e Poder da República. Desse modo, espera-se se tome em consideração estas diferenças quando se mencionam categorias como “Estado” ou “burocracia pública”. Afinal, procuramos demonstrar que, nas dimensões aqui analisadas, trata-se de segmentos bastante diversos e, usualmente, encobertos por discussões excessivamente genéricas.

De 1995 a 2016, a expansão no total de ocupados no setor público ocorreu de modo mais concentrado nos municípios. Nos municípios, 40% do total de servidores são médicas/os, enfermeiros/as e professores/as, ou seja, grande parte dos servidores atuam no núcleo do provimento de serviços essenciais – saúde e educação. Os estados têm perfil ocupacional semelhante.

A escolaridade dos servidores públicos aumentou em todos os poderes e níveis da federação, sendo que os servidores federais apresentam maior média de escolaridade.

As remunerações médias aumentaram no conjunto do setor público. Entretanto, há diferenças significativas entre os níveis de governo e entre os poderes da República. O Poder Judiciário possui remunerações médias mensais superiores aos demais poderes, em todos os níveis de governo. Os servidores federais recebem mais que servidores estaduais e estes mais que os municipais. Políticas remuneratórias devem considerar tais diferenças.

A desigualdade de gênero é relevante e persistente. Apesar dos salários públicos serem independentes de gênero, as mulheres recebem menos que os homens em todos os níveis, todos os poderes e todos os anos da série (2007-2016). Esta desigualdade decorre essencialmente do fato de grande parte das ocupações e carreiras com menor remuneração ter maioria feminina. Nos cargos da média e alta administração federal as mulheres são minoria em quase todos os ministérios.

A despesa com pagamento de salários dos servidores ativos no país aumentou 1 ponto percentual do PIB, e passou de 9,6 para 10,5. A maior parte deste aumento decorreu principalmente da expansão do setor público municipal. Deve-se indagar, a partir deste cenário, se o intenso debate sobre expansão vigorosa das despesas previdenciárias não contaminou a percepção sobre o que de fato ocorre com a despesa de servidores ativos. Embora não sejam temas independentes, o apropriado é tratá-los separadamente.

Nossa avaliação é que, em seu conjunto, os dados apresentados estão longe de revelar um setor público em expansão descontrolada, em tamanho e despesa. No governo federal, o quantitativo de servidores federais civis ativos em 2018 é ainda inferior ao observado em 1991. Ainda mais relevante é o fato de que tanto a despesa com servidores ativos quanto o crescimento relativo mais expressivo estarem concentrados no executivo municipal, o que deve ser analisado à luz das crescentes atribuições e demandas por serviços públicos assumidas neste nível.

Este cenário, contudo, precisará ser ainda mais detalhado em novos estudos para avaliar diferentes dimensões da evolução do funcionalismo estadual e municipal em cada uma das unidades federativas. Da mesma forma, é relevante analisar a composição das diferenças remuneratórias entre carreiras e ocupações no interior de cada um dos poderes, para deslindar de forma mais clara como se estrutura o setor público e suas conexões com a natureza dos serviços oferecidos.

Consideramos relevante tomar em conta os dados aqui apresentados ainda mais nas conjunturas de crise e austeridade fiscal, tal como observado no Brasil desde 2015. Não é

infrequente que estas conjunturas se traduzem em ações que representam, por um lado, mudanças que busquem maior eficiência do setor público, mas frequentemente significam um verdadeiro desmonte do aparato estatal. Este movimento ocorreu na maior parte dos anos 1990 e voltou a ganhar fôlego desde 2015.

Ajustes que sejam justos e reformas que promovam melhores e mais eficientes serviços à população requerem uma compreensão mais precisa, ao mesmo tempo detalhada e abrangente sobre as transformações no setor público brasileiro nas últimas décadas. Espera-se que os dados aqui apresentados e a plataforma de dados que lhe deu origem, o *Atlas do Estado Brasileiro*, sejam úteis a pesquisadores e gestores públicos, nesse propósito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, S. (2018), *Representação feminina no setor público brasileiro: uma análise sob a ótica da burocracia representativa*. 2018. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

BANCO MUNDIAL. (2017), *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. [s.l.]: Grupo Banco Mundial. Disponível em: <<https://goo.gl/mZuhbe>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2018), *Boletim Estatístico de Pessoal e Painel Estatístico de Pessoal*. Brasília: MPDG. Disponível em: <<https://bit.ly/2LgOvS5>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). (2011), *Burocracia e ocupação do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea.

CARVALHO, E. (2011), Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). *Burocracia e ocupação do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, p. 287-308.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. (2017), “Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas”, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, jan./fev.

EMILIO, D.; PONCZEK, V.; BOTELHO, F. (2012), “Evaluating the wage differential between public and private sectors in Brazil”, *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 72-86, jan./mar.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2018), **Análise do mercado de trabalho**. Brasília: Ipea, out. 2015. p. 9-23. (Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 59). Disponível em: <<https://bit.ly/2QttPw2>>. Acesso em 22 nov. 2018.

_____. (2018), “Análise do mercado de trabalho”, *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, n. 65, Brasília: Ipea, out. p. 11-36. Disponível em: <<https://bit.ly/2ULddhC>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

_____. Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <www.estado.ipea.gov.br>.

LASSANCE, A. (2017), “O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes”. Rio de Janeiro: Ipea (Texto para Discussão, n. 2287). Disponível em: <<https://bit.ly/2rx8oe>>.

_____. (2018), Serviço público: a pior imagem é a que fica. In: FONACATE – FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO; AFIPEA – ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA (Eds.). *Que serviço público queremos?* [s.l.]: FONACATE; AFIPEA, 2018. p. 7-17. Disponível em: <<https://goo.gl/WiuHcc>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

NOGUEIRA, R. **Avaliação do crescimento do estoque de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal no período 1992 a 2014**. Brasília: Ipea, 2015.

NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (2017), “Transformações da ocupação do setor público federal brasileiro: tendências recentes e questões a futuro”. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BARBOSA, S. (Orgs.). **Transformações recentes na administração pública federal brasileira**. Brasília: Ipea, jul./dez p. 21-28. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12). Disponível em: <<https://bit.ly/2QTZnL0>>.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. (2017), “Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas “acima da linha” do governo geral.” Brasília: Ipea, (Texto para Discussão, n. 2288). Disponível em: <<https://bit.ly/2CdNQhw>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

SANTOS, C. *et al.* (2016), “Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014.” Brasília: Ipea, jul./set ,pp. 1-20. (Carta de Conjuntura, n. 32). Disponível em: <<https://bit.ly/2zZONIG>>. Acesso em: 22 nov de 2018.

SANTOS, C. H. *et al.* (2017), “Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006-2016.” Brasília: Ipea, nov. 2017. (Carta de Conjuntura, n. 37). Disponível em: <<https://bit.ly/2QUhmaO>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2005), *TC-020.784/2005-7*. Brasília: TCU.

_____. (2002), *Acórdão 276/2002 – Plenário*. Brasília: TCU.

VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. (2007), “Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados”, *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 6, n. 2, p. 199-232, ago.

VAZ, D. (2017), “Notas sobre o diferencial salarial entre os setores público e privado no Brasil.” In: FONACATE – FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO; AFIPEA – ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA (Eds.). *Que serviço público queremos?* [s.l.]: FONACATE; AFIPEA. p. 37-45. Disponível em: <<https://goo.gl/LDGFM3>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

ANEXO A - TOTAL DE OCUPADOS, TOTAL DE VÍNCULOS E A SEPARAÇÃO ENTRE CIVIS E MILITARES, NO SETOR PÚBLICO FEDERAL (1995-2016)

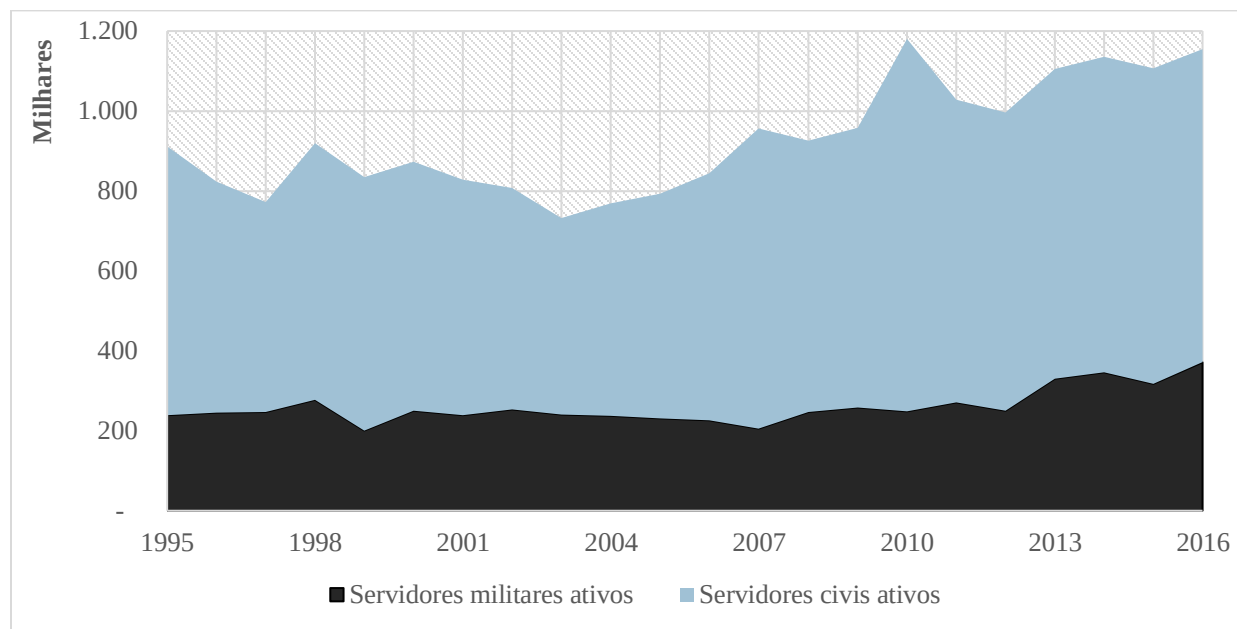
O total de ocupados é sempre menor que o total de vínculos de trabalho, na RAIS/MTE. A diferença ocorre porque há pessoas que possuem mais de um vínculo de trabalho com o setor público ou aparecem mais de uma vez em diferentes períodos do ano. Neste texto, os dados em sua maior parte incluem o número de vínculos ativos e soma civis e militares.

O total de *servidores civis federais ativos*, com base na RAIS, passou de 672 mil para 783 mil, de 1995 a 2016. O total de militares ativos aumentou de 239 para 371 mil pessoas. Na média, 27 mil CPFs aparecem com mais de um vínculo federal, em um mesmo ano, mas há variação anual (ver tabela A.1).

Os militares – além de policiais e bombeiros - não eram reportados na RAIS até o ano de 2010. Para estimar os valores anteriores a 2010 se adotou-se uma estimativa entre 1995 e 2010, da seguinte forma: calculou-se o total a partir das informações dos estabelecimentos que demonstravam presença de militares a partir de 2011. Para estes estabelecimentos, considerou-se militar todo o vínculo que apresentavam a classificação brasileira de ocupações – CBOs – em branco, nas naturezas jurídicas federais, de 1995 a 2010, militares.

Um aspecto relevante, que reforça a consistência dos dados, é que a taxa de crescimento anual de ocupados civis ativos e do total de vínculos ativos civis e militares apresentam tendências semelhantes, embora não exatamente as mesmas (gráfico A.1 e tabela A.1).

Gráfico A.1 - Total De Ocupados Federais Ativos Civis E Militares, Por Ano, Conforme A Rais (1995-2017)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: estão excluídas as empresas públicas.

Tabela A.1 - Total De Ocupados E De Vínculos Ativos Civis E Federais (1995-2016)

Ano	Servidores civis ativos	Militares ativos	Total de servidores civis e militares ativos	Total de vínculos de servidores civis ativos e militares
1995	671.886	239.141	911.027	992.847
1996	578.161	244.880	823.041	858.029
1997	525.186	246.967	772.153	806.111
1998	641.918	277.122	919.040	956.586
1999	634.373	200.302	834.675	876.155
2000	623.170	249.837	873.007	905.575
2001	590.052	238.185	828.237	860.375
2002	553.789	253.419	807.208	840.212
2003	492.140	239.803	731.943	757.905
2004	531.364	237.246	768.610	799.942
2005	563.125	230.507	793.632	832.162
2006	616.936	226.779	843.715	895.631
2007	749.947	205.867	955.814	1.020.438
2008	678.889	247.094	925.983	985.019

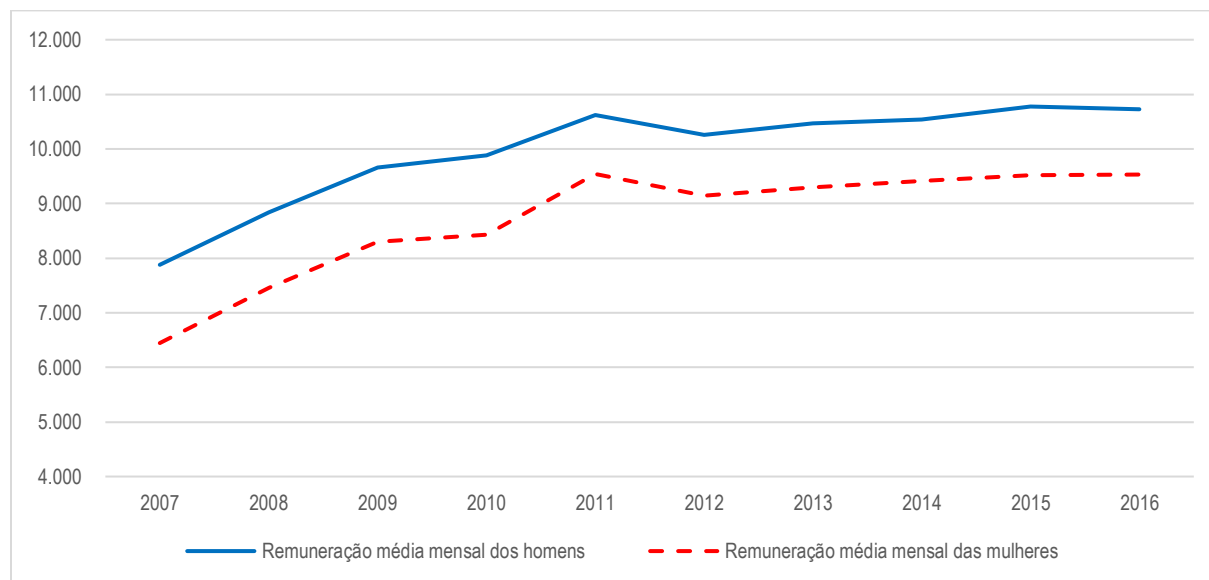
2009	699.837	257.983	957.820	1.016.550
2010	932.618	247.813	1.180.431	1.276.887
2011	756.654	271.713	1.028.367	1.100.451
2012	745.931	250.709	996.640	1.065.926
2013	775.566	329.958	1.105.524	1.173.580
2014	789.051	346.863	1.135.914	1.220.088
2015	789.279	317.836	1.107.115	1.178.199
2016	783.238	371.232	1.154.470	1.217.446

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: estão excluídas as empresas públicas.

ANEXO B – REMUNERAÇÃO MÉDIA MENSAL DE HOMENS E MULHERES, E DE CIVIS E MILITARES, NO PODER EXECUTIVO FEDERAL (2007-2016)

Em todos os níveis e poderes a remuneração média mensal dos homens é superior à remuneração das mulheres. No Poder Executivo federal, contudo, a média é superior para as mulheres, caso os militares estejam incluídos. O gráfico B.1 apresenta a evolução das remunerações, por sexo, *excluindo os militares*. O padrão da remuneração superior dos homens volta a ocorrer. Na média do período, a remuneração dos homens no Executivo civil federal foi 14% superior às mulheres. Ao longo dos anos da série (2007-2016), a diferença se reduziu de 22% para 13%. A redução se deve ao fato de o crescimento médio da remuneração dos homens ter aumentado 36% e a remuneração das mulheres ter aumentado 48%, no período. Considerando que os aumentos não se definem por sexo, mas por carreiras e ocupações, somente uma análise dos quantitativos e remunerações por ocupações poderá de fato indicar as origens das diferenças, já que, presume-se, há isonomia na remuneração de homens e mulheres em mesmas ocupações no setor público.

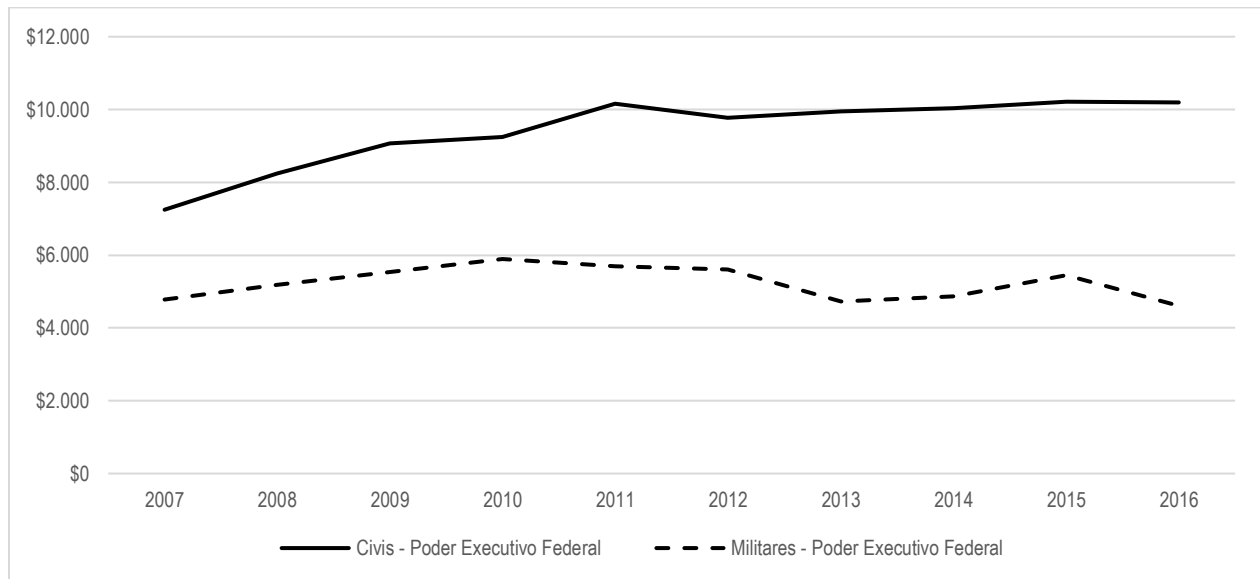
Gráfico B.1 - Remuneração Média Mensal, Por Sexo, Dos Servidores Civis Ativos Do Poder Executivo Federal (2007-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

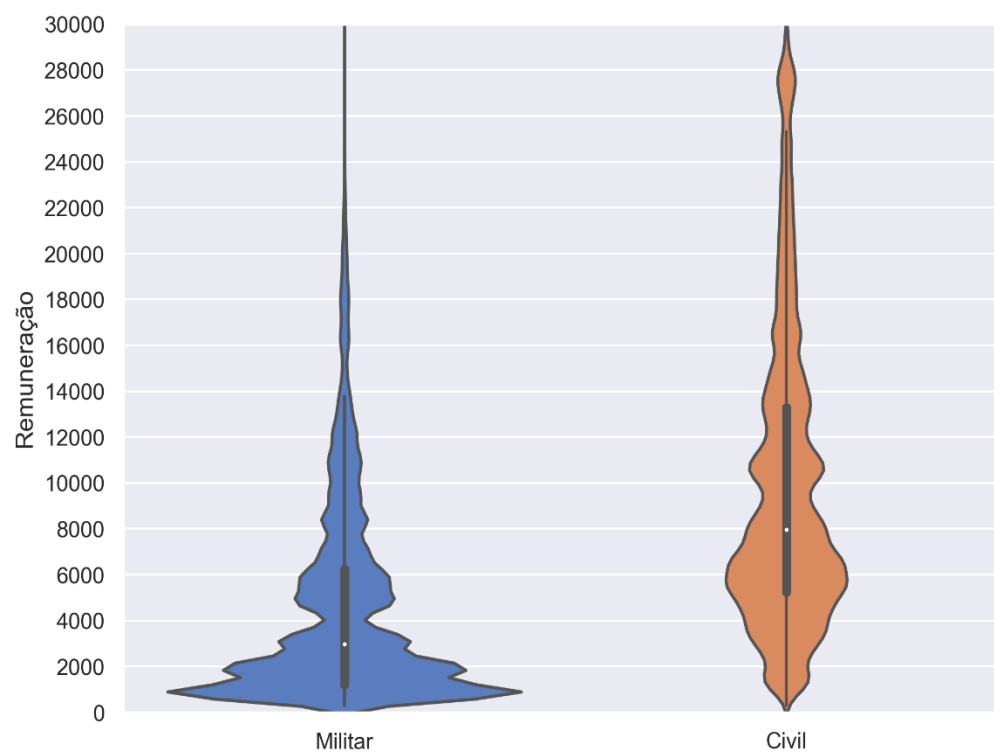
Os servidores civis do Poder Executivo Federal têm remuneração média mensal superior aos militares. Em 2016, a remuneração dos civis foi de R\$ 10,2 mil e a remuneração média mensal dos militares foi R\$ 4,6 mil. Ao separar civis e militares, nota-se, primeiro que a remuneração média mensal do Executivo federal sobe de R\$ 8,1 mil para R\$ 10,2 mil (gráfico B.2); segundo, vê-se maior concentração de remuneração dos militares em valores abaixo de R\$ 2 mil. O gráfico B.3 indica a mediana da remuneração civil em R\$ 8 mil – ou seja, 50% das remunerações estão abaixo desse valor. Entre militares, a mediana é cerca de R\$ 3 mil. Mas, entre militares, a densidade dos valores abaixo de 2 mil é alta, como indica a base larga do violino azul (gráfico B.3)

Gráfico B.2 - Remuneração Média Mensal De Civis E Militares Do Poder Executivo Federal (2007-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: [autores - v. desidentificada]]. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

Gráfico B.3 - Distribuição Das Remunerações Entre Os Cíveis E Militares Do Poder Executivo Federal (2016)



Fontes: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: [autores - v. desidentificada]]. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

Políticas Públicas Para Mulheres Em Situação De Rua: Reflexões Sobre Categorização E Julgamentos¹

Laura Cavalcanti Salatino. Graduanda em Direito na Universidade de São Paulo.
E-mail: laura.c.salatino@gmail.com

Juliana Rocha Miranda Mestranda em Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas e Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
E-mail: juliana.rocha.ismart@gmail.com

Gabriela Spanghero Lotta. Professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas.
E-mail: gabriela.lotta@gmail.com

Resumo

Este artigo busca compreender, no contexto das políticas de acolhimento e encaminhamento de mulheres e crianças em situação de rua, como percepções de normalidade e categorias sociais operadas por burocratas em nível de rua podem moldar o exercício da discricionariedade e, portanto, o tipo de serviço que ofertam às usuárias. Através de um estudo de caso e de visitas a centros de acolhida para mulheres e crianças em situação de rua, observamos em profundidade o processo de categorização realizado, a partir de um olhar sobre as categorias sociais operacionalizadas e sobre a construção das ideias de normalidade e merecimento das usuárias. Para produzir a reflexão proposta, foram articuladas as bibliografias de burocracia em nível de rua, categorização e julgamento e da sociologia do guichê.

Palavras-Chave: Maternidade; Situação De Rua; Discricionariedade; Burocracia Em Nível De Rua; Categorização

Abstract

This paper aims to understand, in the context of referral and shelter policies for homeless women and children, how perceptions of normality and social categories operated by street-level bureaucrats can shape the exercise of discretion and, therefore, the type of service offered to users. Through a case study and visits to shelters for homeless women and children, we observed in depth the categorization process, from the perspective of social categories and the constitution of the ideas of normality and deserving of users. To produce this reflection, the literature of street-level bureaucracy, categorization and judgment and “sociologie du guichet” were articulated.

Key-words: Motherhood; Homeless Situation; Discretion; Street-Level Bureaucracy; Categorization

¹ A primeira versão deste artigo foi elaborada no início de 2018 e apresentada na 5th Conference for Junior Researchers, com tema “Law in Everyday Life” do Programa Law and Society da Universidade de Stanford, no Painel 6 - Família, gênero e religião.

Políticas Públicas Para Mulheres Em Situação De Rua: Reflexões Sobre Categorização E Julgamentos

Laura Cavalcanti Salatino – Universidade de São Paulo

Juliana Rocha Miranda – Universidade de São Paulo

Gabriela Spanghero Lotta – Fundação Getúlio Vargas

1. INTRODUÇÃO

Diante da complexidade que envolve a implementação de políticas públicas, o papel crítico desempenhado por burocratas em nível de rua (BNR) chama atenção, entre outros fatores, pela necessidade de realização de escolhas que impactam fortemente a alocação de recursos - materiais e simbólicos - entre os usuários dos serviços (LIPSKY, 2010). Acontece que, nesse processo, os BNR operam de modo a transformar usuários em clientes que sejam identificáveis e alocáveis em padrões e categorias sociais (HARRITS e MØLLER, 2011), fazendo do momento da implementação um potencial locus de reprodução de desigualdades sociais (LOTTA, 2017; PIRES, 2017).

Disso decorre uma problemática de equidade e justiça pelo Estado. De um lado, as decisões dos BNR materializam a política pública para o usuário, e são, portanto, a forma como este enxerga e compreende a sua ação (LIPSKY, 2010). De outro, a medida de percepção de justiça e legitimidade do Estado, para os usuários, reside na existência de procedimentos justos com os quais concordam e em categorias de justiça e merecimento que respaldam e legitimam (ROTHSTEIN, 1998). Assim, a mediação da relação Estado-cidadão pode ser marcada por produção de desigualdade e percepção de injustiça.

Torna-se importante, assim, voltar o olhar para como categorias e processos de categorização impactam na distribuição de sanções e benefícios públicos na construção da cidadania (HARRITS e MØLLER, 2011). Tendo como pano de fundo esta discussão teórica, o presente artigo abordará um caso ilustrativo dessa questão: os processos de categorização e julgamentos de mulheres em situação de rua, usuárias de drogas ou não, que eventualmente engravidam e desejam permanecer com a criança, valendo-se, para tanto, do apoio de políticas de proteção social. Na cidade de São Paulo, uma série de intervenções do Estado - incluindo de BNRs – mostra-se central nessa dinâmica, uma vez que pode viabilizar ou dificultar esse objetivo.

De saída, cumpre contextualizar que a população em situação de rua é um contingente heterogêneo de pessoas que, em geral, têm em comum pobreza extrema, vínculos familiares

fragilizados, inexistência de moradia convencional regular e que faz uso dos logradouros públicos e das áreas degradadas como espaço de moradia e sustento. Também se enquadram na definição legal de população em situação de rua as pessoas que se encontram nas unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Tal definição consta da política nacional para esse público e vai ao encontro das discussões que o problematizam como fenômeno heterogêneo, multicausal e socialmente complexo (FRANGELLA, 2004; DE LUCCA, 2007). São Paulo é referência sobre o assunto, por ser a cidade brasileira com maior número de pessoas em situação de rua e ter uma ampla rede de atendimento e assistência ao segmento populacional¹.

Das 15.915 pessoas atualmente em situação de rua na cidade, 16% são mulheres², sendo 1110 vivendo nos logradouros e 1213 em situação de acolhimento à época da contagem do censo. A vulnerabilidade social, nesse contexto, articula-se à desigualdade de gênero, assim como à raça, deixando-as, ainda mais que os homens, expostas à violência, a doenças sexualmente transmissíveis e ampliando os desafios para efetivação de direitos. Um reflexo disso é a maior dificuldade que se constata para sua adesão a tratamentos de saúde e acompanhamentos socioassistenciais (RIOS, 2017).

Para as mulheres que engravidam, além dessas dificuldades, sobretudo no que atine ao acompanhamento pré-natal, o momento que sucede ao parto pode significar a permanência com a criança ou a separação. Esta, em geral, é caracterizada pelo envio da criança para um abrigo para crianças e adolescentes e pela judicialização da questão, para que se decida sobre a guarda e o possível encaminhamento para adoção. A separação, da maneira célere como tem acontecido, pode ser considerada uma violência aos direitos das mulheres e das crianças, o que ressalta a importância de problematizá-la e pensar outros caminhos (GOMES, 2017).

A alternativa de permanência com as crianças, por sua vez, costuma ser efetivada pelo acionamento da família extensa ou pelo amparo de políticas públicas, como acolhimento conjunto de mãe e bebê em abrigos especializados. Assim, considerando que essas políticas públicas são centrais para garantir essa opção, o objetivo deste trabalho é analisar de forma crítica como os serviços públicos voltados para essas famílias, em especial os de assistência

¹ A política municipal é tipificada na Lei de Atenção à População de Rua (Lei nº12.316/1997) e regulamentada pelo Decreto nº 40.232/2001. Essa legislação lista os princípios que devem orientar os procedimentos e elenca os serviços e tipos de atendimento prestados.

² Dados retirados do censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo, realizado no ano de 2015 pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), em parceria com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2015/censo/FIPE_smads_CENSO_2015_coletivafinal.pdf.

social, funcionam e as impactam, tendo como base os processos de categorização e julgamento operados pelos BNR que trabalham com esse público.

Assim, buscamos neste trabalho compreender, no contexto das políticas de acolhimento e encaminhamento de mulheres e crianças em situação de rua, como percepções de normalidade e as categorias sociais operadas por BNRs podem moldar o exercício da discricionariedade e, portanto, o tipo de serviço que ofertam às usuárias. O estudo do tema ainda implica abordar a relação entre a utilização dessas categorias sociais dos burocratas - por vezes informadas por sentidos específicos de família, maternidade e cuidado - e a noção de merecimento articulada pelos profissionais que, frequentemente, é determinante para o atendimento ofertado às usuárias.

Importante ressaltar que não se pretende, aqui, discutir como é formado o espaço para discricionariedade, mas, uma vez constatada sua existência, discutir as práticas discricionárias e o modo como elas são informadas por categorias sociais operadas pelos BNR. Os dados empíricos coletados, aliados com a bibliografia de discricionariedade e categorização, ajudam a lançar luz sobre os possíveis impactos da articulação de categorias para a política pública, sobretudo no que tange à (re)produção de desigualdades. Para conduzir a reflexão, foram revisitados dados da pesquisa de campo da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama³ nos Centros de Acolhida Especializados para Mulheres e nas reuniões intersetoriais de equipes voltados para esse público em uma região de São Paulo.

Este artigo conta com três seções além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta o referencial bibliográfico dos conceitos utilizados para a análise proposta. A seção seguinte apresenta a metodologia adotada e a descrição dos campos de pesquisa. Na terceira seção analisamos o caso à luz dos conceitos utilizados, considerando tanto uma análise das categorias sociais empregadas como das noções de merecimento utilizadas pelos BNR. Finalizamos o artigo com as considerações finais.

³A Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG) é um grupo de pesquisa e extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, organizado por alunas e alunos de graduação, que utiliza o método de estudo clínico do direito para pensar a temática dos direitos humanos de forma interdisciplinar. Desde 2009, a CDHLG tem por tema de atuação a população em situação de rua na cidade de São Paulo e já trabalhou a temática a partir de diferentes abordagens, como a realização de ouvidorias comunitárias, articulação com a rede de atendimento e advocacy em parceria com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A partir de 2015, o grupo passou a debruçar-se sobre a questão das mulheres em situação de rua, instigado por alguns relatos sobre a “separação das mães e crianças” que começaram a surgir e produziu um relatório de pesquisa sobre o tema, em conjunto com o Instituto Alana. Para mais informações, acesse: <https://luizgama.wordpress.com>.

2. PERSPECTIVA TEÓRICA: CATEGORIZAÇÃO E MERECIMENTO NO EXERCÍCIO DA DISCRICIONARIEDADE

As análises de políticas públicas têm pontuado a importância da fase de implementação não apenas como momento de execução do desenho que resulta da formulação, mas como um processo no qual decisões são tomadas (FARIA, 2012), por vezes engendrando uma complexa cadeia de atores e transformações (LOTTA, 2012). Dentre os múltiplos decisores, merecem destaque os burocratas em nível de rua, que são os agentes do Estado em contato imediato e pessoal com os cidadãos e que desempenham um papel crítico ao tomar decisões redistributivas e alocativas que afetam diretamente a vida dos usuários, diante de restrições de recursos (LIPSKY, 2010).

Tais decisões ocorrem no âmbito do exercício de discricionariedade por esses agentes, conceito que deve ser diferenciado do chamado espaço da discricionariedade. Enquanto este trata da liberdade de ação que possibilita a ação discricionária, aquele se refere à ação do burocrata e à maneira como ele decide dentro do espaço criado, sobretudo, pelas regras (LOTTA e SANTIAGO, 2017), as quais podem ser mais ou menos ambíguas e conflituosas (MATLAND, 1995). Importante notar, contudo, que outros aspectos também moldam o espaço da discricionariedade, como os elementos organizacionais, a exemplo de gestão, controle, relação de mando e obediência, padronização de processos, limitação de recursos, imprevisibilidade do cotidiano, entre outros (LIPSKY, 2010; LOTTA e SANTIAGO, 2012).

A discussão sobre o exercício de discricionariedade pelos BNR suscita um dilema de justiça e equidade nas ações do Estado, qual seja, o potencial risco de reprodução de desigualdades já existentes na sociedade em práticas de desatenção, exclusão e discriminação no tratamento de segmentos da população, muitas vezes já submetidos a diferentes tipos de vulnerabilidades (PIRES, 2019). Conforme discutem Cavalcanti, Lotta e Pires (2017), são fundamentais as conclusões de Lipsky sobre a posição central do indivíduo para a real definição da política, diante dos dilemas que enfrentam quando se deparam com as discrepâncias entre os objetivos formais da política e as condições de seu trabalho, na medida em que suas decisões produzem desigualdade.

Para os autores, contudo, essa abordagem tende a posicionar desigualdades sociais exclusivamente como consequências do processo de implementação, ou seja, um resultado entre os muitos possíveis que a tomada de decisões cotidianas pode acarretar (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2017). Essas desigualdades, porém, não surgem somente como resultado do exercício da discricionariedade. Elas existem enquanto dado da realidade social e precisam ser

localizadas como elemento constitutivo do processo de implementação (DUBOIS, 1999). Isto porque interferem na tomada de decisão e são derivadas de concepções que os burocratas carregam sobre as pessoas que atendem e de relações assimétricas que estabelecem nas interações ordinárias com os usuários.

“We find that social inequality has most commonly been treated as a consequence of street-level implementation, one among many potential results and impacts of discretionary decision making and its resulting unequal treatment of citizens. We argue that there is a problem in doing street-level bureaucracy research like this: the incorporation of social inequality dimensions becomes severely restricted and we miss the point that social inequality is also a constitutive element in implementation processes and in the interactions embodied in them” (LOTTA & PIRES, 2017, p. 87)

Como demonstram abordagens mais sociológicas da literatura, não se pode deixar de reconhecer que os agentes de implementação são socialmente situados, isto é, eles fazem parte de múltiplos grupos, engajam-se em diferentes universos sociais e são por eles influenciados (LOTTA e PIRES, 2017, MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003, DUBOIS, 1999, HARRITS e MØLLER, 2011). Nestas abordagens, que fazem parte de uma guinada sociológica nos estudos de implementação (LOTTA e PIRES, 2017), se torna central a discussão sobre categorização, ou sobre dimensões culturais e sociais que influenciam o exercício da discricionariedade (MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003).

Nesse movimento de pensar a reprodução de desigualdades no processo de implementação, Harrits e MØLLER (2011) trabalham com o conceito de categorização, operada pelos burocratas em nível de rua, enquanto processo de construção de identidades institucionais que indicam quais indivíduos estão aptos a acessar ou não a política e de qual forma. Ainda, as autoras propõem uma distinção entre categorias sociais e categorias políticas, ambas articuladas pelos BNR. As categorias políticas são de ordem administrativa, presentes na operação do Estado, por exemplo na determinação de elegibilidade para benefícios. Já as categorias sociais são as que operam nas relações sociais mais amplas e refletem como grupos sociais interpretam e se relacionam em contextos econômicos, simbólicos e morais (HARRITS e MØLLER, 2011).

Apesar da interdependência entre as duas noções, que podem se moldar e influenciar mutuamente, este trabalho pretende voltar-se para os processos de categorização informados, sobretudo, pelas categorias sociais observadas no contexto de implementação das políticas para mães em situação de rua. Os BNR recebem as usuárias - pessoas únicas, com demandas individualizadas e diferentes experiências de vida - e cumprem a tarefa de classificá-las, ao enquadrar cada uma nas categorias pré-estabelecidas do serviço, mas com espaço para

interpretação que pode ser preenchido com padrões e categorias sociais, além de percepções sobre a normalidade (HARRITS e MØLLER, 2013).

Essa categorização feita pelos BNR pode se basear em observações implícitas, impressões e sensações que possuem sobre o mundo e sobre as situações, a respeito das quais frequentemente prevalecem o senso comum, estereótipos e preconceitos (HARRITS & MØLLER, 2013, HARRITS, 2019). Isso influencia, inclusive, na caracterização de um “grupo alvo”, na medida em que a atribuição de valores positivos ou negativos a um determinado grupo de indivíduos, assim como sua comparação, informa sobre seu status como cidadãos e como serão tratados no atendimento: merecedores ou não (HARRITS & MØLLER, 2011). Numa abordagem relacional sobre o tratamento da pobreza na França, por exemplo, Dubois (2014) posiciona a construção da pobreza como resultado das relações entre quem necessita de assistência e quem tem autoridade para provê-la. Nesse sentido, aos alvos das políticas sociais, não basta que sejam pobres, eles precisam merecer os benefícios, ao provar que lutam para superar a pobreza. Isso pode estar ligado à distinção entre dois tipos ideais da prestação dos serviços: o welfare, no qual ter determinados atributos dá ao usuário acesso aos benefícios respectivos - cidadão *entitled to rights* - e o modelo de caridade pública, no qual a ausência de direitos sociais bem definidos são substituídos por autorizações e assistência decididos caso a caso - cidadão *recipient* - (DUBOIS, 2014, SCHNEIDER e INGRAM, 2005).

Portanto, configura-se situação tal que, a partir dos julgamentos e categorizações exercidos pelos BNR, é elaborada a percepção de que certos perfis de usuários são moralmente superiores e mais merecedores que outros, tornando o momento da implementação um potencial locus de reprodução ou redução de desigualdades sociais (MAYNARD-MOODY E MUSHENO, 2003; LOTTA, 2017). Por fim, esse processo de categorização possui efeitos na forma como o Estado materializa as políticas públicas e que são sentidas pelos usuários de três maneiras distintas: na determinação da elegibilidade para acesso à política, na construção de estigmatizações a partir das categorias utilizadas e na percepção que esses usuários vão ter de justiça e legitimidade sobre o Estado (ROTHSTEIN E TEORELL, 1998).

No caso complexo de mulheres mães em situação de rua, usuárias de drogas ou não, as categorizações e julgamentos, bem como as avaliações sobre merecimento ou não, estavam frequentemente relacionadas a gênero - aqui adotado como uma construção social que estabelece significados para as diferenças entre homens e mulheres (SCOTT, 1989) - ao exercício ideal da maternidade (MATTAR e DINIZ, 2012), incluindo padrões de cuidado, aos formatos e comportamentos esperados de uma família (FONSECA, 1995), ao comportamento sexual dessas mulheres e, ainda, ao esforço que faziam para superar a situação de pobreza.

Assim, o presente artigo dedica-se a compreender como o raciocínio revelado pelas formulações e práticas em torno dessas noções sociais informam o exercício da discricionariedade por parte das BNR que estudamos.

3. METODOLOGIA E DADOS

Esta pesquisa fez uso de uma abordagem multimetodológica (KANT DE LIMA, 2010), a partir dos dados coletados durante o período de pesquisa de campo para o relatório elaborado pela CDHLG, com o objetivo de diagnosticar o fluxo de atendimento e encaminhamento de mulheres e crianças em situação de rua. Com o fim da pesquisa, esses dados foram revisitados, tendo em vista a quantidade de informações coletadas mas não necessariamente analisadas durante a elaboração do relatório.

As técnicas de pesquisa empregadas e utilizadas para a presente análise foram: (i) observação *in loco* e acompanhamento etnográfico⁴ de equipes do CnRua⁵, SEAS⁶ e CREAS⁷ atuando em torno de um caso; e (ii) entrevistas e conversas informais com agentes da ponta da rede de atendimento, sobretudo em visitas a abrigos especializados para mulheres⁸. No processo de escrita deste artigo, os cadernos de campo foram recuperados para reconstruir as trajetórias das equipes e as descrições densas sobre as estruturas e dinâmicas internas dos centros de acolhida.

A abordagem qualitativa adotada, especialmente no que tange à análise do trabalho executado pelos BNR das equipes do CnRua, CREAS, SEAS e dos centros de acolhida

⁴ Foram responsáveis pelo acompanhamento as alunas Juliana Rocha Miranda, Laura Cavalcanti Salatino e Mariana Reyna do Nascimento. A pesquisa de campo resultou num relato etnográfico que constou como trabalho final para a matéria FLA036 - Pesquisa de Campo em Antropologia e compõe um dos materiais do trabalho coletivo da CDHLG.

⁵ O Consultório na Rua (CnRua) é um serviço da Prefeitura de São Paulo, formado por uma equipe interdisciplinar, com o objetivo de facilitar o acesso da população de rua aos serviços de saúde, através de atendimentos itinerantes vinculados a uma UBS (Unidade Básica de Saúde). Para saber mais, acesse: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/programas_e_projetos/index.php?p=171923

⁶ O Serviço Especializado de Abordagem de adultos em situação de rua (SEAS) é responsável por realizar buscas ativas pelos indivíduos através do diálogo intersetorial e identificar a natureza dos riscos a que essas pessoas estão expostas e referenciado ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e/ou Centro POP. Para saber mais, acesse: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_especial/index.php?p=28945

⁷ O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) equipamento da prefeitura vinculado ao setor da assistência social e que oferece auxílio especializado e continuado para pessoas em contexto de vulnerabilidade. Para saber mais, acesse: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/creas/index.php?p=2003

⁸ Ao todo, foram realizadas dez visitas em Centros de Acolhida Especializados na cidade de São Paulo, durante um período de seis meses, e em conjunto com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

visitados, revelou-se fundamental para a proposta deste trabalho. Nessa perspectiva, as faculdades mais básicas do conhecimento – *ver* e *ouvir* – possibilitaram acesso às falas locais e ao contexto no qual se encontram os interlocutores (OLIVEIRA, 1998).

A escolha por revisitar os dados se deu no momento da escrita acadêmica, que é posterior à realização do campo, e no qual é possível aprofundar a reflexão e debate, em diálogo com as produções que existem sobre o assunto (OLIVEIRA, 1998). Nessa etapa, para além das conclusões alcançadas pelo relatório da CDHLG, algumas inquietudes relacionadas às dinâmicas de atendimento das profissionais permaneceram e puderam ser trabalhadas num segundo momento, sob as lentes da literatura sobre discricionariedade e categorização dos BNR.

Por fim, a adoção de um método etnográfico de pesquisa foi viável graças à duração extensa da pesquisa - cada um dos dois campos realizados durou cerca de seis meses. Isso permitiu um olhar aprofundado sobre os casos e uma descrição densa dos cenários encontrados, captando diferentes aspectos relacionais e de organização das equipes envolvidas, bem como a exploração das práticas implementadas por cada uma das equipes, em seus diferentes contextos e diante de diferentes demandas das usuárias.

3.1 AS VISITAS AOS CENTROS DE ACOLHIDA ESPECIALIZADOS PARA MULHERES

As idas aos Centros de Acolhida Especializados (CAE) começavam, geralmente, com uma entrevista com as profissionais, conduzida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, seguida por uma visita ao equipamento e um momento de conversa com as usuárias. A entrevista seguia um roteiro estruturado com perguntas diversas, que iam desde dados sobre o preenchimento de vagas, até desafios enfrentados pelas profissionais no cotidiano. Mas a conversa não se atinha ao roteiro da Defensoria, porque as agentes ilustravam suas respostas com casos que tinham vivenciado, davam outras informações que julgavam necessárias, etc. Assim, as descrições que seguem vêm dos registros de campo dessas conversas.

Em termos de organização interna, os Centros de Acolhida Especializados para mulheres são formados por equipes de atendimento multidisciplinar, compostas, principalmente, por profissionais do sexo feminino. Com algumas variações, geralmente as equipes envolvem uma gerente, assistentes sociais, psicólogas e educadoras, além de agentes operacionais e técnicos, cozinheiras e seguranças.

A quantidade de vagas nos centros é bastante variada, bem como a relação entre a quantidade de mulheres e a de crianças. Por conta dessa variação numérica, a estrutura dos

albergues também é muito diversa: alguns são prédios com vários andares e outros casas térreas e amplas; alguns com quartos com capacidade para um número grande de mulheres e crianças e outros com quartos menores e mais intimistas. Nenhum deles permite o acolhimento de homens, o que significa que várias mulheres são abrigadas sem seus companheiros. A estrutura física do local era, normalmente, o primeiro dado de campo observado: em alguns espaços, a impressão era de se tratar de uma casa comum com vários moradores, enquanto em outros, a grande quantidade de camas e berços por quarto passavam a impressão de menos proximidade e conforto.

Com relação às regras do cotidiano, os Centros de Acolhida eram bem diferentes entre si. No que diz respeito ao período em que é permitido que a mulher frequente o espaço, por exemplo, em alguns centros, a mulher pode permanecer o dia inteiro no local; em outros, durante o dia, ela só pode ficar em áreas comuns e não nos quartos; em outros, ainda, ela deve sair durante todo o dia, podendo regressar apenas no final da tarde. As regras também variam sobre o tempo máximo de acolhimento, sobre a limpeza dos espaços - se fica a cargo das abrigadas ou de pessoas contratadas para isso - sobre a possibilidade de visitas, sobre relacionamentos homoafetivos, etc.

De todos os centros de acolhida visitados, em apenas dois o gerente era homem. Em um desses espaços, o gerente se mostrou muito empolgado com a nossa visita e nos contou diversas histórias sobre as mulheres que circularam pelo equipamento. Uma delas era *“uma mulher muito bonita”* e estava abrigada com a mãe e o filho. Aos fins de semana, *“ela saía para visitar algum homem e até dormir com ele”* e deixava a criança no abrigo com a avó. O gerente nos contou essa história em tom de reprovação e concluiu dizendo que se viu obrigado a acionar o Conselho Tutelar para acompanhar o caso, porque uma mãe *“não poderia deixar seu filho assim, sozinho”*. No final, a mulher desligou-se do equipamento com a mãe e a criança para morar com o companheiro. Essa foi, nas palavras do gerente, uma história de sucesso.

Em outro centro há uma rígida divisão dos espaços para *“mães”* e para *“solteiras”* - em campo, nos diferentes albergues, *mães* são mulheres que estão acolhidas com suas filhas e *solteiras* aquelas acolhidas sozinhas. Não necessariamente as *solteiras* não possuem companheiros ou companheiras e muitas, inclusive, são mães, mas não estão abrigadas com suas filhas. A gerente desse abrigo, grávida à época da visita, se mostrou bastante autoritária com as usuárias, tutelando e administrando, na medida em que conseguia, as escolhas das abrigadas. Um exemplo foi a situação em que, durante a visita ao equipamento, ela abria a porta e acendia a luz dos quartos em que mulheres e crianças dormiam e respondia às manifestações de incômodo delas com *“já está na hora de acordar mesmo”*. Ela também nos

trouxe algumas experiências do trabalho, abordando o mérito de seu esforço nas “bem sucedidas” e culpabilizando as usuárias pelos resultados que julgava insatisfatórios. Quando questionada sobre os maiores desafios de seu trabalho, ela nos falou sobre “*peças problemáticas*”, “*mulheres que deixam os bebês caírem de propósito*” e ainda afirmou que o “*problema é que elas não cumprem regras*”.

Em outro centro de acolhida, o trabalho e iniciativa das mulheres usuárias do serviço eram valorizados. A equipe nos contou sobre casos de mães que “*trabalham e dão conta do recado*”, ou seja, que além de cuidarem de seus filhos e filhas, são capazes de trabalhar fora e algumas, ainda, de estudar. Nesse abrigo, todas as crianças já estavam matriculadas em creches e havia espaços dedicados às mulheres separados dos espaços das crianças, como salas de estudo e de cinema e um ateliê onde eram dadas oficinas de costura e pintura.

De maneira geral, o que pôde ser concluído das visitas é que os equipamentos funcionam de formas muito diferentes. As equipes ocupam uma posição essencial na promoção dos direitos de cidadania dessas mulheres e suas concepções sobre a forma ideal de exercício da maternidade, por exemplo, têm impactos práticos na vida das usuárias. Em um dos abrigos, por exemplo, uma das usuárias - mulher, negra, *mãe* - tinha uma companheira, também abrigada - mulher, negra, *solteira*. Diante de acusações de que elas estariam recorrentemente tendo relações sexuais no banheiro, a companheira foi transferida de abrigo por decisão da gerente. A que permaneceu sentia-se injustiçada, pois disse não ter feito nada do que fora acusada, e disse estar em grande sofrimento pela quebra de mais esse vínculo.

3.2 O ACOMPANHAMENTO DO CASO⁹

Para analisar os processos de categorização e julgamento operados pela BNR, escolhemos como objeto um caso específico. A escolha de um caso a ser acompanhado em profundidade permite compreender as diferentes interações vividas por uma usuária no seu cotidiano de acesso aos serviços públicos. Optamos, portanto, em vez de ter um olhar abrangente e generalizável com um conjunto variado de situações, observar em profundidade apenas um, o que permite compreender as nuances das relações cotidianas operadas na

⁹ Fizemos opção por omitir os nomes das pessoas pesquisadas, chamando-as de “mãe”, “adolescente” e “agente”, além de trocar algumas falas e situações. Sem prejuízo para a construção etnográfica, trata-se de um recurso que busca, em primeiro lugar, resguardar ao máximo possível os interlocutores de pesquisa, em cotejo com as discussões sobre o segredo antropológico e os cuidados éticos exigidos pela pesquisa com pessoas vulneráveis. O recurso reforça, ademais, que embora tenha particularidades, o caso lança luz sobre questões que atravessam outros casos de maternidade e situação de rua.

implementação de políticas a partir da perspectiva de uma usuária, as interações que vivenciou e os potenciais espaços de reprodução de desigualdade operados pelos burocratas.

O “caso” selecionado para ser analisado neste artigo desenha-se quando a CDHLG, em razão do acúmulo com o tema, foi convidada a ajudar na mediação de um caso típico da pesquisa, que resultou, diferentemente do que tende a acontecer no fluxo que mapeamos, na manutenção de mãe e bebê juntas com sua família extensa. O caso é bastante complexo já que a mãe do bebê era, na época, uma adolescente de quinze anos, usuária de crack, que circulava entre a casa da mãe, avó da criança, e a situação de rua. A avó tinha vínculo profissional com o hospital em cuja maternidade a adolescente deu a luz e, por isso, conseguiu acionar a rede de atendimento antes que o caso fosse encaminhado à Vara da Infância e Juventude - que era a intenção inicial da equipe de médicos, enfermeiros e assistentes sociais que atendera a adolescente.

A conversa na maternidade envolveu a equipe do hospital, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, profissionais do Consultório na Rua, do CREAS e do SEAS e a coordenadora da CDHLG. Após a decisão de manter a bebê e a mãe juntas, os presentes concordaram em fazer reuniões periódicas de acompanhamento do caso para verificar se a criança não estaria correndo nenhum tipo de risco. Essas reuniões, contudo, não ocorreram nos três primeiros meses seguintes ao nascimento da bebê, porque a adolescente aderiu às recomendações das profissionais sobre permanecer em casa com a criança e evitar o uso abusivo de drogas. Tudo estava bem aos olhos das profissionais que se dedicaram ao caso.

No entanto, após uma recaída da adolescente e um episódio de retorno à cena de uso de crack com a criança, as equipes voltaram a se mobilizar em torno do caso. Quando ela voltou para casa, no mesmo dia, a bebê tinha queimaduras no rosto e estava fraca. A partir disso, as equipes do CnRua, SEAS e CREAS passaram a encontrar-se periodicamente para discutir o caso, pensar alternativas e realizar visitas à casa da família.

A CDHLG pôde participar desse processo e conhecer, de maneira mais profunda, a política de atendimento em rede de casos complexos como este. Convidadas pelas equipes do SEAS e do CnRua, três alunas do grupo acompanharam reuniões de caso e visitaram a casa da família.¹⁰ Durante a pesquisa de campo com as equipes que acompanham o caso, foi possível

¹⁰ Foram responsáveis pelo acompanhamento as alunas Juliana Rocha Miranda, Laura Cavalcanti Salatino e Mariana Reyna do Nascimento. A pesquisa de campo resultou num relato etnográfico que constou como trabalho final para a matéria FLA036 - Pesquisa de Campo em Antropologia e compõe um dos materiais do trabalho coletivo da CDHLG..

perceber uma série de desafios e dilemas da atuação desses profissionais, por meio de suas falas, comportamentos e decisões frente às situações que se apresentaram.

Em primeiro momento, cabe pontuar que essas equipes têm uma relação antiga com a família, uma vez que realizam o atendimento contínuo não só da adolescente, mas de seus irmãos e de sua mãe já há alguns anos, dada a situação de vulnerabilidade e a necessidade de acompanhamento por problemas infracionais de um deles. Ainda, a psicóloga do CnRua possui com a avó da bebê um vínculo anterior a sua atuação na equipe: segundo o que nos contou, ela conhece a família desde que tinha cinco anos de idade. Por essa razão, as profissionais apresentam, para além da dimensão profissional, uma relação de afeto com a adolescente e a família.

As visitas realizadas à casa da família foram feitas em horários diversos: algumas vezes, de manhã cedo, outras no começo da tarde, logo após o almoço. Ao chegarmos, embora sempre cuidadosas em não levarem grupos grandes e intimidadores até a casa, as profissionais demonstravam familiaridade com o local, abrindo portas, sentando-se no sofá e pegando a criança no colo. Também eram frequentes perguntas sobre outras pessoas da família ou amigos que não estavam presentes e comentários em tom de intimidade como *“ah, ele é bem difícil de lidar mesmo”*.

Com a adolescente de volta à rua, as expectativas da equipe sobre o cuidado da criança eram depositadas na avó: a psicóloga mencionava conversas que teve com ela, nas quais alertava *“a responsabilidade é sua, então a gente vai ficar no seu pé”*. Nas reuniões de equipe, as profissionais discutiam quem ficaria com a criança para que a avó pudesse trabalhar, já que ainda não haviam conseguido uma vaga na creche e a filha que fica em casa durante o dia é deficiente intelectual e, por isso, não pode realizar os cuidados: *“precisamos de alguém sério para cuidar da criança”*. O tio da bebê foi cogitado por um agente comunitário de saúde, mas foi tido como alguém que *“não sabe de nada”*, *“ele não cuida nem dele”*.

As percepções da equipe sobre o caso, muitas vezes, eram contraditórias: por um lado, manifestavam preocupação em deixar a criança com a família; por outro, não gostariam de ver os vínculos familiares rompidos por uma possível separação. O discurso que responsabiliza a avó pela situação e pelos cuidados com a crianças - *“a própria mãe, que deveria ser o pilar da família, não tem estrutura, claro que os meninos seriam agressivos”* - alternava-se com manifestações de preocupação e cuidado - *“não dá para carregar no colo, mas dá para mostrar o caminho”*.

As angústias e o cansaço da equipe frente ao cenário complexo do caso também apareciam nas falas das profissionais. Por vezes, elas reiteravam que jamais fariam *“um*

relatório falando para a vara acolher a criança” pois eram “*contra a institucionalização*”. Em outros momentos, também, afirmavam saber o que nós pensávamos sobre o assunto, enquanto estudantes que conhecem a teoria, mas não a realidade complexa “*no discurso tudo é muito lindo, mas a prática é outra*”.

No momento da conclusão da pesquisa de campo, a adolescente encontrava-se em situação de rua, fazendo uso problemático de crack, na região conhecida como *cracolândia*¹¹. Afastada da família, eventualmente ela ligava para casa para falar com a mãe e perguntar sobre sua filha. Desde a recaída, ela tinha voltado para casa duas vezes, ocasiões em que as equipes de acompanhamento tentaram reinseri-la nos tratamentos de redução de danos e cuidados de saúde. Mas sua adesão durou pouco tempo e ela acabou voltando para a rua. Ao descrevê-la, a agente do SEAS disse que então ela estava com “*perfil de usuária mesmo*”, “*muito magra, frágil, triste e deprimida*”.

Essas considerações foram transmitidas em um tom de enorme decepção dessa agente, que comparou esta situação com “*o jeito de menina*” que a adolescente tinha antes. Havia também preocupação com as notícias que ela vinha recebendo. Segundo o que escutou do pai da criança, que é o ex-parceiro com quem a adolescente costumava ficar nas ruas, ela estaria se prostituindo.

Sem poder tirar a adolescente da *crackolândia*, que é distante territorialmente e tem várias dinâmicas que dificultam o acesso, os esforços da equipe centraram-se na avó e na bebê, prioritariamente, e nos outros irmãos e frequentadores da casa, como a namorada de um dos rapazes, em menor medida. A avó vinha resolvendo a questão do cuidado da criança com favores e ajuda da namorada do filho. Contudo, isso era feito de modo instável, sem oferecer segurança de que haveria alguém para fazer isso, o que obrigou a avó a faltar algumas vezes no trabalho.

Uma vaga em creche despontou como solução ideal aos olhos da equipe e em conversas com a família. Logo, a equipe se articulou para dar conta dessa demanda e recorreu, inclusive às vias judiciais. Esse caminho, entretanto, não foi necessário já que o processo administrativo foi suficiente para assegurar uma vaga para a bebê, como afirmou a assistente social do SEAS: “*deu certo não pelo fórum, né? É que a gerente da creche foi uma fofa!*”.

O elogio feito foi em razão da compreensão da gerente com o fato de que se trata de uma situação de vulnerabilidade, que não dificultou a inscrição na fila e matrícula, apesar de a

¹¹ Denominação popular para região no centro da cidade onde historicamente desenvolveu-se intenso fluxo de tráfico e uso de drogas. Para mais informações ver RUI, 2012.

avó estar somente em posse de cópia dos documentos da criança e ainda sem a guarda provisória. *“Deu certo por nós correndo atrás e porque teve desistências”*, explicou a funcionária do SEAS.

As posições apresentadas sobre o caso são múltiplas: diferenciam-se entre as equipes, entre os agentes de cada uma delas e variam até em um mesmo ator do campo, a depender do momento. Ficou evidente, contudo, que as avaliações feitas sobre as usuárias, assim como as propostas de intervenção e encaminhamentos estavam atreladas às categorizações que os atores da ponta têm sobre a adolescente e a avó.

4. O PROCESSO DE CATEGORIZAÇÃO: AS NEGOCIAÇÕES DE VALORES E A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

No caso das burocratas estudadas neste artigo, foi constatado um amplo espaço para discricionariedade, uma vez que as regras das políticas públicas abordadas são vagas ou ambíguas (MØLLER e HARRITS, 2013, MATLAND, 1995). Isso significa que, na prática, as BNR usam mais do que as regras para decidir, operacionalizando processos de categorização, contextualizados em redes discursivas, motivados por percepções morais e simbólicas.

Nesse sentido, as próximas seções vão se dedicar a observar em profundidade o processo de categorização realizado, a partir de um olhar sobre as categorias sociais operacionalizadas e sobre a construção das ideias de normalidade e merecimento. Essas categorias são percebidas pelas usuárias do serviço e impactam sobre a percepção que elas têm sobre o atendimento recebido, associando-a a noções de justiça.

4.1 CATEGORIAS SOCIAIS E PERCEPÇÕES DA NORMALIDADE

O exercício de situar socialmente as agentes que implementam a política para as mulheres da presente pesquisa coloca em perspectiva a realidade permeada por múltiplas diferenças e desigualdades. Como já dito, essas desigualdades informam o exercício da discricionariedade e a categorização das usuárias, inclusive na construção de padrões de normalidade (HARRITS e MØLLER, 2011), ou seja, articulando uma dimensão moral que conecta determinadas características a um modelo do que é socialmente aceitável (HARRITS, 2019).

Pelas descrições da pesquisa de campo, pudemos constatar que incidem sobre as mulheres alvo das políticas públicas que estudamos diferentes categorizações, em geral de forma simultânea ou entrecruzada, a exemplo de “mulher”, “negra”, “em situação de rua”, “usuária de drogas”, “crackuda”, “lésbica”, “prostituta”, “acomodada”, “estruturada”, entre

outras. A aplicação dessas variadas categorias operam na separação de indivíduos ou grupos de acordo com sua própria dinâmica, como se observa no caso dos Centros de Acolhida que, por si só, já representam uma forma de segregação de pessoas em situação de rua, além de outras divisões próprias da organização particular de cada centro, como a diferenciação comentada acima entre *mães* e *solteiras*.

A utilização de categorias estabelece paralelos entre o considerado “normal” ou “desviante” pelas agentes a partir de suas próprias percepções, notadamente informadas por noções socialmente partilhadas. Conforme discussão de Canguilhem (1989) levantada por Harrits e MØLLER (2013), para além da normalidade escolástica, mais atrelada ao conhecimento científico, uma das possibilidades do “normal” é ser uma categoria de julgamento popular, nos casos de situações sociais serem fortemente sentidas como inadequadas. Nos exemplos trabalhados neste artigo, tais sentimentos de inadequação eram frequentemente associados às categorias de “(a)normal” que as agentes expressaram sobre as noções de “família”, “maternidade” e “cuidado” - influenciadas ainda por referências anteriores em questões de gênero, raça e classe (PISCITELLI, 2008).

Durante o estudo de caso, a equipe discutia as dinâmicas internas da família sob a perspectiva de um ideal de família socialmente construído, que diz respeito a um conjunto de padrões (FONSECA, 1995), ainda que estes não fossem diretamente expressados. Não houve nenhum momento em que as funcionárias tenham verbalizado comparações com famílias heterossexuais e monogâmicas, nas quais mãe e pai desempenham papéis bem definidos. Mas no caso da adolescente, por exemplo, a palavra “desestruturada” era frequente para classificar a família, tomando por base a organização da avó da criança em relação a seu trabalho e cuidados com seus filhos e com a neta ou a delegação desse cuidado a membros da família, amigas e vizinhas. Nos centros de acolhida, onde mulheres se encontravam abrigadas com seus filhos e filhas, a separação simbólica entre *mães* e *solteiras* ilustra a projeção de um ideal familiar centrado na mulher e em seu exercício de maternidade e demonstra uma aplicação de categorizações em decisões de política pública.

A definição de uma família desestruturada, no entanto, não é uma informação dada, mas sim um termo em disputa, que envolve constantes negociações de valores entre as agentes (MØLLER e HARRITS, 2014). As classificações e categorizações dependem de um exercício constante de comparação entre agrupamentos que detêm características internas comuns e diferentes entre si. A pesquisa de campo demonstrou diversos momentos de demarcações entre similaridades e diferenças baseados em padrões de referência construídos ou selecionados pelos burocratas. Nos centros de acolhida, onde mulheres se encontravam abrigadas com seus

filhos e filhas, a atuação das agentes se referenciou, em diversos momentos, no que a equipe entendia como maternidade ideal (MATTAR, DINIZ, 2012).

Esse ideal de maternidade parece também estar atrelado a uma expectativa por parte das agentes sobre a forma como as mães usuárias do serviço devem praticar os cuidados com seus filhos. Tal olhar sobre família e maternidade, ademais, colocou em relevo a presunção de que as tarefas de cuidado cabem tipicamente às mulheres. Conectada ainda a esses ideais de cuidado, havia uma expectativa por parte das equipes sobre o comportamento sexual das mulheres, sobretudo daquelas que são mães. A noção de cuidado esperado dessas mulheres em relação a seus filhos parecia ser incompatível com o exercício de sua sexualidade, o que se conjugava com julgamentos morais sobre quantidade ou perenidade de parceiros, por exemplo. As condutas eróticas dessas mulheres eram constantemente tuteladas nos equipamentos e avaliadas, gerando julgamentos como o de promiscuidade ou negligência. Esses juízos construíam o padrão do que era o “certo” e ideal, utilizado como referência para diferenciar do que estava errado. Por sua vez, estes juízos e avaliações do certo e errado estão constantemente associados a alguns tipos de reações por parte dos agentes - como a presunção de doença mental ou falta de idoneidade, ou ainda a perda do apoio institucional, restrição da mobilidade física e social e sanções de cunho processual.

Assim, a construção da normalidade não se pauta unicamente em uma percepção abstrata do que se entende como adequado, mas se constrói no cotidiano da interação, através de comparações entre diferentes perfis de usuárias e suas referências aos padrões estabelecidos. Nesse sentido, era comum na fala das equipes do centro de acolhida a percepção de que algumas mulheres “*não davam conta*”. Ao serem questionadas sobre as dificuldades das mulheres em situação de abrigamento para trabalhar e cuidar dos seus filhos, as funcionárias costumavam contar histórias de “sucesso” de mulheres que conseguiram compatibilizar as duas tarefas como forma de mostrar que é sim possível fazê-lo. Diante deste tipo de caso, as mulheres com maiores dificuldades de organização eram colocadas na categoria de que pessoas que “*não dão conta*”.

Dessa forma, a articulação de categorias sociais pelos atores está comumente associada a um ideal de normalidade, este também socialmente situado e construído através de comparações no contexto de implementação. A forma como ocorre a categorização é, como já discutido, informada por noções preestabelecidas e estereótipos, além de ser um possível fator de reprodução de desigualdades já presentes. Isso ocorre na medida em que esse processo é determinante na maneira como o atendimento e encaminhamento dessas mulheres vai se dar e na distribuição dos recursos disponíveis.

4.2 A NOÇÃO DE MERECIMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES

A partir dos julgamentos e categorizações, os BNR constroem a ideia de que certos perfis de usuários têm superioridade moral e, portanto, são mais merecedores do que outros. Ou seja, os BNR, por meio da mobilização de concepções adquiridas em sua vida social sobre o que é “normal”, entendem quais situações têm mais ou menos merecimento (PIRES e LOTTA, 2017, HARRITS e MØLLER, 2013). Operam com base em critérios tais como o status social dos usuários, suas características e a motivação e engajamento deles com a política (MØLLER e STONE, 2013).

No presente estudo, os BNR estabelecem como mais merecedoras as usuárias que se adequam às percepções do que é normal em termos de família, cuidado, sexualidade. Por exemplo, nos abrigos, são merecedoras as *mães* que se dedicam em tempo integral à maternidade, sendo altamente condenáveis a que saía aos fins de semana para se encontrar com o namorado e pedia ajuda da mãe para os cuidados com a criança. Já no caso da adolescente, percebemos um tom de preocupação na fala da agente quando se refere à questão da sexualidade, principalmente no momento em que a categoria da prostituição é acionada, já que esta é uma conduta própria de quem não merece exercer a maternidade.

As avaliações de merecimento têm o condão de reduzir ou (re)produzir desigualdades, seja do ponto de vista da distribuição material de recursos, na medida em que, como discute Oorschot (2008), os BNR operam decidindo “quem recebe o quê e por que”, ou do ponto de vista simbólico, pela produção de estigmatizações (MØLLER e HARRITS, 2013) com repercussões externas e internas às usuárias (PIRES, 2017). Para as que são tidas como “merecedoras” e “esforçadas”, o olhar é de valorização, como o que se tem para as mães que “*trabalham e dão conta do recado*”. Tais usuárias são vistas como “*bem sucedidas*” e foram apresentadas como expressão do mérito do esforço das equipes.

Para as que não merecem, entretanto, decorrem decisões e encaminhamentos que dificultam o exercício da maternidade ou a permanência conjunta de mães com seus filhos, por exemplo, pelo acionamento do Conselho Tutelar e do judiciário ou outras medidas. Como já relatado, em um dos abrigos, a equipe transferiu uma das companheiras de um casal homoafetivo abrigado, como forma de punir uma conduta entendida como reprovável, fora da normalidade. A que permaneceu no mesmo abrigo narrou que encontrar uma parceira vinha sendo motivador para que cuidasse de si e de sua filha, na medida em que se enxergavam como uma família, inclusive dividindo tarefas com a criança. Depois da transferência, a usuária

sentia-se penalizada (injustamente) com o afastamento da companheira, possível rompimento do vínculo e alteração da dinâmica que vinham construindo juntas.

Em todo esse contexto de avaliação do merecimento, chama atenção a postura das BNR que estudamos no sentido de “educar” as usuárias do serviço. Dubois (2014) explica que, em contexto de individualização bem estar - usuários como *recipients*, não como *entitled* - os agentes encarregados de avaliar a elegibilidade aos benefícios de assistência social, assumem papel de encorajá-los a trabalhar, de ensiná-los a ser merecedores (Schneider e Ingram, 2005). No estudo de caso, esse tipo de posicionamento era permeado pelo afeto expressado nas manifestações de preocupação e cuidado da equipe, que se via no papel de não “*carregar no colo*”, isto é, de não conceder facilmente as coisas para a família, mas de “*mostrar o caminho*”, em alusão ao que precisava ser ensinado.

Assim, a discussão em torno das noções de merecimento é importante na medida que motiva encaminhamentos concretos no atendimento das usuárias, muitas vezes fundamentais para a permanência ou não da mãe e da criança juntas. Ainda, essa temática traz à tona questões complexas como a estigmatização de usuárias dos serviços, o que pode despertar nas mulheres diferentes percepções sobre o atendimento recebido e sua permanência ou não vinculada à política pública (HARRITS, 2019).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frequentemente, o cotidiano das políticas públicas de atendimento e encaminhamento de mulheres mães em situação de rua é marcado por decisões das BNR que são definidoras no acesso a direitos, inclusive na permanência com seus filhos, uma vez que essa é comumente proporcionada pelas políticas de acolhimento conjunto. Ainda, diante da variabilidade das decisões, é possível estabelecer uma conexão à análise feita por Dubois (2014) a respeito da individualização do bem-estar dos cidadãos: em lugar de terem seus direitos reconhecidos e assegurados, essas mulheres sofrem com a individualização das decisões sobre o que e por qual motivo têm (ou não) direito a algo.

Sobre as motivações das burocratas, este artigo buscou se aprofundar em um dos aspectos que informam essas decisões: a operacionalização de categorias sociais e sua dimensão moral, fortemente atrelada a ideais de maternidade, cuidado e família. Esse processo se expressa nas construções das noções de normalidade e merecimento utilizadas pelas agentes na implementação e seus reflexos na forma como se dá o acesso à política pelas mulheres.

Ainda, as usuárias dos serviços também fazem leituras da forma como se deu o atendimento e encaminhamento nas políticas. Nesse sentido, as situações de instabilidade e

variabilidade das decisões são com frequência descritas pelo público atendimento como injustiça e perseguição. Assim, o processo de categorização influencia na percepção de justiça que as usuárias têm do atendimento recebido.

Essa questão leva a outra discussão importante sobre legitimidade do Estado, uma vez que as burocratas em nível de rua são mediadoras da relação entre usuário e política pública e, portanto, materializam o Estado no cotidiano dessas mulheres. Esse debate diz respeito ao paralelo entre legitimidade do Estado e percepção de justiça (ROTHSTEIN, 1998), de maneira que, no caso em questão, faltaria legitimidade uma vez que o tratamento justo é a medida da legitimidade e, conforme visto, a atuação das burocratas com frequência é entendida como injusta pelas usuárias, sobretudo no que diz respeito às categorizações.

A proposta deste debate, no entanto, não é a de culpabilizar as BNR, que frequentemente expressam adesão aos direitos humanos, aos direitos das mulheres e aos direitos da criança e adolescentes e muitas, inclusive, possuem trajetória de rua. Ao contrário, o objetivo é entender o processo de categorização como integrante do exercício da discricionariedade. Nesse sentido, o uso de categorias sociais é parte constitutiva do processo, de forma que é natural que as profissionais as articulem, especialmente em contextos de alto conflito e ambiguidade das políticas (MATLAND, 1995). Como aponta Harrits (2019), todos os indivíduos possuem padrões de estereótipos que podem ou não ser acionados em suas interações cotidianas. O preocupante é quando estes padrões informam o exercício da discricionariedade e se transformam em práticas concretas de implementação de políticas públicas. Em geral isso está associado a políticas com baixo grau de profissionalização, baixa capacitação dos burocratas e falta de estabelecimento de processos mais padronizados de implementação.

O objetivo deste trabalho foi tão somente lançar luz para os dilemas enfrentados pelas usuárias, em razão dos processos de categorização e julgamento feitos pelas BNR. Contudo, em lugar de pautar responsabilizações individuais, propomos uma reflexão sobre como lidar, no âmbito da política, com esses atravessamentos que são de ordem coletiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECKER, Howard S. (2014), “A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa”, *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, vol. 1, no. 2: 184-198.
- BAUMGARTEN, M.F. (1992). “The Myth of Discretion”. in Hawkins, K. (org.), *The Uses of Discretion*. Oxford, Oxford University Press.
- BOURDIEU, P. (1972) *Esquisse d’une théorie de la pratique*. Genebra: Librairie Droz.
- BOURGEOIS, M. (2015), “Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales”, in Baudot et al., *L’État des droits*, Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.):177-210.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. (2012) “Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico institucional”, *Diário do Estado*, no 122.
- BRODKIN, E. (2012), “Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future”, *Public Administration Review*, v. 72: 940–949.
- BRODKIN, E. MAJMUNDAR, M. (2010) “Administrative exclusion: organizations and the hidden costs of welfare claiming”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 20, no 4: 827–848.
- CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto. (2018) “Capítulo 9: Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua”, in Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira (org.) *Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas*, Brasília, Ipea : Enap.
- COUTINHO, Diogo. (2013) “O Direito nas políticas públicas”, in Edurado Marques (org.), *Política Pública como Campo Disciplinar*, São Paulo, Ed. Unesp, no prelo.
- DAVIS, K. (1969), *Discretionary Justice*. Baton Rouge, Louisiana State University Press.
- DE LUCCA, Daniel. (2007) *A rua em movimento - experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- DUBOIS, V. (1999), *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Paris, Economica.
- DUBOIS, V. (2014), “The State, Legal Rigor and the Poor: The Daily Practice of Welfare Control”, *Social Analysis - Berghahn Journals*, v. 58, n. 3: 38–55.
- ELLIS, K. (2011), “Street-level Bureaucracy Revisited: The Changing Face of Frontline”, *Social Policy & Administration*, v. 45, n. 3: 221–244.

- EPP, C, MAYNARD-MOODY, S. and HAIDER-MARKEL, D. (2014), *Pulled Over: How Police Stops Define Race and Citizenship*. Chicago, The University of Chicago Press.
- FARIA, Carlos A. P. (2012), “Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?”, in FARIA, Carlos A. P. (org.), *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*, Belo Horizonte, Editora PUC Minas.
- FONSECA, Cláudia. (1995) *Caminhos da adoção*. São Paulo, Cortez.
- FONSECA, Cláudia. (1999) “Direito dos mais e menos humanos”, *Horizontes Antropológicos*, ano 5, n. 10: 83-121.
- FRANGELLA, Simone Miziara. (2004) *Corpos Urbanos Errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo*. Dissertação apresentada na Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Campinas.
- GELINSKI, C. (2011) “A questão da co-responsabilidade prevista na estratégia saúde da família”, *Política e Sociedade*, vol 10, n. 19.
- GOETZ, A (2001). “Local Heroes? How field workers determine policy outcomes”, *Women Development Workers: Implementing Rural Credit Programmes in Bangladesh*, cap. 4: 111-136.
- GOFFMAN, E. (1961) *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Anchor Books / Doubleday.
- GOMES, Janaina (coord.). (2017) *Primeira Infância e maternidade nas ruas da cidade de São Paulo: relatório de pesquisa*. São Paulo, Lampião Conteúdo e Conhecimento.
- GOMES, Janaina. (2017). “O Ouvir como uma Prática de Direitos Humanos: reflexões sobre as atividades da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama”, in *Clínicas de Direitos Humanos e o Ensino*.
- HARRITS, Gitte Sommer; MØLLER, Marie Østergaard. (2011), “Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework”, *Journal of Social Theory*, 12, v. 2: 229-247.
- HARRITS, G.; MØLLER, M. (2013), “Prevention at the Front Line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts”, *Public Management Review*.
- HARRITS, G. (2019) “Stereotypes in Context: How and When Do Street-Level Bureaucrats Use Class Stereotypes?”, *Public Administration Review*, v. 79.
- HILL, M. and HUPE, P. (2014) *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. London, Sage 3. Ed.

HILL, M HUPE, P.; BUFFAT, A. (2015) *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Bristol, Policy Press, University of Bristol.

KANT DE LIMA, R., & BAPTISTA, B. G. L. (2010). “O desafio de realizar pesquisa empírica no direito: uma contribuição antropológica”. ENCONTRO DA ABCP, 7.

KORTEWEG, A. (2003) “Welfare Reform and the Subject of the Working Mother: ‘Get a Job, a Better Job, Then a Career’”, *Theory and Society*, v. 32, n. 4: 445–480.

LIPSKY, M. (1969) “Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy”, in ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, New York, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.

LIPSKY, M. (2010 [1980]) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage Foundation.

LOTTA, G. (2015), *Burocracia e implementação de políticas de saúde*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

LOTTA, Gabriela. (2017) “Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas”. *Rev. Sociologia Política*, vol.26, n.66: 145-173.

LOTTA, Gabriela. (2012) “Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde”, in FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Belo Horizonte, Editora PUCMINAS.

LOTTA, Gabriela. (2012) “O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade”, in FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Belo Horizonte, Editora PUCMINAS.

LOTTA, Gabriela Spanghero; SANTIAGO, Ariadne. (2017) “Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia”. BIB, São Paulo, n. 83, 1/2017 (publicada em fevereiro de 2018): 21-42.

MATLAND, Richard E. (1995), "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5 n.2: 145-174.

MATTAR, L.D.; DINIZ, C.S.G. (2012) “Reproductive hierarchies: motherhood and inequalities in women’s exercising of human rights”. *Interface - Comunic., Saude, Educ.*, v.16, n.40:107-119.

MAYNARD-MOODY, S; MUSHENO, M. (2003) *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

- MAYNARD-MOODY, S; MUSHENO, M. (2012) “Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists”, *Public Administration Review*, v. 71, no S1: S16–S23.
- MENICUCCI, T; MARQUES, A. (2016) “Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde”, *Dados*, v. 59, n. 3: 823-865.
- MEDCALF, A., & NUNES, J. (2018) “Visualizing Primary Health Care: World Health Organization Representations of Community Health Workers”, *Medical History*, v. 62, n. 4: 401-424.
- MINISTERIO DA SAUDE. (2018) Ministério da saúde, www.saude.gov.br. Acesso em maio de 2019.
- MØLLER, M. Ø. (2016) “‘She isn’t someone I associate with Pension’ - A vignette study of professional reasoning”, *Professions & Professionalism*, v. 6, n. 1.
- MØLLER, M. O.; HARRITS, Gritte Sommer. (2013) “Constructing at-risk target groups”, *Critical Policy Studies*, v. 7, n. 2: 155-176.
- MØLLER, M. Ø., & STONE, D. (2013), “Disciplining disability under Danish active labour market policy”, *Social Policy & Administration*, v. 47, n. 5: 586-604.
- NIELSEN, V L. (2006) “Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope?”, *Public Administration*, v. 84, n.4: 861–889.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso. (1998) “O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever”, in *O Trabalho do Antropólogo*. São Paulo, Ed. Paralelo/Unesp.
- OORSCHOT, W. (2008) “Solidarity towards immigrants in European welfare states”, *International Journal of Social Welfare*, v. 17: 3–14.
- PEIRANO, Mariza. (2014) “Etnografia não é método”, in *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, ano 20, n. 42: 377-391.
- PIRES, R. (2017) “Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades”, *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13: 7-14.
- PIRES, Roberto. (2019), *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro, IPEA.
- PIRES, R.; LOTTA, G. S.; DUTRA, R. (2018) “Burocracias Implementadoras E A (Re)Produção De Desigualdades Sociais: Perspectivas De Análise No Debate Internacional”., in Pires,R, Lotta, G, Oliveira, V (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, v. 1: 247-268.

- PISCITELLI, Adriana. (2008) “Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras”, *Sociedade e Cultura*, v. 11, n. 2: 263-274.
- RIOS, Ariane Goim. (2017) *O Fio de Ariadne: Sobre labirintos de vida de mulheres grávidas usuárias de álcool e outras drogas*. Campinas, dissertação de mestrado UNICAMP.
- ROSENTHAL, P; PECCI. (2005) “The Social Construction of Clients by Service Agents in Reformed Welfare Administration”, *Human Relations*. v. 59, n. 12: 1633–58.
- ROTHSTEIN, B. Bo. (1998) *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ROTHSTEIN, B. Bo; TEORELL, Jan. (1998) “What is the quality of government? A Theory of impartial government institutions”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 21, n. 2: 165–190.
- SCHNEIDER, A L. and INGRAM H M. (1989) *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*, New York, State University of New York Press.
- SCOTT, Joan. (1989) “Gender: a useful category of historical analyses”, *Gender and the politics of history*, New York, Columbia University Press.
- SIBLOT, Y. (20016) *Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartier populaire*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- SILBEY, S. (19980-1981) “Case processing: Consumer protection in an Attorney General’s office”, *Law & Society Review* v. 15, n. 3-4: 849–910.
- TUMMERS, L. (2017) “The Relationship between Coping and Job Performance”, *Journal of Public Administration Research And Theory*: 150–162.
- WELLER, J. (1999) *L’état au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris, Desclée de Brouwer.

Análise Da Distribuição De Recursos Financeiros De PT e PSDB Nas Campanhas Eleitorais Para Os Executivos Em 2012 e 2014

Mércia Alves. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (PPGPOL/UFSCar).

E-mail: mercia_f.alves@hotmail.com

Barbara Caroline Botassio. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos

(PPGPOL/UFSCar). E-mail: barbara.botassio@gmail.com

Resumo

Em decorrência do caráter federalista brasileiro os partidos políticos disputam eleições em três diferentes níveis: Federal, nos estados e municípios, e captam recursos financeiros de forma autônoma para financiamento de suas atividades de campanha. Visando essa questão, o objetivo do artigo é analisar como as direções de PT e PSDB coordenaram seus recursos financeiros em diferentes níveis durante o período de campanha eleitoral, a fim de ponderar como alocação intrapartidária desses recursos pode influenciar na autonomia das máquinas partidárias estaduais e no desempenho eleitoral dos seus candidatos. Para isso, serão analisadas as prestações de contas elaboradas pelos partidos referentes à campanha eleitoral para prefeito da capital paulista em 2012, para o governo do estado de São Paulo, e Presidência da República em 2014. Duas últimas eleições antes da Minirreforma Eleitoral entrar em vigor. Questionam-se quais as variáveis que fizeram com que as direções partidárias nacionais invistam em determinadas campanhas eleitorais e não em outras. Entre os principais achados, a assimetria na distribuição de recursos decorrente das expectativas eleitorais para ambos os partidos.

Palavras-Chave: Campanhas Eleitorais; Partidos E Eleições; Eleições 2014; Recursos Financeiros; Partidos Multinível.

Abstract

As a result of the Brazilian federalist character, political parties dispute elections at three different levels: Federal, in states and municipalities, and raise financial resources autonomously to finance their campaign activities. Aiming at this issue, the objective of the article is to analyze how the PT and PSDB directorates coordinated their financial resources at different levels during the electoral campaign period, in order to consider how intra-party allocation of these resources can influence the autonomy of state party machines and the electoral performance of its candidates. To this end, the accounts rendered by the parties referring to the election campaign for mayor of the São Paulo capital in 2012, for the government of the state of São Paulo, and Presidency of the Republic in 2014 will be analyzed. Two last elections before the Mini Electoral reform comes into force. It is questioned which variables caused the national party leaderships to invest in certain electoral campaigns and not in others. Among the main findings, the asymmetry in the distribution of resources due to electoral expectations for both parties.

Keywords: Election Campaigns; Parties and Elections; Elections 2014; Financial Resources; Multilevel Parties.

Análise Da Distribuição De Recursos Financeiros De PT e PSDB Nas Campanhas Eleitorais Para Os Executivos Em 2012 e 2014

Mércia Alves – Universidade Federal de São Carlos
Barbara Botassio – Universidade Federal de São Carlos

1. INTRODUÇÃO

Durante as campanhas eleitorais os partidos políticos brasileiros disputam por cargos em três diferentes níveis: Federal, nos estados e municípios. Essas organizações, que detêm o monopólio da representação, têm autonomia organizativa para, entre outros, estabelecer coligações eleitorais, para recrutar e escolher candidatos, definir estratégias e para captar recursos financeiros destinados a financiar atividades de campanha.

A partir disso, questiona-se: Como PT e PSDB coordenaram seus recursos financeiros em diferentes níveis durante o período de campanha eleitoral? Para responder a essa questão, serão analisadas as prestações de contas oficiais, elaboradas pelos partidos políticos e submetidas ao TSE¹, conforme as regras da legislação eleitoral vigente. Os partidos em questão são PT² e PSDB³, especificamente as candidaturas de ambos para a prefeitura da cidade de São Paulo em 2012, para o governo do estado de São Paulo e para a presidência da república em 2014. As duas últimas eleições antes de entrar em vigor a Minirreforma Eleitoral de 2015.

Considerando a disponibilidade de recursos uma variável importante para condução e financiamento das atividades de campanhas, espera-se ponderar como alocação intrapartidária desses recursos pode influenciar na autonomia das máquinas partidárias nos níveis em que os partidos competem por cargos, e no desempenho eleitoral dos seus candidatos. Os casos privilegiados para análise são emblemáticos para o cenário político e eleitoral brasileiro, por se tratarem primeiro, dos partidos de maior expressão nacional durante mais de duas décadas, e das eleições que reúnem os maiores colégios eleitorais do Brasil em âmbito municipal e estadual.

O artigo apresenta uma reflexão teórica acerca do desenho institucional brasileiro e o debate sobre o financiamento das campanhas no Brasil. A partir dos dados das eleições para prefeito na cidade de São Paulo em 2012, para o governo Estadual paulista e para a Presidência em 2014, conclui-se que a distribuição de recursos pelos partidos se dá de forma assimétrica. Disso, infere-se

¹ Tribunal Superior Eleitoral

² Partido dos Trabalhadores

³ Partido da Social Democracia Brasileira

que: campanhas podem receber recursos financeiros dos diferentes “núcleos” do mesmo partido (nacional, estadual e municipal), e que esses núcleos investem recursos em determinadas campanhas e não em outras. Essa escolha é fruto de estratégias eleitorais racionalmente orientadas, a partir de uma avaliação de custos e benefícios. Em outras palavras, o volume de recursos investidos, pode apontar para as expectativas eleitorais que a organização partidária tem sobre determinada campanha.

2. A ATUAÇÃO EM MÚLTIPLOS NÍVEIS DOS PARTIDOS BRASILEIROS

Para compreendermos o sistema partidário brasileiro é necessário antes retomar características estruturantes do Estado, de seu sistema de governo, processo eleitoral e regras institucionais vigentes, uma vez que, estas qualidades influenciam a estrutura organizacional nacional e subnacional dos partidos que serão analisados. Especificamente, o país possui um governo de presidencialismo de coalização, bicameral⁴, federalista descentralizado, dividido em 26 estados e Distrito Federal. Multipartidário de lista aberta e representação proporcional, hoje 35 partidos tem cadastro oficial junto ao TSE⁵.

No Brasil os partidos políticos disputam eleições em três diferentes níveis de forma autônoma. Na federação e estados, os líderes dos executivos e as câmaras alta e baixa, além do legislativo estadual, são eleitos de forma casada a cada quatro anos⁶. Dissociada das gerais, nas eleições intermediárias os municípios elegem prefeitos e os vereadores que compõe o legislativo municipal. Decorrente desse desenho institucional, as campanhas eleitorais no Brasil ocorrem a cada dois anos.

Importante ressaltar que a Constituição brasileira de 1988 foi responsável pela consolidação dos estados e dos municípios como entes federados com determinado grau de autonomia, e pela redistribuição de recursos por diferentes esferas da federação, apoiando os governos subnacionais (CHEIBUD; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Além disso, o país possui um presidencialismo multipartidário, fragmentado e uma legislação eleitoral permissiva, que favorece a multiplicação de legendas partidárias que disputam cargos na arena eleitoral.

Outra característica que influencia as estratégias partidárias é o fator das eleições para presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais ocorrerem simultaneamente.

⁴ Câmara dos Deputados e Senado Federal.

⁵ Dados de Maio de 2018.

⁶ Para o Senado Federal o mandato é de oito anos e a cada quatro, 1/3 e 2/3 é renovada.

Para Melo (2010), o caráter “aninhado” da competição eleitoral influencia as escolhas feitas pelos líderes partidários. Segundo o autor, na democracia brasileira os partidos políticos podem escolher entre priorizar as eleições presidenciais, as eleições para os governos estaduais ou as disputas proporcionais. Mas como os jogos encontram-se imbricados, a opção pelas duas últimas não implica em uma saída do jogo principal. Um partido pode ser bem-sucedido em uma estratégia que objetive fazer parte do jogo presidencial sem, no entanto, participar de uma forma sistemática de uma eleição propriamente dita (MELO, 2010, p.19).

A principal questão que pauta os objetivos do artigo, gira em torno da identificação das variáveis que fazem com que as direções partidárias nacionais invistam em determinadas campanhas e não em outras. Questiona-se se esse investimento está relacionado com o desempenho eleitoral de ambos os partidos em cada uma das seis campanhas eleitorais analisadas. Da mesma forma, quanto as organizações partidárias estaduais e municipais dependem financeiramente das cúpulas nacionais para realização das suas campanhas. Portanto, artigo propõe uma análise comparada das estratégias de campanha dos partidos políticos brasileiros.

O recorte deste artigo privilegia para análise PT e PSDB. O PSDB surge em 1988 em uma cisão de parlamentares do PMDB que se consideravam a ala mais progressiva do partido. Devido a isso o PSDB teve uma origem exclusivamente parlamentar tendo em sua composição inicial políticos bastante influentes no cenário nacional. Segundo os estudos que a origem do PSDB três fatores teriam motivado a criação do partido. A primeira seria as distinções parlamentares existentes na época na bancada do PMDB durante os trabalhos na Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e 1988. O segundo fator seria o predomínio do grupo quercista no estado de São Paulo que disputava posições de poder internas dentro do PMDB.

O terceiro e último fator seria a candidatura de João Leiva para a prefeitura de São Paulo articulada no interior do PMDB⁷ paulista (ROMA, 2002). Frequentemente afirma-se que o PSDB se deslocou ideologicamente do centro-esquerda para direita no espaço político, isso porque, haveria um deslocamento do seu ideário social democrata para adotar um programa de governo neoliberal. Contudo, para Roma (2002), do contrário do que se acredita a orientação pragmática liberal já estava claramente estabelecida desde a origem do partido⁸.

⁷ Partido do Movimento Democrático Brasileiro

⁸ O PSDB não é um caso desviante de partido que se autointitulado social-democrata e, ao mesmo tempo, apresenta um programa de governo de orientação liberal. Segundo Kitschelt (1994) e Wilson (1994), muitos dos partidos social-democratas que estão vencendo eleições e assumindo o governo na Europa sofreram grandes transformações ideológicas nas décadas de 1970 e 1980. Com a mudança da agenda política e a perda da influência da linguagem socialdemocrata, seus programas partidários abandonaram os dogmas convencionais do welfare-state e incorporaram em seu ideário teses vinculadas ao liberalismo, como austeridade fiscal, privatização e desregulamentação da economia. (Roma 2002, pp, 89

Diferente é o caso do PT, que é resultado de uma ampla gama de atores da sociedade civil: sindicatos, movimentos sociais rurais e urbanos, organizações católicas, além da esquerda organizada. Para Ribeiro (2008) a novidade consiste na fundação de um partido desvinculado dos aparelhos estatais, com o crescimento eleitoral ao longo de 25 anos, a militância petista obteve crescente acesso as esferas estatais, tanto executivas quanto legislativas.

Os dois partidos foram escolhidos para essa análise pois criou-se nas eleições presidenciais brasileiras um padrão estável de competição, a partir de 1994: a disputa se dá basicamente entre candidatos do PT e do PSDB, cada um apoiado por certo bloco de partidos que seriam relativamente estáveis ao longo dessas últimas cinco eleições, portanto atores fundamentais na estrutura política brasileira (CARREIRÃO, 2014).

Justificada a escolha por uma análise multidimensional e comparada entre os dois partidos, e considerando que a disponibilidade de recursos financeiros é uma variável de extrema importância para execução das atividades de campanha, e está relacionada às chances de êxito eleitoral, propõe-se uma análise comparada das estratégias de campanha dos partidos políticos brasileiros. Pressupondo que os atores institucionais têm as informações, eles decidem estrategicamente em quais campanhas devem destinar mais recursos financeiros.

As questões apresentadas até aqui são fundamentadas em duas linhas teóricas essenciais para compreensão do sistema político e eleitoral no Brasil, mas que não comumente dialogam. A primeira é pautada na importância das campanhas eleitorais, na centralidade dos meios de comunicação na mediação das mensagens políticas, e no processo de modernização das campanhas que, entre outras consequências, acarreta no seu encarecimento; a segunda diz respeito à organização financeira intrapartidária, que varia entre a descentralização e centralização dos recursos, podendo gerar consequências em estratégias tanto organizacionais como eleitorais.

3. FINANCIAMENTO E CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL

Os recursos financeiros são elementos que permitem o funcionamento institucional regular dos partidos políticos e o desenvolvimento de suas atividades primordiais, com a crescente substituição do trabalho voluntário pelo profissional. Campanhas eleitorais tem um custo financeiro. São os recursos que os partidos políticos utilizam para convencer os eleitores a votar em determinado candidato projeto político (SPECK, 2016). Em outras palavras, são os recursos utilizados para financiar atividades específicas relacionadas às campanhas eleitorais. Essas atividades podem ser divididas em três grupos principais: comunicação, estrutura e pessoal (ALVES,

2015).

A organização e gerenciamento profissional é uma das principais características das campanhas modernas e condição essencial para partidos e candidatos que competem por cargos eletivos e visam garantir eficiência eleitoral. Fatores que tornam as campanhas progressivamente mais caras. A disputa por esses recursos tornou-se quase tão importante para as legendas quanto à própria disputa por votos (RIBEIRO, 2009).

Entre as formas de custeio do sistema democrático, o financiamento partidário-eleitoral ocupa frentes importantes. Nessa ordenação, o financiamento público, seja na forma direta ou indireta, assume um peso significativo como parte desse custeio (PINTO- DUSCHINSKY, 2002; SPECK, 2003; RUBIO, 2004). A partir da metade da década de 1990 houve um adensamento do volume público destinado aos partidos e uma variação nos critérios de repasse desse recurso público.

Para Campos (2011), nesse momento o fundo partidário adquiri um status de um recurso fundamental no custeio dos partidos políticos e consequentemente passa a receber uma maior atenção e controle por parte da direção partidária, o que reforça a posição dessas organizações. Isto ocorre devido os critérios de distribuição do fundo partidário que concentra o peso no caráter da proporcionalidade, nesse caso, ganha mais recursos os partidos com mais voto e, por conseguinte tal condição marcaria a presença de grandes partidos no cenário político.

O financiamento público dos partidos políticos através do Fundo Partidário e o seu impacto nas organizações partidária, no sistema político e na democracia de modo geral são um problema fundamental de pesquisa na Ciência Política. Mais fundamental com as recentes mudanças na legislação que proibiram doações empresariais⁹ para os partidos políticos brasileiros. Assim como, a aprovação da Reforma Política¹⁰ que regulamentou a criação e a distribuição do Fundo Eleitoral que custeará com recursos públicos as campanhas eleitorais a partir das eleições de 2018. O Fundo Partidário além de ter importância crescente no cenário político nacional ao decorrer dos anos, se constituiu no período anterior à proibição de empresas as campanhas, como o principal responsável pelo financiamento das organizações partidárias em anos não eleitorais, e, portanto, mais eficaz para estudos de abordagem organizativa (RIBEIRO, 2009; CAMPOS, 2009).

As recentes mudanças além de modificarem o financiamento partidário, de campanha e diminuir o montante dos recursos¹¹ destinados aos partidos, terão impacto na dinâmica interna

⁹ Em 2016 o Supremo Tribunal Federal votou pela inconstitucionalidade das normas que permitem empresas doarem recursos financeiros para os partidos políticos. A decisão, no entanto, não proíbe que pessoas físicas façam doações às campanhas, por lei, cada indivíduo pode doar com até 10% do seu rendimento anterior ao pleito.

¹⁰ A reforma alterou dispositivos das Eleições (Lei nº9.504/97), da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº9.096/95) do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), que disciplinam todo o processo eleitoral.

¹¹ É estimado que 900 milhões de reais sejam destinados aos partidos políticos através do Fundo Eleitoral em 2018.

dos partidos, que vão desde as disputas de poder, até a definição de estratégias organizacionais e eleitorais de distribuição de recursos financeiros no interior dos partidos. Em razão disso, será analisado dois períodos distintos: as eleições de 2014, período anterior a proibição de doações empresariais, e as eleições de 2018, posterior as mudanças e o entre pleitos.

Nos últimos anos o debate sobre o perfil do financiamento de campanhas eleitorais entrou na agenda pública. Algumas constatações contribuíram para tanto, a primeira delas, de que no Brasil tem uma das campanhas eleitorais mais caras do mundo (SAMUELS, 2006); a segunda relaciona o financiamento privado às práticas de corrupção, uma vez que as empresas tendem a cobrar dos candidatos eleitos o que investiram durante as campanhas, alimentando um ciclo baseado em relações econômicas de interesse, não propriamente políticas.

Alguns argumentos debate público-privado. Segundo Renato Janine Ribeiro (2006), são dois os principais argumentos favoráveis ao financiamento público de campanha. O primeiro pondera que esse tipo de financiamento seria eficaz em reduzir a dependência dos candidatos em relação às doações privadas, e reduziria a desigualdade entre os candidatos que disputam as eleições, uma vez que partidos de esquerda que se mantêm maior posicionamento ideológico, não contam com considerável investimento da iniciativa privada, investimento que segundo o autor, gera elevado custo social. O segundo argumento que sustenta a tese do financiamento público, uma vez inibida a doação privada, a corrupção seria reduzida.

Ainda segundo Ribeiro (2009), o principal argumento em favor do financiamento privado das campanhas eleitorais no Brasil, trata sobre a importância de investir o dinheiro público em políticas públicas ao invés de atividades partidárias. Ainda nesse sentido, Katz e Mair (1995) argumentam que o financiamento público de campanhas político eleitorais levaria ao estreitamento da relação entre partidos e Estado, ao passo que a relação do primeiro com sociedade é enfraquecida.

No Brasil, o Estado não investe diretamente nas campanhas eleitorais. Os partidos e candidatos, responsáveis pela arrecadação e a alocação de recursos financeiros, puderam até as eleições gerais de 2014 ¹² receber doações de pessoas físicas e jurídicas segundo critérios estabelecidos previamente pelo TSE. Entretanto, o Estado investe indiretamente nas campanhas através do dinheiro do fundo partidário, ao qual todos os partidos políticos com cadastro no TSE

¹² A lei que promoveu as principais mudanças na legislação eleitoral brasileira nas últimas décadas, conhecida como Reforma Eleitoral 2015, ou Lei nº 13.165/2015. Projeto aprovado no Congresso e sancionado pela presidenta eleita Dilma Rousseff (PT) há exato um ano antes das eleições, produziu mudanças nas Leis nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e nº 4.737/1965 (Código Eleitoral). Além dessa lei, foram sancionadas outras duas ainda em dezembro de 2013, menos de um ano antes das eleições gerais do ano seguinte, e por isso, entrarão em vigor pela primeira vez nas eleições de 2016. As mudanças mais significativas ocorreram em duas vias, a diminuição do tempo de campanha, e a mudança no perfil do financiamento de campanhas.

têm acesso.

Outra forma de investimento do Estado nas campanhas eleitorais se dá pela concessão de espaço gratuito à TV. No Brasil, todos os partidos têm direito a um determinado tempo de TV para propaganda partidária, fora dos períodos eleitorais, e durante para propaganda eleitoral. A propaganda partidária e eleitoral é transmitida na TV aberta e no rádio obrigatoriamente em todas as emissoras geradoras concessionadas que operam em UHF/VHF, e por todas as emissoras locais que compõe as suas redes, que reúnem a maior audiência da TV (PBM¹³, 2015). Além disso, nos canais de televisão pública e por assinatura que são responsabilidade das Câmeras.

O espaço na TV é gratuito aos partidos, porém tem um custo para o Estado, uma vez que há isenção fiscal às emissoras de TV correspondente ao custo comercial do HGPE. Assim, mesmo que se assemelhe ao modelo publicitário de propaganda eleitoral, muito próximo ao caso norte americano de propaganda, no Brasil o acesso se dá gratuitamente aos partidos, o que enfatiza o caráter educativo desse modelo de propaganda (ALBUQUERQUE, 1997;1999), e a centralidade dos partidos políticos, uma vez que o tempo de TV é cedido às legendas e não aos candidatos.

Portanto, mesmo que a personalização das campanhas eleitorais seja uma máxima contemporânea, considerando as especificidades dos contextos políticos locais, no Brasil os partidos políticos são centrais para compreensão das estratégias de campanha dos candidatos. Desde o estabelecimento das coligações eleitorais, das quais depende o tempo de campanha na TV e no rádio, a escolha de candidatos, visto que no Brasil os partidos concentram o monopólio da representação, até a redistribuição de recursos que financiam as atividades de campanha.

A partir disso, é cada vez mais necessário compreender as estratégias dos partidos políticos que lançam candidaturas competitivas, no direcionamento dos seus recursos. Olhando especificamente para as últimas eleições majoritárias pré Minirreforma, questiona-se quais as variáveis determinantes do investimento das direções partidárias nas campanhas eleitorais de seus candidatos.

4. DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS DE 2012 E 2014

O objetivo do artigo é analisar como os partidos brasileiros coordenam seus recursos financeiros em diferentes níveis durante o período de campanha eleitoral. Para tanto, serão

¹³ Pesquisa Brasileira de Mídia.

analisadas as prestações de contas oficiais de campanha, elaboradas pelos partidos e submetidas ao TSE. Especificamente, as campanhas dos candidatos de PT e PSDB para: 1) a prefeitura da cidade de São Paulo em 2012; 2) para o governo do estado de São Paulo em 2014; e 3) a presidência da república em 2014.

Uma vez que a disponibilidade de recursos financeiros é uma variável de extrema importância para execução das atividades de campanha, e está relacionada às chances de êxito eleitoral, propõe-se uma análise comparada das estratégias de campanha dos partidos políticos brasileiros, que disputam eleições em três diferentes níveis, e têm autonomia tanto para destinar recursos de uma instância a outra, quanto para arrecadar de fontes outras, conforme legislação vigente.

Para finalidade de prestação de contas eleitorais, o TSE estabelece modalidades de repasse de recursos. São elas: Direção Nacional (DN); Direção Estadual/Distrital (DED), Direção Municipal (DM); Comitê Financeiro Único (CFU); Comitê Financeiro Nacional para Presidente da República (CFNPR), Comitê Financeiro Distrital/Estadual para Governador (CFDEG), Comitê Financeiro Municipal Único (CFMU), Comitê Financeiro Municipal para Prefeito (CFMP) e Comitê Financeiro Municipal para Vereador (CFMV).

De acordo com o artigo 19 da Lei nº 9.504/1997, os partidos devem constituir comitês financeiros para arrecadas e destinar recursos para campanhas eleitorais. Esse é dispositivo criado pela justiça eleitoral para auxiliar partidos e candidatos na prestação de contas eleitorais. Os partidos podem escolher pela composição de um comitê financeiro único, que concentra todas as atividades de gestão dos recursos, tais como abertura de conta bancária e a administração de recibos, ou a criação de um comitê financeiro para cada disputa eleitoral.

A primeira tabela apresenta dados relativos às campanhas eleitorais municipais de 2012 de PT e PSDB na cidade de São Paulo. Como pode ser observado, essas campanhas foram financiadas quase que na totalidade pelas organizações partidárias. O que é dado relevante, visto que se trata das campanhas municipais mais caras do país. O total de recursos que o PT contou para realização da sua campanha foi de 42.084.066,71 milhões de reais, e PSDB de 33.574.353,58. Esse dado revela a importância que ambas as legendas deram a essa disputa.

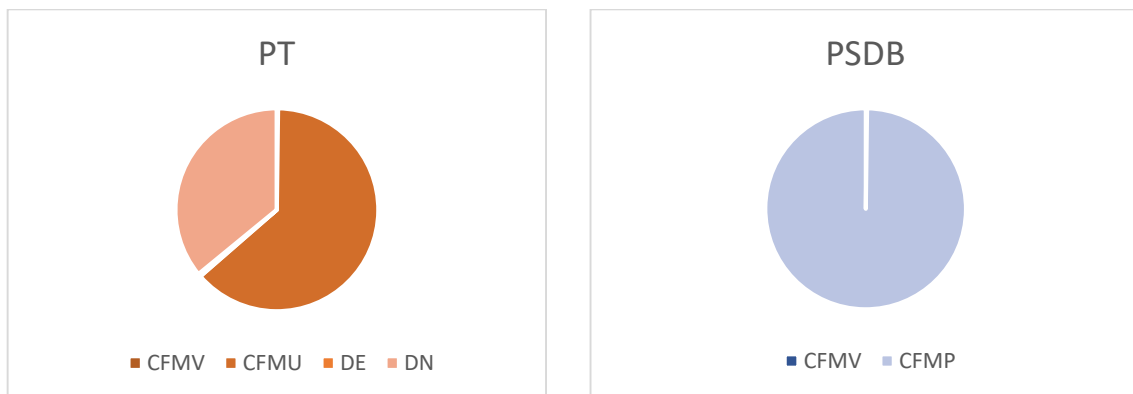
Tabela 1: Eleições Municipais de 2012 – Percentual De Recursos Destinados Pelos Núcleos Partidários

Partido	Percentual de Recursos	Núcleos dos Partidos				
		CFMV	CFMU	DE	DN	CFMP
PT	90,7	0,2	63,4	0,5	35,9	
PSDB	94,7	0,2				97

Fonte: Elaboração própria.

Os dados podem ser observados nos gráficos:

Gráficos 1 E 2: Eleições Municipais De 2012 – Percentual De Recursos Destinados Pelos Núcleos Partidários



Fonte: Elaboração própria.

Entre os comitês e diretórios, no caso do primeiro partido a maior parte dos recursos foi destinada pela organização partidária local, 63,4%, seguido pela nacional com 35,9%. Ou seja, pode ser indicado que além da mobilização da legenda a nível local e da sua capacidade de arrecadação, a mobilização do diretório nacional contribui para a afirmativa de que se tratou de uma eleição estratégica para o partido.

Para o segundo partido a mesma lógica quanto à importância dessa campanha eleitoral para a organização local e para a capacidade de arrecadação de recursos financeiros. Apesar de perfis distintos – o candidato do PT foi um estreante em eleições, enquanto o do PSDB foi uma liderança política consagrada – ambos apresentaram um perfil de financiamento muito próximo. Isso pode ser explicado a partir da tradição que ambos os partidos têm na cidade de São Paulo. Como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 02: Percentual De Votos Válidos De Partidos E Candidatos Eleitos E Segundos Colocados De 2000 A 2012 Na Cidade De São Paulo

Ano	Partido	Candidatos Eleitos	Percentual	Partido	Segundo Colocado	Percentual
2012	PT	Fernando Haddad	55,5	PSDB	José Serra	44,4
2008	DEM	Gilberto Kassab	33,6	PT	Marta Suplicy	32,7
2004	PSDB	José Serra	54,8	PT	Marta Suplicy	45,1
2000	PT	Marta Suplicy	58,5	PP	Paulo Maluf	41,4

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser observado na tabela acima, PSDB e PT protagonizaram as eleições municipais da capital paulista em duas oportunidades no período analisado. Primeiro em 2004, quando PSDB elegeu José Serra, e em 2012 quando o mesmo candidato foi derrotado por Fernando Haddad do PT. Apesar disso, em todas as eleições pelo menos um dos partidos chegou ao segundo turno. Em 2012, com apoio dos ex-presidentes Lula e Dilma Rousseff, Fernando Haddad, que perdeu o primeiro turno das eleições para o candidato do PSDB, José Serra, 28,9% e 30,7%, foi eleito prefeito da cidade de São Paulo em sua primeira experiência eleitoral. No segundo turno, o PT conquistou e ampliou a vantagem sobre o candidato mais experiente e reconhecido, José Serra.

Em grande maioria, os prefeitos eleitos em São Paulo apresentam um perfil mais conservador, o que pode ser considerado um dos indicadores do perfil do eleitorado e do seu comportamento e posicionamento político (PIMENTEL & PENTEADO, 2011). A estrutura da competição partidária e eleitoral, tal como pode ser observada contemporaneamente, começa a ser desenhada nas décadas de 1990 e 2000.

Foi nos últimos 25 anos, segundo Pimentel (2011), que PSDB e PT se consolidaram no município, ocupando o espaço deixado pelo PMDB, partido que contava com a maior identificação partidária na cidade, quando consideradas as décadas anteriores. Dessa forma, é possível seguir junto ao argumento da literatura que indica não só para a interferência das eleições a nível nacional e estadual nas capitais brasileiras, mas para uma influência mútua, uma vez que ambos os partidos são protagonistas a nível estadual e Federal.

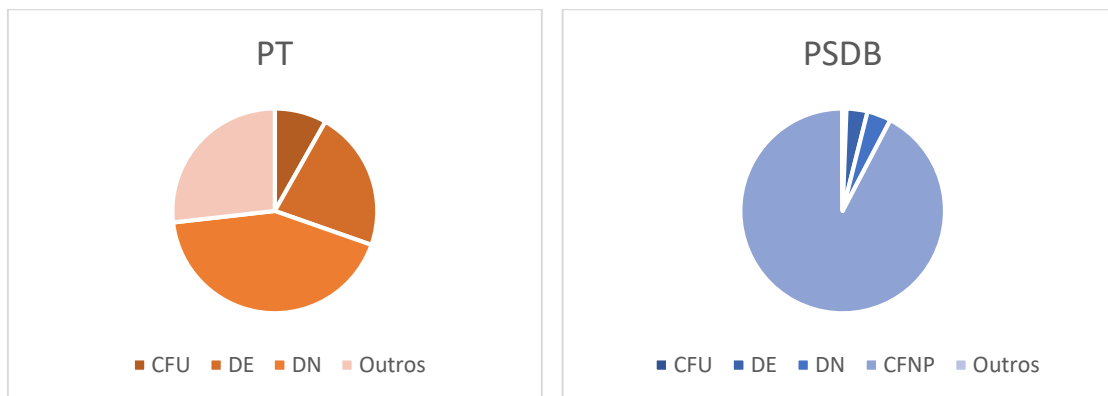
Tabela 3: Eleições Presidenciais De 2014 – Percentual De Recursos Destinados Pelos Núcleos Partidários

Partido	Percentual de Recursos	Núcleos dos Partidos				
		CFU	DE	DN	CFNP	Outros
PT	15,7	11	29,7	57,2		35,9
PSDB	2,8	0,6	3,3	3,8	92,2	0,1

Fonte: Elaboração própria.

Os dados podem ser observados nos gráficos:

Gráficos 3 e 4: Eleições Presidenciais De 2014 – Percentual De Recursos Destinados Pelos Núcleos Partidários



Fonte: Elaboração própria.

O protagonismo de PT e PSDB nas disputas pelo executivo no Brasil não se dá apenas na cidade de São Paulo, como já observado ambos são os partidos que polarizaram a disputa eleitoral no Brasil desde meados da década de 1990. São partidos que geram expectativas tanto no eleitorado e militância quanto no setor privado, aqueles que realizam doações de valores financeiros para campanhas eleitorais. Trata-se dos valores mais expressivos. Em 2014 as campanhas de PT e PSDB custaram 350.493.401,70 e 226.858.146,73 milhões de reais respectivamente.

Desse total, segundo dados apresentados, um percentual menos expressivo comparativamente teve origem nos diretórios e comitês dos partidos, 15,7 para o PT e 2,8 para PSDB. Isso não quer dizer que a campanha para presidência da República não é estratégica para os partidos, mas que é a campanha com maior capacidade de arrecadação em outras instâncias, principalmente privadas. O que alimenta um ciclo vicioso: dependência dos partidos do setor privado para financiamento das suas atividades de campanha, que são encarecidas a cada pleito.

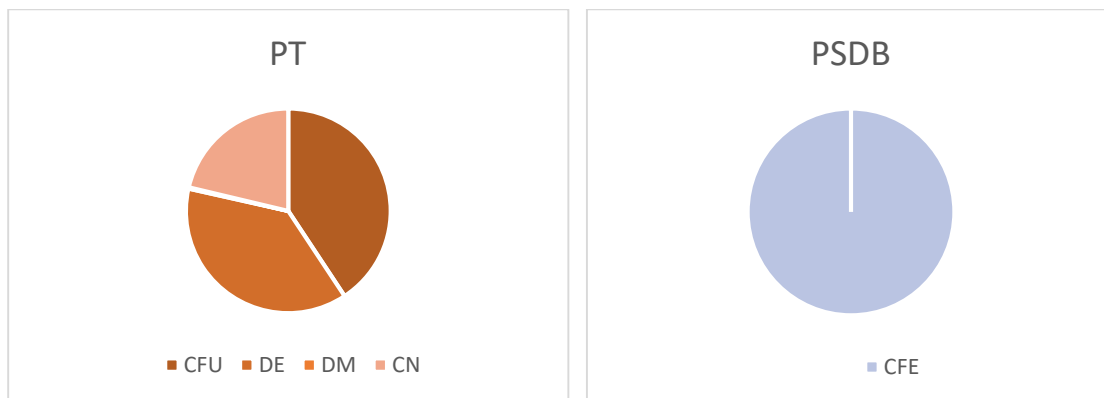
Tabela 4: Eleições Governamentais De 2014 - Percentual De Recursos Destinados Pelos Núcleos Partidários

Partido	Percentual de Recursos	Núcleos dos Partidos				
		CFU	DE	DM	CN	CFE
PT	83,9	40,7	37,8	0,2	21,3	
PSDB	96,6					96,6

Fonte: Elaboração própria.

Os dados podem ser observados nos gráficos:

Gráficos 5 e 6: Eleições Governamentais De 2014 - Percentual De Recursos Destinados Pelos Núcleos Partidários



Fonte: Elaboração própria.

Nas eleições de 2014 os recursos financeiros de origem nos diretórios e comitês dos partidos não foram significativos para as campanhas de PT e PSDB à presidência. Entretanto, foram essenciais para financiar as atividades de campanha de ambos ao governo do estado de São Paulo. É importante lembrar que essas eleições ocorrem de forma casada. Ou seja, as estratégias de ambos os partidos foram semelhantes para a eleição de 2014: destinar recursos às campanhas nos estados, e recorrer a outras fontes para as eleições ao executivo nacional.

A cada pleito uma nova resolução é inserida à Legislação Eleitoral que estabelece alguns aspectos específicos. Para 2014, a prestação de contas de partidos e candidatos deveria conter a informação “doador original”. Isso significa que mesmo que o doador de campanha seja um comitê ou diretório partidário, esse dinheiro pode ter origem privada. Essa resolução teve como objetivo esclarecer essa questão. A próxima tabela apresenta os dados relativos às eleições governamentais de 2014, quanto ao “doador original”.

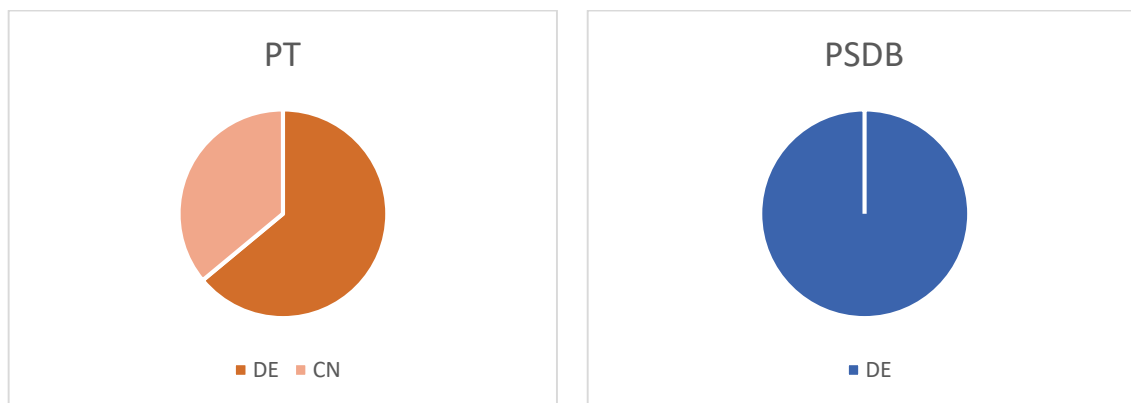
Tabela 5: Eleições Governamentais De 2014 - Percentual De Recursos Destinados Pelos Núcleos Partidários – Doador Original

Partido	Percentual de Recursos	Núcleos dos Partidos				
		CFU	DE	DM	CN	CFE
PT	59,2		63,9		36	
PSDB	98,7		100			

Fonte: Elaboração própria.

Os dados podem ser observados nos gráficos:

Gráficos 7 e 8: Eleições Governamentais De 2014 - Percentual De Recursos Destinados Pelos Núcleos Partidários – Doador Original



Fonte: Elaboração própria.

Considerando os dados de doador original, do total destinado pelo PT à campanha ao governo do estado de São— Paulo, 59,2 tiveram origem privada. Ou seja, empresas investiram mais de forma indireta que direta nessa campanha. Do percentual investido indiretamente pela iniciativa privada, 63,9 foi para Direção Estadual e 36 para Direção Nacional. Para o PSDB do total de 96,6% do total de recursos investido pelo partido, 98,7 tiveram origem privada, e 100% desse valor destinado ao Diretório Estadual.

Isso não significa que os partidos políticos não têm influência financeira sobre as suas campanhas eleitorais, pelo contrário. Esse repasse, mesmo que indireto, mostra primeiro, a capacidade da organização em arrecadar recursos de diferentes fontes e em diferentes níveis. Segundo, existem prioridades de investimento. Nas eleições de 2014, por exemplo, o repasse significativo – direto e indireto – às campanhas estaduais, em contraponto à campanha para a Presidência, revela que diferentes partidos em diferentes arenas se comportam de forma semelhante quanto à organização financeira das suas campanhas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Decorrente do desenho federativo a organização local (estatual/municipal) dos partidos brasileiros é dotada de certa independência, inclusive durante as campanhas. Partidos podem estabelecer alianças e coligações eleitorais em nível municipal e estadual com um grupo de outras

legendas distintas daquelas que formam as coligações nacionais. Quando se trata dos recursos financeiros, necessários para financiar atividades de campanha, o mesmo acontece. Por um lado, os candidatos se mobilizam para arrecadar esses recursos, e por outro, o partido por meio de seus comitês e diretórios o destinam, segundo lógica estratégica interna.

Dessa forma, o objetivo foi analisar como dois dos principais partidos políticos brasileiros coordenam seus recursos financeiros em diferentes níveis durante o período de campanha eleitoral, a partir das prestações de contas oficiais de PT e PSDB para a prefeitura da cidade de São Paulo em 2012, para o governo do estado de São Paulo e para a presidência da república em 2014. Esse objetivo esteve pautado primeiro, na importância das campanhas eleitorais como mediadoras de informação política e eleitoral, e no financiamento dessas, que no Brasil ocorre de forma muito particular.

A partir dos dados apresentados, se pode apontar que a distribuição de recursos financeiros se dá assimetricamente, e revela as expectativas que as organizações partidárias têm a respeito do desempenho eleitoral de seus candidatos. Isso pode ser observado principalmente nos dados da campanha de 2012, onde ambos os candidatos tiveram suas campanhas financiadas quase que na sua totalidade pelas legendas. Ou seja, mesmo dois candidatos de perfis distintos, a estratégia dos partidos foi muito semelhante.

Existe uma questão quanto a esses dados a ser ressaltada. Para as eleições de 2012, a legislação não previa a especificação do “Doador Original”. Por isso, não é possível saber desse percentual, quanto teve origem do setor privado, de particulares, ou de outros diretórios. Ainda assim, mostra a capacidade de arrecadação em nível local de ambos os partidos. Considerando que se trata da campanha da maior e mais rica cidade brasileira. É possível considerar que houve expectativa e investimento estratégico dos partidos nessa campanha, e no caso do PT, também da Direção Nacional.

Para as campanhas de ambos os partidos em 2014, onde foram disputados os cargos executivos estaduais e nacional, além das respectivas casas legislativas, os apontamentos seguem na mesma linha. Para a presidência da República, o repasse dos partidos políticos, direções e comitês e partidários foi pouco significativo em ambos os casos, apesar da diferença percentual apresentada entre campanhas, com destaque para o diretório nacional para o PT e para um comitê nacional no caso do PSDB. Ou seja, nesse caso os recursos ficaram concentrados na instância nacional, sem participação significativa de outros níveis.

Para o governo do Estado de São Paulo nas eleições de 2014, de forma contrária ao caso anterior, ambos os partidos foram muito importantes dentro do percentual de recursos de campanha

investidos. Novamente, partidos opositores apresentaram estratégias eleitorais próximas: campanhas financiadas pelas organizações partidárias. Importante ressaltar que, enquanto os recursos do PSDB ficaram concentrados em nível estadual, no PT houve repasse vertical.

Outra importante consideração retomando os dados das eleições municipais de 2012 em comparação aos dados das eleições para o governo em 2014, sobre dispersão e concentração de recursos em diferentes instâncias partidárias. Nesse caso, as estratégias dos partidos são distintas. Para o PSDB existe maior concentração de repasse de recursos nos comitês e diretórios, municipal para eleições locais, e estaduais para eleições ao governo. Enquanto no PT existe uma distribuição vertical significativa, em que comitês e diretórios nacionais investiram tanto na campanha estadual quanto na municipal.

Finalmente, os números a respeito do “Doador Original”, revelam a dependência dos partidos e candidatos brasileiros do dinheiro do setor privado para financiamento de atividades de campanha. Essa perspectiva pode ser observada a partir dos dados de 2014 para a presidência, uma vez que não houve participação significativa dos partidos, e que as doações individuais representam um menor volume. O que resulta em campanhas eleitorais caras, dependentes do financiamento do setor privado, e do estabelecimento de estratégias eleitorais dos partidos em diferentes níveis organizacionais.

Com as recentes mudanças na legislação já mencionadas anteriormente, sobre o financiamento partidário e a criação de um Fundo Eleitoral público destinados às campanhas, os partidos políticos brasileiros precisarão se adaptar com o montante reduzido de recursos destinados à sua sobrevivência organizacional e ao seu êxito eleitoral. Se nessa lógica, cargos significam recursos, os recursos partidários serão cada vez mais destinados às estratégias que privilegiem o sucesso eleitoral do partido, seja ele, em nível nacional ou subnacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, M. “Democracia, Partidos e Eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil.” Belo Horizonte, tese de doutorado em Ciência Política, UFMG, 2009.

CAMPOS, M.; SPECK, B. “The Impact of State Funding On Political Parties on the National and State Level.” In. International Political Science Association (IPSA). University of Sao Paulo, Brazil, February 16-19, 2011.

CARREIRÃO, Y. “O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente”. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 14, p. 255-295, 2014.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. “Partidos Políticos e Governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados”. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 52, 2009.

KATZ, R; MAIR, P. “Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party”. Party Politics, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

RIBEIRO, P. “Dos sindicatos ao governo: a organização Nacional do PT de 1980 a 2005” - São Carlos: UFSCar, 2008.

_____. “Financiamento partidário no Brasil: propondo uma nova agenda de pesquisas”. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 12, n.1, p. 33-44, 2009.

_____. “El modelo de Partido Cartel Y el Sistema de Partidos de Brasil” Revista de Ciencia Política, vol. 33, n.3, p.607-629, 2013.

ROMA, C.” A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 71-92. 2002.

Regional Integration and the Expertise Dilemma: The Political Profile of The European Commissioners

Cinthia Regina Campos. Professor at UNILAB. E-mail: cinthia.campos@unilab.edu.br

Ernani Carvalho. Professor at UFPE. E-mail: ernanicarvalho@gmail.com

Enivaldo Rocha. Professor at UFPE. E-mail: enivaldorochoa@gmail.com

Abstract

This paper seeks further evidence of the College member profile to assess whether the European Commissioners remain experts in their respective portfolios. Professional and political data for all former European Commissioners (N=287) was used. The paper concludes that there's no significant evidence to affirm that European Commissioners have become less technocratic and more political actors.

Key-words: European Commissioners; Experts; Portfolios; Political Actors.

Regional Integration and the Expertise Dilemma: The Political Profile of The European Commissioners

Cinthia Regina Campos – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Ernani Carvalho – Universidade Federal de Pernambuco

Enivaldo Rocha – Universidade Federal de Pernambuco

1. INTRODUCTION

The European Commission (EC) is considered one of the most important institutions of the European system whether in light of its decision-making capacity, stemming from its power of legislative initiative, or by virtue of its role in the implementation and monitoring of community public policy. Still, since the EC's creation sixty years ago, few empirical studies have been dedicated to tracing the political-professional profile of the members of the institution; thus, shedding light on the dynamics surrounding commissioners' appointment and subsequent oversight. In turn, these studies indicate that the EC has counted individuals with a predominantly political profile among its members (WONKA 2004; DÖRING 2007). However, little is known about their educational and professional backgrounds or their previous performance—in other related positions—in areas in which they will likely work in the commission.

The growing role of the EC in the process of deepening European integration has stimulated the interest not only of the academic community, but also of European society, especially after the 2008 economic crisis. The group of *experts* formed to rescue Greece from a financial crisis that came to be known as *Troika* counts on the European Commission's oversight, in addition to representatives of the International Monetary Fund (IMF) and the European Central Bank; the EC is responsible for technical support and dialogue between Greek authorities and the aforementioned financial institutions. The EC has also been responsible for the austerity plans adopted by member states in an attempt to contain the consequences of the 2008 crisis. Due to the adoption of unpopular measures, alongside the European Central Bank, the institution achieved the greatest loss of European citizens' trust, according to *Eurobarometer* data, No. 415 (2014). According to the report, in 2007 the Commission had 52% of the trust of European citizens. However, in March 2014, only 32% had trust in the institution. The same report also indicates that 51% of Europeans agree that the President of the EC should be chosen based on the European Parliament (EP) eurogroups' recommendation. In other words, although they agree that the European Union is the best available

solution to the problems faced by the continent,¹ there is a concern among European citizens about the way that supranational institutions direct this solution.

It is clear that the importance of this article lies precisely in providing more empirical subsidies for understanding the dynamics at play when the EC performs its functions. By raising more evidence about the profile of members of one of the main institutions of the European Union, this paper aims to analyze the institution's trajectory to better understand the direction that the creation of community public policy can take. Thus, it is valid to ask: Is there any relationship between the professional profile and the portfolio for which a commissioner was nominated? Is previous experience a basic prerequisite for the office? Or having a high educational level is a fundamental characteristic? Does the area of academic training matter? Is this correlated to the main area of the portfolio? Did the number of commissioners with a political history increase in the recent colleges? How the enlargement in 2004, and its consequent modifications in the distribution of commissioners by country affected the criteria applied by the member states to choose the commissioners? Is national affiliation more important now than before the enlargement? The paper aims to answer those questions and raise more evidence on other issues.

Therefore, a database was compiled with information on all commissioners who have passed through the European Commission from the first Hallstein term (1958) to the Juncker commission (2014²), with an N = 287. Most of the data were collected from the *Dorie* system, an EU website that provides various documents, including the CVs of those who have held the post of European Commissioner. Other data sources, such as the National Assemblies, personal websites, and political parties also served as complementary and/or confirmatory sources.

The first part of the article identifies the main institutional changes in the EC appointment and dismissal process, and the possible impacts of these changes. It also discusses the main empirical articles that have addressed the issue. Then, we present the research methodology, the data source, and the first findings. The first results show that the number of commissioners in elective positions has indeed increased as well as their affiliations to the parties of the incumbent in their country of origin. There has also been an increase, in equal measure, of portfolios identified as political and social, and in the number of commissioners with previous experience in the same field of the portfolio. The paper also created three different indexes to measure the Education Level, the

¹ Also according to the same report, 58% of respondents versus 32% believe that the future will be better in the EU than outside of it. Available at http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_415_en.pdf, accessed on March 20, 2016.

² This dataset includes commissioners who replaced former members during the term, except for the Juncker commission. For access the dataset created for this paper, please contact the authors.

Education Field, and the Political Salience to identify whether the expertise³ in the former commissioner profiles is predominant comparing to political previous experience. However, the paper verifies that the expertise persists in the commissioners' curricula, despite the increase of political capital.

2. THE NOMINATION PROCESS AS AN *EX-ANTE* CONTROL

Over the past two decades, researchers have applied the delegation theory, the principal-agent model, and game theory to understand the politico-institutional implications of European integration and how member states react to this dynamic as well (TSEBELIS & GARRET 1996, 2000; HUG 2003; TALBERG 2003; FRANCHINO 2004, 2005, 2007; TRONDAL 2008).⁴ Considering the classical definition of the principal-agent model, the delegation of authority occurs due to the inherent limitations of government leaders (LUPA 2001). In this context, some issues require a specific expertise, which ideally can only be provided by agencies completely dedicated to solving problems related to that particular issue. Therefore, governments can, to a certain extent, regulate the performance of these agencies through various mechanisms, particularly establishing the rules according to which the agent will perform their tasks. And here is the great dilemma: how can agencies be controlled without interfering in their autonomy? The agency's autonomy is constantly perceived as an essential feature that boosts its efficiency. The main idea is that the agent is able to exert their functions only based on technical criteria rather than basing their proposals on political preferences.

In the context of European integration, the scenario becomes even more complex. Majone (2001) points to two distinct, but related forms of delegation: the member states to the supranational level and the latter to the institutions responsible for integration. The mechanisms and objectives of each type of delegation could be completely different. First, the member states would give up part of their sovereignty, allowing the community to decide and act on its behalf; at the same time, they take part of the decision-making when they discuss and bargain within Council. In the second type, the member states create agencies and institutions dedicated to finding the best policy for everyone

³ Measured here by the education indexes.

⁴ There is a complementary view to this perspective; many consequences emerge, and the supranationality dynamics provide new theoretical assertions (Moravcsik 1991, 1993, 1997, 2002; Majone 1998, 1999, 2001; Peterson 2001; Thatcher 2003). There is another group of experts that proposes a model inspired by Ernst Haas' neo-functionalism (1964) to analyze the complex institutional structure of the European Union. According to this view, each political-institutional actor, whether national, supranational, or even sub-national, has the ability, to some degree, to influence the system. This feature directly affects the preference formation of each of these players. Thus, the European Union is often presented as a *sui generis* institution (Scharpf et al 1996; Marks et al 1996; Hooghe & Marks 2003; Hooghe 2012).

and identifying the best way to cement it through its participation in the Council. In the latter case, decision-making is shared with several players.

The first type of delegation requires a commitment of member states to the concept of supranationality. Thus, the decision-making system needs to be reliable in the sense that no individual interest shall be privileged. To strengthen the member states' commitment, the delegation of authority to specialized agencies and the empowerment of supranational institutions is desired. In other words, the European Commission, the European Central Bank, and the Court of Justice would need to function autonomously. But in practice, does this delegation occur? Do member states always transfer authority to the supranational level? Or, do they always seek to monitor or interfere with the functions of European institutions, as assumed in the principal-agent model?

The debate on the autonomy of EU institutions is far from a consensus, especially with regard to the EC. Beyond understanding the extent to which the Commission is autonomous or not, the question is whether it should indeed be independent, either from the member states or other institutions, in particular the Council and Parliament, or even of the European citizen. The principal-agent model also discusses a crucial mechanism for ex-ante control created to discourage the agent to act completely autonomously: naming senior bureaucrats. Considering that the member states cannot dismiss the commissioners, there is only one opportunity to try to preserve national interests within the European Union.

Crombez (1997) was the first to observe this feature more closely. In his view, the Commissioners' preferences would be fully aligned with the member states. This happens because when a country appoints its representative to the Commission, it will probably choose someone close to national interests. On the other hand, Tsebelis & Garret (2000) argue that this cannot be a fact for all member states, taken in account that a commissioner clearly influenced by national interests would lose credibility and persuasiveness within the Commission itself. As a technocratic institution, credibility and power of persuasion are two essential characteristics in decision-making.

Wonka (2007) warns of the growing influence of Parliament over all European decision-making dynamics, especially the Commission appointment process. For nearly forty years, the commissioners were appointed separately from each member state. They also voted unanimously for the office of President of the Commission and, finally, the Council approved the whole Commission unanimously. After the Treaty of Maastricht (1993), the procedure remained in place, but Parliament has to be consulted on both the Commission President and other members. Since the Treaty of Amsterdam (1997), the Parliament has seen its influence increased through effective approval, not consultation, by a simple majority vote.

The Treaty of Nice (2003) was responsible for the most important change in the nomination process: the member states within the council must now decide by way of a qualified majority. Moreover, after the 2007 enlargement process, national governments have the right to nominate just only one member to the commission, which reduces its options. Furthermore, the Treaty also predicted that in the near future, the number of Commissioners would be less than the number of member countries⁵.

According to Marks et al. (1996), the multi-level approach makes an important caveat when one tries to apply the principal-agent model to the European context. According to this view, intrinsic complexity of the block makes it very difficult for a member state to exert direct control, either as principals (in relation to supranational institutions) or as agents (especially with regard to the commission). Due to the various dynamics present in the decision-making process, from voting rules to the number of actors involved, the Commission deals with a variety of constituents, which puts it at an advantage at various times. That is, even if, when appointing commissioners, member states are trying to advance their national preferences, the commissioner would still be configured as a mere agent of the member states when exercising his or her functions, especially given that the decision-making process is intricate enough to make it sufficiently autonomous.

According to Wonka's data (2007) from the first commission until the 2004 Barroso commission (n=215), the percentage of commissioners without previous political positions reduced from about 40% to close to 0%. Somewhat more intuitive, Peterson (2006) points out that the political career still remains an important selection criterion in the Barroso Commission (2004–09), where the majority of the commissioners had previous political careers. Another important empirical work dedicated to the appointment process as an ex-ante control mechanism is Döring (2007). The author also investigates two variables proposed by Wonka (2007), i.e. former higher political position and party affiliation are widely used as criteria by member states criteria. His database is similar to Wonka's (2007), with commissioners from 1958 to 2004, based also on the *Munzinger Archive*. Therefore, their conclusions are similar; the smaller member states tend to nominate more Commissioners with political affiliations than its larger peers. In a multivariate analysis, the author then points to the idea that it cannot be statistically confirmed that party affiliation is the main criterion applied by member states. However, he believes that this can be explained by the fact that

⁵ This reduction was also confirmed by the Lisbon Treaty (2009). However, this last measure was ruled out by a European Council Decision in May, 2013. EC Decision available in: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.165.01.0098.01.ENG, accessed in April 8, 2017.

some member states had previously had two seats to appoint to the Commission, with the result that some of them indicate a government coalition and other opposition.

Despite the scholarly efforts mentioned above, there are still several analytical gaps in the literature, especially on the Commissioner nomination process. After losing a seat in the Commission due to the enlargement in 2007, did the strongest member states increase the importance of party affiliation as a criterion for appointment? If so, this would bolster previous findings that political reasons would guide the key states member block preferences, and no credibility, as Majone (2001) states. If the first evidence indicates that political experience has been a trend in the commissioners' profile, what can we conclude about their training and possible previous experience in areas related to the portfolio for which they were nominated? Despite the political history, would the commissioners preserve the necessary expertise for the position? Do national governments balance very strong political nominations with commissioners with high expertise skills in the same profile?

Another issue is whether domestic politics interfere in the choice of a specific name. Can we consider the national dynamics a first filter faced by member states? For example, would broad coalition governments be more tempted to appoint commissioners directly linked to the incumbent? Do governments indicate commissioners attached to the opposition or the situation, or would they even choose an independent commissioner?

On the other hand, during the last two decades, a number of procedural changes were made to the nomination process, including the reduction of nominees for the big five because of the inclusion of new member states, and the European Parliament becoming the main veto player. Could we then identify a nomination pattern over the commission's history? Could we suggest that the more integration deepens, the more modifications are made to strengthen supranational motivations? Table 1 presents the main changes made to the commissioner's nomination process.

Table 1. Major Changes in Commissioners Nomination Process

Treaty/Year	Modification
Treaty of Paris (1952)	Founding block treaty, which created the High Authority, embryo of what the European Commission would be. Its members were appointed directly by national governments under the unanimity rule. After initial training, the members chose among themselves the president of the institution. The Commission was created After the Treaty of Rome (1957) but keeping the High Authority in operation. In Merger Treaty (1965), both institutions were united in only one Commission, but still keeping the same appointment procedure.
Maastricht Treaty (1993)	The Commission President is chosen separately and previously to the other members. Governments chose by unanimity, while the Parliament is consulted, without veto power. Then the member states suggested to the President of the Commission names to create the team. Finally the European Parliament and the Council unanimously ratified the Commission for a whole by simple majority.
Amsterdam Treaty (1999)	The procedure remains the same. The difference is that now the European Parliament acquires veto power by a simple majority, during the Commission President choosing process.
Treaty of Nice (2003)	The only change with a great impact is in voting among member states and within the Council of Ministers from unanimity to qualified majority.
Lisbon Treaty (2009)	It creates now in the European Commission the High Representative post for Foreign Affairs and Security Policy. It is chosen separately from the other commissioners, but with the Commission President's consensus. The president is chosen based on European Parliament elections. The party group that gets more seats has preference in the appointment.

Source: Elaborated by the authors based on the EU Treaties. For more info: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_pt.htm

3. RESEARCH METHODOLOGY AND ANALYSIS PRELIMINARY DATA

As discussed before, this paper has as its objective identifying the main factors of the European Commissioner profile, analyzing how the institutional changes affect the national government's choices, the Commission's general profile and the dynamics with the other institutions.

Therefore, it became imperative to build a database with detailed information about European Commissioners political and professional profile, considering all the efforts since 1958 to the last commission formed in 2014, with a total $N = 287$.⁶ The database was assembled based on various sources, but mainly on commissioners curricula available through the *Dorie* system, the European Union's primary database; the European Parliament's website; on the websites of national

⁶ Replacements during the terms are also considered, counting each one as a new case. Renominations were also considered as a new case. Among 287 observations, 102 were renominated for the following commission.

conferences; and ParlGov, a database set up by the University of Bremen⁷. Several variables were collected: educational background; professional experience; historical of political occupation; and finally national party affiliation.

Due to a wide variation in their curricula, with variables such as Portfolio and Education, a subsequent reclassification was necessary. In a study about cabinet formation under Chile's coalition presidentialism, Dávila, Washed & Avendaño (2013) studied the hypothesis that there is a correlation between one's technocratic academic career and one's relevance to the ministry he or she occupies (i.e., those people whose career is guided by expertise would hold economical ministries, while those closer to the political party militancy assume political ministries). Therefore, the authors present a tripartite classification of portfolios, dividing them as follows: political ministries, considering the responsible portfolios for policy coordination, whether internal or external; economic ministries, bringing about issues involving high investments in public spending, such as infrastructure, labor, energy, and environment; and, finally, social ministries, including topics such as education, culture, planning, health, and justice.

A reclassification was also necessary,⁸ considering the wide range of portfolios in the commission since its role in the European Economic Community (EEC) and the expansion in the subject and the number of members throughout history. Following the author's explanatory logic, we have the following tripartite reclassification of European portfolios:

Table 2. Grouped Portfolios

Portfolio Issue	Grouped
Political	Enlargement, Regional Policy, Foreign Affairs, General Secretariat, Inter-institutional Relations.
Economic	Transportation, Agriculture, Telecommunications, Finance, Budget, Trade Policy, Competition, Internal Market, Environment, Fiscal Policy, Development, Employment, Fisheries, Energy, and Industrial Affairs.
Social	Education, Health, Culture, Research, and Science, multilingual, Social Affairs, Legal Affairs.

Source: Elaborated by the authors based on Dávila, Lavados, & Avendaño (2013).

It is also important to remember that many of these portfolios have undergone changes for more than 60 years as the Executive Committee, with some of them being created,

⁷ Unlike Wonka (2007) and Döring (2007), this article does not use the Munzinger Archive for restricted access issues, mainly because it is a secondary database.

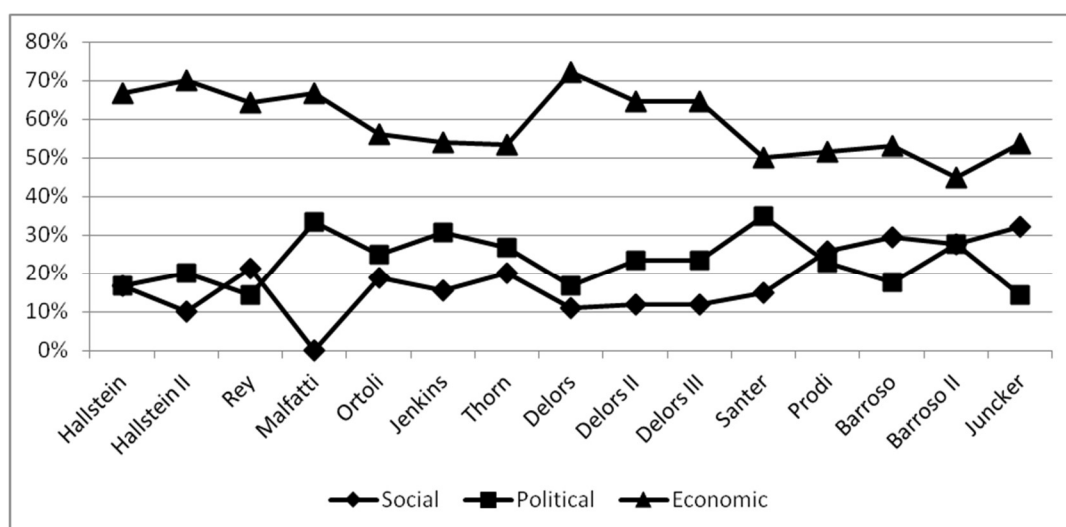
⁸ For an alternative classification, see Franchino (2009).

refurbished, extinct, and/or aggregated with other portfolios, which greatly hampered the variable reclassification. Given what was discussed above, in addition to the main hypothesis investigated—that there is a predominance of political characteristics in the profile of EC commissioners, it is worthwhile investigating if:

H₁: There is an increase in the number of portfolios dedicated to multilevel political articulation.

Based on the classification above, the chart below was elaborated with each portfolio theme by commission. It's possible to identify a natural predominance of economic portfolios in all Commissions, with the culmination of 18 in Barroso's term. However, there is a growing importance of other issues in the last three terms, with special attention to the social ones. There is also a decrease in political portfolios throughout the transition from Barroso to the Juncker commission (2014), from 8 to 4.

Graph 1. Distribution of Portfolio per Commission



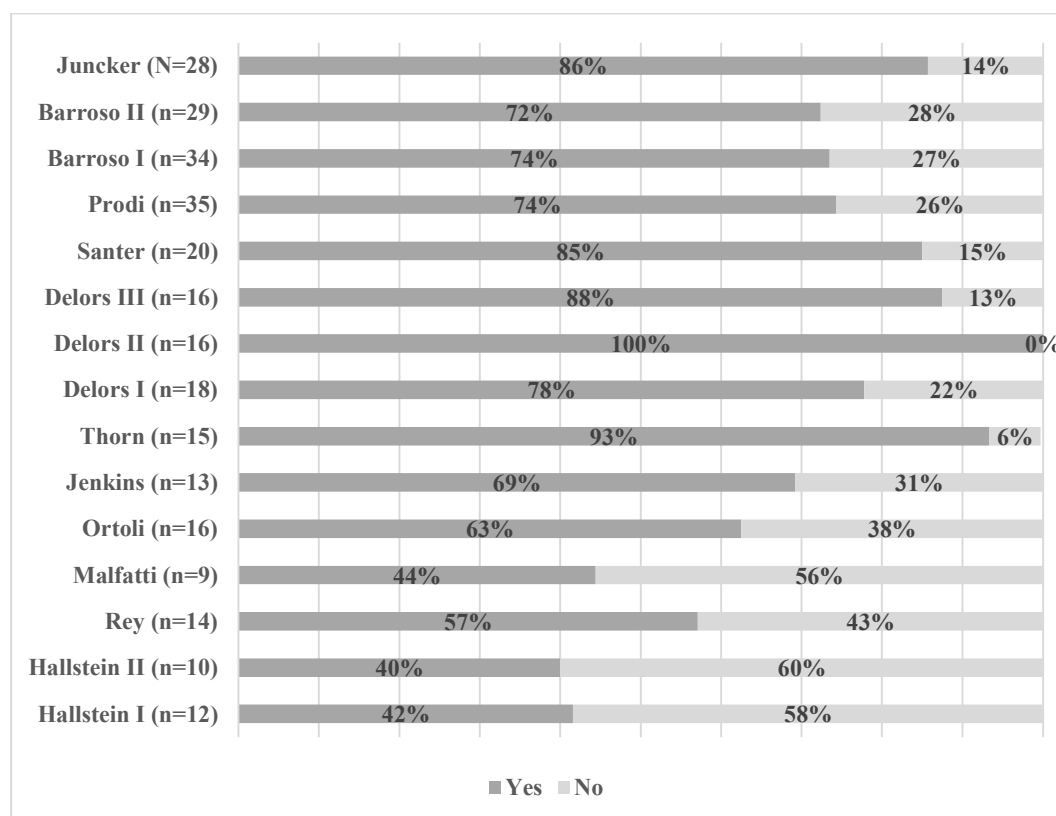
Source: Elaborated by the authours.

H₂: There is a growing presence of commissioners with previous experience in elective position.

Another important point for this article is the presence of commissioners with an elective historical position in their curriculum as a politicization indicator. This variable is also crucial because it represents a thermometer for the national and supranational prior political nomination

that the candidates have and that perhaps increases the possibility of being appointed by national governments. Among the 285 cases collected,⁹ 74% (N = 211) of commissioners have had elected offices at some point before his period of terms in office. Differently, what is inferred, given the commission's technocratic character, almost all the terms presented proportionately more commissioners who have held elected positions than the opposite.¹⁰ Exceptions only the first two terms, both chaired by Hallstein (1958–62), and the commission chaired by Malfatti (1970–72). Thus, the high presence of commissioners passing through elective office has been a constant since the Ortoli commission (1973–77).

Graph 2. Commissioners with a Previous Political Elected Position



Source: Elaborated by the authors. The dataset also considers commissioners who replaced former members during the term.

However, we cannot ignore the fact that the salience of the occupied elective office also matters. Thus, the variable was reclassified to ascertain the frequency of commissioners who have

⁹ In two cases it was not possible to confirm the political historic.

¹⁰ The chi-square correlation was significant ($p\text{-value} = 0.002$), but 33% of the cells have observed values below 5. We could not calculate by the Fisher's exact test.

held high-level elected positions in Europe. In the table below, the growing presence of commissioners with a great political history, including former prime ministers and former Members of European Parliament (MEP), can be observed. They are mainly present after the increase in the European Parliament's participation in the community decision-making process, reaching its apex during the current Juncker (2014–18) term, with seven former members of Parliament and four former prime ministers.

Table 3. The Most Important Elected Position Held Before

Commission	Position				Total
	Primer Minister	MEP	Deputy	City Council/Mayor	
Hallstein I	0	0	3	1	4
Hallstein II	0	0	4	0	6
Rey	0	0	8	0	14
Malfatti	0	0	4	0	4
Ortoli	0	0	10	0	10
Jenkins	0	0	9	0	9
Thorn	0	0	14	0	14
Delors	0	3	11	0	14
Delors II	0	4	12	0	16
Delors III	0	5	9	0	14
Santer	2	5	10	0	17
Prodi	2	5	20	0	27
Barroso	2	3	20	0	25
Barroso II	1	6	13	1	21
Juncker	4	7	12	1	24
Total	11	38	159	3	211

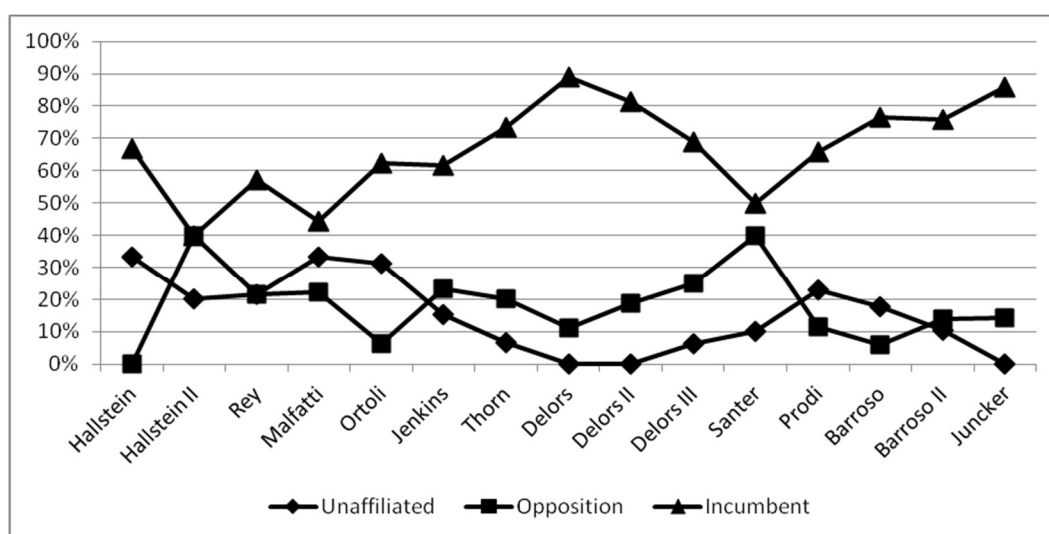
Source: Elaborated by the authors. N=285.

H₃: With the 2004 enlargement, those member states that lost the privilege to appoint two commissioners now choose them based on national political alignment.

Another important political variable is the commissioner party position in relation to the national government. Identifying if the party to which the commissioner affiliated at the time of appointment to the EC provides the initial evidence to assert that national governments apply political criteria when choosing a representative for the commission. In the graph below, only 14% (N = 40) of the commissioners had no party affiliation at the time of his/her appointment, and 69.5% (N = 198) of them were members of coalitions present in the situation. Only 47 commissioners were affiliated to the opposition in their countries of origin. When the variable *Affiliated to the incumbent in National Government* is crossed with the *Post-enlargement Indication*—the moment countries

start nominating only one commissioner instead of two—there is a high correlation ($p\text{-value} = 0.007$), which highlights the growing trend to indicate the supporters of the national government. This reinforces Doring's (2007) suspicion that countries that possessed two nominations, recommended commissioners proportionally to national coalitions. Now, with only one seat per country, there is a strong growing tendency to nominate commissioners connected directly to the national government.

Graph 3. National Political Alignment Before the Nomination



Source: Elaborated by the authours. N=285.

This raw data preliminary analysis indicates that there are elements that identify politicization within the commission, either by increasing issues dedicated to the theme, or by political party alignment to the European Parliament and national governments. Does this mean the EC is essentially becoming a more political and less technocratic institution? Do political characteristics prevail over all others when it comes to the final nomination? Could we find mixed commissioner profiles with nominees who have both played significant political roles and possess a high-level academic background? To answer these questions and refine the commission members profile analysis, we will consider the influence of academic training and experience in the committee-member profile.

4. DOES EXPERTISE STILL PERSIST?

The main objective of this paper is to identify if the prevalence of the political variable in the profile of European Commissioner. However, we also seek to investigate whether technical

variables—such as education in areas related to economic and political integration and relevant professional experience—are present in the profile of those nominated and if this necessarily translates into a decrease in expertise,¹¹ defined here as previous experience in the specific portfolio area.¹² Even if the commission's members profile politicization is growing, as verified by previous studies and confirmed in this paper, it does not mean that there would be an automatic loss of expertise. In an analysis specifically of the Barroso commission, Prifti (2013) identifies several members with high qualifications—including international academic training—in areas related to the portfolio. If commission politicization is increasing, it is still valid to investigate whether expertise has been maintained in the commissioner profile¹³.

Based on Dávila, Lavados, & Avendaño (2013), the variable *Academic Training* was split in two: *Area* and *Level of Training*.¹⁴ At first, we identify the prevalence of Law degrees (42.2%; N = 121), Economics (37.3%, N = 102) and social sciences (19.9%, N = 57) in commission members' curricula. In relation to academic degree, 39.7% of commissioners have at least a master's degree (N = 114), and 25.1% have a PhD (N = 72). All variables were separated into binary variables in order to collect as much information about the commissioner profile as possible, because many of them have training at different levels and different areas at the same time.

Therefore, another three variables were computed to determine: the *Education Level Index*, where PhD has the largest number; the *Education Field Index*, as economy considered the most important, followed by law; and, finally, the *Political Salience Index*, focusing on commissioners who have been prime ministers, MEPs and parliamentarians in the country of origin.¹⁵

In the *Education Level Index*, the table below indicates that the first administration had proportionately a high level of academic training, while the others terms have members at median and fairly levels. Looking at the Prodi Commission (1999), it is possible to identify a growth in the number of commissioners with high educational levels, despite the recent drop in the Juncker Commission (2014). However, the indication index shows an increase when compared to the

¹¹ Expertise is usually defined by whether the agent has high education skills in areas related to his duties in the bureaucratic agency as well as previous experience in the same field (Epstein & O'Halloran, 1999; Majone, 1999, 2003; Lewis, 2007).

¹² This classification is based on Prifti (2013). This paper is an exploratory attempt to verify whether the commission can still be considered the most important bureaucratic and executive branch in the European Union. The College of Commissioners cannot be considered itself to be the whole bureaucracy. It is mainly responsible for coordinating with other institutions and implementing the common European policy at different levels. More information about its main members is necessary to simply affirm that they have become politicians. For a specific study on non-appointed officials, considered careerists in the EC, see Hoogue (2004).

¹³ For a systematic review on the theoretical arguments of politicization *versus* expertise in the European Commission, see Campos (2014).

¹⁴ The areas are: Law, Economics, Social Sciences, Humanities, Natural Sciences. The Education Levels are: Undergraduate, Master, and Doctorate/PhD.

¹⁵ For detailed information on how all the indexes were measured, see appendix 1.

Barroso Commission. Now almost all of its members have attained a fair level of academic training. Despite these variations, the concentration of commissioners with a median level of reasonable academic training has a certain numerical stability. It should be highlighted in the Delors II Commission (1988–92), as shown in graph 2, that all members have held elected positions before. However, almost all of them have a median educational level, a not very different pattern compared to other colleges.

Table 4. Index of Education Level for each College

Commission	Index of education level					Total
	Low	Median	Fairly	High	Very High	
Hallstein	0	7	0	1	3	11
Hallstein II	0	4	0	0	6	10
Rey	0	9	0	0	5	14
Malfatti	0	6	0	0	3	9
Ortoli	1	9	0	0	6	16
Jenkins	0	10	0	0	3	13
Thorn	1	10	0	0	4	15
Delors	0	15	1	0	2	18
Delors II	1	12	0	0	2	15
Delors III	1	13	0	0	1	15
Santer	2	13	2	1	2	20
Prodi	2	11	12	0	10	35
Barroso	2	17	5	0	10	34
Barroso II	1	13	7	0	8	29
Juncker	0	6	17	0	5	28
Total	11	155	44	2	70	282

Source: Elaborated by the authors.

The *Education Field Index* considered a greater weight to economics, followed by law—due to the integration dynamics, where the economic integration and the juridical framework are the main features of the regional integration. The table below identifies a predominance of commissioners who have a high academic background related to areas like economics and law. Considering all commissions, the proportion of commissioners with fairly and high levels is quite similar. It is important to note that the increase in the number of portfolios dedicated to political articulation and social affairs can influence the index for the most recent commissions. For example, the portfolio *Health, Education, and Culture* does not require a commissioner trained in Economics or Law. As presented in graph 1, since the Barroso commission, there has been an increase in social portfolios, which might explain the concentration of commissioners with median and fairly levels

in the *Education Field Index*. In addition to the previous experience in a related area, the portfolio may indicate that expertise is still configured as a selection criterion.

Table 5. Index for Education Field for each College

Comissão	Index of education Field					Total
	Low	Median	Fairly	High	Very high	
Hallstein	5	3	0	3	0	11
Hallstein II	3	4	0	3	0	10
Rey	3	5	2	1	2	14
Malfatti	4	1	0	2	2	9
Ortoli	7	3	4	2	0	16
Jenkins	2	4	4	3	0	13
Thorn	1	7	4	3	0	15
Delors	2	6	4	6	0	18
Delors II	5	4	4	2	0	15
Delors III	4	6	3	2	0	15
Santer	9	4	5	2	0	20
Prodi	9	10	7	6	3	35
Barroso	7	9	9	8	1	34
Barroso II	9	6	10	4	0	29
Juncker	6	9	8	5	0	28
Total	76	81	64	53	8	282

Source: Elaborated by the authors.

H4: Previous experience in portfolio issue is a recurring criterion in the profile of European Commissioners.

According to Franchino (2009), previous experience plays an important role in the appointment process, as the member state may consider it to be more important to have a commissioner with notoriety in the specific policy area, regardless of his or her political views.¹⁶ Thus, the variable *Previous Experience in the Portfolio Area* is binary-measured if the commissioner has already held a position(s) in the specific portfolio area.¹⁷ Within this classification, it was also considered when former commissioners had held positions in ministries with similar thematic in their countries of origin. The assumption is that even if serving as minister is considered holding a political office, the appointed commissioner brings that expertise to the commission. In addition,

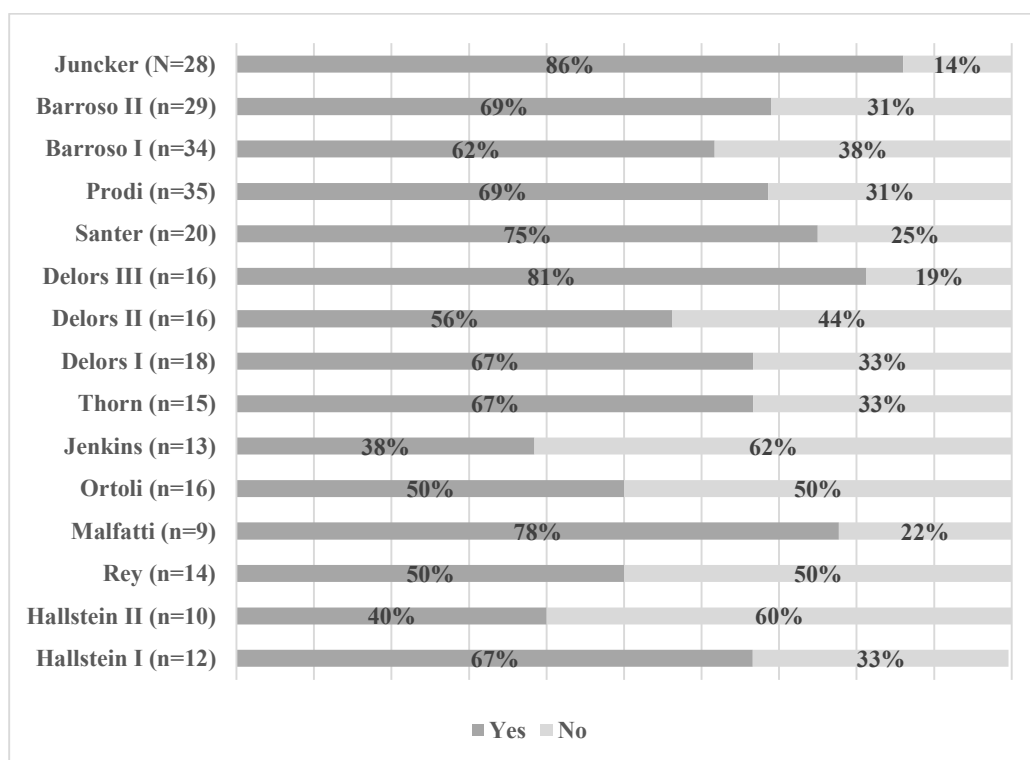
¹⁶ The author also discusses how party ideology affects the distribution of portfolios in the European Commission.

¹⁷ For this variable, we applied not Dávila, Lavados, & Avendaño's (2013) classification, but the specific theme of the portfolio.

national cabinets might be composed of experts outside the National Assemblies. The dataset indicates this possibility because 61.4% (N = 175) of cases have assumed the position of minister and 10% (N= 29) of them have never before assumed an elective office. Moreover, the ministries' political-electoral salience varies significantly between European countries (Joan & Smith 2002; Druckman & Warwick 2005).

The graph below shows that, except for the Hallstein II (1962–67) and Jenkins (1977-81) commissions, all other terms present a predominance of commissioners with some previous experience in the portfolio area. Although there is no statistical significance to affirm that the EP's empowerment has contributed to a greater number of commissioners with previous experience, 70.6% (N = 89) of 126 cases collected after the Treaty of Amsterdam (1999) had previous experience against 61.6% (N = 98) of 159 cases collected before this date that also report experience in the portfolio subject area.

Graph. 4. Previous Experience in the Portfolio Theme



Source: Elaborated by the authors. The dataset also considers commissioners who replaced former members during a term.

H₅: There is a growing politicization in the profile of European Commissioners.

Finally, as discussed previously, the presence of commissioners with political experience has been recurrent in the most recent administrations. The main argument against a politicized commission is that politics would affect its ideological autonomy, which is required by a supranational institution, which is compromised of the European community and not individual member states (Majone, 2001; Wonka 2004; 2007; Doring 2007; Prifti 2013). In an attempt to ascertain the degree of politicization in the careers of commissioners, we created a *Political Salience Index* that considers only the elected positions they previously held. These include: national parliament; EP member and prime minister / president, with different weights for the last two. In the table below, we have the index crossed by term, which identifies a significant increase in political salience beginning with the Thorn Commission. The dataset indicates that the increased politicization occurs beginning in the 80s, in other words, before the main institutional reforms of the European Union took place. It is worth noting that at least 32% (n = 9) of the current Juncker' commissioners have a significantly high level of political salience¹⁸.

Table 6. Index for Political Salience for each College

Commission	Index of Political Salience				Total
	Low	Median	Fairly	High	
Hallstein	8	4	0	0	12
Hallstein II	6	4	0	0	10
Rey	6	6	2	0	14
Malfatti	5	4	0	0	9
Ortoli	6	8	2	0	16
Jenkins	4	8	1	0	13
Thorn	1	11	3	0	15
Delors	4	13	1	0	18
Delors II	0	12	3	1	16
Delors III	2	11	3	0	16
Santer	4	10	4	2	20
Prodi	9	19	5	2	35
Barroso	9	20	4	1	34
Barroso II	10	14	4	1	29
Juncker	5	14	5	4	28
Total	79	158	37	11	285

Source: Elaborated by the authors.

¹⁸ We would like to thank one of our reviewers who pointed out that Juncker Commission presents lower scores in education levels and field indexes within its members and, at the same time, a higher political salience in their profiles. Our reviewer suggested this might be explained by the Euro crises. Indeed, the perception of a democratic deficit (Moravcsik, 2002) might have increased after the European financial crises, which might have stimulated national governments and European parliament to nominate a more politicized commission compared to the previous teams under Barroso. However, a case study focused on the Juncker commission is needed to raise more evidence to test this hypothesis. We encourage researchers to delve deeper into this puzzle.

Finally, the paper tests the correlation between the three indexes created to ascertain commissioners' expertise and political salience. In the table below, the level of education is correlated with the areas traditionally associated with the main comunitary policies, like Law and Economics ($p\text{-value} = 0.002$). This means that the commissioners specialized in these areas are also those with higher levels of education. Although the relationship is positive, it is still weak as the correlation coefficient value shows. Regarding the *Political Salience Index*, it presented significance only in the *Education Field* ($p\text{-value} = 0.008$). However, the correlation is negative, indicating that the higher the level of political salience, the lower the level of importance of the training area. In other words, commissioners with a more political profile do not have Law or Economics training. However significant, the correlation coefficient is very low (-.157), requiring caution in the conclusions.

Table 7. Correlation Expertise versus Political Salience

Spearman Correlation's Test		Index of education Field	Index of education level	Index for Political Salience
Index of Education Field	Correlation Coefficient	1.000	.184**	-.157**
	Sig. (2 extremities)	.	.002	.008
	N	282	282	282
Index of Education Level	Correlation Coefficient	.184**	1.000	-.057
	Sig. (2 extremities)	.002	.	.341
	N	282	282	282
Index 2 for Political Salience	Correlation Coefficient	-.157**	-.057	1.000
	Sig. (2 extremities)	.008	.341	.
	N	282	282	282

Source: Elaborated by the authors.

Based on the evidence presented, it is still not possible to say that increasing politicization in the European Commissioners' CVs automatically means a decrease in expertise as a selection criterion, given that expertise has also increased with politicization. One possible explanation for the low negative correlation values between *Education Field* and *Political Salience* indexes is the increasing variation on the portfolios issues, requiring a more plural education of most of the commissioners. It is still puzzling that the *Level of Education* does not have any significant relationship, either negative or positive, with the *Political Salience Index*. The data indicates that

there is reason to believe that despite the increase in politicization of the European Commission, expertise as a selection criterion can still be considered relevant and should be fully investigated.

5. CONCLUSIONS

The European Commission has raised the interest of researchers in recent years with its power of initiative and augmentation of trading capacity after the insertion of qualified majorities in the European decision-making process. Similarly, the European public has questioned the role of the institution and its legitimacy in the formulation of Community policy. The impact of the Santer commission's dismissal (1995–99)¹⁹ and the increase of complexity in the process of appointing commissioners process—delegating more and more power to the European Parliament—are some of the reasons for the increase in studies about the institution in recent years. However, empirical research is still incipien in the areas of the commission's participation in decision-making, and on the professional and political profile of commissioners.

This exploratory paper aims to reduce this empirical gap by analyzing the degree of politicization in the commissioner profile and assess whether its increase has affected the expertise degree historically inferred in the institution. We intend, therefore, to investigate the main hypothesis that despite the increase of political experience in former commissioners' careers, the academic background and previous experience in office still remains an important appointment criterion. Based on Wonka (2004) and Doring's (2007) findings, the paper presents an independent database with information on the former commissioners' profiles. However, unlike previous studies, this paper is innovative by investigating not only the political profile, but also variables that may indicate a lower or higher degree of expertise. Previous experience, level, and area of education are exploratory variables applied to understanding whether national governments attempt to balance high political profiles with high professional skills in the college of the European Commission. The overall conclusion of this paper indicates that it is a current strategy for member states to appoint politicians with high national visibility, that also happen to be specialists in a given area. This strategy not only allows the appointees to convince the European Parliament during the ratification process, but they are also able to negotiate the common policy inside and outside the Commission.

In conclusion, considering both the data in a temporal analysis or in a raw format, there is indeed a significant negative correlation between the degree of expertise and politicization. However, the correlation coefficient is low, indicating that the correlation strength is weak. In other words, it

¹⁹ Due to corruption cases with the direct involvement of some of its members.

is not possible to say yet that there is a general loss of expertise in the commissioner profile, although commissioners have presented a growing politicization. Therefore, it is possible to affirm that the Commission has become a very important executive branch in Europe Union, almost equivalent to the Council. The intensification of previous political experience in the former commissioner' curricula, specially in the recent years, might indicate an increasing need for a more skilled College in terms of political articulation. The Europe Union has faced a persistent euroscepticism, notably after the Euro crisis. Perhaps, only high levels of expertise are not enough to convince the europeans (and member states) that the benefits of deepining political-economic integration still worth it.

Finally, the article introduces the European Parliament's empowerment in the commissioners' ratification as an important mechanism to be investigated. Studying this institution's role and its increasing delegation to oversee the commission raises an important future research question: what are the motivations for the EP to assume this responsibility? Would this move represent an attempt to infer democratic legitimacy, even if indirectly? According to Moraviscik (2002), the real democratic block deficit is not the vote absence, but the absence of a tecnocratic, insulated, and autonomous institution, which can enhance confidence in the bloc. However, to what extent can such an important institution—important to the community as it directly affects European citizens—be insulated bureaucratically? Beyond the European Commission's politicization, better understanding the impact of this trade-off between policy and expertise allows us to analyze more deeply the direction in which community integration is going.

REFERENCES

- CAMPOS, C. R. "Várias Respostas, uma Mesma Pergunta: a comissão europeia é um outlier?". *Revista Política Hoje*, v.22, n.1, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3773>>. Acesso em: 12 set. 2019.
- CROMBEZ, C.; HIX, S. "Treaty Reform and the Commission's Appointment and Policy Making Role in the European Union", *European Union Politics*, v. 12, n.3: 291–314, 2011.
- DÁVILA, M.; LAVADOS, A.; AVENDAÑO, O. "Los Gabinetes de La Concertacion en Chile (1990-2010)". *America Latina Hoy*, v. 64, p. 67–94, 2013.
- DORING, H. "The Composition of the College of Commissioners: Patterns of Delegation". *European Union Politics*, v.8, n.2, p.207–28, 2007.
- DRUCKMAN, J.; WARWICK, P. "The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies". *European Journal of Political Research*. v. 44, p. 17–42, 2005.
- EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. *Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- FRANCHINO, F. "Delegating Powers In The European Community", *British Journal Of Political Science*, v. 34, n. 2, p. 449–76, 2004.
- _____. "A Formal Model of Delegation in the European Union," *Journal of Theoretical Politics*, v. 17, n. 2, p. 217–247, 2005.
- _____. *The Powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- _____. "Experience and The Distribution of Portfolios Payoffs in the European Commission." *European Journal of Political Research*, v. 48, n. 1, p. 130, 2009.
- HIX, S. "Executive selection in the European Union: does the commission president investiture procedure reduce the democratic deficit?" In: NEUNREITHER, K.; WIENER, A. *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, p. 95–111. Oxford University Press, 2000.
- HIX, S.; HOYLAND, B. *The Political System of the European Union*. Palgrave, 2011.
- HOOGHE, L. & MARKS, G. "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance", *American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p. 233–43, 2003.
- HOOGHE, L. *The European Commission and The Integration of Europe*. London, UK: Cambridge University Press, 2004.
- HOOGHE, L. "Images of Europe: How Commission Officials Conceive their Institution's Role", *Journal of Commum Market Studies*, v.50, n. 1, p. 87–111, 2012.

HUG, S. "Endogenous Preferences And Delegation In European Union", *Comparative Political Studies*, v. 36, n.1-2, p. 41–74, 2003.

JOANA & SMITH. "Cultures nationales et institutions communautaires : les cabinets des commissaires européens." *Revue internationale de politique compare*, v. 9, n. 3, p. 371–90, 2002.

LEWIS, D. "Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?". *Journal of Politics*, v. 69, n. 4, p. 1073–1088, 2007.

LUPIA, A. & McCUBBINS, M. "Representation or Abdication: How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed". *European Journal of Political Science*, v. 37, p. 291–307, 2000.

LUPIA, A. "Delegation of Power: Agency Theory." In: SMELSER & BALTES (eds.) *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science*. Oxford, UK: Elsevier Science Limited v.5, p. 3375–3377, 2001.

MAGNETTE, P. "Appointing and Censuring the European Commission: the Adaptation of the Parliamentary Institutions to the Community Context." *European Law Journal*, v. 7, n. 3, p. 292–310, 2001.

_____. *Contrôler l'Europe: Pouvoirs et responsabilité dans l'Union Européenne*. Ed. Université de Bruxelles, 2003.

MAJONE, G. "Europe's Democratic Deficit: the question of standards." *European Law Journal*, v. 4, n. 1, p. 5–28, 1998.

_____. "Do Estado Positivo ao Estado Regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança". *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 1, p. 5–34, 1999.

_____. (2001). "Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance". *European Union Politics*, v. 2, n. 1, p. 103 – 122, 2001.

_____. "The Politics of Regulation and European Regulatory Institutions". In: HAYWARD, J., MENON, A. (eds.). *Governing Europe*, p. 297–312, Ed. Oxford, 2003.

MARKS, G. *et al.* "European Integration from 1980s: State-centric v. Multi-level Governance". *Journal of Common Market Studies*, v. 34, n. 3, p. 341-378, 1996.

MORAVCSIK, A. "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community". *International Organization*, v. 45, n. 1, p. 19–56, 1991.

_____. "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach". *Journal of Common Market Studies*, v. 31, n. 4, p. 473–524, 1993.

_____. "Why international cooperation strengthens national executives: the case of the European Community". Charleston, South Carolina, 1995.

_____. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". *International Organization*, v. 51, n. 4, p. 513–53, 1997.

_____. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

_____. "In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, v. 40, n. 44, p. 603–24, 2002.

PETERSON, J. "The Choice for EU Theorists: Establishing a Common Framework for Analysis". *European Journal of Political Research*, v. 39, p. 289–318, 2001.

_____. "The College of Commissioners." In: Peterson, J., Shackleton, M. (orgs). *The Institutions of Europe Union*. New York: Oxford University., 2006.

PETERSON, J. "The Choice for EU Theorists: Establishing a Common Framework for Analysis". *European Journal of Political Research*, v. 39, p. 289–318, 2001.

PRIFTI, E. "The Post-Lisbon Treaty Commissioners (2010–2014). Experts or Politicians?" In: MONAR, J. & CHANG, M. *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises*, p. 25–52. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2013.

SCHARPF, F. *et al. Governance in the Europe Union*, Sage publications, 1996.

TALLBERG, J. "Delegation to Supranational Institutions: why, how and with what consequences?". In: THATCHER, M. & STONE SWEET, A. (orgs). *The Politics of Delegation*, p. 69–89. London: Frank Cass, 2003.

THATCHER, M. "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation". In: THATCHER, M. & STONE SWEET, A. (orgs). *The Politics of Delegation*. London: Frank Cass, 2003.

TRONDAL, J. "The Anatomy of Autonomy: reassessing the autonomy of the European Commission". *European Journal of Political Research*, v. 47, n. 4, p. 467–488, 2008.

TSEBELIS, G., GARRET. "Agenda Setting Power, Power Indices and Decision Making in the Europe Union", *International Review of Law and Economics*, v.16, p. 345–361, 1996.

_____. "Legislative Politics in the European Union," *European Union Politics*, v.1, n.1, p. 9–36, 2000.

WILLE, A. "The Politicization of the EU Commission: democratic control and the dynamics of executive selection ". *International Review of Administrative Sciences*, v. 78, p. 383–402, 2012.

WONKA, A. "Delegation and Abdication? The Appointment of European Commissioners and Its Policy Implications", *Working Papers – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, No. 84. Mannheim, 2004.

_____. "Technocratic and Independent? The Appointment of European Commissioners and Its Policy Implications". *Journal of European Public Policy*, v. 14, n. 2, p. 169–189, 2007.

Uma “Revolução Conservadora”? O Populismo Como “Patologia Da Democracia” e o Bolsonarismo Em Perspectiva Histórica

Diogo Cunha. Professor do Departamento de Ciência Política da UFPE. E-mail: d1cunha@gmail.com

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar os populismos autoritários a partir da perspectiva da teoria política. Argumentamos que os discursos de ódio formam parte estruturante – e não apenas acessória – da retórica e da governança populista. Na primeira parte, revisitamos as obras de Claude Lefort e Pierre Rosanvallon para examinar as noções indeterminação democrática e de patologia da democracia. Para esses autores, é a natureza indeterminada e inacabada da democracia que está na origem de múltiplos desencantos com esse regime político, assim como de tentativas de realizá-la a partir de simplificações da ideia democrática. Essas simplificações se traduziram frequentemente em soluções não democráticas ou francamente autoritárias. Na segunda parte, examinamos especificamente o bolsonarismo e a ideia de uma suposta “revolução conservadora” que seus “líderes” reivindicam estar levado a cabo.

Palavras-Chave: Populismo; Bolsonarismo; Revolução Conservadora; Pierre Rosanvallon; Indeterminação Democrática.

Abstract

This article aims to analyze authoritarian populism from a political theory perspective. We argue that hate speech plays a structural — not just an ancillary — part of populist rhetoric and governance. In the first part, we examine the notions of democratic indeterminacy and pathology of democracy by revisiting the works of Claude Lefort and Pierre Rosanvallon. For these authors, the undetermined nature of democracy causes disenchantment with this political regime. This indetermination is also in the origin of attempts to achieve democracy from simplifications of the democratic idea, which have resulted in undemocratic or downright authoritarian solutions. In the second part, we look specifically at the bolsonarismo and the idea of a supposed “conservative revolution” that its “leaders” claim is being carried out.

Keywords: Populism; Bolsonarism; Conservative Revolution; Pierre Rosanvallon; Democratic Indeterminacy.

Uma “Revolução Conservadora”? O Populismo Como “Patologia Da Democracia” e o Bolsonarismo Em Perspectiva Histórica

Diogo Cunha – Universidade Federal de Pernambuco

1. INTRODUÇÃO

Não é de hoje que se fala em “crise da democracia” ou em “crise de representatividade”. Quando comparados os sentimentos de apreensão sobre o futuro da democracia hoje com as expectativas de democratização de trinta anos atrás, as diferenças saltam aos olhos. Na virada da década de 1980 para a de 1990, a queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética levaram a uma euforia com relação às expectativas de universalização da democracia sintetizada pela célebre fórmula de Francis Fukuyama sobre o fim da História (FUKUYAMA, 1992). Para o cientista político da Universidade de Stanford, a democracia liberal e o modo de produção capitalista eram o ponto de chegada da história da humanidade. Estava-se, para citar outro célebre cientista político norte-americano, Samuel Huntington, em plena “terceira onda” de democratização. Esse polêmico acadêmico argumentava, num trabalho que se tornou um clássico, que houve três momentos na história moderna em que ocorreu uma tendência mundial em direção à democratização. Essa “terceira onda”, iniciada com a Revolução dos Cravos em Portugal em 1974 e que se espalhou notadamente pela América Latina ocorreu após uma “primeira onda”, bastante longa, entre 1828 e 1926; e uma “segunda onda”, mais breve, entre 1943 e 1962 (HUNTINGTON, 1994).

Esses dois movimentos, de consolidação e desconsolidação da democracia, podem ser atestados também por seus impactos no campo do conhecimento. Na Ciência Política, o tema das transições e da consolidação da democracia dominou a agenda de pesquisas ao longo dos anos 1980 e 1990. Já nos dois últimos anos, entre os títulos que mais geraram debates entre os analistas políticos e no espaço público de uma forma geral estão Como as democracias morrem (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), Como a democracia chega ao fim (RUNCIMAN, 2018), O povo contra a democracia (MOUNK, 2019) e Na contramão da liberdade (SNYDER, 2019). Esses trabalhos procuram apreender e teorizar um sentimento difuso de apreensão com a possibilidade da morte da democracia e como essa morte, ao contrário dos golpes de Estado “clássicos”, pode advir lentamente e do interior do próprio regime democrático.

Seria um erro, contudo, achar que o sentimento de desencanto com a democracia data dos últimos dois ou três anos. Consequência de sua natureza indeterminada e inacabada, o desencanto que ela desperta assim como as expectativas com seu aperfeiçoamento sempre andaram de mãos

dadas. A democracia carrega consigo o que Pierre Rosanvallon chamou de um “paradoxo de origem”, responsável pelas tensões que a estruturam (1998, p. 13; 2000, p. 14 e seguintes). Essas tensões estruturantes do regime democrático são em parte o resultado das próprias definições que lhe foram dadas, tanto utópicas – e, portanto, irrealizáveis como a ideia de um “poder do povo” –, quanto minimalistas, estas últimas insuficientes. Além do mais, como assinalou o mesmo Rosanvallon, retomando uma expressão do revolucionário francês do século XIX Auguste Blanqui, a palavra democracia se tornou “uma palavra borracha” (ROSANVALLON, 2000, p. 166). Existe uma cacofonia de definições que frequentemente se contrapõem: o que para alguns constitui os próprios fundamentos da democracia são os mesmos elementos que, para outros, constituem sua própria negação (ROSANVALLON, 2013).

Este artigo tem dois objetivos. O primeiro é propor uma análise do populismo do século XXI sob a ótica da teoria política francesa, ou seja, considerar esse fenômeno como uma “patologia da democracia”. O segundo é examinar especificamente o bolsonarismo e a ideia de uma suposta “revolução conservadora” que seus “líderes” reivindicam estar levando a cabo. Para isso, o dividimos em três partes. Na primeira, examinaremos a ideia de indeterminação democrática nas obras de Claude Lefort e Pierre Rosanvallon. Essa indeterminação está na origem de múltiplos desencantos com a democracia, assim como nas tentativas de realiza-la por intermédio de soluções políticas nem sempre democráticas ou francamente autoritárias. A essas “soluções”, Rosanvallon chamou de “patologias internas da democracia”. Na segunda parte, analisaremos a grande patologia da democracia do século XXI, o populismo autoritário, estabelecendo paralelos com aquela que foi a grande patologia do século XX, o totalitarismo. Na terceira parte, enfim, analisarei a ideia de “revolução conservadora” no contexto da história política brasileira recente.

2. INDETERMINAÇÃO E DESENCANTAMENTO: A IDEIA DEMOCRÁTICA EM CLAUDE LEFORT E PIERRE ROSANVALLON E SUAS PATOLOGIAS

Nosso objetivo na primeira parte do artigo é abordar as teses de Claude Lefort e de Pierre Rosanvallon sobre a indeterminação democrática. Acreditamos que elas são úteis para a compreensão de algumas formas de autoritarismo moderno. Lefort foi um dos primeiros teóricos a pensar a democracia como um regime caracterizado pela indeterminação. Para ele, como lembra

Rosanvallon, há duas dimensões da indeterminação (ROSANVALLON, 2013)¹. Uma primeira, de ordem quase metafísica, se confunde com a própria modernidade e remete à ideia de um mundo no qual a ordem social não é mais considerada como fundada na natureza ou regida por potências sobrenaturais. O advento de um mundo secular e artificial é, portanto, um mundo indeterminado. A segunda dimensão da indeterminação em Lefort se refere à ideia do lugar do poder como um lugar vazio. O que significa essa afirmação?

A melhor explicação se encontra em um dos seus textos mais conhecidos, intitulado “Direitos humanos e política”, primeiro capítulo de *A invenção democrática* (1994). Nesse texto, Lefort faz uma crítica a Karl Marx e à esquerda francesa dos anos 1970 – demasiado indulgente com os crimes soviéticos –, mostrando como o autor do *Capital* foi cego à importância da Declaração dos Direitos do Homem e aos artigos das Constituições americana de 1787 e francesas de 1791, 1793 e 1795. Além dessa cegueira, a recusa de Marx em pensar o político – centrado que estava nas relações de produção e na luta de classes e para quem a emancipação política era apenas uma etapa da emancipação humana – o impediu de conceber a mutação histórica com a qual o direito se torna uma exterioridade do poder. Esse processo se deu com a desincorporação do poder e a desincorporação do direito que acompanhou a desapareição do corpo do rei – no qual se encarnava a comunidade e se materializava a justiça – e, simultaneamente, um fenômeno de desincorporação da sociedade, cuja identidade, apesar de já figurada na Nação, não se separava da pessoa do monarca. Para Lefort, esse foi o acontecimento mais marcante da “revolução democrática” da virada do século XVIII para o XIX: o desintrincamento simultâneo do princípio do Poder, do princípio da Lei e do princípio do Saber. Para compreender essa afirmação de Lefort é necessário remontarmos ao período moderno, que precede a Revolução Francesa, momento em que o Estado monárquico precisava respeitar direitos múltiplos e particulares adquiridos. Esses direitos dependiam de um pacto que se enraizava em um passado imemorial e que o monarca não podia abolir. Ao mesmo tempo, embora estivesse submetido a esses direitos, o príncipe os carregava consigo, eles estavam consubstanciados em sua pessoa. O traço revolucionário e sem precedentes da democracia, portanto, é que o lugar do poder antes ocupado pelo corpo do rei, se torna vazio. Interdita-se o governante de incorporar o poder e seu exercício é submetido a procedimentos periódicos, fenômeno que implica a

¹ Nesse texto Rosanvallon lembra que Hans Kelsen também trabalhou com a ideia de indeterminação democrática em sua obra *La Démocratie, sa nature et sa valeur*. O célebre jurista austríaco considera a indeterminação como uma qualidade, mas num sentido mais limitado, de ordem epistemológica. Para Kelsen, trata-se de destacar que o regime democrático é indissociável de um certo relativismo em termos de convicções políticas, o que implica se colocar a distância de toda pretensão de possuir ou realizar uma forma de verdade. Para ele, portanto, a democracia é a expressão de um ceticismo filosófico e um regime que repulsa o absoluto. Nesse sentido, a democracia é concebida por ele como um simples “método de criação da ordem social” que dá ao sufrágio da maioria o poder de direção que não deve em nenhum caso se confundir com a pretensão de encarnar o bem e o justo.

institucionalização do conflito. Portanto, o Direito e o Saber como exterioridade do poder é um dos pilares da democracia (LEFORT, 1994, p. 64).

Essa afirmação se torna ainda mais clara quando refletimos sobre a sociedade totalitária. O totalitarismo, para Lefort, é uma “perversão” da democracia na medida em que ele tenta reincorporar – ou “reintrincar” ou “recondensar” – as esferas do Poder, do Direito e do Saber. Ou seja, o conhecimento dos fins últimos da sociedade e das normas que regem as práticas sociais, tornam-se propriedades do poder. Este, incorporado em um homem, se combina com um saber igualmente incorporado. Graças a onipresença do Partido que difunde em todo lugar a ideologia dominante e as diretrizes do poder, Estado e sociedade se confundem. O poder totalitário é, portanto, um poder que reina como se não houvesse nada fora dele. Daí a frase de Lefort, segundo a qual “o totalitarismo se edifica sobre a ruína dos direitos do homem” (1994, p. 53).

Rosanvallon, por sua vez, chama a atenção para o fato do sujeito da democracia, seu objeto e seus procedimentos serem estruturalmente ligados a tensões, ambiguidades, paradoxos, aporias, assimetrias e sobreposições que tornam sua definição e concepção problemáticas (ROSANVALLON, 2013). Essas tensões estruturantes da democracia, assim como sua natureza inacabada, despertaram simultaneamente, ao longo dos dois últimos séculos, tanto expectativas com relação ao seu aperfeiçoamento quanto desencantos. Foram os múltiplos desencantos gerados pela natureza indeterminada da democracia que levaram a tentativas de realiza-la a partir da simplificação de suas tensões e paradoxos.

A ideia de indeterminação democrática de Rosanvallon é distinta da de Lefort, mas, do nosso ponto de vista, elas não se excluem: Rosanvallon complexifica-a, tornando-a mais funcional. Há, para o professor do Collège de France, cinco formas de indeterminação. A primeira é o que ele chama de tensões estruturantes e são o resultado da busca simultânea de objetivos divergentes. Podemos encontrar um exemplo na oposição entre o número e a razão: a democracia pretende ser ao mesmo tempo o poder efetivo do maior número e a busca de uma ação racional, o que durante muito tempo foi considerado incompatível tendo em vista a associação entre “multidão” e “paixão/irracionalidade”. A segunda forma de desencantamento são as ambiguidades constituintes. Elas são formadas pela não justaposição de duas definições constitutivas do mesmo objeto. O povo é ao mesmo tempo um corpo cívico, fazendo referência à ideia de unidade, uma forma de totalidade (a vontade geral de Rousseau), e uma forma social, o que implica diversidade, pluralidade e divisão. Cada uma dessas figuras está ligada a diferentes formas de legitimidade. Os princípios políticos e sociológicos da democracia, portanto, não coincidem: a maioria é apenas uma aproximação convencional do corpo cívico e uma forma de expressão aritmética do povo social. Aqui, o problema da democracia é que o sujeito principal da soberania, o povo, está sempre em construção através das

descrições da sociologia e das formas como ele é constituído politicamente. Terceira forma de indeterminação identificada por Rosanvallon são as assimetrias funcionais. Elas são constituídas pela contradição dos meios de implementação de funções paralelas. Se consideramos que a democracia tem como duplo objeto legitimar os governantes e proteger os governados, é forçoso constatar que essas duas funções não se sobrepõem. A legitimação se funda no estabelecimento de um elo de confiança entre governantes e governados, enquanto a proteção dos governados demanda inversamente uma organização da desconfiança. Quarta categoria da indeterminação são as variáveis de exercício, sendo a primeira variável o tempo. É necessário distinguir, por exemplo, uma “democracia instituinte” de uma “democracia permanente”: enquanto a primeira faz referências a momentos revolucionários e existe como “poder sem forma”, destruidora das instituições, a segunda necessita de instituições sólidas. A ideia democrática pode ter um sentido distinto em função do regime de temporalidade em que ela se inscreve. A segunda variável de exercício é o espaço e faz referência à ideia de nação como espaço pertinente da democracia. Após a Idade Média, a nação se construiu como singularidade: percebeu-se que uma vez que os valores do Império não podiam ser realizados dentro de seus limites, transformado numa forma de caos, era necessário cumprir os objetivos no interior de uma forma e de um território limitado. Última forma de indeterminação, a pluralidade das formas e dos domínios. A democracia é evidentemente um tipo de regime político. Mas ela define também formas de atividade cívica, para além da participação eleitoral: formas de deliberação, de manifestação, de informação, de participação, de implicação. Ela é, enfim, uma forma de sociedade fundada num projeto de construção de um mundo de iguais. Para cada domínio, a ideia democrática requer instrumentos específicos de organização. Só se pode falar de democracia, portanto, especificando as dimensões às quais estamos nos referindo (ROSANVALLON, 2013).

Importa ressaltar, para os propósitos deste artigo, como essas indeterminações foram fonte de desencantos dos cidadãos com a democracia. Como assinalou Rosanvallon (2013), é a compreensão dessas indeterminações que permite a formulação de respostas às múltiplas formas que o desencantamento com a democracia tomou em nossas sociedades. Ainda segundo o historiador e teórico político francês, há duas posturas possíveis a serem tomadas frente à indeterminação democrática: ou reduzi-las em definições simplificadoras do político e da democracia ou, ao contrário, complexifica-las, ou seja, complicando a democracia.

Entender a democracia é, portanto, compreender o sistema que forma essa indeterminação e esse desencantamento. As patologias da democracia, nessa perspectiva, consistem em tentar reduzir artificialmente suas tensões, suas indeterminações e o jogo de suas variáveis de exercício. É nesse sentido que elas são internas à ideia democrática. Essas patologias podem ser apreendidas como formas de redução da complexidade, de polarização ou de esquecimento das tensões estruturantes

de suas diferentes figuras. Como lembrou Rosanvallon, são patologias da realização ou da limitação apoiada na ilusão de uma simplificação. Elas alimentaram empreendimentos que pretenderam historicamente ser instrumentos que permitissem remediar o desencanto democrático (ROSANVALLON, 2013).

Rosanvallon identificou na experiência francesa, da Revolução de 1789 ao século XX, algumas formas de patologias internas à democracia analisadas em um de seus trabalhos mais importantes, *La Démocratie inachevée* (2000). Elas assumiram três formas no século XIX, duas no século XX – ou uma se englobarmos os totalitarismos comunista e nazista numa mesma forma de patologia – e uma no século XXI.

Houve, portanto, no século XIX, de um lado a “democracia constitucional”, defendida pelos liberais doutrinários dos anos 1830 e, no extremo oposto, a “cultura da insurreição”. Ambos buscaram simplificar a democracia, mas por razões inversas: enquanto no primeiro caso os liberais doutrinários, sendo o mais conhecido deles Guizot, buscaram acabar com as paixões políticas combatendo a ampliação do sufrágio, no segundo caso, os revolucionários, tendo Blanqui como o maior representante da “cultura da insurreição”, lutavam para proteger os direitos do povo, sendo o povo definido por eles nesse momento como o proletariado. Mas o resultado era o mesmo: a deslegitimação da representação-eleitoral em razão da desconfiança com relação ao sufrágio universal. Enquanto para Guizot o poder fazia referência a uma lenta integração meritocrática no conjunto dos “capacitados”, para Blanqui, o poder fazia referência ao povo em armas e insurreto (ROSANVALLON, 2000)².

A terceira forma de patologia democrática no século XIX é a ideia do “governo direto”, uma utopia que exprime uma nostalgia de uma dissolução do político numa democracia absoluta. Ela está na origem do que se convencionou chamar de forma cada vez mais recorrente de “democracia iliberal”. As características dessa forma de patologia é a exaltação do Povo-Uno, sem divisões, e de um chefe carismático que tira sua legitimidade de uma unção direta acordada pelo povo, o plebiscito. Isso permite ao chefe carismático governar sem partidos e por cima dos corpos intermediários. No caso francês, quem encarnou essa patologia foi Napoleão III durante o Segundo Império, entre 1852 e 1870³. Houve no Brasil formulações autoritárias que preconizavam o mesmo modelo de cesarismo, como as de Almir de Andrade ou de Azevedo Amaral. A leitura de *O Estado Autoritário* e a

² Essas formas de patologia são analisadas em profundidade nos capítulos 2 – *L’Ordre capacitaire (le libéralisme capacitaire)*, p. 101-138 – e 3 – *La Culture de l’insurrection (le blanquisme)*, p. 139-167 – da primeira parte de *La Démocratie inachevée*. Paris: Éditions Gallimard, 2000.

³ Essa forma de patologia é analisada em profundidade no capítulo 5 – *La Démocratie illibérale (le césarisme)*, p. 197-238 – da primeira parte de *La Démocratie inachevée*. Paris: Éditions Gallimard, 2000. Vale lembrar que também Gaullismo, embora não seja uma forma de “cesarismo” puro, mantém alguns traços da tradição democrática iliberal.

Realidade Nacional (1938), de Amaral, ou de Força, cultura e Liberdade (1940), de Andrade, trazem uma profunda reflexão sobre o que eles entendiam por “democracia iliberal”. Os dois intelectuais autoritários brasileiros, muito próximos da ditadura estadonovista, desqualificavam os procedimentos da democracia liberal e destacavam o papel central do plebiscito na legitimação do governante. O modelo da ditadura do Estado Novo, para esses autores, correspondia a essa democracia iliberal que, para Rosanvallon, caracterizou o Segundo Império francês.

As outras duas formas de patologia, próprias do século XX e XXI, são o totalitarismo – tanto em sua variante comunista como nazista – e o populismo, sobre o qual Rosanvallon escreveu em textos posteriores à *La Démocratie inachevée*, como no artigo *Penser le populisme* (2011) e seu livro mais recente *Notre histoire intellectuelle et politique (1968-2018)* (2018)⁴. Com relação à ideia de totalitarismo como patologia interna à democracia, nós já fizemos menção examinando as contribuições de Claude Lefort sobre o tema. Abordaremos o populismo, quinta forma de patologia da democracia, de forma mais circunstanciada no próximo segmento do artigo.

3. O POPULISMO AUTORITÁRIO COMO PATOLOGIA DA DEMOCRACIA

Há um consenso entre cientistas políticos e historiadores no que diz respeito ao caráter polissêmico do conceito de populismo, fonte de muitas incompreensões⁵. Não obstante, é possível extrair dele alguns traços que lhe são característicos. O cientista político Jan-Werner Müller mostrou isso num trabalho magistralmente bem escrito e bem sintetizado intitulado *What is Populism?* (2016).

O populismo, nos explica Müller, é uma imaginação moralista da política (2016, p. 30). Trata-se de uma forma dicotômica de perceber o mundo político entre um povo moralmente puro e unificado, de um lado, e uma elite corrupta e moralmente inferior, do outro. Não precisa dizer, por óbvio, que a ideia de um povo moralmente puro e unificado é uma ficção. Além de antielitistas, os populistas são antipluralistas, pois eles não reconhecem nenhuma oposição como legítima. Nem a dos seus competidores, pois os populistas clamam ser os únicos representantes do povo – para eles seus competidores fazem parte da “elite corrupta e imoral”; nem a dos cidadãos que a eles se opõem, pois estes não são considerados por eles como parte do “povo autêntico” ou “real” e os tratam como

⁴ Ver notadamente a última parte do livro intitulada “Repenser l’émancipation à l’âge des populismes”, p. 412-417.

⁵ Com relação à polissemia do conceito de populismo ver, entre outros, FERREIRA (2001), notadamente os capítulos 1 – “O populismo e as ciências sociais brasileiras: notas sobre a trajetória de um conceito”, de Angela Maria de Castro Gomes, p. 17-57 – e 2 – “O nome e a coisa”: o populismo na política brasileira”, de Jorge Ferreira, p. 59-124.

uma espécie de “antipovo” a ser eliminado. Essa reivindicação é crucial para se entender a retórica e a governança populista: apenas uma parte dos cidadãos é considerada como “povo”.

O fato de os líderes populistas, em sua retórica, determinarem quem é o “povo autêntico” implica a necessidade de definir o que o “povo autêntico” deseja (MÜLLER, 2016, p. 37). Esse conteúdo pode variar de um populista para outro; o que não varia é a crença numa “vontade geral” do “povo autêntico”, o fato de o líder populista reivindicar ser o único com capacidade de captar essa “vontade geral” e, uma vez no poder, traduzi-la em ações concretas. A ideia de “vontade geral”, como se sabe, remete a Rousseau. Mas seria um equívoco imenso identificar os populistas do século XXI com o grande cidadão de Genebra do século XVIII. Sem entrar nos detalhes de um pensamento tão complexo quanto instigante, limitemo-nos a assinalar que a “vontade geral” de Rousseau requer participação dos cidadãos; os líderes populistas, ao contrário, desejam um povo passivo. Nesse sentido, em alguns países governados por eles, o referendun passa a ser um instrumento precioso, pois transmite a ideia ilusória de uma participação direta do “povo” na política. É, contudo, uma ideia falsa e perigosa segundo a qual não é necessário nenhum tipo de mediação entre o líder e o “povo”. O referendun não é utilizado pelos governantes populistas como um instrumento que permite um processo de deliberação em que cidadãos possam, ao fim e ao cabo, formular preferências; ele serve para ratificar o que o líder populista já identificou como sendo o “genuíno” interesse popular (MÜLLER, 2016, p. 42).

A ideia de uma “vontade geral”, identificada apenas pelo líder populista graças a capacidade que apenas ele tem de se conectar diretamente com o “povo autêntico”, tem outras implicações. A principal delas é a simplificação extremada da política, o que explica, por sua vez, o desprezo pelo debate de ideias. Afinal de contas, para que debater o que quer que seja, se o líder populista sabe exatamente o que o povo quer, sendo necessário apenas concretizar essa vontade?

Última consequência da lógica da retórica populista: se a política é tão simplista e o líder populista é o único representante legítimo do “povo autêntico”, por que, pode-se perguntar, os populistas não ganham sempre as eleições? Eles explicam isso opondo o resultado “corretamente moral” do voto ao resultado empírico da eleição. O que isso quer dizer? Que o problema não é que o “povo” não saiba escolher seu único e verdadeiro representante, mas que as instituições sempre produzem maus resultados. Mesmo elas sendo aparentemente democráticas, há algo “por trás”, “nas sombras”, que permitem que as “elites corruptas” continuem ganhando as eleições. Nesse sentido, as teorias conspiratórias não são apenas um elemento acessório da retórica populista, mas uma dimensão essencial.

Esse ponto nos permite passar da análise da retórica à do governo populista. Como diz Müller, uma coisa é o que os populistas dizem; outra, é o que eles fazem no poder (2016, p. 57). Há uma

crença difusa, tanto confortável quanto ilusória, segundo a qual os populistas no poder é um paradoxo em si e que eles tendem a fracassar. Afinal de contas, como os partidos populistas, grande parte deles partidos de protesto, vão protestar no poder? Como manter o carisma e a pretensão de atender a uma “vontade geral” no cotidiano da política, quando escolhas impopulares precisam ser feitas?

A explicação para esse fenômeno é que os populistas mantêm a retórica antielitista e antipluralistas quando chegam ao poder. Essa retórica é em grande parte responsável, portanto, não apenas para pavimentar o caminho ao poder, mas também para nele se manter. Ela permite aos populistas, por exemplo, justificarem os fracassos de suas políticas culpando a mesma “elite corrupta” – ou “forças ocultas” – que, mesmo derrotada nas urnas, continuam a atuar “nos bastidores” para prejudicar o governo e o “povo”. Além disso, os líderes populistas, mesmo no poder, continuam agindo como se ainda estivessem em campanha, polarizando a sociedade como se ela estivesse caminhando na direção de um “confronto final” entre o “povo” e o “antipovo”. Corolário desse “governo de confronto”, os populistas tendem não apenas a interpretar tudo como uma “crise”, quando isso lhes convém, como também a gerar crises. Uma permanente situação de crise pode permitir ao governante populista legitimar seu modo de governar e apresentar a política como uma espécie de contínuo estado de sítio. Terceiro ponto, finalmente, associado à pressão de um governo em crise permanente, o populista tende a demonizar os meios de comunicação tradicionais como uma espécie de instrumento da “elite corrupta”, e buscar estabelecer uma conexão direta com “o povo”. Viktor Orbán, primeiro-ministro da Hungria, dá entrevistas toda sexta-feira para uma estação de rádio; Hugo Chávez tinha o seu programa diário *Aló Presidente*, em que recebia ligações ao vivo; Beppe Grillo, dirigente do populista Movimento 5 Estrelas italiano, mantém um blog; é o caso também, finalmente, de Jair Bolsonaro com suas “lives”.

Sobre o funcionamento do populismo no poder, Müller identificou quatro lógicas distintas: o aparelhamento do Estado, o clientelismo de massa, o “legalismo discriminatório” e, finalmente, a repressão sistemática da sociedade civil (2016, p. 61 e seguintes). No primeiro caso, os governantes, como ocorreu por exemplo na Hungria e na Polônia, mudaram suas leis relativas ao serviço público com o objetivo de nomear funcionários leais ao governo, intervieram no judiciário e censuraram nomeações nas altas funções dos canais públicos de televisão. O que é típico do populismo é que eles fazem isso abertamente, justificando sua ação a partir da própria lógica populista: “Por que o povo não deve tomar posse do Estado através de seus verdadeiros representantes?”.

Observou-se também, segunda prática, um clientelismo de massa por parte dos governos populistas. O caso venezuelano é típico dessa segunda prática. Desde Chávez até Maduro, o governo constituiu uma rede clientelista graças às rendas do petróleo em época de bonança. Como no

primeiro caso, eles utilizam argumentos morais para justificar suas ações. Também é comum o “legalismo discriminatório”, o que significa que apenas uma parte do povo merece a completa proteção da lei. Outro ponto importante de assinalar no que concerne à corrupção e ao nepotismo é que são práticas que tendem a não incomodar os eleitores dos populistas, caso sejam entendidas como tendo sido feitas em benefício do “povo”. Finalmente, os populistas no poder tendem à repressão aberta de alguns grupos ou organizações, como, por exemplo, ONGs, frequentemente acusadas de serem controladas por forças estrangeiras ou, no caso brasileiro, por “vagabundos”, nos dizeres do presidente da República (DOLZAN, 2017).

Os possíveis paralelos entre totalitarismo e populismo são inequívocos. Federico Finchelstein consagrou todo um livro, *From Fascism to Populism in History*, para tratar dessa ligação e defendeu a tese de que o populismo é uma reformulação do fascismo no contexto das democracias pós-Segunda Guerra Mundial cujo modelo foi dado pelo peronismo argentino. Em outras palavras, o fascismo teria se “metamorfoseado” em populismo, mantendo alguns de seus aspectos essenciais e descartando outros (FINCHELSTEIN, 2017, p. 17-18).

Também Rosanvallon estabelece um paralelo entre totalitarismo e populismo que, em muitos aspectos, segue o mesmo sentido de Finchelstein. Mas ele chama a atenção para um ponto que nos interessa mais de perto tendo em vista a perspectiva teórica assumida neste artigo. Esse ponto diz respeito ao fato de o populismo no século XXI, da mesma forma que o totalitarismo no século XX, ter sido uma reviravolta da democracia contra si mesma. Para Rosanvallon, há nos dois casos uma mesma maneira de reduzir a questão social a uma exaltação do povo-uno ou homogêneo, seja o povo-classe ou o povo-nação. Há, naturalmente, uma diferença considerável: o totalitarismo definiu uma forma de poder, construiu instituições de Estado, enquanto o populismo estrutura de uma maneira vaga e de forma menos coordenada uma cultura política de decomposição da democracia (ROSANVALLON, 2011).

O teórico político francês argumenta que há uma tripla simplificação operada pelo populismo. A primeira delas é uma simplificação política e sociológica: considerar o povo como um sujeito evidente em si, definido por sua diferença com relação às “elites”. A segunda é uma simplificação em termos institucionais e de procedimentos: considerar o sistema representativo e a democracia em geral como estruturalmente corrompidos pelos políticos e a consulta ao povo via referendun a única forma real de democracia. Terceira simplificação, enfim, é uma simplificação da concepção do elo social: acreditar que o que faz a coesão da sociedade é a sua identidade e não a qualidade interna das relações sociais. É uma identidade que é sempre definida negativamente a partir da estigmatização daqueles que devem ser rejeitados: os imigrantes, os que têm outra religião, a comunidade LGBT, os intelectuais, etc. (ROSANVALLON, 2013).

4. O POPULISMO AUTORITÁRIO BOLSONARISTA: UMA REVOLUÇÃO CONSERVADORA?

Uma vez o fenômeno populista contemporâneo tendo sido minimamente caracterizado, entro agora no terceiro segmento do artigo em que pretendo examinar o bolsonarismo em sua especificidade e em que medida o atual governo está realizando uma “revolução”, como alguns dos seus representantes alegaram. Como é sabido, em viagem da comitiva brasileira ocorrida em março de 2019, foi oferecido um jantar ao presidente e à sua equipe na casa do embaixador do Brasil com as presenças de Olavo de Carvalho e do ex-estrategista de Donald Trump, Steve Bannon, figura controversa e convicta do seu papel de articulador de uma revolução populista global. Na ocasião, o ministro da economia Paulo Guedes disse a Olavo de Carvalho: “você é o líder da nossa revolução liberal” (O Globo, 18/03/2019). Convém examinar, portanto, a ideia de “revolução conservadora” no contexto da história política brasileira recente a partir de três questões. Em primeiro lugar, como se deu no Brasil, historicamente, a relação entre conservadorismo e revolução? Em segundo lugar, que ideias estão por trás dessa suposta “revolução bolsonarista” e que modelo de sociedade seus representantes pretendem instaurar? Finalmente, quais são as chances dessa “revolução” ser bem sucedida?

Antes de responder a essas questões, contudo, é importante propor uma definição mínima de “bolsonarismo”. Entendo por esse termo um conjunto difuso de ideias, reivindicações e contestações que se converteu num projeto político – revolucionário para alguns dos seus representantes – que tem a pretensão de operar uma ruptura radical com o modelo político brasileiro estabelecido com a Constituição de 1988. Esse projeto político não foi fruto de uma formulação prévia nem de um amadurecimento intelectual por parte daquele que é hoje presidente da República. Foi resultado de um conjunto de ideias inicialmente amorfas que se cristalizaram por meio da atuação de grupos ultraconservadores e ultraliberais que começaram a gravitar em torno de Bolsonaro quando ele passou a emergir após a crise de 2013 como representante mais legítimo da extrema direita e foi alçado a símbolo do antipetismo. Do interior do bolsonarismo como conjunto de ideias difusas e nem sempre acabadas, emergiu, portanto, um projeto político que se apoia essencialmente em dois pilares: o dos costumes e da moral e o do ultraliberalismo econômico. Discutiremos mais adiante esses dois pilares.

Primeira interrogação, portanto, qual é a relação entre conservadorismo e revolução no Brasil? Ao examinarmos a ideia de revolução na longa duração, do final do século XVIII até os dias atuais no Brasil, particularmente a forma como as elites políticas e intelectuais conservadoras a

conceberam, identificamos um corte temporal entre anos 1930 e 1970. O que mudou entre essas décadas? Em primeiro lugar, a ideia de revolução deixa de ter um sentido negativo e de destruição para adquirir um sentido positivo e criador; em segundo lugar, a ideia de revolução se associa a democracia. Nesse sentido, para os intelectuais de direita e de extrema direita, passa a existir a percepção que a revolução pode ser um acontecimento criador de uma “verdadeira” democracia. A reconstituição de alguns marcos históricos talvez clarifique melhor o sentido dessa transformação conceitual.

A ideia de revolução adquire no Brasil um sentido político a partir do final do século XVIII. Nesse momento, contudo, em grande parte por causa da Revolução Francesa, associa-se revolução a caos e terror, uma conspiração contra a Igreja, o rei e a sociedade (BASTOS, 2007, p. 132). Essa aceção negativa vai perdurar no imaginário das elites políticas e intelectuais conservadoras brasileiras até o final dos anos 1920. Alguns acontecimentos que ocorreram ao longo desse período de mais de um século ilustram essa repulsa. Por exemplo, Evaldo Cabral de Melo, citado por Bastos (2007, p. 135) notou que no momento da eclosão da revolução de 1817 em Pernambuco, a ideia de revolução adquiriu um significado inesperado: não implicava mudança profunda na ordem da sociedade mas, de acordo com os membros do Governo Provisório, a empresa consolidaria a “felicidade do povo”, salvaguardando “a propriedade, a ordem social e a santa religião”. Os documentos históricos daquele período falavam de “segunda restauração de Pernambuco”.

A palavra revolução continuou a aterrorizar as elites ao longo do século XIX. Por volta da década de 1870, nasceu um importante movimento de contestação da ordem imperial. Toda uma geração de intelectuais que se sentia marginalizada do poder começou a escrever livros que traziam propostas de reformas do sistema político. Angela Alonso (2002) realizou um estudo sobre esses escritores e analisou seus trabalhos. Apesar da heterogeneidade do grupo, eles defendiam mudanças políticas, econômicas e sociais e concordavam em vários pontos: modernização econômica, liberalização política, secularização do estado. Estas seriam pré-condições para a entrada do país na modernidade. Como Alonso apontou, não era só um movimento intelectual na medida em que no final do século XIX os campos político e intelectual não eram completamente autônomos. Era, ao contrário, um movimento político e seu denominador comum era o reformismo. É este o aspecto que importa destacar: embora eles se demarcassem da tradição imperial na medida em que defendiam a entrada do povo na ordem sociopolítica, todos eles queriam que fosse uma entrada controlada. Em nenhum momento, nenhum deles cogitou em deixar ao povo o controle do processo político. Foi por medo da revolução que eles defendiam reformas controladas (2002, p. 259).

Essas breves observações dão a dimensão da ruptura excepcional operada na década de 1930: ruptura política, como sabemos, mas sobretudo ruptura intelectual. Foi nesse contexto de

grande mutação que a ideia de revolução foi inteiramente ressignificada pelos intelectuais de direita, que lhe deram um sentido de evento criador e não mais destruidor, e passaram a associá-la com a ideia de democracia. Em outras palavras, seria possível criar uma “democracia autêntica” através de uma revolução. Não se tratava, evidentemente, da democracia liberal; a revolução criava “verdadeiras democracias” e sua definição poderia variar em função das distintas formulações intelectuais. Todas elas remetiam a projetos autoritários.

Como sabemos, a produção intelectual autoritária-conservadora nesse período é numerosa. Otávio de Faria, por exemplo, um dos espíritos mais profundos da extrema-direita da época, num dos livros mais penetrantes do pensamento político brasileiro, fez uma impressionante apologia de Mussolini como o homem excepcional que salvou a Itália. Ele evoca a ideia de revolução a partir do exemplo fascista afirmando que, para a multidão, Mussolini aparece como um “revolucionário”, enquanto ela mesma, a multidão, se considera como portadora dessa “revolução” (FARIA, 1933, p. 125). Essa ideia seria a suprema sedução do fascismo: a de uma revolução não em benefício de uma classe ou poder estrangeiro, mas em benefício da nação, a ser feita “sem banho de sangue e que reconstruiria o país”. Temos a partir de 1931, portanto, um apelo à revolução vindo da extrema-direita intelectual. Já Azevedo Amaral (1881-1942) explica em seu livro *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*, de 1938, que as ideias de autoritarismo e democracia estão intimamente ligadas e que o regime do Estado Novo era uma “autêntica democracia” oriunda de uma “revolução construtiva”. Essa “democracia autêntica” não era incompatível com uma organização corporativa da sociedade, visto que esta organização se baseava na representação da sociedade por órgãos que constituem o núcleo dos grupos econômicos profissionais. É na definição que Azevedo Amaral faz do regime do Estado Novo que podemos entender o conceito de “democracia autêntica”: ela refere-se, segundo ele, a uma organização hierárquica da sociedade e na capacidade do líder de captar as aspirações da massa. A lista das produções intelectuais de direita e extrema-direita dos anos 1930 não se encerra aí: poderíamos ainda citar autores como Oliveira Viana, Miguel Reale, Plínio Salgado, Almir de Andrade ou os intelectuais católicos integristas.

Como dissemos, essa ressignificação das ideias de revolução e democracia durará até meados da década de 1970. Mais tarde, quando as elites políticas e intelectuais de direita e extrema-direita defendem o golpe de 1964 como uma “revolução” em defesa da “democracia e da civilização ocidental e cristã”, não se tratava de uma justificativa apressada para legitimar uma quartelada. Era uma forma de pensar que se inscreve na esteira do pensamento conservador e autoritário dos anos 1930. Miguel Reale foi um dos intelectuais conservadores dos anos 1960 que se preocupou em fundamentar intelectualmente o golpe de Estado de 1964. Em *Imperativos da Revolução de Março* (1965), ele refuta a crítica segundo a qual o movimento que levou os militares ao poder era

desprovido de programa. Para o jurista brasileiro, a “revolução de 31 de março” era apenas “aparentemente” desprovida do programa, e situava o acontecimento como a fase final de um processo iniciado em 1922. Para o jurista, o país teria começado a se “desviar” da democracia com Jânio Quadros em 1961, desvio acentuado quando João Goulart assumiu o poder. É nesse sentido que o jurista considerava a “revolução” de 1964 como um ato de “resistência” ao “desvio da linha democrática” iniciado três anos antes. Como ele coloca, “Quando o governo central falta à fidelidade federativa, o ‘direito à revolução’ surge de maneira natural como um imperativo da sobrevivência nacional” (REALE, 1965, p. 96).

O termo “direito à revolução” merece um exame mais aprofundado. Em que circunstâncias uma ruptura institucional é legítima? Reale procura responder essa questão através da análise do papel legitimador que para ele tem o Ato Institucional que, não à toa, recebe um tratamento especial. Esse documento foi considerado pelo jurista como uma “terceira via” entre o fechamento do Congresso – que implicaria a instauração de uma ditadura – ou sua manutenção – que implicaria a manutenção das “antigas estruturas”. Estava no preâmbulo do Ato Institucional os conceitos de decisão e poder constituinte como vontade consciente de existir politicamente como nação. Se o povo como poder constituinte, por meio das Forças Armadas e de alguns governadores, havia decidido interromper uma determinada ordem política para criar outra, não era mais importante saber se a crise que precedeu a ruptura de 1964 poderia ter sido resolvida de outra forma: uma revolução, ele reforça, se legitima por si mesma, implantando um novo ciclo na vida jurídica mesmo se ela foi desencadeada com vistas à “preservação do sistema jurídico precedente” (REALE, 1965, p. 101). Estamos aqui no cerne das teses da Teoria da Constituição de Carl Schmitt: o Estado é a potência constituída e, por mais que possa parecer poderosa do exterior, ela sempre depende da vontade de uma nação “substancial” em termos de poder constituinte e de sua capacidade de interromper essa potência política tal qual ela é constituída (MÜLLER, 2007, pos. 785 de 7920).

Para Reale, não existe nem um “arquétipo jurídico ideal”, um modelo de democracia “pura” que deve ser alcançada por todas as sociedades. Pelo contrário, todos os regimes políticos devem ser concebidos levando-se em conta a experiência histórica de cada povo e as “condições e circunstâncias culturais” (REALE, 1977, p. 136). Para o jurista, o Brasil não se adaptaria nem ao “liberalismo abstrato”, onde a política democrática é “condenada por demagogos e oportunistas”, nem a solução totalitária, que impõe uma “mudança radical, anestesiando o indivíduo pelo impacto de uma propaganda astuta” (REALE, 1977, p. 138). O ideal defendido por Reale para o Brasil seria um terceiro caminho: uma “democracia social” – que ele também chama de “Estado da Cultura” – onde se poderia conciliar as exigências de um governo forte com a responsabilidade de traduzir as expectativas das pessoas em ações. A “Revolução de Março” teria respondido aos “imperativos da

afirmação nacional” e as diretrizes de sua institucionalização deveriam ser o estabelecimento de estruturas jurídicas e políticas capazes de assegurar a continuidade da política do desenvolvimento, em ordem e segurança. Segundo suas palavras, essa “democracia em novas bases” era a “superação da democracia liberal por uma ordem institucional que possibilitasse os processos de ação indispensáveis a um Estado forte e interventor e com a ideia de planejamento no centro da ação política e administrativa” (REALE, 1974, p. 23).

A partir de meados dos anos 1970, a ideia de revolução é abandonada pelos intelectuais de direita e de extrema-direita, assim como a de “democracia autêntica” ou “democracia social”. Como nos anos 1930, observa-se nos anos 1970 uma mutação importante, tanto na política como nas formas de pensar. Na esfera política, o Brasil iniciava o seu processo de abertura política e, na esfera intelectual, a ideia de democracia “como valor universal”, para retomar o título de um clássico de Carlos Nelson Coutinho, passa a ocupar os debates intelectuais e, de forma mais geral, o debate público.

Face ao exposto, três pontos merecem ser destacados: em primeiro lugar, a ideia de revolução, longe de ser um monopólio da esquerda, foi ampla e densamente formulada e reformulada pelos intelectuais de direita e de extrema-direita; em segundo lugar, ela foi reivindicada, até a ascensão do bolsonarismo, pelos intelectuais autoritários e antiliberais; em terceiro lugar, enfim, ela foi abandonada a partir de meados dos anos 1970. O que vemos hoje, portanto, é uma retomada da ideia de revolução pelos conservadores, mas agora não mais por parte dos antiliberais, mas por aqueles que se reivindicam liberais. Vale lembrar que os últimos governos comprometidos com reformas liberais após a redemocratização, os de Fernando Collor, Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, ao mesmo tempo em que atacavam o Estado e a herança “patrimonialista” da nossa formação política e social, falavam de reformas, liberalismo e modernização (VIEIRA, 2012). Mas não falavam de revolução.

Passo agora à segunda questão: que ideias estariam por trás dessa “revolução” ou que modelo de sociedade a nova direita no poder pretende instaurar? É importante assinalar a possível coexistência de distintas ideias de revolução no interior do bolsonarismo. Em artigo publicado na Folha de São Paulo, no dia 23 de março passado, Demétrio Magnoli identificou duas: a de Paulo Guedes e a de Olavo de Carvalho (MAGNOLI, 23/03/2019). O jornalista comentou mais detidamente a revolução do astrólogo, limitando-se a dizer que a do economista era a do “Estado mínimo”. Afirmou também que as duas ideias são incompatíveis e que a revolução de Guedes seria derrotada pela de Olavo de Carvalho, pois esta era a mesma de Bolsonaro e seus filhos. Qual é a revolução olaviana? Segundo Magnoli, seria “o retorno a um passado mítico de soberanias estatais absolutas, hierarquias patriarcais fundadas na tradição e respeito às ‘liberdades naturais’ do colono

armado. Numa síntese, a fusão do conservadorismo romântico europeu com o nativismo individualista americano”. O jornalista destaca ainda o caráter “permanente” da revolução olavista: sabe que o retorno a um tempo perdido é uma utopia, mas ao mesmo tempo precisa manter sua posição de guru de seita. Daí ele não poder identificar-se aos líderes da revolução que inspirou sob o risco de ser associado ao seu fracasso anunciado. Finalmente, último ponto a ser destacado na coluna de Magnoli, a oposição entre as duas revoluções. Um dos alvos dos revolucionários olavianos são os globalistas, entre os quais se situam os neoliberais.

Acredito que haja outra leitura possível. Concordo que quase tudo diferencia Paulo Guedes de Olavo de Carvalho – com exceção de ambos se situarem no campo da direita e de identificarem em Bolsonaro a possibilidade de concretizar seus respectivos projetos. Essa diferença se estende a suas respectivas ideias de revolução, mas é possível que elas não sejam tão incompatíveis como coloca Magnoli. Proponho a seguinte hipótese: há no interior do bolsonarismo um projeto que se pretende revolucionário que se apoia em dois pilares: o dos costumes e da moral e o econômico; dois pilares que podem se acomodar em um mesmo projeto revolucionário.

O primeiro pilar, dos costumes e da moral, é bandeira dos setores evangélicos que apoiam o bolsonarismo, e possui uma retórica e uma agenda radicalmente conservadora e moralizadora. Esses setores investem contra a revolução cultural dos anos 1960 e as mudanças e conquistas progressistas por ela engendradas. Essa retórica e agenda política tem sua origem na ditadura militar. Os trabalhos do historiador Ben Cowan (2016) mostram que no final dos anos 1960 houve uma mudança no discurso evangélico, momento em que eles abandonaram a rejeição a tudo que era mundano – incluindo a política – para investir, pouco a pouco, naquilo que eles passaram a considerar como “seu terreno”: a moralidade, a sexualidade e o comportamento de gênero. Havia a percepção, por parte desse segmento, da existência de uma “crise moral” centrada em questões de sexualidade e juventude, tema afinado com o discurso moralizador da ditadura militar.

O segundo pilar é o ultra-liberalismo econômico e tem como principal representante o ministro da Economia Paulo Guedes. As fontes intelectuais dessa visão de mundo podem ser encontradas em Ludwig Von Mises (1881-1973) e Friedrich Hayek (1889-1992). A contribuição original desses autores vai além da rejeição radical ao intervencionismo na economia. Como mostraram Pierre Dardot e Christian Laval (2016, p. 134), o pensamento de Von Mises e Hayek é estruturado pela oposição de dois tipos de processos: um de destruição e outro de construção. O primeiro tem como agente principal o Estado e repousa sobre o encadeamento perverso de ingerências que levariam ao totalitarismo e à regressão econômica. O segundo corresponde ao capitalismo e tem como agente o empreendedor, isto é, qualquer sujeito econômico. A partir da ênfase na ação individual e no processo de mercado, Von Mises e Hayek visam, em primeiro lugar,

a produzir uma descrição realista da máquina econômica que tende ao equilíbrio quando não perturbada por moralismo ou intervenções políticas e sociais destruidoras; em segundo lugar, visam mostrar como se constrói na concorrência geral certa dimensão de homem, o *entrepreneurship*, que é o princípio de conduta potencialmente universal mais essencial à ordem capitalista.

É importante ressaltar, para demarcar a ruptura e a novidade do neoliberalismo com relação ao liberalismo clássico, que a racionalidade neoliberal se fundamenta numa nova concepção da concorrência. Como colocaram os autores de *A nova razão do mundo*, Von Mises e Hayek viam a concorrência no mercado como um processo de descoberta da informação pertinente, como certo modo de conduta do sujeito que tenta superar e ultrapassar os outros na descoberta de novas oportunidades de lucro (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 143). Em outras palavras, eles radicalizam e sistematizam numa teoria coerente da ação humana alguns aspectos já presentes no pensamento liberal clássico, mas privilegiando a dimensão do conflito: a competição e a rivalidade. A partir da luta dos agentes é que se poderá descrever não a formação de um equilíbrio definido por condições formais, mas a própria vida econômica, cujo ator real é o empreendedor, movido pelo espírito empresarial que se concentra em graus diferentes em cada um de nós e cujo único freio é o Estado, quando este trava ou suprime a livre competição (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 135-136). O projeto bolsonarista teria como meta, portanto, uma sociedade ultraliberal, formada por indivíduos-empresários-conservadores-moralistas, sem nada que os unisse uns aos outros, a não ser a competição e a rivalidade. É um projeto ultraconservador e ultraliberal, mas não populista em si. O que o torna populista é o fato de ele ser encarnado por um líder abertamente populista e autoritário.

Chego, enfim, à terceira questão: haveria chances desse projeto revolucionário-liberal-conservador ser bem-sucedido? Até o presente, nada parece menos provável, pelas razões que elenco a seguir. Em primeiro lugar, as reformas necessárias para se criar uma sociedade ultraliberal e o “homem-empresarial” são necessariamente impopulares, uma vez que implicam menos bem-estar e proteção social, menos direitos, menores salários. Isso quando não provocam, como foi o caso da América Latina nos anos 1990, o aguçamento da exclusão social, o aumento da extrema pobreza, do desemprego e a deterioração das condições de vida das classes médias. A consequência desses resultados foram crises e protestos de grandes dimensões que desestabilizaram mais de um governo da região (BANDEIRA, 2002, p. 135)⁶. Foi o caso da Venezuela, onde logo após a chegada de Carlos Andrés Pérez na presidência da República o povo saiu às ruas em protesto contra um duro plano de ajustes nos moldes exigidos pelo FMI. Os violentos distúrbios resultaram em quase 300 mortos e o ambiente de descontentamento está na origem da tentativa de golpe de Estado pelo então

⁶ As informações que seguem foram majoritariamente tiradas de MONIZ BANDEIRA (2002).

tenente-coronel Hugo Chávez em 1992. No Equador, em março de 1999, a crise econômica e social resultante da experiência das políticas neoliberais levou o presidente Jamil Mahuad a cogitar o fechamento do Congresso, seguindo o exemplo de Alberto Fujimori no Peru, o que foi freado pela oposição de Washington. Isso não impediu o presidente equatoriano de decretar o estado de emergência e mobilizar as Forças Armadas para reprimir greves e bloqueios de estradas. A agitação continuou, notadamente com cerca de 10 mil indígenas descendo a serra e marchando sobre Quito para exigir maior assistência à saúde e à educação para a suas comunidades. No ano seguinte, o recrudesimento das tensões sociais em razão da tentativa de dolarização da economia resultou na renúncia de Mahuad da presidência da República e, após intensas negociações com a participação dos Estados Unidos, na nomeação do vice-presidente Gustavo Noboa como presidente. Na Bolívia, houve um levante popular em 7 e 8 de abril de 2000 que juntou cocaleros, camponeses e estudantes, reclamando melhorias nas condições de vida. O presidente Hugo Banzer decretou então o estado de sítio por noventa dias e intensificou a repressão resultando em 6 mortos, 74 feridos e 92 presos. O levante seguiu durante as semanas seguintes e só a renúncia de Banzer apaziguou o país. Último exemplo, o Paraguai em 2002, quando cerca de 3 mil camponeses marcharam sobre Assunção e a ameaça de greve geral fez o presidente Luis González Macchi derrogar a lei que autorizava uma série de privatizações de empresas estatais. Esses exemplos mostram que a implementação de reformas impopulares na América Latina é potencialmente explosiva⁷.

Segunda razão, o presidente da República vem demonstrando uma extraordinária incapacidade em absolutamente todos os aspectos da condução do seu governo. Apesar das quase três décadas na Câmara dos Deputados, ele parece não ter ideia de como o Congresso funciona, da necessidade do diálogo e das articulações com os partidos políticos. Todos nós sabemos que é dessa capacidade que depende o Executivo para fazer valer sua agenda sobre o Legislativo.

Terceira razão, o fim precoce da lua-de-mel entre o presidente com parte do seu eleitorado. Como mostraram as pesquisas mais recentes, ele despencou nos índices de avaliação de forma muito mais rápida do que seus antecessores. Se é difícil aprovar reformas impopulares em plena “lua-de-mel” pós-eleição, é ainda mais difícil aprova-las com altos índices de rejeição e sem absolutamente nenhuma capacidade de articulação com o Congresso Nacional. Dentro desse quadro, o que está cada vez mais claro é o crescente protagonismo do Congresso Nacional e especialmente do seu

⁷ No momento em que escrevia este artigo, revoltas populares de grandes dimensões eclodiam no Equador e no Chile. Apesar da complexidade desses movimentos e de causas certamente multifacetadas, a questão do empobrecimento e das desigualdades sociais estão entre elas. Cf. VERGARA, Gabriel Salazar. “El ‘reventón social’ em Chile”. Nueva Sociedad, Outubro de 2019. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/protestas-Chile-estudiantes-neoliberalismo/>. Acesso em: 18/11/2019 e PERALTA, Pablo Ospina. “Ecuador contra Lenin Moreno”. Nueva Sociedad, Outubro de 2019. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/ecuador-lenin-moreno/>. Acesso em: 18/11/2019.

presidente Rodrigo Maia na condução e aprovação das reformas. A revolução conservadora certamente faltará ao encontro.

5. CONCLUSÃO

Se foi a tentativa de superar as tensões estruturantes da democracia através da simplificação da ideia democrática que resultou em distintas “patologias”, entre elas o populismo autoritário do século XXI, o caminho alternativo, no sentido do fortalecimento da democracia, só pode ser o da sua complexificação. Concluo então com o mesmo autor com o qual iniciei esse artigo⁸. Para Rosanvallon, não é mais possível combater ou frear o populismo contentando-se com a defesa da democracia tal qual ela existe hoje. Para criticar o populismo, prossegue Rosanvallon, é necessário ter um projeto de reinvenção ou reconstrução da democracia. De que forma?

Complexificando, inicialmente, a ideia de “povo”. Ninguém deve pretender “possuir” o povo, ou falar em seu nome, pois o povo só existe em formas de manifestações parciais. Há, em primeiro lugar, o povo eleitoral. É a sua manifestação mais evidente e inegável, aquele que vai às urnas e que dá a vitória ao candidato que somou pelo menos 51% do total dos votos. Mas essa só uma das manifestações do povo e é nesse sentido que a democracia se funda numa ficção, pois em geral os 51% são apenas a maior minoria. Mas o povo se manifesta também de outras formas. Há o que Rosanvallon chamou de um “povo social” que existe através de reivindicações ligadas à conflitos e à formação de comunidades de experiências unidas por uma história de vida comum. Há o “povo-princípio”, definido pelos fundamentos da vida em comum, e que não se confunde com o “povo eleitoral”. O que representa esse povo é a Constituição e não foi por acaso que as cortes constitucionais – nos países em que elas existem, ou seus equivalentes nos outros países – adquiriram uma importância crescente nas últimas décadas. Há, enfim, um quarto tipo de povo, que seria o “povo-aleatório”. Este último é certamente o mais difícil de ser figurado, o que explica a utilização de sorteios para acessá-lo como, por exemplo, num Tribunal de Júri. Importa, portanto, multiplicar as vozes e os modos de expressão das diferentes figuras do povo.

A essas diferentes figuras do “povo” corresponde formas distintas de manifestação da soberania. A expressão eleitoral, além de ser intermitente, é apenas uma dessas formas. Há demandas por uma democracia permanente, que só pode ser construída na média ou longa duração, pois ela é fruto de elaboração de projetos construídos a partir de uma história coletiva. Uma

⁸ Esse trecho final está fundamentado na reflexão de Rosanvallon (2011), notadamente no tópico “Complicuer la démocratie pour l’accomplir”.

democracia permanente implica submissão dos governantes a uma vigilância permanente, criação de mecanismos para que as prestações de conta se tornem mais frequentes e rígidas, formas de controle e formas de julgamento. Mesmo se o cidadão não participa de todas as decisões de um governo eleito, ele pode participar de um poder coletivo de controle, de vigilância, de julgamento e de avaliação permanente dos poderes estabelecidos. A criação desses mecanismos levaria ao que Rosanvallon chamou de uma “democracia de interação” e não mais de uma “democracia de autorização”.

O último ponto é talvez o problema essencial da democracia. Como produzir uma sociedade que não seja apenas uma coleção de indivíduos? Ou seja, uma sociedade capaz de produzir um projeto comum que tenha sentido? Como lembra Rosanvallon, a democracia é um regime de produção de uma vida em comum. Essa vida não deve se manifestar apenas nos momentos eleitorais ou de grandes manifestações, embora estes sejam de fato momentos essenciais da democracia. O “comum” do qual fala o historiador e teórico político francês, é o que faz com que uma sociedade democrática se defina pela existência de uma confiança comum, de uma redistribuição, ou seja, do fato de aceitarmos compartilhar um certo número de coisas.

A ascensão do populismo certamente dominará o século XXI (ROSANVALLON, 2018, p. 412). Daí a necessidade de estudá-lo, compreendê-lo, evitando as análises simplistas e o desprezo com o qual os eleitores de líderes populistas são tratados. O trabalho intelectual exerce um papel essencial no esforço de complexificação da democracia, pois ele é em si uma forma de ação. A busca de saídas passará necessariamente por uma profunda reflexão sobre o fenômeno populista, sobre a democracia e sobre novos mecanismos de solidariedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, A. *Ideias em movimento. A geração 1870 na crise do Brasil-Império*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002.

AMARAL, A. *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio, 1938.

ANDRADE, Almir. *Força, cultura e liberdade*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1940.

COWAN, B. *Securing Sex: Morality and Repression in the Making of Cold War Brazil*, North Caroline, University of North Carolina Press, 2016.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*, São Paulo, Boitempo, 2016.

DOLZAN, M. “‘Não podemos abrir as portas para todo mundo’, diz Bolsonaro em palestra na Hebraica”. *O Estado de São Paulo*, 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-podemos-abrir-as-portas-para-todo-mundo-diz-bolsonaro-em-palestra-na-hebraica,70001725522>. Acesso em: 20/09/2019.

FARIA, O., *Machiavel e o Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1933.

FERREIRA, J. (org.). *O populismo e sua história. Debate e crítica*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

FINCHELSTEIN, F. *From Fascism to Populism in History*, California, University of California Press, 2017.

FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press/Toronto, Maxwell MacMillan, Canada, 1992.

HUNTINGTON, S. P. *A Terceira Onda. A democratização no final do século XX*, São Paulo, Editora Ática, 1994.

LEFORT, C. *L'invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*, Paris, Fayard, 1994.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*, Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

MAGNOLI, D. “Para Paulo entender Olavo”, *Folha de São Paulo*. 23/03/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/demetriomagnoli/2019/03/para-paulo-entender-olavo.shtml>. Acesso em: 01/11/2019.

MONIZ BANDEIRA, L. A. “As políticas neoliberais e a crise na América do Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 2, Brasília, Jul-Dec, p. 135-146, 2002.

MOUNK, Y. *O povo contra a democracia*, São Paulo, Companhia das Letras, 2019.

MÜLLER, J. M. *What is Populism?*, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press, 2006.

_____. *Carl Schmitt: un esprit dangereux*, Paris, Armand Colin, 2007.

REALE, M. *Imperativos da Revolução de Março*, São Paulo, Livraria Martins Editora, 1965.

_____. “A experiência jurídica brasileira”. *Ciclo de estudos – problemas do campo psicossocial*. Apresentação em 27 de agosto de 1974 na Escola Superior de Guerra, 1974.

ROSANVALLON, P. *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique em France*, Paris, Éditions Gallimard, 1998.

_____. *La Démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Éditions Gallimard, 2000.

_____. “Histoire moderne et contemporaine du politique”. *L’Annuaire du Collège de France* [Online], 2013. Disponível em: <https://journals.openedition.org/annuaire-cdf/752>. Acesso em: 20/09/2019.

_____. “Penser le populisme”. *La vie des idées*, 2011. Disponível em: <https://laviedesidees.fr/Penser-le-populisme.html>. Acesso em: 20/09/2019.

_____. *Notre histoire intellectuelle et politique (1968-2018)*, Paris, Seuil, 2018.

RUNCIMAN, D. *Como a democracia chega ao fim*, São Paulo, Todavia, 2018.

SNYDER, T. *Na contramão da liberdade. A guinada autoritária nas democracias contemporâneas*, São Paulo, Companhia das Letras, 2019.

VIEIRA, S. M. *O Partido da Social Democracia Brasileira: trajetória e ideologia*, Tese de Doutorado em Ciência Política, IESP-UERJ, 2012.

“‘Você é o líder da Revolução’, diz Paulo Guedes a Olavo de Carvalho”, *O Globo*, 18/03/2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/voce-o-lider-da-revolucao-diz-paulo-guedes-olavo-de-carvalho-23530572>. Acesso em: 30/10/2019.

Eu aborto, tu abortas, todos calamos?

As razões da despenalização do aborto no Uruguai

Clarissa Franzoi Dri. Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina E-mail: clarissa.dri@ufsc.br

Louise Enríconi da Silva. Graduada no curso de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: louise.enríconi@gmail.co

Resumo

Em outubro de 2012, entrou em vigor no Uruguai a lei 18.987, que trata da interrupção voluntária da gravidez. Essa lei despenalizou o aborto no país, tornando-o assim uma grande exceção na América do Sul. Em uma região com forte tradição cristã, com cenários políticos marcados por discursos contundentes contra o aborto, e com uma opinião pública que condena, em sua maioria, as práticas de aborto, como explicar essa inovação legislativa no Uruguai? Esse artigo busca desvendar os fatores determinantes que levaram o Uruguai a essa mudança institucional, explicando seu relativo pioneirismo no subcontinente. Procura-se, assim, entender as variáveis que influenciam o processo ainda inconcluso de construção de direitos na região, notadamente dos direitos da mulher e das minorias. Com base em revisão da bibliografia e em entrevistas semi-estruturadas, o artigo conclui pela presença de cinco elementos determinantes no processo de aprovação da nova lei: o movimento feminista internacional, o regime internacional de proteção dos direitos da mulher, a onda rosa na América Latina, a longa tradição democrática uruguaia e a formação de uma sociedade relativamente secular no país. Esses elementos permitiram fortalecer setores sociais que trabalhavam pela legalização e canalizar essas demandas por vias institucionais no âmbito do Estado uruguaio.

Palavras-Chave: Aborto; Uruguai; Feminismo; América Do Sul; Direitos Humanos.

Abstract

In October 2012, the law 18.987, which deals with voluntary interruption of pregnancy, came into force in Uruguay. This law has decriminalized abortion in the country, making it an exception in Latin America. In a region with strong Cristian traditions, political scenarios stamped by vigorous speeches against abortion and with a public opinion that majorly condemns abortion practices, how can this legislative innovation be explained? This article aims to unravel the determinant factors that lead Uruguay to this institutional change, explaining its relative pioneering in the subcontinent. It seeks to understand the variables that influenced the still unfinished process of construction of civil rights in the area, notably women and minorities' rights. Based on bibliographical review and on semi-structured interviews, the article concludes that there are five determinant elements in the process of approval of the new law: the international feminist movement, the international regulation and protection of women's rights, the pink wave in Latin America, the long-standing democratic tradition in Uruguay and the development of a relatively secular society in the country. These elements allowed the strengthening of social sectors which demanded the legalization of abortion and channeled these claims through institutional means.

Keywords: Abortion; Uruguay; Feminism; South America; Human Rights.

Eu aborto, tu abortas, todos calamos?

As razões da despenalização do aborto no Uruguai

Clarissa Dri – Universidade Federal de Santa Catarina
Louise Enriconi – Universidade Federal de Santa Catarina

1. INTRODUÇÃO

Em outubro de 2012, entrou em vigor no Uruguai a lei 18.987, que trata da interrupção voluntária da gravidez. Essa lei despenalizou o aborto no país, tornando-o assim uma grande exceção na América do Sul. Antes do Uruguai, somente a Guiana, único país pertencente à Commonwealth na região, havia despenalizado o ato, em 1995. Em uma região com forte tradição cristã, com cenários políticos marcados por discursos contundentes contra o aborto, e com uma opinião pública que condena, em sua maioria, as práticas de aborto, como explicar essa inovação legislativa no Uruguai? Esse artigo busca desvendar os fatores determinantes que levaram o Uruguai a essa mudança institucional, explicando seu relativo pioneirismo no subcontinente. Procura-se, assim, entender as variáveis que influenciam o processo ainda inconcluso de construção de direitos na região, notadamente dos direitos da mulher e das minorias.

Milhares de mulheres morrem anualmente devido a complicações resultantes de abortos inseguros em todo o mundo (SINGH; DARROCH; ASHFORD, 2014; MORAIS, 2008). O fato de que a prática é criminosa em muitos países colabora para a magnitude desta cifra. Essa abordagem relaciona-se com o fato de que a maior parte da história dos direitos humanos foi, na verdade, a história dos direitos dos homens, ficando as mulheres excluídas da discussão política e das decisões do que deveria estar incluso nos direitos humanos por muito tempo (GIRÓN, 2009). Se, por um lado, os direitos humanos são universais e aplicam-se tanto para homens quanto para mulheres, por outro lado a discriminação contra mulheres é uma característica comum à maioria das sociedades, o que requer medidas especiais para eliminá-la. É fundamental reconhecer que as estruturas sociais produzem circunstâncias em que os interesses das mulheres tornam-se mais vulneráveis que o interesse dos homens, e os direitos humanos das mulheres são necessários para protegê-las dessas ameaças diferenciadas, tanto na esfera pública quanto na esfera privada (BEITZ, 2009). Ambas esferas são centrais nesse debate, pois os direitos humanos das mulheres buscam não apenas desautorizar certas ações estatais e provocar mudanças nas políticas públicas, mas também alterar crenças e padrões de conduta na sociedade e cultura onde as mulheres se inserem, portanto nas famílias e seus lares (BEITZ, 2009).

Na América do Sul, a maior parte dos países possuem legislações extremamente restritivas

quanto à prática. Por isso, quando o Uruguai despenalizou o aborto em 2012, a notícia ganhou as manchetes de jornais não somente na região, mas em todo o globo. Cynthia Enloe, uma das pioneiras do feminismo nas Relações Internacionais, modifica um conhecido *slogan* feminista – “o pessoal é político” –, ao afirmar que “o pessoal é internacional” (ENLOE, 1989). Neste sentido, a autora afirma que as histórias pessoais acabam por influenciar e formar políticas, bem como as relações internacionais. Assim, uma lei como a de despenalização do aborto no Uruguai não pode ser tratada como um fato isolado, mas deve ser localizada em um processo maior de lutas pelos direitos humanos das mulheres, e, especialmente, dos direitos sexuais e reprodutivos.

Argumenta-se neste artigo que as representações e concepções presentes na sociedade uruguaia sobre os direitos humanos e os direitos da mulher explicam essa mudança legislativa. Assim, faz-se necessário entender como essas representações foram forjadas nacionalmente e como foram influenciadas por fatores externos ao tema e por elementos internacionais e regionais. Metodologicamente, o estudo de caso foi conduzido a partir de pesquisa bibliográfica e de duas entrevistas semi-estruturadas com líderes de organizações feministas uruguaias. O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Inicialmente, faz-se um resgate panorâmico do movimento feminista internacional e das principais teorias que buscam explicar o tratamento da mulher nas relações internacionais. A segunda parte revisa o processo de formação do Estado uruguaio e suas particularidades políticas em meio à vizinhança. A terceira parte traça o percurso político da nova legislação sobre o aborto no país, enfatizando as tentativas anteriores de regulação e descriminalização da prática. Por fim, a última seção aborda os limites da nova lei, suas dificuldades de implementação e as críticas que ela vem sofrendo dos movimentos feministas.

2. O MOVIMENTO FEMINISTA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A opressão do sexo feminino pelo masculino é bastante antiga e perpassa diferentes sistemas de produção. A Revolução Francesa (1789), marco da histórica contemporânea ocidental, representou uma conquista parcial em se tratando dos direitos das mulheres, garantindo a elas direitos civis, como a igualdade de sucessão e o livre consentimento no casamento. Entretanto, a Revolução negou seus direitos políticos. O caráter universal da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão pode assim ser questionado, pois ela não contempla as mulheres (PERROT, 2013). No entanto, surgiram nessa época análises consideradas fundadoras do feminismo: Ensaio sobre a admissão das mulheres ao direito de cidade, de Condorcet, em 1790, Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, de Olympe de Gouges, em 1791, e a Reivindicação dos Direitos da Mulher, de Mary Wollstonecraft, em 1792. Esses autores foram influenciados pelo pensamento iluminista

presente em sua época e contestavam o “discurso dominante em que se apoiava a subordinação da mulher ao homem como um dado da natureza” (MORAES, 2016, p. 9). Destacam como necessários o direito à educação, ao voto, à propriedade privada e à herança.

Esses temas foram retomados pelos movimentos feministas em outros momentos históricos, como no surgimento do sindicalismo e durante a I Guerra Mundial. Com o término da II Guerra Mundial e o restabelecimento dos regimes democráticos na Europa, as mulheres voltaram a se manifestar e a atrair mais visibilidade para as desigualdades que enfrentavam. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi aprovada no âmbito da nascente Organização das Nações Unidas (ONU), seguindo uma lógica de garantia de direitos universais, e oferecendo uma ferramenta para o início de uma nova ordem mundial (SILVA, 2016). Em 1946, a ONU, por meio do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, criou a Comissão sobre a Situação das Mulheres, o primeiro órgão internacional e universal com competência na matéria. A Comissão foi de extrema importância para que os primeiros instrumentos internacionais que tratavam dos direitos e do tema “mulher” fossem concretizados, como a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, em 1952, a Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher Casada, em 1957 e a Convenção sobre o Consentimento para o Casamento, a Idade Mínima para o Casamento e o Registro de Casamentos, em 1962 (SILVA, 2016).

Apesar de a Comissão representar um avanço quanto à discussão e maior garantia dos direitos humanos das mulheres, em seu início ela não foi muito além de tentar garantir os mesmos direitos básicos que os homens já tinham (SHEPHERD, 2010). Somente a partir da década de 1970 começaram a surgir esforços no sentido de um foco nas necessidades particulares das mulheres, levando à aprovação da Convenção para Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) em 1979, sendo ratificada por 186 Estados. No entanto,

essa foi a convenção que mais recebeu reservas por parte dos Estados signatários, especialmente no que tange à igualdade entre homens e mulheres na família. Tais reservas foram justificadas com base em argumentos de ordem religiosa, cultural ou mesmo legal, havendo países (como Bangladesh e Egito) que acusaram o comitê CEDAW de praticar “imperialismo cultural e intolerância religiosa”, ao impor-lhes a visão de igualdade entre homens e mulheres, inclusive na família (PIMENTEL, 2011, p. 268).

Posteriormente, vários instrumentos e conferências relacionados aos direitos humanos da mulher foram realizados, com destaque para a Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra a Mulher, em Viena (1993), o Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento, no Cairo (1994) e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing (1995) (SILVA, 2016). O Plano de Ação de 1994 foi o primeiro documento internacional a recomendar ações sobre o aborto inseguro como parte das preocupações sobre direitos reprodutivos. Lilian

Celiberti percebe esses instrumentos como centrais para que houvesse maior debate sobre as demandas de movimentos feministas no Uruguai, que, assim como em outros países sul-americanos, estavam começando a se organizar após o período dos regimes militares. Citando diretamente as conferências do Cairo e de Beijing, ela atesta que, com esses encontros, a temática do aborto passou a transitar por novos meios, e ampliaram-se os círculos que apoiavam a causa no governo uruguaio, entre parlamentares e na classe médica, por exemplo. Os direitos sobre o corpo situam-se justamente entre as reivindicações históricas do feminismo e são inseparáveis de sua trajetória discursiva e normativa.

Com relação especificamente aos direitos sexuais e reprodutivos, o aborto, apesar de ser uma prática muito antiga, ainda é considerado um tabu em grande parte das sociedades contemporâneas. A limitação voluntária da natalidade começou a aparecer publicamente no Ocidente a partir do Renascimento (PERROT, 2013). Apesar de serem utilizados também outros métodos, como o casamento tardio, a abstinência ou o coito interrompido, o aborto, e mesmo o infanticídio, eram bastante praticados até o início do século XIX. Durante esse século, iniciou-se uma tomada de consciência acerca do feto e do recém-nascido e especialmente a prática do infanticídio passou a não ser mais tolerada. Os abortos, no entanto, seguiram ocorrendo. Após o fim da I Guerra Mundial, houve uma maior repressão não só dessa prática, mas também da propaganda anticoncepcional em geral, visando ao aumento da população nos países afetados pela guerra. Durante o período entre guerras e principalmente após a II Guerra Mundial, os movimentos de mulheres passaram a reivindicar, com maior vigor, o direito ao planejamento familiar e à contracepção, especialmente com o advento da pílula contraceptiva na década de 1960. Enquanto alguns países desenvolvidos despenalizaram o aborto já na década de 1970, outros, especialmente os menos desenvolvidos, permaneceram com leis repressivas e autoritárias sobre o corpo de suas cidadãs.

Um dos argumentos que sustenta essas práticas é a construção do direito à vida (do feto) em oposição ao direito das mulheres de definir o que se passa com seu corpo e qual será sua trajetória (BIROLI, 2016). No entanto, o valor da vida tem diferentes interpretações.

O direito ao aborto é necessário para a valorização da vida – dos indivíduos, enquanto cidadãos aos quais são garantidos direitos iguais e igual respeito à sua integridade física e psíquica. Faz toda a diferença, para esse debate, se a vida é concebida como algo sagrado e que está fora do arbítrio humano porque toda a vida é criação divina, se é uma abstração que engloba toda e qualquer vida humana independentemente da consciência e da vontade – posição que tem sido mobilizada junto com a primeira -, ou se o valor da vida se define no respeito aos seres humanos como indivíduos concretos, como sujeitos corporificados de projetos e interesses, como sujeitos que tem relações afetivas e são capazes de refletir sobre elas e sobre sua posição (e as consequências das suas ações) em relação às outras pessoas (Biroli, 2016, p. 41).

Segundo o Fundo de População das Nações Unidas,

a saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos são componentes vitais dos compromissos aos direitos humanos consagrados com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e em um grande espectro de outras convenções e declarações internacionais relevantes²⁰ (...) Os compromissos de governos e do sistema das Nações Unidas em relação à saúde sexual e aos direitos reprodutivos seguem os princípios gerais de equidade e dignidade humana estabelecidos na DUDH (UNFPA, 2016, p. 16, tradução nossa).

Conforme a Organização Mundial da Saúde (OMS), há algumas décadas existe um consenso acerca do impacto do aborto inseguro na saúde pública, em especial nos países em que a prática não é legalizada, e, portanto, que contam com as maiores cifras de aborto inseguro e mortalidade materna por consequência do ato (OMS, 2012). O aborto inseguro foi incluído no rol de questões que devem ser tratadas para alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Por ser uma causa de mortalidade materna que pode ser prevenida, ao diminuir ou eliminar a ocorrência do aborto inseguro, os níveis de saúde materna e outros índices de desenvolvimento melhorariam. Também outros órgãos da ONU, como o Comitê CEDAW e o Comitê de Direitos Humanos já se pronunciaram, de modo mais enfático do que a OMS, sobre os prejuízos de leis de aborto restritivas aos direitos da mulher à vida e à saúde (CEDAW, 2017; OHCHR, 2016). Assim, embora não haja um documento internacional que garanta expressamente o direito ao aborto como direito sexual e reprodutivo, e, por consequência, como direito humano, as organizações internacionais demonstram uma preocupação paulatinamente mais importante com o tema.

Quando se analisam as mudanças legislativas ocorridas nos últimos anos em relação ao aborto, observa-se que há certa tendência mundial de liberalização. Conforme dados da ONU, a porcentagem de países que despenalizou o aborto aumentou, desde 1996, em quase todos os casos: para preservar a saúde da mulher, em caso de estupro ou incesto, por inviabilidade fetal, por razões econômicas ou sociais ou devido à vontade da mulher. O único caso em que a porcentagem se manteve inalterada foi para salvar a vida da mulher, situação permitida por 97% dos governos. Ao considerarmos regiões geográficas, percebemos que Oceania, África, América Latina e Caribe são os territórios mais conservadores: somente 6% dos governos na Oceania e na África e 12% dos governos na América Latina e Caribe permitiam o aborto por vontade da mulher em 2013. Em contraste, a América do Norte e a Europa são as localidades mais liberais: os dois governos norte-americanos e 73% dos governos europeus autorizavam o aborto por vontade da mulher no mesmo ano. Em 2013, apesar de somente 36% dos países do mundo permitirem o aborto por motivos econômicos ou sociais, estes equivaliam a 61% da população mundial, pois alguns dos países que não criminalizam o aborto neste caso estão entre os mais populosos do globo, como China e Índia

(ONU, 2014).

Esses movimentos pró-legalização na parte desenvolvida do globo influenciaram as manifestações pró-escolha pós-ditaduras na América do Sul. Muitas mulheres sul-americanas ficaram exiladas em países europeus durante os regimes autoritários da região, absorvendo assim essas ideias antes de regressarem aos países de origem, quando, então, começaram a se reorganizar como movimento mais coeso, formando organizações e grupos de pressão. Hoje, existem quatro casos na América Latina em que é permitido o aborto por vontade da mulher: Uruguai, Cuba, Distrito Federal do México e Guiana²⁸. Na maior parte dos países do subcontinente, no entanto, o aborto segue sendo proibido, com algumas poucas exceções estabelecidas por lei. Os casos mais comuns são: quando há risco de morte ou à saúde da mulher, quando a gravidez foi resultado de estupro ou quando o feto possui deficiências que impedem o seu desenvolvimento fora do útero materno. Até setembro de 2017, o Chile era o país mais conservador da América do Sul nesse ponto, ao criminalizar toda e qualquer interrupção de gravidez. Após grande mobilização popular, foi promulgada a lei que permite a realização do procedimento em três casos: risco de morte da mulher, inviabilidade do feto e gravidez causada por estupro. Essa modificação na regulação chilena do aborto está relacionada com a *pink tide*, ou “onda rosa”, nome dado à onda de partidos de esquerda e centro-esquerda que chegaram ao poder na América do Sul principalmente entre os anos de 1999 e 2011 (BULL, 2013). A *pink tide* permitiu um avanço dos movimentos sociais, dos direitos das minorias e das ideias progressistas que, em geral, estão mais associadas à justiça social e equidade. A aprovação do casamento entre pessoas do mesmo sexo em três países da região (Argentina, Brasil e Uruguai) insere-se nessa conjuntura, assim como a lei 18.987/2012 no Uruguai (AGUIAR; AROCENA, 2014).

No âmbito da disciplina Relações Internacionais, os estudos de gênero apenas ganharam fôlego a partir dos anos 1980, com o reconhecimento da emergência de novos atores na esfera internacional. Dentre as teorias pós-positivistas surgidas nessa época, o construtivismo, o pós-modernismo e as teorias críticas relacionam-se diretamente com as teorias feministas ao ressaltarem a relevância de aspectos subjetivos como identidade, símbolos, representações e discursos na explicação dos fenômenos internacionais. De fato, “quase todas as feministas que escrevem sobre relações internacionais usam o gênero em um sentido social-construtivista” (TICKNER, 1997, p. 614). Além disso, com o deslocamento do Estado como único ator possível nas relações internacionais, tornou-se possível a consideração de questões feministas dentro da área.

Dentre as principais vertentes feministas internacionais na atualidade, estão as correntes liberal, radical, socialista, pós-colonial, pós-estruturalista e pós-moderna. Para as feministas liberais, a maior barreira que impede a igualdade entre homens e mulheres é legal. Se as mulheres tivessem

os mesmos direitos individuais dos homens, a opressão não mais existiria. Elas compartilham de alguns pressupostos positivistas, não acreditando ser necessária uma crítica profunda às teorias mais tradicionais e afirmando que somente uma adição das mulheres à sua epistemologia seria suficiente para corrigi-las. As radicais opõem-se a esse pensamento, considerando que o sistema de opressão que diferenciou homens e mulheres é muito antigo e permeou diversas instituições da sociedade ao longo do tempo, não somente na área legal. As radicais também buscam a diferenciação entre masculino e feminino, ao contrário das liberais, que defendem a igualdade, e buscam valorizar as características e valores considerados femininos (MONTE, 2013).

Para o feminismo socialista, o controle dos homens sobre o trabalho feminino, em especial o reprodutivo, seria a principal fonte do sistema que oprime as mulheres. É a desvalorização e a não remuneração devida do trabalho reprodutivo realizado pelas mulheres que permite a organização do sistema capitalista atual. As pós-estruturalistas, pós-coloniais e pós-modernas opõem-se à ideia de que as fontes de opressão possam ser consideradas fixas, defendendo sua dinamicidade e complexidade. As pós-estruturalistas acreditam que as relações sociais se encontram em constante transformação, não sendo adequado encaixá-la em estruturas imutáveis. As pós-coloniais criticam principalmente o ponto de vista tradicional de outros feminismos, como o liberal ou o socialista, atentando às diferenças de experiência e vivência de cada mulher, que não podem ser categorizadas sob uma única lente analítica. As pós-modernas criticam a própria ideia de gênero, rejeitando a ideia de que “mulher” ou “gênero” poderiam ser consideradas categorias homogêneas. Segundo esta corrente feminista, “a delimitação das nossas experiências pelo gênero simplifica a identidade de indivíduos complexos, servindo à produção de interpretações usadas para organizar a sociedade hierarquicamente” (MONTE, 2013, p. 75).

O presente trabalho relaciona-se com as três últimas correntes citadas (as correntes pós), no sentido de que busca ressaltar a complexidade da situação das mulheres e considera causas múltiplas para as limitações dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Com base nesse enquadramento, podem-se elencar como possíveis determinantes para a despenalização do aborto no Uruguai os seguintes fatores: o movimento feminista internacional, o regime de proteção dos direitos da mulher estabelecido a partir da ONU e a onda rosa na América Latina. Com efeito, a partir da luta histórica pelos direitos humanos das mulheres, pode-se notar um movimento de grande escala internacional em direção a uma maior liberalização da prática do aborto. No subcontinente latino-americano, o maior espaço conferido aos movimentos sociais e às demandas das minorias nas últimas décadas contribuiu para uma maior permeabilidade de suas demandas junto aos órgãos estatais. A aprovação da lei de despenalização do aborto no Uruguai faz parte dessa mudança sistêmica: do padrão proibitivo da prática do aborto no século XIX para um padrão mais liberal, que começa a surgir com

mais força da metade para o final do século XX, estendendo-se ao século XXI. Na próxima seção serão abordadas as particularidades da construção política uruguaia, que agrega outros determinantes para este resultado institucional.

3. O CONTEXTO POLÍTICO E SOCIAL URUGUAIO

O Uruguai, considerado um “amortecedor” entre os dois gigantes Brasil e Argentina, também conta com características “amortecedoras” dentro de sua própria sociedade (AZÚA, 1984)¹. Há uma ideia comumente aceita de que no Uruguai os conflitos sociais e políticos não “explodem”, sendo que toda tensão seria resolvida por meios não catastróficos: acordos, por exemplo. Ao relembrar alguns momentos conflituosos, como o extermínio dos indígenas, as guerras civis e a desigualdade, Azúa conclui que não se pode dizer que a sociedade uruguaia não teve tensões, ou que foram muito leves, mas sim que não é habituada a tensões extremas. Também reconhecendo que qualquer processo de conhecimento passa por comparações, afirma que, muitas vezes, o que importa não é saber se certos fatos ocorrem – conflitos, por exemplo – mas em que medida. E que muitas vezes “o decisivo pode não ser o ‘sim’ ou ‘não’, o ‘soma-zero’, mas sim o ‘mais’ e o ‘menos’” (AZÚA, 1984, p. 13).

Um primeiro apontamento a ser feito sobre a história uruguaia é o de que a metrópole espanhola demorou muito tempo para demonstrar real interesse pelo território hoje identificado como Uruguai. Os europeus não tinham, até o início do século XVII, nenhum interesse específico naquelas terras, que não contavam com riquezas minerais, solo fértil para plantações, nem massas indígenas – já exterminadas – que se submetessem à servidão. Tal fato começou a mudar quando o gado foi introduzido, o que anos depois seria um dos principais produtos da economia do país. A partir desse momento, começaram a ser produzidos alguns dos elementos que formam o imaginário do uruguaio pré-moderno: o *gaucha*, o caudilho e as lideranças tradicionais. Montevideu somente foi fundada em 1726. O interesse da Coroa espanhola em enviar famílias da Espanha e de Buenos Aires para essa área somente começou após a fundação de Colônia, a oeste da região, por Portugal. Assim, Montevideu, antes porto, surgiu como um meio de frear o avanço português naquele território, pela rivalidade militar entre os dois países, e não por uma vontade genuína de habitar aquele local.

A “implantação colonial débil e tardia” (AZÚA, 1984, p. 17) em território uruguaio implica

¹ A ideia de “Estado amortecedor” faz referência à criação do Estado nacional uruguaio, apoiada por Portugal e Inglaterra, com a finalidade de aplacar conflitos entre Brasil e Argentina, além de facilitar a abertura internacional da região do Rio da Prata.

também na fraca dominação da Igreja Católica e do Exército. Essas duas grandes marcas coloniais demoraram a se estabelecer no país e, mesmo quando estiveram presentes, não chegaram a ser tão dominantes como em outros países da região. O autor afirma ainda que a imposição social dos setores mais elevados da sociedade foi também menor do que em quase todas as outras regiões do Império Hispânico. Ou seja, apesar de haver uma diferenciação entre classes, a hierarquização, todavia existente, não era, desde o início da povoação do território, tão grande quanto nos países vizinhos. Teve influência nessa questão a relativamente baixa quantidade de escravos que, quando existiam, realizavam serviços domésticos. Outro fator, na visão de Azúa, era a configuração da população rural: os *gauchos* já citados. A Coroa não tinha instrumentos efetivos de controle para organizar, repreender ou dominar essas pessoas e, assim, elas eram formalmente livres.

Também é interessante notar que o Uruguai tem uma organização partidária precoce. Os partidos políticos do país remontam ao período anterior à independência, posto que era ao integrar os “bandos” (blanco ou colorado) que os *gauchos* eram protegidos e disputavam o poder na região. Com o passar do tempo, ambos os grupos se institucionalizaram, deixando de ser inimigos para se converterem em adversários políticos, com operações concertadas e esquemas de concessões para governarem em conjunto, independente de qual dos partidos estivesse no poder. O Uruguai era considerado, assim, uma “partidocracia de consenso” (CHASQUETTI; BUQUET, 2004). A presença de partidos políticos estáveis é um dos determinantes da tradição democrática uruguaia, que começou a ser delineada na Constituição de 1918 a partir da consolidação das características do sistema eleitoral, com uma série de garantias fundamentais aos cidadãos (CHASQUETTI; BUQUET, 2004).

Outro momento de grande importância para a formação da sociedade uruguaia, que também marca o início de sua tradição vanguardista no continente, foi o governo de José Batlle y Ordoñez (AGUIAR; AROCENA, 2014), presidente entre 1903 e 1907 e entre 1911 e 1915. Os autores comparam o início do século XXI, quando o Uruguai aprovou, durante o governo Mujica, três leis consideradas de vanguarda – a despenalização do aborto, o casamento entre pessoas do mesmo sexo e a regulamentação do uso recreativo da maconha – ao governo battlista, igualmente acusado, na época, de socialista e de estar transformando o Uruguai em um laboratório social. Algumas das medidas tomadas no início do século XX foram a possibilidade de divórcio por mútuo consentimento (1907), a secularização total da educação (1909) (BARRÁN; NAHUM, 1981), a proibição da exposição de objetos religiosos em hospitais e asilos públicos (1905-06), a abolição da pena de morte (1907), o divórcio por vontade única da mulher (1913), a retirada do representante diplomático do Vaticano (1913), a legislação trabalhista, incluindo a jornada diária máxima de oito horas (1915) e a previsão de possibilidade do voto feminino na Constituição de 1918 (FREGA,

2008). Johnson *et al* (2011) destacam que Batlle desenvolveu uma política “capaz de ser mais moderna que sua própria sociedade” (JOHNSON et al, 2011, p. 229, tradução nossa).

Esse período consolidou a separação entre Igreja e Estado, marcando uma grande diferença para com a maior parte dos outros países latino-americanos. Celiberti³⁰ destaca, em sua fala, que a secularização seria a principal diferença entre o Uruguai e seus países vizinhos, como o Brasil, onde a Igreja ainda possui grande influência na vida das pessoas. Esse foi, segundo ela, um dos principais determinantes para que a lei 18.987 pudesse ser aprovada no país:

[...] me parece que o fator ideológico, em relação à secularização da população, esse para mim é o elemento central. É o fato de que às mulheres não importa que o padre lhes diga que estão em pecado mortal. E isso supõe uma distância, uma secularização dos preceitos que um credo impõe às pessoas. Parece-me que quando falamos de secularização, é a tomada de distância desses preceitos. Eu decido, há um processo de individualização. Eu tomo a responsabilidade e decido, porque isto é melhor para a minha vida e ninguém tem de intervir. Essa é a particularidade do Uruguai.

Gerardo Caetano analisa a cultura política uruguaia a partir de sua história, encontrando nas reformas battlistas do início do século XX as raízes que até hoje sustentam o senso forte de cidadania dos uruguaios, bem como sua relação íntima com a política. O autor chama o resultado desse processo de “imaginário integrador” (CAETANO, 2010, p. 163). Destacam-se alguns princípios norteadores da construção e consolidação desse imaginário, que, apesar de já existirem em momentos anteriores, passaram a ser articulados em um mesmo corpo de significados coletivos a partir do início do século XX:

Certa estatização da ideia do “público” e o estabelecimento de uma relação de primazia do “público” sobre o “privado”; um matiz democrático-pluralista de base estatista e partidocêntrica; uma reivindicação do caminho reformista, que se sobrepunha simbolicamente à antinomia conservação-revolução; a primazia do “mundo urbano”, com todas as suas múltiplas implicações; o cosmopolitismo de perfil eurocêntrico, o culto à “excepcionalidade uruguaia” no concerto internacional e fundamentalmente dentro da América Latina; a exaltação do legalismo, entendido como o respeito irrestrito às regras do jogo (conteúdo e forma do consenso cidadão); o tom otimista da convivência; o destaque dos valores de segurança e integração social, cimentados em uma forte propensão à ideia de “fusão de culturas e sentimentos”, entre outros (CAETANO, 2010, p.163, tradução nossa).

Apesar de o Uruguai ser “seguramente o país que mais tempo viveu sob regimes democráticos na América Latina” (CHASQUETTI; BUQUET, 2004, p. 222, tradução nossa), o país sofreu duas rupturas institucionais durante o século XX. A primeira ocorreu em 1933, com um golpe civil. Entretanto, a falta de legitimidade dos dois governos eleitos durante esse período, em 1934 e

1938, logo levou a uma reforma constitucional, em 1942, e ao retorno da democracia. Já o segundo momento de ruptura ocorreu com o golpe de Estado de 1973, que resultaria em uma ditadura cívico-militar, como as que ocorreram em vários outros países da América do Sul, e durou até 1984. Em todo o século XX, somente durante esses onze anos de ditadura militar os governantes uruguaios não foram eleitos pelo povo e os partidos políticos não estavam à frente do país.

Essa tradição democrática do Uruguai encontra respaldo na atualidade do país. Conforme relatório da Unidade de Inteligência da revista *The Economist*, o Democracy Index de 2016, o país é o único da América Latina a ser considerado uma “democracia completa” (DEMOCRACY INDEX, 2017, p. 7). As categorias utilizadas para classificação dos países em “democracias completas”, “democracias imperfeitas”, “regimes híbridos” e “autoritários” foram: processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades civis. Somente 19 países – mesmo número da posição uruguaia no ranking – foram considerados democracias completas, o equivalente a 11,4% dos países do globo. 34,1% foram analisados como democracias imperfeitas, 24% como regimes híbridos e 30,5% como regimes autoritários. Ademais, o Uruguai é um dos países latino-americanos cuja população mais acredita no regime democrático, atrás somente da Venezuela e Argentina, com 14 pontos percentuais acima da média regional, que se encontra em 54%. Para efeitos de comparação, temos o apoio de 31% da população guatemalteca, a menor taxa do subcontinente, e a preferência à democracia de somente 32% dos brasileiros (LATINOBARÔMETRO, 2016).

Tratando-se especificamente da relação dos uruguaios com os partidos políticos, percebe-se que a maior parte dos uruguaios segue tendo uma preferência partidária definida. Mesmo em instâncias de participação direta, como plebiscitos e referendos, percebe-se influência das declarações dos partidos no voto dos cidadãos uruguaios (CHASQUETTI; BUQUET, 2004). A relação de proximidade entre os cidadãos e os partidos políticos no país pode ser melhor visualizada na resposta à pergunta “Você se sente mais próximo a algum partido político do que aos outros?”. No caso uruguaio, 72% da população respondeu afirmativamente a esta pergunta, a maior taxa da região. A segunda maior cifra, de 60%, corresponde a Honduras. No Brasil, detentor da menor porcentagem, apenas 23% dos cidadãos sentem-se desse modo. A média geral da América Latina para este indicador foi de 40% (LATINOBARÔMETRO, 2016).

Em termos de secularização, a diferença entre a população uruguaia e seus vizinhos destaca-se novamente. Os uruguaios são os que mais tendem a separar religião e política no subcontinente latino-americano: 75% dos uruguaios acreditam que o governo não deve promover valores religiosos e 71% creem que líderes religiosos não devem ter influência política. Para efeitos de comparação, 63% dos brasileiros tiveram a mesma percepção quanto à primeira questão, e somente

42% concordaram com a maioria uruguaia quanto à segunda (PEW RESEARCH CENTER, 2014). Ainda assim, 42% dos cidadãos do país são católicos, segundo pesquisa do Pew Research Center. Pode parecer um número expressivo, mas, ao compararmos com as cifras regionais, percebemos ser o mais baixo. No outro extremo se encontra o Paraguai, onde 89% da população é católica. O Uruguai também é o país da região com maior número percentual de pessoas sem religião, ateias ou agnósticas: 37%. Em nenhum outro país da América Latina esse número supera os 18% da população (PEW RESEARCH CENTER, 2014).

Por fim, apresentam-se alguns dados acerca da opinião pública uruguaia em temas da agenda feminista e progressista. Quando perguntados se apoiam o casamento entre pessoas do mesmo sexo, 75% dos uruguaios entre 18 e 34 anos e 56% dos maiores de 35 anos responderam favoravelmente. Para efeitos de comparação, no Brasil somente 56% da população jovem e 37% da população a partir dos 35 anos apoia essa causa. Tratando especificamente do apoio à legalização do aborto, percebe-se que o Uruguai é o único país da América Latina cuja maior parte dos cidadãos apoia a legalização do ato. Os católicos uruguaios também se diferenciam dos católicos do restante da região: somente 44% acreditam que o aborto deveria ser ilegal em todos ou na maior parte dos casos, enquanto em todos os outros países da América Latina no mínimo metade dos católicos se opõem ao aborto legal. O Uruguai também é o único país do continente em que menos da metade dos indivíduos acreditam ser moralmente errado abortar (PEW RESEARCH CENTER, 2014). Sobre as questões se é moralmente errado utilizar métodos contraceptivos e se a esposa deve obediência ao seu marido, observa-se, em ambos os casos, que não só a população uruguaia é a que menos concorda com tais afirmações, mas também que mesmo os religiosos uruguaios são menos conservadores do que os religiosos dos demais países do subcontinente.

O processo de construção do Estado nacional uruguaio demonstra especificidades relevantes em comparação com sua vizinhança. Esse contexto leva a outros dois possíveis determinantes para a atual legislação que despenaliza o aborto: a cultura democrática e a secularização. A democracia é um regime que garante a liberdade de expressão, oportuniza o debate e permite que os mais distintos grupos sociais participem do processo de criação de leis e políticas públicas de maneira direta – por meio de representantes no Legislativo e Executivo – ou indireta – manifestações, protestos, militância, controle dos agentes públicos pela mídia, entre outros. De outra parte, a secularização “refere-se ao declínio da religião na sociedade moderna e à perda de sua influência e de seu papel central e integrador. O processo de secularização relaciona-se com o enfraquecimento dos comportamentos e práticas religiosas” (RANQUETAT, 2008, p. 11). Já a laicidade refere-se à separação entre Estado e religião, entre crenças pessoais e esfera pública. Ambos os componentes vem se construindo na sociedade uruguaia desde a época colonial. Para a questão do aborto, tanto a

secularização quanto a laicidade dentro de um país são relevantes, posto que alguns dos principais argumentos contra a prática têm origem religiosa. No entanto, a estrita separação entre Igreja e Estado não é suficiente para que políticas de aborto mais liberais sejam aprovadas. A grande diferença encontra-se na sociedade: a religiosidade individual dos cidadãos e a relação entre sua cultura e os valores religiosos (MINKENBERG, 2002). No Uruguai, esse processo permitiu o surgimento de uma posição de vanguarda na proteção dos direitos civis na América Latina, o que gerou uma inércia institucional no sentido do aprofundamento gradual das garantias institucionais entre os governos de ambos os Pepes: Pepe Batlle, no início do século XX, e Pepe Mujica, no início do século XXI. A próxima seção abordará o processo histórico específico da despenalização do aborto que culminou neste último governo.

4. O PERCURSO DA REGULAÇÃO DO ABORTO NO URUGUAI

Nas seções anteriores, foram identificadas cinco variáveis que podem auxiliar na explicação sobre o relativo pioneirismo uruguaio na despenalização do aborto na América do Sul: o movimento feminista internacional, o regime onusiano de proteção dos direitos da mulher, a onda rosa na América Latina, a longa tradição democrática uruguaia e a formação de uma sociedade relativamente secular, em comparação com os vizinhos. Esses elementos podem ter permitido fortalecer movimentos e setores sociais que trabalhavam pela legalização e canalizar essas demandas pelas vias institucionais. Nesta parte, busca-se verificar em que medida essas variáveis estiveram presentes nos eventos que levaram à aprovação da nova legislação uruguaia sobre o aborto em 2012. Registra-se, de início, a presença anterior de outros projetos de lei similares, que pavimentaram o caminho para a lei atualmente vigente.

Desde a década de 1930, sete outros projetos de lei haviam tramitado no Parlamento com a intenção de despenalizar o aborto, nos anos de 1934, 1978, 1985, 1993, 1998, 2002 e 2006. Somente o projeto de 1934 teve sucesso, por um período de quatro anos, após os quais o ato foi novamente criminalizado (URUGUAY, 2011). Barrán relaciona a despenalização do aborto com a modificação geral que o Uruguai passava desde o final do século XIX, de modernização e mudança de sensibilidade de sua população (BARRÁN, 1995). A prática do aborto na época foi vista inclusive como uma forma de “rebeldia” das mulheres contra a obrigatoriedade de ser mãe. O autor destaca, ainda, o extremismo de tal medida, de cunho liberal, que faz com que o Uruguai, naquele momento, se tornasse um dos primeiros países do globo a despenalizar o ato, mesmo se localizando em um dos continentes mais católicos. Outros pioneiros mundiais foram a URSS, em 1920, e a Catalunha, em 1936, durante a Guerra Civil (SAPRIZA, 2011).

Observa-se, portanto, que desde a década de 1930 o tema do aborto já era tratado na esfera política uruguaia, deixando de ser assunto estritamente privado. No entanto, nessa época não havia relação direta do tema com os direitos humanos. Apesar da existência de outros métodos contraceptivos, como a “tabelinha” ou o coito interrompido, o aborto era o principal regulador de nascimentos. Portanto, durante esse primeiro período de despenalização, o Estado tinha o objetivo de reduzir as taxas de natalidade e mesmo um objetivo eugênico. Não havia em sua decisão o propósito de assegurar os direitos das mulheres. Inclusive, o Estado nem mesmo providenciou às mulheres da época a estrutura necessária para a prática, limitando-se a despenalizá-la (FERRARI, 2015). Ainda assim, a lei de despenalização ficou vigente por muito pouco tempo: em 1938, com a redação de um novo Código Penal – vigente até os dias de hoje –, o aborto tornou-se um ato criminoso novamente. Segundo Rocha, Rostagnol e Gutiérrez, com o avançar do século XX, a prática do aborto tornou-se mais secreta e restrita, apesar de poucas vezes resultar em consequências judiciais. Para as autoras, o contexto cultural uruguaio era de “condenação, tolerância e negação para o aborto voluntário” (ROCHA; ROSTAGNOL; GUTIÉRREZ, 2009, p. 225, tradução nossa), e é neste contexto em que foram realizados os debates parlamentares acerca dos projetos de lei que buscaram despenalizar ou legalizar o aborto nos séculos XX e XXI.

O projeto de 1978, proposto em plena ditadura uruguaia, previa a possibilidade de aborto por vontade da mulher nas doze primeiras semanas de gestação. Criado por membros dos Ministérios da Justiça e do Interior, o projeto foi descartado pelos militares. O primeiro projeto apresentado durante a redemocratização, em 1985, foi o mais amplo de todos, prevendo a despenalização total do aborto, sem restrições. A única condição era o consentimento da mulher. Apresentado por deputados do Partido Colorado, que acabara de retomar o poder no país, o projeto não chegou a ser debatido no Congresso. Em 1993, foi apresentado um projeto que despenalizaria o aborto realizado até a 12ª semana de gestação. Esse projeto foi aprovado por unanimidade na Comissão de Bioética da Câmara dos Deputados, mas, assim como os anteriores, não chegou a ser discutido no Plenário da Câmara. Um grande diferencial deste projeto é que ele foi assinado por legisladores dos quatro partidos que tinham representação parlamentar na época: Frente Amplio, Partido Colorado, Partido Nacional e Partido por el Gobierno del Pueblo. É interessante notar que entre as propostas de despenalização de 1985 e 1993 houve outro projeto, apresentado por Díaz Maynard, do Partido por el Gobierno del Pueblo, que buscava modificar a lei que penaliza o aborto no país de modo diferente: seu projeto buscava retirar as atenuantes previstas nos casos em que o aborto é praticado sem consentimento da mulher por razões econômicas ou se a gestação é fruto de estupro. O projeto também não chegou a ser discutido em Plenário (JOHNSON, 2011; ROCHA; ROSTAGNOL; GUTIÉRREZ, 2009).

O Frente Amplio apresentou um novo projeto em 1998, muito parecido com o de 1993, que também não chegou a ser discutido. Em 2001, houve um aumento nas mortes de gestantes por complicações pós-aborto. Com esses dados e sob pressão social, a bancada feminina no Congresso, articulada com a Comissão Especial de Gênero e Equidade, conseguiu o desarquivamento dos projetos anteriores, e que estes fossem enviados à Comissão de Saúde Pública. Em setembro de 2002, esta Comissão decidiu elaborar um novo projeto, com base nos anteriormente apresentados e nas demandas da população e organizações feministas. Assim, o projeto também incluiu a incorporação da educação sexual nas escolas do país e garante o acesso a meios contraceptivos. O projeto chega a ser aprovado na Câmara dos Deputados, mas foi rejeitado um ano e meio depois no Senado.

Um grande ator que passa a ser mais ativo nesse período e a se posicionar mais fortemente, demonstrando apoio às mulheres que decidem abortar, é a comunidade médica. Conforme Rocha, Rostagnol e Gutiérrez,

a preocupação dos médicos convertida em ação teve três consequências nos anos seguintes: a primeira, colocou os médicos como atores-chave nas demandas pela legalização do aborto; em segundo lugar, permitiu que se desenvolvessem políticas públicas que atendessem o aborto inseguro, tensionando a lei vigente; finalmente, e como consequência do ponto anterior, permitiu falar de aborto em contextos cotidianos, ou seja, as mulheres passam a poder manifestar aos seus ginecologistas a intenção de abortar, sem que isto tenha consequências legais para elas. Em 2004, uma vez fracassada a tentativa de legalização do aborto, o Ministério de Saúde Pública aprova a ordenança que abrange a atenção pré e pós-aborto. O protocolo permite diminuir a possibilidade de morbimortalidade. Por sua vez, a difusão do misoprostol para provocar abortos também tem diminuído as complicações sérias pós-aborto. É um paradoxo que logo após a reafirmação da penalização do aborto (após votação contrária ao projeto de lei), tenha se implementado uma normativa que ajuda as mulheres a abortar em melhores condições e que reafirma a confidencialidade da usuária (ROCHA; ROSTAGNOL; GUTIÉRREZ, 2009, p. 226, tradução nossa).

Assim, a luta pela despenalização do aborto ganhou um importante aliado, que prosseguiria colaborando para a maior visibilidade do tema na sociedade uruguaia. O ano de 2007 foi emblemático nesse sentido. Após a denúncia de um médico, uma mulher foi processada pelo crime de aborto, e, após a pressão da sociedade organizada, em especial do grupo “Cidadãos e Cidadãs”, a corporação médica emitiu uma declaração atestando que o sigilo médico não é uma opção, mas sim uma obrigação. Com esta declaração, as mulheres em situação de aborto passaram a estar mais protegidas, pois médicos que as atendessem em um período de pré ou pós-aborto não poderiam mais denunciá-las. Portanto, com a ação da comunidade médica, a disseminação de informações e a segurança das mulheres que decidiam por abortar ficava gradativamente maior, mesmo antes da efetiva despenalização do ato (ROCHA; ROSTAGNOL; GUTIÉRREZ, 2009; GONZAGA; ARAS, 2011).

Anteriormente, o Ministério de Saúde Pública já tinha começado a posicionar-se fortemente contra o aborto inseguro, tratando-o como um problema de saúde pública. Desde a década de 1990, criavam-se comissões especiais no seio do Ministério para tratar do assunto e aprovavam-se normativas e decretos facilitando o acesso ao aborto seguro (JOHNSON *et al*, 2011). Um exemplo é o decreto 396/2004, que prevê cuidados pré e pós-aborto no âmbito do sistema de saúde e foi motivado principalmente pelos altos índices de mortalidade materna. Com essa decisão, as mulheres passaram a ser informadas sobre formas de realizar o aborto seguro, sendo o Misoprostol apresentado como possibilidade por alguns médicos. Entretanto, como o aborto prosseguia ilegal, ainda era realizado na clandestinidade. Ainda assim, o decreto trouxe uma mudança na percepção que a própria sociedade e as mulheres têm da prática do aborto, ao ser tratado como questão de saúde pública.

Nos anos 2000, um elemento conjuntural fortaleceu essa demanda: o crescimento do partido Frente Amplio e do número de legisladores de esquerda. Isso possibilitou que um outro projeto, chamado “Defensa del derecho a la salud sexual e reproductiva”, fosse aprovado em ambas as casas legislativas, em 2008. Depois transformado em lei, o projeto inicialmente continha cláusulas que despenalizavam o aborto no Uruguai. No entanto, tais cláusulas foram barradas na última etapa de aprovação, vetadas pelo então presidente – médico – Tabaré Vazquez, mesmo se as pesquisas de opinião realizadas na época demonstravam que 63% da população era favorável à aprovação do projeto de lei na íntegra (ROCHA; ROSTAGNOL; GUTIÉRREZ, 2009). Após o veto, iniciou-se uma campanha, organizada pela organização não-governamental (ONG) Mujer y Salud Uruguay (MYSU), buscando a legalização do aborto no país: Aborto legal - Uruguay: Son tus derechos, hacelos valer! O logotipo mostrava uma mão laranja segurando uma flor. A partir desse momento, a mão laranja tornou-se símbolo da luta, acompanhando as ações das organizações sociais até a aprovação, em 2012, do novo e último projeto de lei aqui relatado (MOREIRA; LAJTMAN, 2017). Além da MYSU, outras organizações e coletivos feministas já estavam engajadas há anos nesse processo, como Cotidiano Mujer e Mujeres en el Horno. Lilián Celiberti, fundadora do Cotidiano Mujer, conta sobre sua experiência como militante da causa feminista, sobre a criação da organização e como o tema “aborto” surgiu dentre suas principais pautas:

Eu saí da prisão no ano 83, 1983 [...] e então saí e comecei a pensar, queria fazer algo em relação, algo feminista, e então comecei a fazer contatos, falar com pessoas, até que formamos este grupo, em particular com uma amiga italiana, e, bom, não terminou até agora, estamos há 32 anos trabalhando, completamos oficialmente, comemoramos no ano passado os 30 anos. Institucionalmente fixamos em 1985, o dia em que saiu a primeira revista [...]. Seria interessante ver o caminho que fizemos com o tema do aborto porque está presente desde o primeiro número da revista. Desde 85. Nós, em 89, decidimos como Cotidiano lançar uma campanha pela legalização do aborto, e publicamos um livro [...] que se chamava “yo aborto, tu abortas, todos callamos”. Foi como o pronunciamento público, porque nesse momento muitas organizações tinham postura a favor, mas não se

pronunciavam publicamente porque era estigmatizante. Então assim foi, junto com o nascimento do grupo, também de alguma maneira foi colocada o tema. Porque é um tema que une muito as premissas feministas, o direito a decidir, em sermos sujeitos dos nossos próprios corpos, considerando o corpo como território próprio das mulheres, e, portanto, a escolha ou não da maternidade, que é uma questão de liberdade básica. Da mesma maneira, anos depois também tivemos uma coisa que dizia, imagina que te obrigassem.... Que a maternidade fosse uma obrigação, ou seja, que todas as mulheres tivessem a obrigação de ser mães. Ou que te proibissem, ao contrário, que te proibissem de ser mãe. De alguma maneira, o tema do aborto também tem a ver, que te impõe ser mãe quando não decidiste, ou não queres, ou não podes.

Além das organizações feministas, os demais movimentos progressistas foram importantes para as mudanças no tratamento do aborto no país (AGUIAR; AROCENA, 2014). O modo como as diferentes organizações se associaram foi essencial para que suas demandas fossem atendidas pelo poder público. Como resultado, tem-se a aprovação não somente da regulação do aborto, mas igualmente de outras leis consideradas vanguardistas aprovadas no mesmo período, como a autorização estatal para casamento entre pessoas do mesmo sexo (2013) e a despenalização do uso recreativo da maconha (2013). Wood *et al* também mencionam o apoio recebido pelos sindicatos e universidades do país. A aliança entre as organizações feministas e os sindicatos levou ao Sindicato Nacional dos Trabalhadores a aprovar uma resolução em seu Congresso Nacional de 2001, apoiando a legalização do aborto no país. A disseminação do conhecimento e os movimentos realizados dentro dos meios universitários do país levaram, em 2008, à declaração institucional da Universidad de la República em apoio à causa (WOOD *et al*, 2016).

Entretanto, foi apenas com a troca de chefes de Estado no Uruguai, em 2010, mantendo o Frente Amplio no poder, que se organizou definitivamente a janela de oportunidade para a aprovação da lei 18.987/2012 (ROSTAGNOL, 2016). A ascensão do Frente Amplio e seu compromisso, feito durante sua campanha eleitoral, de despenalizar o aborto no país, foram um elemento central na aprovação da nova lei. Observa-se que os dois projetos apresentados desde a ascensão do Frente Amplio, em 2005, foram aprovados no Parlamento. A diferença entre eles foi a figura presidencial: o primeiro projeto foi vetado parcialmente por Tabaré Vázquez, impedindo assim a despenalização, enquanto o segundo foi acolhido em sua totalidade por José Pepe Mujica. Ainda assim, Mujica não foi um defensor da lei, mantendo uma postura neutra: nem impediu sua aprovação, nem colaborou com ela. Somente não a vetou, como prometeu que faria, mantendo-se fiel aos ideais de seu partido.

A lei atual permite a interrupção voluntária da gravidez, se seguidos todos os procedimentos previstos, até as doze semanas de gestão, sendo que o prazo é estendido para quatorze semanas se a gravidez resultou de um estupro. Para que seja contemplada pela lei, a mulher deverá marcar e comparecer a uma consulta médica em uma instituição do Sistema Nacional Integrado de Saúde

dentro do prazo estabelecido, expondo para o(a) médico(a) os motivos que a levaram à tomada de decisão. O profissional marcará para o mesmo dia ou para o dia seguinte uma consulta com uma equipe interdisciplinar, de no mínimo três integrantes, sendo obrigatória a presença de um representante da área ginecológica, outro da área da saúde psíquica e os demais da área social. Os profissionais deverão orientar a mulher acerca da lei 18.987, de alternativas ao aborto e devem trazer informações suficientes para garantir que a mulher tome uma decisão consciente e responsável. Após esta consulta, a mulher terá um período de reflexão mínimo de cinco dias, após os quais deverá ratificar sua decisão ante o profissional da área ginecológica, que então deverá marcar o procedimento (URUGUAY, 2012).

O projeto de lei inicial, apresentado em junho de 2011 no Senado, sofreu inúmeras modificações até a aprovação da lei nº 18.987. O projeto inicialmente previa a legalização do aborto, com a derrogação dos artigos 325, 325 bis e 328 do Código Penal uruguaio, que criminalizam o ato, além de garantir a total autonomia da mulher durante o processo e instituir a obrigatoriedade de que todos os serviços de assistência médica, públicos ou privados, habilitados pelo Ministério da Saúde, oferecessem o serviço. Do modo como foi promulgada, a lei não legaliza o aborto no país, posto que a realização do procedimento continua sendo um crime previsto no Código Penal. Isso significa que, se a mulher que deseja realizar uma interrupção de sua gravidez não seguir todos os prazos e regras estabelecidos na lei 18.987, ela ainda pode ser presa, bem como a pessoa que lhe ajude a realizar o procedimento (URUGUAY, 2011). No entanto, os processos pelo crime do aborto já eram baixos mesmo antes da lei de despenalização ser aprovada. Entre 2000 e 2001, estima-se que apenas 0,04% dos cerca de 33 mil abortos anuais geraram processos. A tendência é de que, com a lei 18.987, os números caíam ainda mais (ROCHA; ROSTAGNOL; GUTIÉRREZ, 2009). Apesar das críticas ao projeto aprovado, distinto do inicial e do pretendido pelo movimento feminista uruguaio, a aprovação da lei foi muito celebrada, posto que foi o auge de um longo histórico de lutas que envolveu inúmeros atores, nacionais e internacionais.

A análise do processo político-institucional diretamente vinculado à aprovação da despenalização do aborto no Uruguai confirmou todas as variáveis apontadas pela revisão bibliográfica das seções anteriores. Fatores internacionais, como o movimento feminista e o regime de proteção aos direitos da mulher, somaram-se à cultura democrática uruguaia na organização de diversos grupos nacionais que militam por esses direitos. O secularismo da sociedade uruguaia permitiu uma alta taxa de apoio popular à legalização do aborto, estimulando os legisladores a não frear as mudanças na legislação. Esse processo ganhou fôlego com chegada ao poder no Uruguai do Frente Amplio, na conjuntura da onda rosa na América Latina de governos progressistas. Nesse contexto, uma liderança política – o presidente José Mujica – fez a diferença para o resultado

institucional, em conjunto com sua maioria parlamentar. Futuras pesquisas comparativas com outros países sul-americanos poderão especificar com mais acuidade as diferenças uruguaias com relação aos seus vizinhos. Preliminarmente, pode-se apontar que vários dos determinantes acima estiveram ou estão também presentes em outros países da região, como a sociedade civil organizada, a influência dos debates internacionais e os governos de esquerda. Assim, é possível que a menor influência social dos atores e valores religiosos, bem como a radicalização da democracia com a tolerância e o respeito às diferenças, sejam os fatores mais fortes para explicar a especificidade do Uruguai no tratamento do aborto e na garantia dos direitos da mulher na América do Sul.

5. OS LIMITES DA NOVA LEGISLAÇÃO

Apesar da lei sobre o aborto consistir em um avanço nos direitos sexuais e reprodutivos das uruguaias, existem críticas feministas ao seu texto e aplicação. A modificação no projeto de lei original foi necessária para que ele fosse aprovado na Câmara dos Deputados. Após a votação positiva no Senado, o Frente Amplio percebeu que não conseguiria a quantidade de votos requerida na Câmara para que o projeto alcançasse a aprovação, pois um membro frenteamplista se recusava a votar com o partido. Durante o processo de negociações, o deputado Iván Posada, de um partido pequeno, o Demócrata Cristiano, aceitou votar com o Frente Amplio com a condição de que o texto fosse alterado, em seus termos. Essas alterações são alvo da maior parte das críticas na atualidade, “anulando a ênfase original nos direitos das mulheres e impondo inúmeras restrições de acesso aos serviços de aborto” (WOOD *et al*, p. 103, tradução nossa). O projeto modificado foi então aprovado, por 50 votos a 49. Assim,

a reforma uruguaia mostra que, mesmo na América Latina, o aborto pode ser discutido politicamente sem custo eleitoral para os partidos que o promovem. Por outro lado, a prevalecente racionalidade de saúde pública e das condicionalidades, implantadas na lei durante o processo de negociação, resultou em uma lei que não pode ser interpretada como um reconhecimento completo dos direitos das mulheres, mas sim como uma abordagem protecionista modificada que circunscreve a autonomia das mulheres (WOOD *et al*, 2016, p. 102, tradução nossa).

Um dos pontos criticados no texto da lei é a retórica em favor dos valores da maternidade e da vida, explícita já em seu parágrafo introdutório, que parece colocar estes princípios como superiores a outros, como, por exemplo, o da livre escolha da mulher. Outro questionamento é o de que, mesmo em caso de estupro, a mulher somente pode abortar até a 14ª semana gestacional: a partir desse momento, a realização do aborto prossegue criminosa. Uma das questões mais importantes levantadas pelas feministas é que o aborto continua sendo um crime, previsto no Código

Penal, no país. Ou seja, a não ser que a mulher passe por todas as etapas e obedeça a todos os prazos estabelecidos em lei, ela ainda pode ser processada pelo delito de aborto. Inclusive, três mulheres uruguaias foram processadas e duas delas foram presas, em 2015, por este crime (WOOD *et al*, 2016).

A ONG Mujer y Salud en Uruguay, em seu Informe 2010-2014, questiona o processo requerido pela lei, em que diferentes profissionais interferem no processo decisório da mulher, ao afirmar que “o propósito que busca conseguir que as mulheres desistam de abortar estaria fragilizando a autonomia de decisão e gerando uma forma de obstaculizar o acesso ao serviço” (MYSU, 2014, p. 29, tradução nossa). A crítica nesse caso é que a lei estaria tratando a mulher como se não fosse capaz de tomar a decisão sozinha, sendo necessária sua passagem por um grupo de profissionais de diferentes formações para que tenha tempo de pensar, conversar mais sobre o assunto e, somente após discutir seu caso com essas pessoas, consiga decidir efetivamente acerca da melhor solução. Além da possibilidade desses profissionais, a depender de suas crenças pessoais, tentarem influenciar a decisão final da mulher, essa etapa constitui-se em mais um obstáculo, posto que, se a mulher, por algum motivo, não conseguir agendar as consultas a tempo, pode ultrapassar o prazo das 12 semanas e perder a oportunidade de realizar um aborto legal.

A questão de que médicos possam alegar “objeção de consciência” para que não tenham de realizar o procedimento também se constitui em ponto polêmico, posto que em alguns departamentos uruguaios há grande dificuldade de acesso ao procedimento por este motivo. Nestes casos, as mulheres, muitas vezes, têm de se deslocar para outras cidades para realizar o aborto legal, buscando não ultrapassar o prazo das 12 semanas. Portanto, a possibilidade de médicos manifestarem a objeção de consciência colabora para que prossiga existindo desigualdade no acesso ao serviço, mesmo em situação de legalidade (MYSU, 2014). No total, aproximadamente 30% dos ginecologistas uruguaios declararam objeção de consciência e em algumas províncias, como em Salto, o número chega a ultrapassar os 80% (WOOD *et al*, 2016).

Devido às dificuldades apresentadas, o número de abortos clandestinos e ilegais realizados no país ainda deve seguir alto. Apesar dos abortos legais estarem aumentando no país, ano após ano, conforme as informações sobre a lei são disseminadas, as cifras ainda se encontram muito abaixo da quantidade de abortos ilegais que eram estimados anualmente antes da aprovação da lei 18.987. Em 2016, os abortos legais não passam os 10 mil, enquanto, antes de 2012, as estimativas eram de que ocorriam de 16 a 33 mil abortos ilegais no país. Esses números levam a crer que uma porcentagem ainda significativa de mulheres realiza abortos ilegais no Uruguai, estando expostas aos mesmos riscos criminais e de saúde que estavam antes da promulgação da lei que despenaliza o aborto. Em fevereiro de 2016, foi reportado um caso de morte de uma jovem de 21 anos, tendo como

causa um aborto inseguro, realizado no segundo trimestre da gestação, fora do sistema de saúde (WOOD *et al*, 2016).

Analisando o caso da despenalização do aborto no Uruguai sob o prisma das teorias feministas apresentadas, podem-se apontar algumas inferências. Como postula Cynthia Enloe, o controle sobre as mulheres é uma forma de exercício do poder de um Estado (ENLOE, 1989). Percebe-se, na lei aprovada em 2012, que o Estado uruguaio manteve o controle sobre suas cidadãs, ao não legalizar o aborto, mas sim ao estabelecer condições estritas nas quais o aborto pode ser realizado. Com essa postura, o país evita conferir autonomia completa às mulheres sobre seus corpos. A passagem por um grupo de profissionais de diferentes áreas, seguido por um tempo para que a mulher reavalie sua decisão, parece apontar alguma espécie de incapacidade na mulher, assumindo que ela precisaria de mais tempo para refletir do que ela mesma considerou como suficiente. O modo como o Estado trata a objeção de consciência também permite entrever um claro corte de classe: as mulheres com uma situação financeira mais favorável podem conseguir, com maior facilidade, viajar para outra cidade e conseguir cumprir os prazos e condicionalidades estabelecidos em lei, enquanto as mulheres economicamente mais vulneráveis prosseguem tendo mais dificuldade em realizar um aborto seguro.

Por outro lado, as mulheres, por muito tempo, estiveram fora dos processos decisórios, e as leis não eram pensadas para elas. O processo de discussão e aprovação da lei que despenaliza o aborto no Uruguai é um exemplo de mudança de paradigma, onde o grande motor da transformação foram os movimentos organizados de mulheres no país, desde a redemocratização. Mesmo que as mulheres ainda estejam excluídas de muitos espaços de tomada de decisão e tenham uma baixa porcentagem de representantes no Congresso, elas conseguiram, manifestando-se de modos alternativos e realizando alianças com diversos setores da sociedade, incluir sua pauta na agenda parlamentar. Christine Sylvester, nesse sentido, defende uma teoria de Relações Internacionais que não pense em Estados como entes autônomos, mas que também considere as pessoas que estão por trás das políticas e para quem as ações são tomadas. A autora lembra que a violência masculina pode ser reconhecida não somente dentro das famílias, mas também no meio internacional (SYLVESTER, 2002). Se há violência contra as mulheres em um aspecto tão pessoal quanto seu próprio corpo, as dificuldades para conquistar a equidade tornam-se evidentes. Assim, um passo como a despenalização do aborto pode abrir portas para que a agência e a autonomia femininas sejam consolidadas dentro da sociedade uruguaia, estabelecendo pontes e relações entre um maior poder feminino na esfera privada e sua irradiação para outros contextos, inclusive dentro do poder público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou destacar o processo de aprovação de uma lei sobre direitos sexuais e reprodutivos de vanguarda em sua região, desde sua aparição na agenda nacional, passando por ações de militância e por projetos de lei rejeitados, até sua promulgação. Pretendeu-se identificar os fatores determinantes, nos âmbitos internacional, regional e nacional, que levaram à aprovação da lei 18.987/2012. A pesquisa também teve por objetivo situar a lei uruguaia de despenalização do aborto em um movimento histórico e global de reivindicação de efetivação dos direitos humanos da mulher, tratando-a como parte integrante de um processo maior, e não como um caso isolado.

Inicialmente, buscou-se levantar, na história do movimento feminista internacional, na conjuntura política latino-americana e na história do Uruguai, elementos que pudessem auxiliar na compreensão da nova lei sobre o aborto. Foram abordados tanto o histórico de lutas e conquistas dos direitos das mulheres como sua inserção na agenda internacional, do ponto de vista dos regimes de proteção institucional e das teorias feministas. Um avanço na garantia dos direitos humanos das mulheres em um país específico não poderia ser analisado sem levar em consideração os progressos que têm sido conquistados no nível mundial, principalmente a partir do século XIX, estabelecendo uma agenda em torno desse assunto que engloba conferências e acordos internacionais, movimentos organizados de mulheres e popularização de obras feministas onde se renovam e desenvolvem-se suas pautas. A América Latina também foi palco desses acontecimentos, em especial a partir da chegada de governos de esquerda ao poder nos anos 2000. Em seguida, revisaram-se algumas características do processo colonial e político uruguaio, colocando ênfase nas suas diferenças com relação aos vizinhos sul-americanos. A fraca implantação do sistema colonial, as precoces democratização e organização partidária e a secularização não só do Estado, mas também da sociedade, colaboraram para que o Uruguai inovasse, ao longo do século XX, no tratamento de alguns temas sociais e políticos.

Posteriormente, os fatores destacados nas primeiras partes do artigo serviram de guia para a análise do percurso da nova legislação dentro dos espaços políticos e sociais uruguaio. A tentativa de liberalização do aborto durou quase um século, com projetos de lei mais ambiciosos a partir do final do século XX. Mas foi apenas com a chegada ao poder da esquerda uruguaia, que conquistou uma apertada maioria parlamentar, e de um presidente aberto a discutir o tema, que permitiram a despenalização do aborto. Esse segue sendo, no entanto, um processo em andamento, tendo em vista que o aborto ainda é criminalizado no país sob algumas circunstâncias, e a nova lei ainda não conseguiu superar todos os entraves logísticos e ideológicos para sua ampla e completa aplicação aos casos de aborto no Uruguai.

Conclui-se que tanto instituições como ideias foram determinantes para que o Uruguai tivesse hoje uma lei garantista dos direitos reprodutivos das mulheres, diferentemente de quase todos os Estados sul-americanos. O movimento feminista internacional, o regime onusiano de proteção dos direitos da mulher, a onda rosa na América Latina, a longa tradição democrática uruguaia e a formação de uma sociedade relativamente secular são os principais elementos que explicam a conjunção de forças vitoriosas que construiu e aprovou, não sem ampla negociação e grande dificuldade, a lei 18.987/2012. Futuras pesquisas poderiam explorar em mais detalhe as diferenças institucionais entre a democracia uruguaia e os demais regimes sul-americanos, buscando apontar os entraves nos demais países para a proteção dos direitos da mulher. Seria importante também compreender a influência de movimentos religiosos fundamentalistas nos diversos Estados da região, e sua ligação com as forças políticas conservadoras que têm chegado ao poder, por exemplo, no Brasil, na Argentina e no Paraguai nos últimos anos. Quais podem ser as consequências para os direitos humanos e para os direitos das minorias da aliança entre as elites econômicas e políticas tradicionais e os valores populares cristãos, por exemplo? Frente às práticas de abortamento amplamente disseminadas que geram graves riscos à saúde, à autonomia e à dignidade humana das mulheres, todos calamos?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, S.; AROCENA, F. “Menant la marche: l’Uruguay et ses trois lois avant-gardistes”, *Cahiers des Amériques Latines*, [s.l.], v. 2014/3, n. 77, p. 69-86, 2014.

AZÚA, C.R. *Uruguay, ¿Una Sociedad Amortiguadora?*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1984.

BARRÁN, J. P.; NAHUM, B. *Batlle, los estancieros y el imperio británico. Tomo II: Un diálogo difícil (1903-1910)*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1981.

BARRÁN, J. P. *Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecientos. Tomo I: El poder de curar*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1995.

BEITZ, C. *The idea of human rights*. Oxford, Oxford University Press, 2009.

BIROLI, F. “Aborto, justiça e autonomia”, in F. Birolí; L. F. Miguel (org), *Aborto e Democracia*, São Paulo, Alameda, 2016.

BULL, B. “Social Movements and the ‘Pink Tide’ Governments in Latin America: Transformation, Inclusion and Rejection”, in K. Stokke; O. Tornquist (org), *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

CAETANO, G. “Ciudadanía y nación en el Uruguay del Centenario (1910-1930). La forja de una cultura estatista”, *Iberoamericana*, v. 10, n. 39, p. 161-176, 2010.

CHASQUETTI, D; BUQUET, D. “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”, *Política*. Santiago, n. 42, p. 221-247, 2004.

COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. *Concluding observations on the combined eighth and ninth periodic reports of El Salvador*. 66^a sessão, 2017. Disponível em: https://www.reproductiverights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/CEDAW_C_SLV_C_O_8-9_26044_E.pdf. Acesso em: 20 out 2017.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2016*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2016. Disponível em: <http://gobernanza.udg.mx/sites/default/files/Latinobarómetro.pdf>. Acesso em: 09 ago 2017.

ENLOE, Cynthia. (1989), *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. Los Angeles, University of California Press.

FERRARI, Dércio Fernando Moraes. “O aborto em pauta: uma análise sobre o tema no Uruguai entre 1934 e 2012”, *Revista Alamedas*, v. 3, n. 1, 2015.

FREGA, A. “La formulación de un modelo, 1890-1918”, in A. Frega et al (org), *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2018.

GIRÓN, A. *Género y globalización*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2009.

JOHNSON, N. “El tratamiento de la despenalización del aborto en el ámbito político-parlamentario”, In N. JOHNSON *et al* (org), *(Des)penalización del aborto em Uruguay: prácticas, actores y discursos: Abordaje interdisciplinario sobre uma realidade complexa*. Uruguai, Colección Art.2, 2011.

MINKENBERG, M. “Religion and public policy: Institutional, Cultural, and Political Impact on the Shaping of Abortion Policies in Western Democracies”, *Comparative Political Studies*, v. 35, n. 2, p. 221-247, 2002.

MONTE, I. X. “O debate e os debates: abordagens feministas para as relações internacionais”, *Revista Estudos Feministas*, v. 21, n. 1, p. 59-80, 2013.

MORAES, M. L. Q. Prefácio. In: WOLLSTONECRAFT, M. *Reivindicação dos direitos da mulher*. São Paulo, Boitempo, 2016.

MORAIS, L. R. “A legislação sobre o aborto e seu impacto na saúde da mulher”, *Senatus*, v. 6, n. 1, p. 50-58, 2008.

MOREIRA, C.; LAJTMAN, T. “Uruguai: Os movimentos sociais durante o governo de José Mujica (2010-2015)”. *PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP*, v. 22, n. 1, p. 66-82, 2015.

MYSU. *Estado de situación de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en Uruguay. Asegurar y avanzar sobre lo logrado*. Montevideu, MYSU, 2014.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. *Ireland abortion ban subjected woman to suffering and discrimination – UN experts*, 2016. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20077>. Acesso em: 20 set 2017.

OMS. *Safe abortion: technical and policy guidance for health systems*. Genebra, OMS, 2012. Disponível em: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/70914/1/9789241548434_eng.pdf. Acesso em: 20 set 2017.

ONU. *Abortion Policies and Reproductive Health around the World*. Nova Iorque, ONU Department of Economic and Social Affairs Population Division, 2014.

PERROT, M. *Minha história das mulheres*. São Paulo, Contexto, 2013.

PEW RESEARCH CENTER. *Religion in Latin America: Widespread Change in a Historically Catholic Region*, 2014. Disponível em: <http://www.pewforum.org/files/2014/11/Religion-in-Latin-America-11-12-PM-full-PDF.pdf>. Acesso em: 20 mai 2017.

PIMENTEL, S. A Convenção CEDAW - O Comitê CEDAW: Instrumento e mecanismo da ONU em prol dos direitos humanos das mulheres, In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE Gusmão (org), *Autonomia Econômica e Empoderamento da Mulher*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

RANQUETAT JÚNIOR, C. A. “Laicidade, laicismo e secularização: definindo e esclarecendo conceitos”, *Revista Sociais e Humanas*, v.21, n. 1, 2008.

ROCHA, M. I. B.; ROSTAGNOL, S.; GUTIÉRREZ, M. A. “Aborto y Parlamento: un estudio sobre Brasil, Uruguay y Argentina”, *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 26, n. 2, p. 219-236, 2009.

ROSTAGNOL, S. “As vicissitudes da lei da interrupção voluntária da gravidez no Uruguai: estratégias conservadoras para evitar o exercício do direito de decidir das mulheres”, In: BIROLI F.; MIGUEL L. F. (org), *Aborto e Democracia*, São Paulo, Alameda, 2016.

SAPRIZA, G. “Historia de la (des)penalización del aborto en Uruguay: "Aborto libre": la corta experiencia uruguaya (1934-1938)”, In: JOHNSON, N. et al (org), *(Des)penalización del aborto em Uruguay: prácticas, actores y discursos: Abordaje interdisciplinario sobre uma realidade compleja*, Uruguai, Colección Art, 2011.

SHEPHERD, L. *Gender Matters in Global Politics: A Feminist Introduction to International Relations*. Abingdon, Routledge, 2010.

SILVA, A. R. *A construção de gênero no âmbito das relações internacionais: direitos humanos das mulheres e a necessidade de instrumentos eficazes a sua consolidação*. Ijuí, Editora Unijuí, 2016.

SINGH, S.; DARROCH, J. E.; ASHFORD, L. S. *Adding It Up: The Costs and Benefits of Investing in Sexual and Reproductive Health 2014*. Nova Iorque, Guttmacher Institutelori S. Ashford, 2014.

SYLVESTER, C. *Feminist International Relations: An Unfinished Journey*. Cambrigde, Cambridge University Press, 2012.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2016: Revenge of the “deplorables”*. The Economist Intelligence Unit., 2017. Disponível em: <http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf>. Acesso em: 13 ago 2017.

TICKNER, J. A. “You just don’t understand: Troubled Engagements Between Feminists and IR Theorists”, *International Studies Quaterly*, v. 41, p. 611-632, 1997.

UNFPA. *Religion, Women's Health and Rights: Points of Contention and Paths of Opportunities*. UNFPA, 2016. Disponível em: <http://www.unfpa.org/publications/religion-womens-health-and-rights>. Acesso em: 12 set 2017.

URUGUAY. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Segundo período de la XLVII Legislatura, 17ª Sesión Ordinaria, N° 87, tomo 482*. 2011. Disponível em: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20110601S0017_SSN5932683.html#pagina596. Acesso em: 18 mai 2017.

URUGUAY. *Lei nº 18.987, de 22 de outubro de 2012. Interrupción Voluntaria del Embarazo*, Montevideu. 2012. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5629823.htm>. Acesso em: 13 abr 2017.

WOOD, S. et al. “Reform of abortion law in Uruguay: context, process and lessons learned”, *Reproductive Health Matters*, [s.l.], v. 24, n. 48, p. 102-110, 2016.

A Entrada Da Venezuela No MERCOSUL E A Mídia: Uma Análise Da Visão Da Folha De São Paulo e o Estado De São Paulo

Marcos Alan S. V. Ferreira. Professor Adjunto III da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: marcosalan@gmail.com

Gabriel de F. L. Lira. Pesquisador Associado ao Grupo de Pesquisa Segurança, Estudos de Paz e Ordem Internacional da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: gabrielfflira@hotmail.com

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a cobertura da imprensa brasileira sobre a adesão da Venezuela ao MERCOSUL, em especial os diários Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo, dois dos principais jornais do país. Busca-se entender como ambos jornais reportaram o processo e, consequentemente, seu viés diante deste importante acontecimento no âmbito regional. Foram examinadas através do método de análise de conteúdo 295 notícias dentre editoriais, artigos de opinião e notícias informativas publicadas pelos dois jornais. As teorias que expõem a relação entre a mídia e política externa serviram como arcabouço teórico para a realização deste trabalho. Os resultados demonstram que a união de notícias de cunho negativo e a construção de um personagem antidemocrático, aliados a editoriais de posicionamento, expõem as tentativas da Folha e do Estadão de construir um consenso de que a adesão venezuelana não seria benéfica para o país nem para o MERCOSUL.

Palavras-Chave: Mídia; Relações Internacionais; Venezuela; MERCOSUL

Abstract

This paper aims to analyze the coverage of the Brazilian press on the accession of Venezuela to MERCOSUR, particularly the newspapers Folha de São Paulo and O Estado de São Paulo, two of the main Brazilian daily newspapers. It seeks to understand how both newspapers reported the case and, consequently, its bias towards this important event in the region. In order to make the analysis viable, 295 news from editorials, opinion articles and informative reports published by two newspapers were examined through the content analysis method. The theories that expose the relationship between the media and foreign policy served as the theoretical framework for this work. The results shows that a both a negative bias and the construction of an antidemocratic profile of Venezuela polity, exposes the attempt of Folha and Estadão to build a consensus in Brazil that the Venezuelan adhesion would not be beneficial for the country neither to MERCOSUR.

Keywords: Media; International Relations; Venezuela; MERCOSUR

A Entrada Da Venezuela No MERCOSUL E A Mídia: Uma Análise Da Visão Da Folha De São Paulo e o Estado De São Paulo

Marcos Alan S. V. Ferreira – Universidade Federal da Paraíba
Gabriel de F. L. Lira – Universidade Federal da Paraíba

1. INTRODUÇÃO

Conforme expõem Freixo e Rodrigues (2014), é possível configurar a mídia como um ator relevante nas relações internacionais que influencia opiniões, mas que também atua como um agente ativo nos processos políticos. Autores importantes como Noam Chomsky, Edward Herman e Eytan Gilboa, tratam de estudar o potencial de influência da mídia em diversos contextos do âmbito político ou como ela é utilizada por governos e outros atores para influir o curso de determinadas situações. Isto é visto em especial nos casos de suas teorias do Consenso Fabricado e *Media Diplomacy*. Nota-se, assim, o poder de influência midiática, atuando como um grupo de pressão por meio de suas coberturas no papel de ator mediador ou até promovendo negociações nas relações internacionais (GILBOA 2002).

O conturbado processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL, finalizado em 2012, chamou a atenção da opinião pública em toda a América Latina. No Brasil, dois dos principais jornais do país, *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo*, realizaram uma cobertura abrangente dos principais fatos do processo, externando seu posicionamento sobre o tema em diversos editoriais e artigos de opinião.

Diante do exposto, à luz dos debates relacionados a atuação dos veículos de comunicação em assuntos de política externa, o presente artigo tem por objetivo analisar a cobertura dos jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo* sobre o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL entre dezembro de 2005 e dezembro de 2012.

O estudo está dividido em três partes. A primeira parte trata das discussões relacionadas à mídia e as relações internacionais. Assim, serão evidenciadas as principais teorias que norteiam os estudos da área. Autores como Noam Chomsky, Eytan Gilboa, e Edward Herman fornecerão as bases teóricas que nortearão este trabalho. A segunda parte, por sua vez, visa familiarizar o leitor sobre o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Será exposto como se deu o processo de adesão da Venezuela, bem como os principais fatos que marcaram o processo de adesão do novo membro. Por fim, na terceira parte será feita a análise da cobertura dos jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo* sobre o processo de adesão venezuelana. Não menos importante, serão

expostos os princípios metodológicos adotados para a realização deste artigo. A seção final apresenta as considerações finais de nossa investigação sobre o tema supracitado.

2. MÍDIA E POLÍTICA EXTERNA

O estudo analítico de política externa foca-se no exame de como as decisões externas são tomadas conforme a estrutura institucional de um Estado, os grupos e atores que influenciam este último, e o papel dos indivíduos diretamente envolvidos com a formulação de políticas. O debate remonta ao realismo que domina o ambiente acadêmico de relações internacionais no pós II Guerra Mundial. Será na crítica às proposições do realismo que nascem as teorias de análise de política externa.

Não é preocupação do realismo saber com profundidade os condicionantes das decisões do Estado, haja vista que o que interessa para essa corrente são as decisões governamentais baseadas em um instinto de sobrevivência soberana, independente de como essa decisão foi internamente tomada e como se chegou a ela. Nisso, perde-se de vista o papel que joga um indivíduo ou uma organização no processo decisório, tornando uma análise de política externa incompleta. Como dito por Celestino del Arenal (1999, p.250),

Com o início do estudo da teoria da decisão se produz uma mudança fundamental, na qual esta não dirige sua atenção como abstrações metafísicas ou aos governos como blocos monolíticos frente ao exterior, mas sim trata de iluminar o comportamento, e os condicionantes do mesmo, dos encarregados de elaborar a política exterior enquanto seres humanos submetidos a múltiplas pressões e influências.

Dentre estas múltiplas influências na política exterior, encontra-se a mídia. Com o advento da globalização aumentaram os fluxos de comércio, capital e pessoas pelo mundo, impulsionados pelo grande desenvolvimento tecnológico e de infraestrutura, de modo que é possível observar um mundo mais interligado. Concomitantemente, as comunicações se desenvolvem de maneira ímpar, introduzindo a virtualidade e a velocidade em um espaço-mundo feito de redes e fluxos (BARBERO, 2004). Dentro deste contexto, Valerie Hudson coloca que a mídia é um dos atores domésticos mais importantes na análise de política exterior (HUDSON, 2013, p. 145).

Foi no bojo deste fenômeno, que envolve uma mudança relevante nos padrões das comunicações, e o seu aumento de sua influência nos governos nacionais, que a relação entre a mídia e política externa começou a ser mais cuidadosamente estudada na academia. Não obstante teóricos como Bernard Cohen já examinassem o fenômeno nos anos 1960 (ver COHEN, 1963), Gilboa (2001) expõe que os estudos relacionados à temática tiveram um aumento significativo com advento da cobertura da invasão do Iraque em 1990/1991 e com o aumento das redes de televisão com cobertura global.

Esta tendência, somada às mudanças na relação entre mídia e governos, bem como o crescimento das redes de televisão, levou ao desenvolvimento da “diplomacia midiática”, campo interdisciplinar, que engloba os estudos relacionados a Comunicação, Ciências Políticas e Relações Internacionais. Segundo Burity (2013),

Trata-se de um campo que analisa os efeitos dos modernos meios de comunicação e da imprensa sobre os assuntos de Estado em política externa e que trata também da interferência desses novos meios na agenda internacional e na disputa pelo poder.

Diante do exposto, algumas características da mídia devem ser destacadas. Segundo Camargo (2008), “a mídia pode ser considerada um ator de múltiplas faces, cujo semblante depende do contexto, do tipo de veículo e da própria direção do meio de comunicação. Assim, não é possível imprimir uma identidade fixa da mídia no cenário internacional”.

Ainda para Camargo (2008), o jornalismo vincula informações com um caráter enviesado, que de certa forma não reflete os dois lados da história. Para confirmar essa característica, ela expõe três pontos: uma única fonte de informação oriunda de países desenvolvidos; monopólio de grandes corporações e a verticalização das notícias que expõem visões tendenciosas sobre certas situações.

Nesse contexto, destacam-se algumas teorias que auxiliam o entendimento da relação da mídia e política externa. Uma teoria que se aproxima do caráter enviesado da informação é a elaborada por Chomsky e Herman (1988). A teoria do “consenso fabricado” expõe que a mídia é utilizada para construir uma opinião comum em prol das classes dominantes e do governo, ou seja, cria-se um consenso sobre determinados assuntos. Ferreira (2011) expõe que:

A ideia chomskyana de manipulação do público afirma que durante o período da Guerra Fria, a mídia de massa norte-americana se comportou inúmeras vezes de acordo com os interesses dos empresários e do governo dos Estados Unidos, no que tange a assuntos internacionais, para fabricar o consenso da opinião pública. (FERREIRA, 2011, p. 13)

A teoria do “consenso fabricado” busca, segundo Ferreira (2011) “analisar a estrutura da mídia a partir de uma análise sobre a propriedade, as relações com o governo e os empresários, e a ideologia dominante do governo, que de acordo com os atores, acaba influenciando na produção de notícias sobre determinado tema contrário aos interesses do governo e dos empresários”.¹

¹ A teoria do “Consenso Fabricado”, idealizada por Chomsky e Herman (1988), analisam a manipulação de mídia através de cinco filtros. O primeiro filtro “Porte, prioridade e orientação para os lucros de massa” evidencia o viés das notícias vinculadas pelos principais veículos de comunicação estadunidenses, controlados por poucas empresas. O segundo filtro, “A licença da propaganda para fazer negócios”, expõe a relação econômica entre os grupos de comunicação e os anunciantes que pagam por espaços em revistas e jornais. Já o terceiro filtro, “Buscando fontes de notícias de mídia de massa”, expõe que a mídia busca como fonte de notícias os órgãos governamentais, pois eles tendem a ser mais confiáveis. O quarto filtro, intitulado de “A bateria de reações negativas e os fiscais de cumprimento”

Proposições como as de Gilboa expõem uma atuação mais variada da mídia e em certos casos seu protagonismo na política externa. Segundo Camargo (2007), há uma complexidade maior na relação entre mídia e política externa do que a exposta por Chomsky e Herman (1988). Em *“Diplomacy in the media age: Three models of uses and effects”*, Gilboa (2001) propõe que o estudo da diplomacia midiática deve ser norteado por três modelos: diplomacia pública, diplomacia da mídia e diplomacia feita pela mídia.

A diplomacia pública, segundo Burity (2013), visa a construção da imagem de um país no exterior por meio da comunicação direta com governos e indivíduos, em que se utiliza da mídia de massa e outros meios para disseminar a cultura e ideologias. Gilboa (2001) evidencia esse tipo de diplomacia com as disputas entre os EUA e a URSS na época da Guerra Fria, no qual ambos os países buscavam influenciar governos e indivíduos por meio da maciça utilização dos meios de comunicação.

Já a diplomacia da mídia, segundo Gilboa (2001), ocorre quando as partes utilizam da mídia para fomentar caminhos que levem ao avanço de negociações e à solução de problemas. Por fim, a diplomacia feita pela mídia, segundo Burity (2013), compreende os meios de comunicação como atores das relações internacionais. Gilboa (2001) expõe os jornalistas como mediadores de conflitos, atuando na fase de pré-negociação, em que estes auxiliam na exposição e análise de pontos negativos e positivos.

Posteriormente em *“Global Communication and Foreign Policy”*, Gilboa (2002) aborda os efeitos da mídia global na formulação e condução da política externa. Segundo o autor, os efeitos que a mídia exerce na condução e formulação da política externa versam pela possibilidade de constrangimento e criação de oportunidade para que os líderes políticos atinjam seus objetivos. Para analisar a atuação da mídia, Gilboa (2002) concebe quatro categorias de atores: controlador, constrangedor, interventor e instrumental. O ator controlador (também chamado “efeito CNN”) expõe que a mídia global estaria tomando o controle dos processos de tomada de decisão em política externa, principalmente em casos relacionados a intervenções militares e humanitárias, assim como em temas de segurança e defesa.

O ator constrangedor age para afetar o tomador de decisões no curto prazo, em que se posiciona como mais um membro a influenciar o processo de tomada de decisão. A cobertura da Guerra do Golfo (1991) realizada pela CNN é exposta por Eytan Gilboa como um exemplo de ator constrangedor. Segundo Gilboa (2002), a CNN serviu como meio de comunicação entre os líderes

evidencia os efeitos que algumas notícias possam ter para algumas empresas e para o governo dos Estados Unidos. Por fim, o quinto filtro, “O anticomunismo como mecanismo de controle”, expõe que, com contexto da guerra fria, os veículos de comunicação davam respaldo às ações dos EUA contra a ameaça comunista.

envolvidos no conflito; além disso, as reportagens relatando o conflito informavam mais rapidamente os líderes do que os canais diplomáticos oficiais.

Por sua vez, a mídia como ator interventor é tratada por Gilboa (2002) como mediadora de certas situações em política externa. “A revolução da comunicação tem inspirado proeminentes jornalistas a assumir, diretamente e indiretamente, papéis de mediação em complicados conflitos internacionais” (GILBOA 2002, p.738).

O ator instrumental, segundo Gilboa (2002), se relaciona com a diplomacia da mídia. A mídia é utilizada como um instrumento para mobilizar apoio e acelerar negociações. Um bom exemplo da mídia como ator instrumental é a atuação da mídia brasileira na mobilização do governo brasileiro e do MERCOSUL em prol de um acordo comercial com a União Europeia. Assim, grupos como *O Globo*, *O Estado de São Paulo* e *Folha de São Paulo* expõem em seus artigos de opinião e matérias a importância do acordo para o Brasil e para o bloco.²

Com base no contexto acima explanado, pode-se notar que a mídia é um ator relevante em assuntos de política externa. As proposições de Gilboa (2001 e 2002), Chomsky e Herman (1988) expõem as múltiplas facetas da mídia e a amplitude de sua atuação no que tange à política externa, auxiliando o entendimento de como esse ator exerce sua influência em relação aos tomadores de decisão. É a partir dos conceitos expostos acima que se conduziu a análise das notícias vinculadas por dois dos maiores jornais do país que abordaram o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL.

3. A VENEZUELA E O MERCOSUL

3.1 A adesão da Venezuela ao arcabouço institucional do MERCOSUL

Foi com o objetivo de impulsionar sua economia e de participar de um foro de debate político alinhado com suas ideologias³, que o então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, iniciou os

² Ver mais em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/11/brasil-quer-acordo-mercosul-eu-concluido-ate-2016-diz-ministro.html>>. Acesso em: 20 nov. 2016. <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,diplomacia-e-modernizacao,10000051919>>. Acesso em: 20 mar. 2016. <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/05/1770146-ue-exclui-etanol-e-carne-de-oferta-de-acordo-com-mercosul.shtml>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

³ Oliveira (2012) expõe que a constituição venezuelana de 1999, proposta por Hugo Chávez, promoveu mudanças de orientação sutis no que tange às relações exteriores. É possível perceber um discurso mais enfático em assuntos relacionados à defesa nacional, solidariedade internacional, ao processo de integração regional e aprovação de tratados internacionais. De fato, essas mudanças foram observadas no decorrer do governo de Hugo Chávez. A Venezuela endossou um forte discurso de oposição às políticas dos Estados Unidos, expondo a necessidade de se desvincular das políticas capitalistas estadunidenses, levantando a bandeira do “socialismo do século XXI”. A criação da Alternativa Bolivariana para a América Latina e o Caribe (ALBA), formada por Bolívia, Cuba, Nicarágua e Venezuela, foi um exemplo claro das tentativas de Chávez de combater a influência dos EUA na região. Um produto dessa “política anti-

trâmites para a adesão de seu país como membro pleno do MERCOSUL no ano de 2005. Para aderir ao Mercado Comum do Sul, Chávez retirou a Venezuela da Comunidade Andina de Nações (CAN) sob a justificativa de que o bloco

[...] estava muito enfraquecida pela ingerência dos Estados Unidos através de mecanismos comerciais como a *Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de la Droga* (ATPDEA), a proposta do Tratado de Livre Comercio, que até então havia sido assinado pela Colômbia e pelo Peru, e por mecanismos políticos militares como o Plano Colômbia, instrumento este que é visto como a ponte futura para uma intervenção norte-americana na Venezuela. (VILLA, 2007, p. 15)

Assim, em dezembro de 2005, na Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL, sob a justificativa de que estava aderindo ao “novo MERCOSUL” – diferente daquele MERCOSUL de uma vertente neoliberal dos presidentes Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso – argumentando que, além do peso econômico que traria consigo, a sua entrada deixaria o bloco mais igualitário (GOLDZWEIG, 2013, p. 4), o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, formalizou a decisão do país de fazer parte do bloco e iniciou as tratativas para determinar os alinhamentos necessários a fim de que a adesão fosse confirmada.

Em 2006 a entrada da Venezuela como membro em vias de adesão foi confirmada. O país comprometeu-se a adotar as demais normativas do bloco em até 4 anos, alinhando suas políticas econômicas e tarifárias com a dos demais países. Um grupo de trabalho foi criado em 04 de agosto de 2006, com o intuito de agilizar o processo, facilitando os debates entre os Estados-membros. Segundo o BID (2014), quatro áreas foram consideradas os pilares para as negociações. O primeiro pilar foi a implementação do livre comércio entre a Venezuela e o MERCOSUL.

O segundo pilar é a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC). O relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento de 2014 expõe que a Venezuela aderiu à TEC em 2012, com a convergência total dividida em quatro etapas. A terceira etapa é a adesão ao acervo normativo do bloco. O BID (2014) expõe que a adesão ao acervo normativo foi dividida em três conjuntos de cronogramas, os quais o país deve seguir para aderir em totalidade às normas do bloco. Por fim, o quarto pilar seria a adesão aos acordos assinados pelo MERCOSUL ou em negociação.

Ruiz (2009) expõe que, por conta da finalização do Grupo de Trabalho, “corresponde ao Conselho do Mercado Comum considerar os avanços alcançados, a sua formalização e a continuidade dos trabalhos nas áreas pendentes”. O cumprimento dos prazos e medidas estabelecidas, além do alinhamento ao arcabouço institucional do MERCOSUL e a ratificação dos

imperialista” foi a priorização das relações com a América. (VILLA, 2007, p. 5). A adesão ao MERCOSUL foi fruto desse novo rumo da política externa venezuelana adotada por Chávez.

congressos nacionais do Protocolo de Caracas iriam consumir a entrada da Venezuela no bloco. Foi justamente a demora da ratificação pelos congressos nacionais dos Estados-membro que gerou atritos entre a Venezuela e os demais países do bloco, o que atrasou a entrada oficial do país no MERCOSUL.

3.2 Repercussões políticas do processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL

A aceitação da Venezuela no bloco foi condicionada ao alinhamento com o arcabouço institucional do MERCOSUL. Não menos importante, a finalização do processo também dependia da ratificação dos parlamentos nacionais.

O Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL, assinado em Caracas, previa que no prazo de quatro anos os venezuelanos já se tornariam um membro permanente do bloco, mediante a conclusão da aprovação pelos Congressos Nacionais dos quatro membros do MERCOSUL. (ARCE E SILVA, 2012, p. 64)

Foi justamente a demora na ratificação do Protocolo de Caracas pelos congressos nacionais, somada a algumas medidas e declarações do então presidente Hugo Chávez, que gerou atritos entre os governos e trouxe questionamentos sobre os benefícios da entrada venezuelana. O processo de adesão, que deveria ser finalizado em 2010, só teve fim em 2012, após um conturbado processo político que incluiu a suspensão temporária do Paraguai do bloco.

A adesão do novo membro reforçou o debate a respeito do novo rumo traçado pelo MERCOSUL, que partia para uma integração mais social e político-ideológica em detrimento de uma integração puramente econômica. Conforme exposto por Hoffman, Coutinho e Kfuri (2008), o MERCOSUL se encontra em uma fase de revitalização impulsionado pela criação de novos órgãos e por uma agenda que inclui temas sociais e políticos.

Nos parlamentos da Argentina e do Uruguai o Protocolo não encontrou dificuldades para ser aprovado. “Em um trâmite rápido e praticamente sem debate, o Parlamento argentino aprovou na quarta-feira à noite a entrada da Venezuela como membro de pleno direito do Mercosul, um bloco também integrado por Brasil, Paraguai e Uruguai” (UOL, 2006). No dia 2 de novembro de 2006, o Parlamento uruguaio também aprovou a entrada da Venezuela no Mercosul. “Aprova-se o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL assinado na cidade de Caracas, República Bolivariana da Venezuela em 4 de julho de 2006” (PARLAMENTO DEL URUGUAY, 2006, tradução nossa).

Com a rápida aprovação dos Paramentos argentino e uruguaio, restou aos Paramentos do Brasil e Paraguai a missão de finalizar o processo de adesão venezuelana. No Brasil a adesão venezuelana gerou divergências no parlamento. Segundo Goldzweig (2013), a base aliada do governo naquele ano defendia que a integração venezuelana fortaleceria o bloco, além de dar um perfil exportador de energia, graças às reservas petrolíferas venezuelanas. A oposição enxergava no governo de Hugo Chávez um potencial desestabilizador do bloco, atrasando o processo de integração.

Em 2007, um fato importante gerou protestos por parte da oposição brasileira: o governo Chávez decidiu não renovar a concessão de transmissão da RCTV (Rádio Caracas Televisión). A não renovação, segundo a oposição brasileira, seria “uma prova concreta das acusações de violação dos preceitos democráticos por parte da Venezuela” (GOLDZWEIG, 2013, p. 5).

A este respeito o Congresso brasileiro aprovou uma nota de repúdio a ação do Presidente da Venezuela, Hugo Chávez, que respondeu com críticas. Instaurou-se assim, uma crise entre os países. Enquanto o Senado esperava um pedido formal de desculpas do Presidente venezuelano, o presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, amenizava as reações afirmando que aquela deveria ser uma decisão soberana do país. (NOGUEIRA, 2007, p. 1)

Goldzweig (2013) também expõe que alguns parlamentares brasileiros até propuseram a expulsão da Venezuela do MERCOSUL. A partir dos fatos expostos é possível observar uma conjuntura desfavorável para a aprovação da adesão venezuelana. A situação se prolongou até que, em 2008, a Câmara dos Deputados aprovou o decreto que autorizava a entrada da Venezuela no MERCOSUL, restando apenas a aprovação do Senado brasileiro.

Entretanto, outro acontecimento político interno na Venezuela gerou novas críticas: o presidente Hugo Chávez, após referendo popular, conseguiu a aprovação da reeleição ilimitada, credenciando-o a possibilidade de concorrer novamente nas eleições. “[...] alguns críticos acusaram o país, mais uma vez, de estar indo contra as cláusulas democráticas do MERCOSUL, já que a alternância no poder é uma das principais características da democracia” (GOLDZWEIG, 2013, p. 7).

Outro acontecimento que gerou incerteza a respeito da aprovação do Parlamento brasileiro a adesão da Venezuela foi a declaração do presidente Hugo Chávez de que: “[...] os líderes militares do país deveriam estar preparados para uma guerra no continente, em virtude da decisão colombiana de permitir a presença militar dos Estados Unidos no país no intuito de colaborar na luta contra as Farc (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia).” (GOLDZWEIG, 2013, p.7)

A oposição brasileira mais uma vez condenou a atitude do mandatário venezuelano, expondo que as políticas de Chávez causariam instabilidade na região e, portanto, os possíveis ganhos obtidos

com a integração poderiam ser perdidos. Apesar do conturbado processo no congresso brasileiro, no dia 15 de dezembro de 2009 o senado aprovou a adesão venezuelana por 35 votos a favor contra 27 votos contrários.

A aprovação por parte do parlamento brasileiro colocou pressão sobre o parlamento paraguaio para a rápida aprovação. No dia 4 de julho de 2007, após diversos adiamentos com a justificativa de que não era o “melhor momento” para dar andamento ao processo, o projeto de ratificação foi enviado para apreciação do legislativo pelo então presidente, Nicanor Duarte. Apesar do pequeno avanço, assim como no Brasil, a situação prolongou-se por alguns anos.

Em agosto de 2009, o governo do Paraguai retirou do congresso “o pedido de concordância sobre o ingresso da Venezuela no MERCOSUL, com o objetivo de evitar uma rejeição parlamentar que poderia afetar as boas relações entre os dois países” (ABRIL, 2009). Apesar de ser simpático ao governo de Chávez, o presidente Fernando Lugo não obtinha da maioria necessária para a aprovação do projeto.

A demora na aprovação do Parlamento paraguaio estendeu-se até 2012 quando, após o *impeachment* do Presidente Fernando Lugo, o Paraguai foi suspenso do MERCOSUL. A justificativa para a suspensão foi o não cumprimento da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia. Assim, o Paraguai ficou suspenso até a realização de novas eleições, abrindo espaço para a adesão da Venezuela. Após 6 anos da ratificação do Protocolo de Caracas e um conturbado processo de adesão, a Venezuela finalmente tornou-se membro pleno do MERCOSUL. O congresso paraguaio ainda votou simbolicamente a não admissão da Venezuela, entretanto, a votação não teve efeito pois o país estava suspenso.

A suspensão do Paraguai foi revogada em julho de 2013, quando o presidente eleito Horacio Cartes tomou posse. Em dezembro do mesmo ano o congresso paraguaio voltou atrás e aprovou a entrada da Venezuela no MERCOSUL, normalizando as relações entre o país e o bloco.⁴

4. A MÍDIA BRASILEIRA E A ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL

Na primeira seção deste trabalho foi possível observar como mídia e política externa se relacionam. Proposições como as de Gilboa (2002) e Chomsky e Herman (1998) expõem a mídia como um ator relevante nas relações internacionais. Gilboa (2002) evidencia a atuação da mídia em quatro categorias: controladora, constrangedora, interventora e instrumental. Não menos importante,

⁴ Ver mais em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2013/12/19/internacional/1387413875_732555.html>. Acesso em 27 mar. 2016.

na segunda seção foi exposto o processo de gestação e desenvolvimento do Mercado Comum do Sul, além do processo de adesão da Venezuela ao bloco.

Diante do arcabouço teórico evidenciado anteriormente, esta seção tem por objetivo principal analisar a cobertura dos jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo* sobre aceitação do novo membro pleno à luz dos debates relacionados à mídia e à política externa. Além da metodologia de análise, os pormenores de cada cobertura e uma breve exposição sobre a história de cada veículo serão expostos.

4.1 Seleção e análise das notícias

Foram escolhidos como objetos de análise os jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo (Estadão)*.⁵ A escolha dos jornais ocorreu baseada em dois fatores. O primeiro fator é o alcance dos jornais. Ambos, segundo dados da Associação Nacional de Jornais, estão entre os jornais mais vendidos do Brasil desde 2005⁶, credenciando-os como dois dos maiores jornais do país. A existência de um sistema de busca eficiente é outro fator que culminou na escolha dos jornais. Foi possível encontrar um bom número de notícias sobre o tema de maneira otimizada, englobando editoriais, notícias informativas e artigos de opinião⁷.

Foi feita uma análise de conteúdo de maneira a verificar analiticamente as notícias publicadas pela *Folha* e *Estadão*. Considerando que se intentou verificar o diagnóstico feito pelos dois jornais sobre a entrada da Venezuela no Mercosul, a técnica de análise de conteúdo foi fundamental, ao “desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação” (LAVILLE & DIONNE, 1999, p. 214; FERREIRA; FONSECA; VIEIRA, 2016, p.60-61).

Seguiram-se as três etapas que Bardin (1977) sugere para organização da análise de conteúdo (BARDIN, 1977, p. 95): na pré análise, foram selecionadas 295 notícias entre dezembro de 2005 e dezembro de 2012 que abordaram a temática da integração da Venezuela ao MERCOSUL. O período selecionado compreende a confirmação das intenções da Venezuela em aderir ao bloco e o último mês do ano em que a adesão venezuelana foi confirmada. É importante destacar que no universo das notícias selecionadas encontram-se artigos de opinião, notícias informativas e editoriais. A variedade dos tipos de notícias selecionadas nos ajuda a entender de maneira mais clara qual o real posicionamento desses jornais sobre a Venezuela no MERCOSUL.

⁵ Os jornais *Super Notícia* e *O Globo* também se classificam como dois jornais de grande circulação, e em alguns casos maior que os jornais selecionados para essa análise. Entretanto, por conta dos critérios adotados eles não foram selecionados para esse trabalho.

⁶ Para mais informações acessar: <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>>.

⁷ Agradecemos aqui a sugestão de um dos pareceristas anônimos que permitiu clarificar esta etapa do trabalho.

Em seguida, na fase exploratória, os materiais foram examinados estruturando-os de acordo com os três momentos principais do processo de admissão do novo membro. O primeiro momento é o período entre a sinalização da Venezuela em aderir ao bloco como membro pleno e a assinatura do Protocolo de Adesão, ou seja, entre os anos de 2005 e 2006. O segundo período tem início após a assinatura do Protocolo de Caracas e vai até a aprovação da entrada da Venezuela por parte do Parlamento brasileiro, entre os anos de 2006 e 2009. O último período é entre 2009 e 2012, isto é, tem início após a ratificação do Protocolo de Adesão por parte do Parlamento do Brasil e vai até o fim do ano de 2012, ano em que a Venezuela foi confirmada como membro pleno do MERCOSUL. A fase final, referente à análise interpretativa, categorizamos conforme as duas fontes de pesquisa que nos propusemos a analisar o viés, ou seja, os jornais *Folha* e *Estadão*.

4.2 Análise da cobertura do jornal *O Estado de São Paulo* sobre a entrada da Venezuela no MERCOSUL

A cobertura do *Estado de São Paulo*⁸ sobre o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL foi vasta. De acordo com os parâmetros expostos anteriormente foram identificadas 140 notícias que abordam a temática da adesão venezuelana ao bloco, sejam elas informativas ou opinativas (Tabela 1). Entre os anos de 2005 e 2012, período no qual a análise foi feita, o jornal publicou 11 editoriais abordando a temática da adesão venezuelana ao MERCOSUL.

A análise das notícias selecionadas expôs que grande parte do conteúdo publicado pelo jornal baseou-se em informações da Agência Estado, que faz parte do grupo Estadão. É importante destacar que a cobertura da suspensão do Paraguai e a subsequente adesão da Venezuela foi baseada em informações de agências como a BBC, Reuters e EFE (Tabela 2).

Tabela 1. Notícias informativas, editoriais e artigos de opinião no *Estado de São Paulo*

Informação	113
Editoriais	11
Opinião	16
Total	140

Fonte: Elaborado própria.

⁸ O Estado de São Paulo foi fundado em 1875 com o nome de A Província de São Paulo. Atualmente tem uma média de 149.241 e 71.146 exemplares impressos e digitais vendidos diariamente. Os números credenciam o jornal como um dos maiores do país.

Tabela 2. Notícias produzidas pelo *Estadão* x notícias vinculadas por outras agências de notícias

Produzidas pelo Grupo <i>Estadão</i>	89
Em conjunto/ou por outras agências de notícias	24
Total	113

Fonte: Elaborado própria.

Durante a fase inicial da adesão da venezuelana, foi possível observar o enfoque da redação do jornal em repercutir o lado político do processo de adesão. Nesse sentido, o *Estadão* configurou a entrada da Venezuela como uma ameaça ao Brasil, tendo em vista o protagonismo político e o bom momento da economia do país de Hugo Chávez. Não menos importante, segundo o jornal, o novo membro poderia travar futuras negociações comerciais com os Estados Unidos e a União Europeia.

Com a inclusão da Venezuela, o jogo de forças dentro do Mercosul, provavelmente, mudará, segundo observadores do campo diplomático. A tendência é o Brasil perder a posição central que hoje exerce no bloco para o país de Chávez, favorecido neste momento pela abundância de recursos obtidos pela venda de petróleo a altos preços. Outra possível consequência é a mudança no jogo das negociações comerciais em andamento pelo Mercosul com a União Europeia (UE) e os Estados Unidos. (ESTADÃO, 2005a)

Em outras notícias, tais como “Polêmica adesão da Venezuela marcará Cúpula do Mercosul”, “Impacto da entrada da Venezuela preocupa Mercosul”, “FHC diz ao ‘El País’ que MERCOSUL ‘está agonizando’” e “Lavagna é contra Venezuela no MERCOSUL”, o jornal reforçou a conotação política dada ao processo, assim como a negatividade com que a adesão da Venezuela é retratada, contribuindo para a construção de opiniões negativas sobre o tema. É importante destacar que durante a fase inicial do processo, não identificamos editoriais que abordavam a temática.

No início da segunda fase do processo, logo após a assinatura do Protocolo de Adesão, *O Estado de São Paulo* passou a tratar das implicações econômicas da integração da Venezuela ao bloco e, para isso, utilizou como fontes principais o empresariado brasileiro, venezuelano e alguns analistas. Segundo as fontes consultadas, os benefícios econômicos seriam incertos. Além disso, o bloco poderia se tornar um foro mais político e ideológico do que econômico.

Posteriormente, com o início dos debates nos Paramentos Nacionais, incumbidos de aprovar a adesão venezuelana e finalizar o processo de integração do novo membro, o *Estadão* focou sua cobertura nas repercussões políticas da adesão. Assim, entre os anos de 2006 e 2009, período que

compreende a assinatura do Protocolo de Caracas e a ratificação do protocolo pelo Congresso brasileiro, o *Estado de São Paulo* focou sua cobertura nas repercussões políticas do processo.

Como pode ser visto da Tabela 3, foi possível observar a predominância de notícias sobre o assunto Venezuela no MERCOSUL nas editorias de economia e política. A publicação de notícias nessas editorias aproxima o tema do dia-dia da população, pois não há uma restrição a um único caderno de notícias com a temática internacional.

Tabela 3: Número de matérias sobre a Venezuela e o MERCOSUL nas editorias do *Estado de São Paulo* entre 2006 e 2009⁹

Editoria	Nº de notícias
Economia	25
Política	29
Internacional	6
Opinião e Editoria	6

Fonte: Elaborado própria.

Durante a segunda fase do processo foram vinculados 6 artigos de opinião, sendo 2 editoriais. Os artigos foram publicados no período em que o Parlamento brasileiro debatia a aceitação ou não do novo membro. Em “MERCOSUL Bolivariano”¹⁰ e “A Argentina, Chávez e o Mercosul”¹¹ o jornal expõe que o Brasil não ganharia nada com a adesão da Venezuela, além de que um novo sócio dificultaria a já engessada tomada de decisão do bloco. Não menos importante, o jornal reafirma sua aversão a figura do ex-presidente venezuelano Hugo Chávez.

A articulação dos objetivos ficará ainda mais complicada, se for preciso levar em conta as opiniões do presidente Hugo Chávez. Ele já afirmou não ter interesse no Mercosul tal como está hoje constituído. Mas o Mercosul não desagrade a Chávez por causa de seus impasses comerciais e de seu mau funcionamento como união aduaneira. Desagrada-lhe, com certeza, por não se enquadrar, por exemplo, nos princípios e nos objetivos da ALBA. (ESTADÃO, 2009a)

⁹ Não dividiu-se aqui opinião e editoria como feito na Tabela 1 por se tratar de um quantitativo de matérias por setor das editorias do jornal, na qual opinião e editoria estão juntas. O mesmo vale para a tabela 7 posteriormente apresentada.

¹⁰ Ver mais em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-bolivariano,365489>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

¹¹ Ver mais em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-argentina-chavez-e-o-mercosul,381359>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

Os outros quatro artigos de opinião vinculados entre 2006 e 2009 foram assinados por estudiosos da área, tais como Celso Lafer e Denis Rosenfield.¹² O posicionamento contrário à adesão do novo membro se manteve: os autores expuseram justificativas baseadas principalmente na defesa da democracia e em um MERCOSUL menos “ideológico”, que atendesse ao real princípio que era a integração econômica.

A partir da leitura dos artigos de opinião desse período, é possível observar a tentativa do jornal em constranger o Parlamento brasileiro a não aceitar a Venezuela no bloco, configurando-se como um ator constrangedor, segundo as proposições de Gilboa (2002). Para que esse objetivo fosse alcançado, o jornal utilizou de seu alcance e influência para pressionar os parlamentares, expondo de maneira maciça que a Venezuela, sob o governo de Hugo Chávez, não respeitava os preceitos democráticos e que a adesão do novo membro representava um movimento ideológico do bloco, desvirtuando-se do principal objetivo que é a integração econômica.

Se houvesse dúvidas quanto à autoritária do presidente venezuelano, sobraria ainda essa questão fundamental: por que sujeitar os interesses externos do Mercosul aos caprichos de um homem como Chávez, que já declarou que quer ingressar o bloco para transforma-lo em instrumento de seu projeto bolivariano? Em Brasília, os senadores governistas, obedientes ao presidente Lula, provavelmente votarão a favor do caudilho venezuelano. Caberá aos oposicionistas impedir o desastre. (ESTADÃO, 2009b)

Na terceira fase do processo de adesão, entre os anos de 2010 e 2011, *O Estado de São Paulo* focou sua cobertura na demora da ratificação da adesão venezuelana por parte do congresso paraguaio e a pressão que os governos de Brasil, Argentina e Uruguai exerciam sobre o Paraguai para acelerar o processo. Foi exposta a contrariedade do parlamento do Paraguai em tratar o assunto, focando principalmente no fato do então presidente do país, Fernando Lugo, não ter maioria na casa. A divisão no Paraguai foi evidenciada em notícias como “Entrada da Venezuela no MERCOSUL provoca divisões no Paraguai”,¹³ “Paraguaio defende veto a Venezuela no MERCOSUL”¹⁴ e “Paraguai não vê chances de votar acesso da Venezuela ao MERCOSUL”¹⁵.

Durante o período, o *Estadão* publicou cinco artigos de opinião destacando, mais uma vez, as dificuldades políticas e econômicas existentes no bloco e enfatizando os futuros problemas que

¹² Celso Lafer é formado em Direito e possui doutorado em Ciência Política. Foi Ministro de Relações Exteriores em 1992 e de 2001 a 2002. Foi embaixador na OMC e ONU. Denis Rosenfield é doutor em filosofia e leciona na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

¹³ Mais informações em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,entrada-da-venezuela-no-mercosul-provoca-divisoes-no-paraguai,483326>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

¹⁴ Mais informações em: <<http://www.territorioeldorado.limao.com.br/noticias/not26219.shtm>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

¹⁵ Mais informações em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,paraguai-nao-ve-chances-de-votar-acesso-da-venezuela-ao-mercosul,21879e>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

viriam com a adesão da Venezuela e suas políticas pró-esquerda. A crítica mais contundente pode ser observada em “Falta consertar o Mercosul”¹⁶, na qual o chanceler Celso Amorim é questionado a respeito do velho problema da Tarifa Externa Comum (TEC) e sobre os benefícios de incluir o país de Hugo Chávez no bloco.

Tabela 4: Editoriais do Estado de São Paulo entre 2010 e 2011 sobre o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL

Mercosul e integração regional	27 de abril de 2010
A saga do Mercosul	10 de agosto de 2010
O peso morto do Mercosul	18 de agosto de 2010
Falta consenso no Mercosul	21 de outubro de 2010
O terceiro fracasso do Mercosul	05 de fevereiro de 2011

Fonte: Elaborado própria.

Diante do exposto, é possível observar a manutenção da opinião crítica do jornal para com a Venezuela, Hugo Chávez, o MERCOSUL e o governo do Brasil. A recorrência das opiniões negativas do jornal em seus editoriais, portanto, tentam criar um consenso entre os seus leitores de que o rumo que o MERCOSUL tomaria com o novo membro não seria benéfico, exercendo pressão sob os tomadores de decisão para que essa decisão fosse revista. Essa pressão aumenta no sentido em que o processo de adesão se estende desde 2006, ficando evidente que não houve e que não há um consenso total nos Parlamentos do Brasil e do Paraguai de que a adesão será positiva para o bloco.

Posteriormente, no ano de 2012, o jornal fez uma grande cobertura a respeito do *impeachment* do presidente do Paraguai, Fernando Lugo, e a manobra institucional realizada pelo MERCOSUL para incluir a Venezuela no bloco. Em “Paraguai será suspenso do Mercosul”¹⁷, o jornal, com informações de Marcia Carmo da BBC, reportou a decisão do bloco em suspender o Paraguai baseado na cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia. Posteriormente, o *Estadão* expôs em “Mercosul define sanções leves contra o Paraguai”¹⁸ a reunião que definiu as sanções impostas pelo bloco ao membro suspenso.

¹⁶ Mais informações em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,falta-consertar-o-mercosul-imp-,627747>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

¹⁷ Mais informações em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,paraguai-sera-suspenso-do-mercosul,893077>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

¹⁸ Mais informações em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-define-sancoes-leves-contr-paraguai,893434>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

No dia 03 de julho de 2012, o jornal publicou o editorial “Golpe contra o Mercosul”¹⁹. Como o próprio título já diz, o *Estadão* caracterizou a manobra utilizada para incluir a Venezuela como um golpe, criticando as presidentes Cristina Kirchner e Dilma Rousseff, líderes do processo.

Em outras palavras, há bons argumentos para qualificar como golpe a manobra utilizada para possibilitar a admissão de Hugo Chávez como membro pleno da mesa diretora do Mercosul. Quem nessa história, merece de fato ser chamado de golpista? Até agora, os presidentes e diplomatas envolvidos na condenação do Paraguai foram incapazes de sustentar sua decisão em um claro fundamento jurídico. (ESTADÃO, 2012a)

No dia 06 de julho de 2012, o jornal voltou a publicar um editorial tratando do conturbado processo de adesão da Venezuela. Em “O desmonte do Mercosul” o jornal focou nas divergências entre o governo uruguaio sobre apoiar ou não a suspensão do Paraguai e a consequente adesão da Venezuela, ressaltando sua discordância com o processo.

Não há como deixar de lado as instituições e ao mesmo tempo alegar razões políticas para justificar o golpe contra o Mercosul. Nem o recurso a argumentos do mais grosseiro pragmatismo torna menos desastrosa – e desastrosa – a manobra dos três presidentes. Não se pode apontar o fortalecimento do bloco, sob nenhum aspecto, com a admissão da Venezuela bolivariana. Não há nenhum compromisso de Hugo Chávez com a democracia, nem com o funcionamento minimamente livre dos mercados, nem com a convivência civilizada entre nações (ESTADÃO, 2012b)

No dia 29 de junho de 2012, *O Estado de São Paulo* noticiou a adesão do país de Hugo Chávez no MERCOSUL. A partir de então, o jornal publicou nove artigos de opinião tratando do tema da adesão, o maior número de artigos publicados dentre as três fases do processo de adesão. O grande volume de artigos de opinião nesse período reforçou o posicionamento contrário do jornal exposto ao longo do processo. Foram feitas críticas contundentes ao projeto político traçado para o MERCOSUL, assim como à política externa do governo do PT.

O ingresso da Venezuela de Chávez nada acrescenta, economicamente, à cambaleante união aduaneira. Do ponto de vista diplomático, a presença do chefe bolivariano será mais um entrave a negociações com parceiros relevantes, com os Estados Unidos e a União Europeia. Será, igualmente, um complicador adicional em discussões de alcance global. Neste momento, já é um fator de desagregação. (ESTADÃO, 2012b)

¹⁹ Mais informações em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,golpe-contr-o-merc-sul-imp-,894875>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

4.3 Análise da cobertura do jornal *Folha de São Paulo* sobre a entrada da Venezuela no MERCOSUL

Durante os anos de 2005 e 2012, seguindo os parâmetros de pesquisa expostos anteriormente, a *Folha*²⁰ publicou 155 notícias de caráter informativo ou opinativo abordando a adesão venezuelana ao MERCOSUL (Tabela 4). Foram identificadas 41 notícias produzidas por ou em conjunto com outras agências de notícias (Tabela 5). Ao analisar as notícias selecionadas, foi possível observar um grande número de notícias publicadas na editoria internacional, as demais notícias foram publicadas nas seções de economia, política, Brasil e na seção da BBC. (tabela 6). Durante o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL, a *Folha* vinculou 10 editoriais abordando o tema.

Tabela 5: Notícias informativas, editoriais e artigos de opinião no *Folha de São Paulo*

Informação	126
Editoriais	10
Opinião	19
Total	155

Fonte: Elaborado própria.

Tabela 6: Notícias produzidas pelo jornal x notícias vinculadas por outras agências de notícias

Produzidas internamente	85
Em conjunto/ou por outras agências de notícias	41
Total	126

Fonte: Elaborado própria.

Tabela 7: Notícias produzidas pelo jornal segundo as editorias

Opinião/colunas/editoria	29
Mercado/dinheiro/economia	17
Mundo/internacional	43
BBC ²¹	13
Política/poder	25
Brasil	28

Fonte: Elaborado própria.

²⁰ Fundada em 1921 sob o nome de Folha da Noite, a Folha de São Paulo foi pioneira nas publicações coloridas e na utilização de sistemas eletrônicos. Segundo dados da Associação Nacional de Jornais, a média de circulação da versão impressa é de 175.441 exemplares, já na versão digital circulam 134.895 exemplares.

²¹ Na seção internacional, a Folha de São Paulo reserva um espaço para notícias produzidas pela BBC.

No tocante à primeira fase do processo de adesão da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL, a *Folha de São Paulo* iniciou sua cobertura tratando de maneira negativa a inclusão do novo membro. No mês de dezembro de 2005, foram publicadas sete notícias dentre análises, reportagens, artigos de opinião e um editorial. Em apenas uma delas não foi possível identificar o posicionamento negativo do jornal em relação ao processo.

No dia 10 de dezembro de 2005, o Professor Luiz Alberto Moniz Bandeira em “Venezuela é Indispensável” expôs seu posicionamento favorável a adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Segundo Bandeira (2005), o objetivo do MERCOSUL não era só o de constituir um bloco dos países do cone Sul, mas em constituir uma união aduaneira aberta aos demais países da região. Nesse sentido a adesão da Venezuela seria para Bandeira de grande importância para o fortalecimento do bloco.

Durante a fase inicial a *Folha* também vinculou entrevistas e estudos sobre o tema da Venezuela no MERCOSUL, ambos retratando com negatividade a adesão do novo membro. Em “Venezuela ajuda pouco Mercosul, diz estudo”, a *Folha de São Paulo* expôs um estudo feito pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) que indica poucos ganhos com a adesão venezuelana. “Segundo estudo realizado pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), a entrada do novo sócio aumenta o PIB (Produto Interno Bruto) do Mercosul em 7,7%, mas diminui a renda per capita do bloco em 3,5%”. (DIANNI, 2006)

As críticas econômicas feitas ao bloco e à adesão do novo membro dividiram as páginas do jornal com a figura de Hugo Chávez. O editorial “Venezuela no Mercosul”²² expôs que, apesar do potencial econômico, o presidente do país, Hugo Chávez, poderia vir a ser um problema para o bloco.

O novo membro tem capacidade econômica para fomentar o processo de integração, mas ainda persistem muitas dúvidas acerca dos impactos da adesão. O nome da incerteza é Hugo Chávez. Com sua retórica “bolivariana”, o presidente venezuelano poderá trazer muito mais problemas do que soluções, atuando para acirrar os conflitos com os EUA. (ESTADÃO, 2005b)

Nesse sentido, foi possível observar uma maior criticidade da *Folha* sobre o presidente Hugo Chávez e suas políticas pouco democráticas, além do discurso contra os EUA. “O presidente venezuelano foi a estrela da Cúpula das Américas, quando participou dos encontros oficiais e dos protestos, sempre com virulentos ataques a George W. Bush”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005)

²² Mais informações em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1212200502.htm>>. Acesso em: 07 abr. 2016

Após a assinatura do Protocolo de Caracas, a *Folha de São Paulo* vinculou um editorial intitulado de “Pés de barro”²³, onde reafirma a posição do jornal contra o bloco e o presidente Hugo Chávez. O jornal expôs que o bloco não tinha suas bases consolidadas e por isso não deveria receber um novo membro, além de acreditar que a Venezuela e o seu presidente poderiam desestabilizar o bloco que já atravessava problemas internos.

Com a assinatura do Protocolo de Adesão, a *Folha* iniciou a cobertura das votações dos congressos nacionais incumbidos de finalizar o processo, aceitando ou não o novo membro. Assim, a *Folha de São Paulo* focou sua cobertura no jogo de poder entre o governo e a oposição na Câmara e no Senado Federal. A maioria das notícias vinculadas entre 2006 e 2009 tratou sobre a demora do Congresso em votar a adesão venezuelana, resultado da falta de apoio do governo sobre o tema, além do trabalho da oposição dificultando a votação da matéria.

O ex-presidente do Senado, José Sarney, foi figura recorrente nas notícias vinculadas pela *Folha* por seu posicionamento contrário à adesão da Venezuela. Não menos importante, a *Folha de São Paulo* também expôs o posicionamento de outros parlamentares tais como Tasso Jereissati, Fernando Collor e Romero Jucá, que publicou um artigo de opinião na *Folha de São Paulo*. Intitulado de “Sem o Norte, não há Mercosul pleno”, o senador expõe seu posicionamento a favor da adesão da Venezuela ao Mercosul. Segundo Jucá, a integração da Venezuela ajudaria a fortalecer o Mercosul, além disso, Jucá refuta os questionamentos sobre a fragilidade da democracia no país de Hugo Chávez.

O protocolo de Ushuaia vem sendo, por outro lado, reiteradamente brandido pelos críticos da Venezuela. A cláusula democrática e a cláusula da unanimidade são colocadas como obstáculos à pretensão venezuelana. Com efeito, o protocolo afirma a necessidade de plena vigência das instituições democráticas. Ora, a Venezuela realizou, desde 1998, 12 eleições, todas consideradas livres, legítimas, por isentos observadores internacionais, como o Centro Carter, a OEA e governos estrangeiros. (JUCÁ, 2009)

Nota-se aqui que na análise que é maior a diversidade de visões na área de editorial e opinião da *Folha* em comparação com o *Estadão*. Além do posicionamento dos parlamentares citados anteriormente, a *Folha* também expôs o posicionamento de outros atores, tais como Luiz Inácio Lula da Silva, Chávez, Celso Amorim e políticos paraguaios. Dessa forma, é possível observar – para além da diversidade – a utilização da mídia por membros do governo como um canal diplomático para pressionar e acelerar as negociações para a aceitação do novo membro. E essa

²³ Mais informações em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0607200601.htm>>. Acesso em: 09 abr. 2016.

grande utilização, evidenciada em artigos de opinião publicados por líderes do governo e apoiadores na *Folha*, é um bom exemplo do conceito de diplomacia na mídia de Gilboa (2001).²⁴

Não menos importante, durante as discussões no Congresso nacional sobre a aceitação ou não da Venezuela, a *Folha* publicou cinco editoriais mantendo o tom crítico sobre a adesão do novo membro e ao presidente Hugo Chávez. O editorial “O melhor é dizer não”²⁵ foi claramente endereçado aos parlamentares brasileiros que tratavam sobre o tema. Dentro outros motivos para dizer não, o jornal expõe que com o novo membro, o bloco ficaria ingovernável, além de que a figura de Hugo Chávez poderia dificultar acordos com os EUA e União Europeia.

Dar a Chávez o poder de veto no Mercosul seria caminhar no sentido contrário. O bloco, cujo manejo já é delicado, ficaria virtualmente ingovernável. A possibilidade de acordos amplos com os EUA e a própria União Europeia diminuiria bastante. Por tudo isso, o melhor é que o Congresso diga não à entrada da Venezuela no Mercosul. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007)

Diante do exposto, é possível observar a clara atuação do jornal em prol da não adesão da Venezuela, configurando a *Folha de São Paulo*, segundo as proposições de Gilboa (2002) como um ator constrangedor. Não menos importante, as críticas feitas pelo jornal ao longo de sua cobertura sobre o tema evidenciam sua discordância com a linha de política externa adotada pelo governo do PT, que buscou reforçar os laços com os países em desenvolvimento, bem como desenvolver o MERCOSUL em detrimento a uma política externa orientada para o Norte.

Tabela 8: Editoriais da Folha de São Paulo entre 2006 e 2009 sobre o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL

Pés de Barro	06 de julho de 2006
Bloco de parolagem	19 de janeiro de 2007
Pressão sobre Chávez	02 de junho de 2007
A última de Chávez	05 de junho de 2007
O melhor é dizer não	25 de novembro de 2007
Convite ao Tumulto	30 de outubro de 2009

Fonte: Elaborado própria.

Com a confirmação do Congresso brasileiro, restava a aprovação do Paraguai para que o processo de adesão fosse finalizado. O jornal destacou que a suspensão do Paraguai e a incorporação da Venezuela feriram os princípios do bloco, caracterizando-se como um ato ilegal e imperialista.

²⁴ Ver anexo B nº 117, 116, 114, 84, 79, 73, 63, 57.

²⁵ Mais informações em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2511200701.htm>>. Acesso em: 09 out. 2016.

A opinião da Folha pode ser observada de maneira mais contundente nos artigos de opinião, editoriais e análises publicadas durante o período, tais como “O Brasil pode tudo?”, “A ilegalidade da incorporação da Venezuela”, “Democracia paraguaia”, “MERCOSUL e as sanções no direito comunitário” e “Sem rumo no MERCOSUL”.

No editorial “Sem rumo no MERCOSUL”, vinculado no dia 02 de agosto de 2012, a *Folha de São Paulo* expõe que a decisão de suspender o Paraguai do bloco e incorporar a Venezuela seguiu a linha ideológica que o MERCOSUL vem tomando, que consiste no alinhamento à esquerda. Segundo o jornal, os motivos para a suspensão do Paraguai não foram claros, além de que o processo no país seguiu o texto da constituição. Assim, a *Folha* utiliza do fato para confirmar que o seu posicionamento contrário à adesão da Venezuela estava correto, pois os benefícios não eram claros e a figura de Hugo Chávez poderia desestabilizar o bloco ainda mais. “Seria ingênuo a presidente Dilma Rousseff esperar de Chávez, cada vez mais confundido com o Estado venezuelano, comportamento menos inconfiável que o voluntarismo de Cristina Kirchner. Com eles, o Mercosul seguirá patinando”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar a cobertura dos jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo* sobre o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Para que essa análise fosse factível, evidenciamos duas das principais teorias que abordam a relação entre a mídia e a política externa. Foi possível observar que, com o desenvolvimento tecnológico e organizacional dos meios de comunicação, assim como o advento da globalização, a mídia tornou-se um ator relevante e ativo nas relações internacionais. Conceitos como o “consenso fabricado” e a “diplomacia midiática” exemplificam como a mídia pode atuar em questões de política externa, seja na formulação de um consenso comum sobre um tema, ainda que com distorções, ou atuando de maneira ativa na mediação de conflitos e até mesmo constringendo os tomadores de decisão a agirem de certa maneira.

Portanto, o papel da mídia nos assuntos de política externa não deve ser ignorado. Assim, conforme expõe Burity (2012), “seja como instrumento de captação de poder ou como ator diplomático, os meios de comunicação ganham espaço acadêmico nos estudos de comunicação e relações internacionais [...]”. Compreendidas as questões relacionadas à mídia e às relações internacionais e tendo como base a contextualização do desenvolvimento do MERCOSUL, bem como o processo de adesão da Venezuela àquela organização, este trabalho buscou analisar a cobertura da *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo* sobre a temática.

A análise de conteúdo das matérias e artigos de opinião vinculadas pelos jornais expõe a semelhança da cobertura dos periódicos. Foi possível observar a parcialidade dos jornais ao tratar do tema. Ambos os veículos focaram suas coberturas nos aspectos negativos da adesão do novo membro ao MERCOSUL, externando seu posicionamento contrário à Venezuela e ao próprio MERCOSUL, tendo em vista as recorrentes menções sobre os problemas políticos e econômicos enfrentados pelo bloco. Constata-se que a negatividade com que se tratou o tema faz parte de uma crítica maior à linha de política externa adotada pelo governo de centro-esquerda do PT.

Não menos importante, *Folha* e *Estadão* caracterizaram Hugo Chávez como “ditador” e “antidemocrático”, um potencial desestabilizador do bloco. E essa visão unilateral do governante, reafirmada pelas notícias dos jornais, ajudou a criar uma imagem negativa do mandatário venezuelano. Outro aspecto a se analisar sobre a cobertura dos dois jornais são os editoriais, que explicitamente revelam o posicionamento contrário dos dois jornais acerca da adesão da Venezuela ao MERCOSUL.

A união de notícias de cunho negativo e a construção de um personagem antidemocrático, aliados a editoriais de posicionamento contrário dos dois veículos, expõem as tentativas da *Folha* e do *Estadão* de construir um consenso no país de que a adesão venezuelana não seria benéfica para o país nem para o MERCOSUL. Portanto, ambos os jornais se configuraram como atores constrangedores em todo o processo, pois, por meio de seus editoriais, artigos de opinião e notícias tentaram influenciar os tomadores de decisões de que a adesão do novo membro não traria benefícios ao bloco e ao país. Apesar das constantes tentativas dos dois jornais em subverter o processo de expansão do bloco, a uniformidade política de parte dos membros do bloco e o aproveitamento de uma situação de instabilidade no Paraguai acabaram por enfraquecer a tendência de ambos os jornais em fomentar uma agenda diferente para o MERCOSUL, não sendo possível a esses veículos serem atores controladores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRIL. Paraguai adia decisão sobre entrada da Venezuela no MERCOSUL. *Abril*, 13 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.abril.com.br/noticias/mundo/paraguai-adia-decisao-entrada-venezuela-mercosul-491587.shtml>>. Acesso em: 12 mai. 2016.

ARCE, Anatólio. M. e SILVA, Marcos. A. D. Venezuela e MERCOSUL: uma inserção via Brasil?. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre 3 (12), 2012: 61-85.

ARENAL, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madri: Editorial Technos, 1999.

BANDEIRA, Moniz. Venezuela é indispensável. *Folha de São Paulo*, 10 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1012200538.htm>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BARBERO, Jesús-Martin. Globalização Comunicacional e transformação cultural. IN: MORAES, Denis. *Por uma outra comunicação: Mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

BARDIN, Lawrence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BID. Setor de integração e comércio (INT). *Informe Mercosul n° 18*. 2014. Disponível em: <[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6020/Informe%20MERCOSUL%20N%C2%B0%2018%20\(2012-2013\)%20Segundo%20semestre%202012%20-%20Primeiro%20semestre%202013.pdf?sequence=4](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6020/Informe%20MERCOSUL%20N%C2%B0%2018%20(2012-2013)%20Segundo%20semestre%202012%20-%20Primeiro%20semestre%202013.pdf?sequence=4)>. Acesso em: 03 dez. 2016

BURITY, Caroline Rangel Travassos. A influência da mídia nas relações internacionais: um estudo teórico a partir do conceito de diplomacia midiática. *Contemporânea* 21 11 (1), 2013.

BURITY, Caroline R. T. *Mídia e Relações internacionais: Diplomacia midiática no governo Lula (2003-2010)*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual da Paraíba, 2012.

CAMARGO, Julia F. O papel dos atores domésticos no processo de tomada de decisão em política externa: Uma análise da mídia. *I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)*, 2007. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/camargo.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2016

CAMARGO, Julia Faria. Ecos do fragor: a invasão do Iraque em 2003: a mídia internacional e a imprensa brasileira. Phd diss., Universidade de Brasília, 2008.

CHOMSKY, Noam. *A manipulação do público*. São Paulo: Futura, 2003.

COHEN, Bernard. *The Press and the Foreign Policy*. Princeton : Princeton Univ. Press, 1963.

DIANNI, Cláudia. Venezuela ajuda pouco Mercosul, diz estudo”, *Folha de São Paulo*, 26 de janeiro de 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2601200611.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

FERREIRA, André Fernandes. *A mídia e a política externa dos Estados Unidos: Uma análise crítica*. Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS, Curso de Relações Internacionais, 2011. Disponível em: <<http://www.repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/3411/3/20666722.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

FERREIRA, M. A. S. V., FONSECA, L. R. B. & VIEIRA, E. P. M. Os diagnósticos sobre paz e segurança no Brasil: uma análise comparativa das bases de dados sobre violência e conflitos, *Conjuntura Austral*, v. 7, n. 38, p. 60-73, 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Chávez traz incerteza para bloco comercial. *Folha de São Paulo*, 09 de novembro de 2005a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0912200540.htm>>. Acesso em 15 abr. 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Venezuela no Mercosul”. *Folha de São Paulo*, 12 de dezembro de 2005b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1212200502.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Pés de barro. *Folha de São Paulo*, 06 de julho de 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0607200601.htm>>. Acesso em 15 abr. 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. O melhor é dizer não. *Folha de São Paulo*, 25 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2511200701.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Sem rumo no Mercosul. *Folha de São Paulo* 02 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2012/08/1130076-editorial-sem-rumo-no-mercosul.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

FREIXO, Adriano de; RODRIGUES, Guilherme Sobrinho Lopes. Imprensa e Política Externa: o ABC Color e as renegociações do acordo de Itaipu (2008-2011). *Carta Internacional*, v. 9, n. 2, jul-dez 2014, p. 109-124.

FRIEDMAN, Thomas L. *The World is Flat: a Brief History of the Twenty-Frist Century*. Farrar, Straus and Giroux, 2005.

GILBOA, Eytan. Diplomacy in the media age: three models of uses and effects. *Diplomacy & Statecraft*, v. 12, n. 2, p. 1-28, 2001.

GILBOA, Eytan. Global Communication and Foreign Policy. *Journal of Communication* 52 (4): 731-748, 2002. DOI: 10.1111/j.1460-2466.2002.tb02571.x

GOLDZWEIG, Rafael S. “A Entrada da Venezuela no Mercosul: Análise dos Aspectos Políticos e Econômicos”. *RICRI - Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, vol. 1, No 1, pp. 02-29, 2013.

HUDSON, Valerie. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. New York : Rowman & Littlefield, 2013.

JUCÁ, Romero. Sem o norte, não há Mercosul pleno. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09 out. 2009. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0910200908.htm>>. Acesso em: 10 de mai. 2016.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. Das Informações à Conclusão: Análise de conteúdo. In: LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: ARTMED, 1999.

NOGUEIRA, Joana Laura Marinho. A Venezuela no Mercosul. *Conjuntura Internacional*, PUC Minas, 11 de julho de 2007.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Venezuela deve tornar-se 5º membro do Mercosul. *O Estado de São Paulo*, 15 de outubro de 2005a. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,venezuela-deve-tornar-se-5-membro-do-mercotel,20051015p9567>>. Acesso em: 24 mar. 2016

O ESTADO DE SÃO PAULO. Mercosul bolivariano. *O Estado de São Paulo*, 05 de maio 2009a. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mercotel-bolivariano,365489>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

O ESTADO DE SÃO PAULO. A Argentina, Chávez e o Mercosul. *O Estado de São Paulo*, 03 de junho de 2009b. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-argentina-chavez-e-o-mercotel,381359>>. Acesso em 24. mar. 2016.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Golpe contra o Mercosul. *O Estado de São Paulo*, 03 de julho de 2012a. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,golpe-contra-o-mercotel-imp-,894875>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

O ESTADO DE SÃO PAULO. O desmonte do Mercosul. *O Estado de São Paulo*, 06 de julho de 2012b. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-desmonte-do-mercotel-imp-,896656>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

OLIVEIRA, R. P. Política Externa do governo Chávez: seus principais fundamentos e objetivos. In OLIVEIRA, R. P., NOGUEIRA, S. G., and MELO, F. R. (orgs.) *América Andina: integração regional, segurança e outros olhares* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2012. pp. 59-80.

PARLAMENTO DEL URUGUAY. *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*. 02 de novembro de 2006. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=18053&Searchtext=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=04-02-2016&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=22-08-2016>. Acesso em: 14 abr. 2016.

RUIZ, José Briceño. El ingreso de Venezuela miembro pleno del MERCOSUR. Las miradas de um proceso complejo. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. Año XV, n. 20 jun. 2009.

UOL. Parlamento argentino aprova entrada da Venezuela no MERCOSUL”. *UOL*, 07 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2006/12/07/ult1767u81856.jhtm>>. Acesso em 15 abr. 2016.

VILLA, Rafael. A política externa venezuelana de Chávez para a América do Sul: entre a ideologização das identidades e as necessidades do pragmatismo. *Observatório Político Sul-Americano*. RJ: IUPERJ, Análise de Conjuntura n. 10, out. 2007.

Campanha Negativa Online: Websites Dos Candidatos Como Espaço de Ataques Aos Opositores

Michele Goulart Massuchin. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).
Professora Adjunta do Curso de Comunicação Social-Jornalismo da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).
E-mail: mimassuchin@gmail.com

Resumo

A campanha negativa, estratégia que cada vez mais é utilizada durante as campanhas eleitorais, pode ocorrer em espaços institucionalizados, por meio de ataques que partem dos próprios dos candidatos, como também podem ser emitidos por meios não-oficiais e não institucionalizados. Neste artigo, o objetivo é analisar em que circunstâncias esse tipo de mensagem, canalizada por meio dos websites dos próprios candidatos, aparece na disputa. Além disso, trata-se de um espaço específico das campanhas modernas: a internet. A análise é feita com base em dois tipos de cenários: as eleições majoritárias de 2014 para presidência e as disputas para prefeituras das capitais em 2012. A pesquisa tem como corpus 3491 postagens realizadas ao longo do período eleitoral de ambas as disputas e a abordagem metodológica é quantitativa por meio da técnica de análise de conteúdo. Os resultados indicam a incidência de ataques em ambos os cenários, majoritariamente centralizados nos desafiantes e com crescimento ao longo do tempo. Isso demonstra que os candidatos usam os websites, espaços altamente institucionalizados, para dissipar a campanha negativa, ainda que isso possa identificá-los e gerar ônus para as próprias campanhas.

Palavras-Chave: Campanha Negativa; Eleições 2014; Campanha Online; Ataques.

Abstract

The negative campaign has been used during election campaigns and can occur, with more frequency, in institutionalized spaces, through attacks starting on own spaces of the candidates, but can also be performed by non-institutionalized spaces, i.e., by other actors and mechanisms. In this article, the objective is to analyze how this type of message is used on the websites of the candidates, i.e., a space with high identification about who made de campaign. Furthermore, it is a specific space of modern campaigns: the internet. To this discussion, are analyzed 2014 elections for president and also 2012 seven local election. The research analyze 3491 posts made during the election period of both disputes - local and national – and the methodology is quantitative content analysis. The results indicate a high incidence of the use of attacks in both scenarios - centered on challenging candidates - which shows that candidates use highly institutionalized spaces to make the negative campaign, including the internet.

Keywords: Negative Campaign; 2014 Election; Online Campaign; Attacks.

Campanha Negativa Online: Websites Dos Candidatos Como Espaço De Ataques Aos Opositores

Michelle Goulart Mussachin – Universidade Federal do Maranhão

1. INTRODUÇÃO

A campanha negativa é uma das características do processo de modernização das campanhas e se destaca, principalmente, por seu uso nas disputas americanas (BARTLE e GRIFFITHS, 2001). Trata-se de uma estratégia para atacar os candidatos oponentes e que se tornou importante pelos impactos que pode gerar no engajamento da campanha e na disponibilidade de informação aos eleitores. As pesquisas sobre campanha negativa, inclusive no Brasil (STEIBEL, 2007; BORBA, 2012a), indicam – com base na análise de conteúdo – que tem sido frequente o uso da estratégia no rádio e na televisão, por meio do HGPE, tanto na propaganda em bloco quanto nos comerciais ao longo da programação (*spots*) (BORBA, 2015). Na internet, algumas pesquisas recentes já abordam a campanha negativa, como de Sousa e Marques (2016), em que os autores analisam os ataques nas redes sociais e a ênfase desta estratégia desenvolvida por Aécio Neves, na disputa de 2014. De modo complementar, Massuchin e Tavares (2016) analisam a campanha negativa no Facebook, identificando que os ataques aparecem sempre atrelados a outras estratégias, como a proposição temática ou a formação da própria imagem.

A literatura trata, majoritariamente, dos ataques que partem sempre de espaços institucionalizados dos candidatos, nos quais sua imagem está atrelada, direta ou indiretamente, a essa emissão. O espaço mais utilizado para fazer campanha negativa, conforme indica Borba (2012c), é o rádio, por meio dos *spots*, já que há um distanciamento do ataque em relação a quem se responsabiliza por sua emissão, dada a instantaneidade desse tipo de propaganda. A explicação para isso estaria em evitar efeito contrário, conhecidos como “bumerangue”. Em oposição aos espaços institucionalizados dos candidatos usados para atacar os oponentes, há também aqueles não oficiais de campanha, como apontado por Santos (2015), que auxiliam os candidatos porque fazem os ataques circular, mas sem relação com a campanha oficial. No entanto, a literatura mobilizada neste artigo e o objeto de análise se enquadram dentro do que se chama aqui de campanha institucionalizada dos candidatos, aquela que parte de seus espaços próprios, que são os principais ao longo da disputa e onde há maior investimento financeiro também.

Com base neste cenário em que a campanha negativa ganha destaque entre as estratégias utilizadas pelos candidatos (GARRAMONE, 1985), a proposta deste artigo é estudar como as

páginas dos sites dos candidatos na internet – um dos primeiros espaços que eles se apropriaram na rede – são usadas para veiculação de ataques no conteúdo divulgado. Trata-se de um estudo que aborda um espaço institucional de campanha e que se encontra na internet. A diferença para os demais estudos está no fato de que se observa tal fenômeno em uma plataforma menos tradicional¹ de campanha – como o rádio e a televisão, por exemplo – mas que continua sendo dos próprios candidatos.

Como a maior parte das pesquisas no âmbito nacional e internacional se fortaleceu com estudos concentrados na análise da propaganda televisiva, faz-se necessário ampliar os estudos para outros espaços de campanha, como a internet, dado seu uso gradativo nas eleições (BRAGA, NICOLÁS; BECHER, 2013). Ao analisar os websites tem-se um espaço diferenciado do rádio e dos *spots*, por exemplo, no sentido de que há maior identificação do candidato: trata-se de um espaço de difícil desvinculação com a imagem pessoal de quem ataca. Mas, por outro lado, a internet pode ser um potencial local para a campanha negativa no sentido de que ela permite a “viralização” e propagação do conteúdo na sequência, por meio das redes sociais digitais (ASSUNÇÃO et al, 2015). Outro fator importante a ser considerado são as condições da legislação eleitoral que, no Brasil, é bastante restritiva (BORBA, 2015). Isso porque candidatos que atacam podem perder espaço no HGPE ou ter que ceder tempo de televisão ao candidato atacado².

A pesquisa permite identificar, desta forma, se a campanha negativa é uma estratégia de destaque dos candidatos ao utilizarem os websites. Além disso, é possível observar também o tipo de ataque, quem é o autor dos mesmos e em que momentos e cenários mais aparecem. Os resultados de outras pesquisas na televisão mostram, por exemplo, que candidatos que atacam são, na sua maioria, os que se configuram como de oposição, e não governistas; e também os que estão em segundo lugar nas pesquisas de intenção de voto (BENOIT, 1999; BORBA, 2012), sendo algo que se intensifica com a proximidade das eleições (GEER, 2006). Este artigo vai observar se este mesmo cenário se repete para o caso da internet – em especial, nos websites dos candidatos.

A partir dos argumentos apresentados, trabalha-se com a hipótese de que os websites, mesmo com a alta identificação do emissor, têm sido usados para propagação de ataques aos adversários, o que é pensado de modo estratégico, conforme o tipo de candidato, características da disputa, entre outros fatores. Para testar essa hipótese, tem-se duas variáveis *dummy* que levam em conta a

¹ O termo tradicional aqui é usado para delimitar os suportes mais comumente usados na propaganda desde a sua institucionalização no Brasil, em oposição à internet, já que seu uso foi regulamentado somente em 2009, com a Lei Nº 12.034, de 29 de Setembro de 2009.

² Conforme lei Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e Lei Nº 12.034, de 29 de Setembro de 2009.

presença de ataque aos adversários e o ataque à administração. E, para ampliar a análise para a perspectiva da comparação, observa-se a incidência da campanha negativa para desafiantes e incumbentes, pela abrangência da eleição (local e nacional), pelo pertencimento a determinado partido e pelo nível de acirramento da disputa.

A pesquisa é feita tendo por base as campanhas majoritárias de 2012 e 2014, totalizando nove disputadas analisadas. A opção por observar dois cenários distintos se dá com o intuito de ver se há semelhança ou não entre os usos de um tipo específico de estratégia, além de permitir algum tipo de generalização sobre os dados encontrados. Por meio da análise de conteúdo quantitativa, observou-se 3491 postagens realizadas nos websites de 20 candidatos durante todo o período eleitoral para primeiro turno das duas disputas (2012 e 2014), totalizando 90 dias. O recorte da pesquisa considera, ainda, as disputas das capitais com maior número de eleitores de cada região, evidenciando as eleições locais que tendem a utilizar mais a internet em comparação aos cenários menores, em que a campanha tradicional corpo a corpo teria maior evidência em oposição à modernização e ao uso da internet.

O artigo está dividido em cinco partes. Após esta introdução faz-se uma discussão teórica, na qual é mobilizada uma parte significativa dos autores que trabalham com o tema da campanha negativa em âmbito nacional e internacional. Na sequência, são descritas as escolhas e recortes metodológicos para fim de execução da parte empírica do texto. Em seguida, são apresentados e analisados os dados referentes às duas campanhas com a finalidade de testar a hipótese apresentada e entender a lógica do uso dos ataques nos websites. Por fim, são feitas as considerações finais.

2. ATAQUE COMO ESTRATÉGIA DE CAMPANHA DOS CANDIDATOS: DA TELEVISÃO PARA A INTERNET

Dependendo do contexto no qual os candidatos se encontram, podem optar por uma campanha que ressalte seus pontos positivos (ações em outras esferas, propostas, trajetória política, apoio partidário, etc.) ou que enfatize os pontos negativos dos adversários (tanto nas questões administrativas, políticas e/ou pessoais) (BORBA, 2012). Ainda que, segundo Benoit (2000), as campanhas sejam majoritariamente positivas em todos os meios, uma parte delas pode ser usada estrategicamente para falar sobre os pontos negativos que envolvem os oponentes. Esta não é uma característica recente, mas que tem se destacado nas últimas décadas (GARRAMONE, 1985; GEER, 2012; BORBA, 2015).

O ataque, juntamente com a defesa e a formação da imagem, constitui um dos principais usos da propaganda eleitoral (BENOIT, 2000). Essa constatação parte de estudos do cenário

nacional e internacional, que mostram que os candidatos têm usado tanto estratégias positivas para melhorar sua imagem quanto estratégias de ataque para desestabilizar a campanha adversária (BENOIT, 2000; ALBUQUERQUE, 1999; LAVAREDA, 2009; BORBA, 2012; BORBA e VASCONCELLOS, 2016). Os ataques, segundo Bartle e Griffiths (2001), deixam transparecer a rivalidade que, em um sistema bipartidário, fica bastante evidente. No entanto, esse modelo também passou a ser utilizado em sistemas pluripartidários, como os trabalhos sobre o Brasil têm identificado (STEIBEL, 2007, LOURENÇO, 2009; BORBA, 2012). Como há um percentual considerável de eleitores voláteis, a partir da perspectiva de Manin (1995) e Samuels (1997), essa estratégia pode ter efeito considerável, alterando o cenário da disputa. Segundo Albuquerque (1999), os ataques acabam por fazer uma inversão da lógica da propaganda, pois acaba focando nos adversários e seus valores negativos ao invés de investir na formação da própria imagem.

Skaperdas e Grofman (1995) criaram modelos, a partir da análise de diversos cenários americanos, para pensar os incentivos para quem emite ataques, observando contextos com dois ou três candidatos. Ainda que haja exceções, os autores mostram que o candidato que está na frente na corrida eleitoral será, majoritariamente, o alvo dos ataques. Do contrário, o candidato que aparece em terceiro lugar nas pesquisas de intenção de voto raramente será atacado. Além disso, a campanha negativa independe do perfil e dos atributos pessoais do candidato. Os autores ainda colocam que ao final da campanha, quando não há nenhuma outra possibilidade, o candidato que se encontra em segundo lugar vai explorar os ataques com mais ênfase (SKAPERDAS e GROFMAN, 1995), já que seria a única forma de alterar os resultados apresentados pelas pesquisas de opinião.

Segundo Albuquerque (1999), esse é um tipo de estratégia que vai ser usada com mais frequência por candidatos nomeados pelo autor como “desesperados”. Benoit (2000) reitera que os incumbentes são mais positivos em suas propagandas em relação aos desafiantes, sendo que nestes últimos o percentual da campanha voltado aos ataques é maior. Assim, os estudos citados mostram que há modelos de regularidade e tendência nas campanhas, não sendo o uso do ataque resultado da mera aleatoriedade dos produtores de campanha. Pelo contrário, são pensados estrategicamente.

Apesar de recorrente, principalmente nas últimas décadas, uma parte da literatura também mostra que o resultado dessa estratégia pode ser ineficiente, desmobilizando o eleitorado. O candidato que ataca, segundo Albuquerque (1999), fica mais propício a ser contra-atacado. Para Garramone (1984), pode ocorrer o efeito denominado como bumerangue, gerando uma visão negativa aos eleitores, que passam a ter uma imagem do conteúdo propagandístico como pouco válido e injustificado, criando um sentimento negativo em direção ao responsável pelos ataques. Garramone (1984) mostra como isso ocorre por meio de entrevistas com eleitores médios de Michigan sobre as eleições de 1982 para o Congresso Nacional. A pesquisa mostrou uma possível

reprovação quanto à avaliação feita pelos eleitores sobre a campanha negativa, ainda que as pessoas possam considerá-la como verídica (GARRAMONE, 1984). A visão dos eleitores sobre a campanha daquela eleição foi negativa em relação a quem emitiu os ataques e pouco mudou a respeito do que pensavam sobre o alvo.

Chama a atenção um dos achados de Garramone (1984), que trata do anonimato. Quando o emissor não é percebido, há menos ônus e o saldo do ataque pode ser favorável. Quando o emissor é percebido, podem ocorrer os efeitos apontados acima. Isso tem relação, de modo complementar, com os achados de Borba (2012c), de que ataques aparecem mais no rádio e nos *spots*, em que há mais dificuldade em se identificar o candidato emissor. Torna-se relevante discutir este ponto, pois no caso dos websites há quase a impossibilidade de desvinculação da imagem do candidato nos ataques feitos nas postagens, já que são espaços dos próprios candidatos e há identificação com as cores, as fotos e os nomes de forma bastante evidente. Logo, esse seria um fator negativo para a produção de ataques por meio desta ferramenta e, inclusive, levaria a ausência ou baixa incidência deste tipo de estratégia neste espaço, em função dos efeitos perversos relatados.

Por outro lado, Geer (2006) compreende que os ataques aos oponentes são eficientes e que, inclusive, detém a atenção dos eleitores, principalmente porque podem trazer informações relevantes e identificam para o eleitor quais são as principais diferenças entre os candidatos que estão na disputa (LAVAREDA, 2009). Neste sentido, sem os ataques o eleitor não teria acesso a certas informações que não seriam disponibilizadas pelos próprios candidatos. Geer (2006) vai ressaltar que este tipo de estratégia é relevante para a democracia, pois pode promover a tematização da campanha eleitoral. Segundo o autor, seria mais “fácil” os candidatos tratarem de temas associando-os a um ataque ao adversário, o que seria positivo para a disputa e para a democracia.

A crítica que Geer (2012) faz, na sequência, é em relação ao papel dos meios de comunicação, que tem dado mais atenção aos ataques que aos outros fatos da campanha, incentivando o uso deles pelos candidatos. Estes últimos, sabendo que os ataques extrapolam o âmbito da campanha e vão para os programas televisivos, como por meio dos telejornais que fazem a “cobertura” dos ataques, se sentem estimulados para usar tal estratégia, segundo Geer (2012). Portanto, neste sentido, a campanha negativa serviria menos para angariar votos e mais para obter cobertura, sendo que os meios de comunicação acabam alterando a lógica das disputas e são corresponsáveis pelo uso dos ataques de modo mais enfático nos últimos anos (GEER, 2012).

Analisando campanhas brasileiras, Albuquerque (1999) encontrou a presença da campanha negativa nos programas do HGPE ainda de 1989, na disputa entre Collor, Afif e Lula. Observando o cenário das campanhas mais recentes, Borba (2012) comparou as inserções televisivas e no rádio para identificar em qual meio havia mais ataques aos adversários. Tendo como cenário as eleições

de 2010, o autor concluiu que no rádio há maior presença desta estratégia e os ataques aparecem melhor distribuídos ao longo da programação, enquanto que na televisão aparecem sempre mais concentrados (BORBA, 2012).

Para a análise empírica desta pesquisa, os ataques são conceituados como falas negativas sobre outros candidatos, seus temas e partidos, segundo Skaperdas e Grofman (1995). Trata-se de uma estratégia que engloba críticas e ataques que ficam explícitos no conteúdo observado e permitem identificar que a mensagem foi direcionada ao adversário. Pode ser um ataque relacionado a questões pessoais, políticas, administrativas ou temáticas (FIGUEIREDO et al, 1998) com o função principal de desqualificar e inferiorizar o candidato da oposição (BORBA, 2012a). Ressalta-se que neste artigo há também outro tipo de ataque que não se refere diretamente ao candidato, mas à administração, que é indireto e direcionado para um dos opositores, quando este é candidato à reeleição ou possui apoio do atual ocupante do cargo. No entanto, neste caso fica explícito que se trata da administração, sem citar os demais candidatos, alcançando o concorrente à reeleição.

Apesar da dificuldade da desvinculação da imagem do emissor, alguns estudos mostraram que os ataques entraram nos espaços *online* de campanha, o que pode ocorrer por alguns motivos. O primeiro deles é que a campanha na rede reflete o cenário da disputa e segue as mesmas estratégias-chaves utilizadas em outros ambientes. Portanto, os ataques também aparecerão aqui, principalmente pelo aumento da atenção da mídia (GEER, 2012) e do uso da estratégia que se tornou mais frequente (BORBA, 2015). Em segundo lugar, a rede pode significar um espaço menos “vigiado” para os ataques. A legislação eleitoral acaba dando mais atenção à televisão, analisando direito de resposta e exigindo espaço para o candidato atacado se retratar. Além disso, de forma complementar, na internet a campanha negativa pode fluir por meio dos compartilhamentos de eleitores.

Sobre os estudos que relacionam internet e campanha negativa, Dader (2009) identificou, por exemplo, que já na campanha americana de 1996, esse tipo de estratégia ficava perceptível nos websites. Na Espanha, a campanha de 2008 na internet também foi um exemplo da presença de propagandas negativas, segundo Sampedro e Perés (2009). Ao invés de fazer ataques na televisão, há uma segunda opção de utilizar a internet. No Brasil, um exemplo disso pode ser encontrado na análise de Aldé e Borges (2004) sobre a campanha de Serra e Ciro em 2002, que foi muito mais negativa na internet que no HGPE. Esses dados dão indícios de que há espaço para os ataques na internet e que a identificação do candidato parece não ter tanta força para impedir que tal espaço não seja tão utilizado.

Na pesquisa de Sousa e Marques (2016), os autores analisam a frequência dos ataques, o alvo, o tipo de argumento e a retórica utilizados, evidenciando o uso de argumentos emocionais. De

modo complementar, a pesquisa de Massuchin e Tavares (2016) identifica um percentual relevante de campanha negativa na internet, embora fique muito mais evidente nos websites do que nas redes sociais. No Facebook, segundo as autoras, a campanha é muito mais positiva para falar do candidato e não da oposição, formando a sua própria imagem e tratando da sua campanha. Os trabalhos de Assunção et al (2015) e Aggio e Reis (2015) também trabalham com uma categorização de campanha negativa em redes sociais e, ainda que este tema seja secundário nos objetivos de ambas as pesquisas, percebe-se que os ataques acontecem, mesmo com percentuais menos significativos. Por outro lado, vale ressaltar que há resultados com dados opostos, como a pesquisa de Benoit (2000), que indicou que entre a propaganda veiculada na televisão, no e-mail, nos impressos e nos websites, este último foi o que teve somente abordagens positivas.

Com um resultado semelhante, mas voltado para a análise das redes sociais, Bor (2013) mostra, através de uma pesquisa qualitativa com organizadores de campanhas, que nas redes sociais a imagem dos candidatos é sempre positiva e que a ferramenta não é usada para atacar, servindo majoritariamente para formar a imagem do candidato. Esse dado também destoa dos achados dos autores brasileiros supracitados, indicando a necessidade de observar o atual cenário das campanhas online no Brasil e de que modo os ataques são mobilizados nesse espaço. A fim de contribuir com esta perspectiva de estudos, este trabalho se propõe a investigar como a campanha negativa aparecem em um local muito particular e personalizado da campanha – os websites dos candidatos –, tendo como contexto as eleições de 2012 e 2014.

3. ESCOPO DA PESQUISA E DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS

Esta pesquisa trabalha com os cenários eleitorais de 2012 e 2014 e tem como objeto de análise o conteúdo disponibilizado pelos candidatos em seus websites. Desta forma, o primeiro recorte foi a opção de analisar a comunicação política feita por meio da internet, mas somente observando os websites dos candidatos. Quando Foot e Schneider (2006) falam de uma *web esfera* ou de *web campaigning*, eles estão falando das novas formas de comunicação na rede como um todo. Mas aqui, tem-se como objeto apenas uma parte dessa campanha online, a qual é feita por meio dos websites, desconsiderando, por exemplo, as redes sociais e blogs. Em um segundo recorte, dentro daquilo que se entende como websites, a análise se detém apenas àqueles que são dos próprios candidatos e não das instituições partidárias às quais pertencem.

Para a análise, optou-se pelo uso da metodologia quantitativa de análise de conteúdo (AC), seguindo as proposições de Ragin (1984), pois trabalha-se com uma grande quantidade de material da campanha *online*, ainda que seja restrito ao conteúdo informativo, além de que a ferramenta

evidencia uma maneira mais sistemática de observar as características da campanha negativa e relacionar variáveis. O objetivo é reduzir a complexidade do material observado utilizando-se de uma classificação sistemática por meio de um livro de codificação (BAUER, 2004). Dado que na Ciência Política a AC já é utilizada desde os anos 1940 para a análise de cobertura eleitoral impressa, campanhas presidenciais, discursos e propaganda política em meios televisivos (ALONSO, VOLKENS e GÓMEZ, 2012), este trabalho optou por uma adaptação deste método para estudar websites.

Sobre a delimitação temporal da análise, selecionou-se o período eleitoral para o primeiro turno das eleições³, nos meses de julho, agosto e setembro, quando os candidatos já podem fazer propaganda conforme determina a legislação⁴. Ressalta-se que a pesquisa trabalha apenas com dados referentes ao primeiro turno nos dois cenários, tanto nacional quanto local e que nos dois casos são 90 dias de coleta de dados.

Para representar o cenário eleitoral de 2012 e o uso da internet pelos candidatos a prefeito, decidiu-se trabalhar com a capital com maior número de eleitores de cada região geográfica do país, de acordo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), atualizados em março de 2012. Somaram-se às cinco capitais escolhidas, os contextos do Rio de Janeiro e Recife, capitais relevantes em contexto regional. Seguindo esse critério, foram selecionadas sete cidades: Curitiba, São Paulo, Salvador, Goiânia, Manaus, Rio de Janeiro e Recife. Para 2014, observam-se apenas os websites dos principais candidatos à Presidência. A escolha pelas capitais se dá por serem cidades maiores, onde já é possível observar as campanhas profissionalizadas e modernizadas (MANCINI e SWANSON, 1996), para além da comunicação face a face presente em cidades menores (NORRIS, 2001). Para o pleito de 2014 optou-se pelos três principais candidatos à Presidência, a partir da colocação nas pesquisas de intenção de voto: Dilma Rousseff (PT), Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva (PSB)⁵.

Decididas as cidades e os candidatos que teriam seus *websites* avaliados a fim de identificar o espaço da campanha negativa, foram criadas variáveis e categorias analíticas assim como os candidatos foram divididos entre incumbentes e desafiantes; as disputas foram consideradas acirradas ao longo de todo o período, acirradas no início e acirradas no final; e as eleições foram

³ A opção pela análise unicamente do primeiro turno se justifica pelo fato de que alguns dos candidatos analisados não foram para o segundo turno, o que diminuiria o escopo da pesquisa. Como o objetivo era manter todas as capitais previamente escolhidas, os dados do segundo turno não foram incluídos para permitir a análise comparada.

⁴ Nas eleições de 2012, segundo o calendário eleitoral *disposto* na resolução n. 23.341, a campanha eleitoral de 2012 teve início em 6 de julho, assim como a campanha de 2014, delimitando três meses antes da data da eleição para o primeiro turno. O período eleitoral de campanha é delimitado pela Lei nº 9.504/97, art. 36.

⁵ A pesquisa analisou o site de Eduardo Campos e, depois de seu falecimento, o de Marina Silva.

comparadas a partir da divisão entre nacional e local. Destaca-se que a análise consiste de todo o conteúdo informativo (normalmente localizado na seção “notícia”) disponibilizado durante os três meses de campanha eleitoral e que foi coletado diariamente⁶. A metodologia foi desenvolvida a partir da adaptação de modelos empíricos utilizados por outros pesquisadores e centros de pesquisa que permitiam a observação dos ataques na campanha (ALBUQUERQUE, 1999, FIGUEIREDO et al, 1998, BORBA, 2012b).

4. AS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS DE 2014 E 2016 NO BRASIL E A CAMPANHA NEGATIVA INSTITUCIONALIZADA

Os primeiros dados já indicam que há dois tipos de campanha negativa na rede: um feito aos oponentes e outro à administração (FIGUEIREDO et al, 1998). Este último normalmente é usado para atacar os incumbentes ou os candidatos que são apoiados pelo atual governo. A tabela a seguir mostra a distribuição dos dois tipos de ataque, assim como apresenta uma nova categorização que considera a somatória deles (na última coluna), já que algumas entradas codificadas continham tanto o ataque direto ao candidato quanto o ataque à administração. Aqui são apresentados os 20 candidatos e suas respectivas postagens de modo agregado⁷. No total, foram 3491 entradas no banco de dados que fazem parte do *corpus* de postagens analisadas.

Tabela 1. Distribuição Dos Tipos De Ataque Nas Campanhas Dos *Websites*

	Ataque direto ao opositor		Ataque à administração		Ataque Total	
	N	%	N	%	N	%
Ausência	3054	87,5	3051	87,4	2748	78,7
Presença	437	12,5	540	12,6	743	21,3
Total	3491	100,0	3491	100,0	3491	100,0

Fonte: Autora (2015)

Ao todo, 12,5% das mensagens apresentam ataque direto aos opositores e 12,6% - um percentual bem semelhante – possui algum tipo de ataque à administração⁸. O percentual de ataques

⁶ Embora existam diversos programas que fazem a cópia dos *websites* para que se possa trabalhar com eles de maneira *offline*, optou-se pela coleta manual. Foram testados alguns deles, mas percebeu-se falha em alguns conteúdos, problemas no salvamento de imagens e algumas informações. Portanto, o armazenamento foi diário e o material foi salvo em páginas do *Word*.

⁷ Na sequência os dados são trabalhados de modo detalhado, observando as diferenças entre os candidatos.

⁸ A diferenciação entre os tipos de ataque não significa que não há relação entre eles, mas que o alvo é distinto e, no caso do ataque à administração, o “ator” citado é o administrador público, sem citação direta ao candidato. Portanto, importa a separação entre os dois tipos.

diretos detectados aqui se aproxima dos dados de campanha negativa de Heloisa Helena e Lula, em 2006, e de Serra e Dilma, em 2010, mapeados por Borba (2012b). Apesar das diferenças entre os espaços analisados, há uma indicação de tendência ao uso dos websites para campanha negativa pela presença do percentual aproximado.

Apenas para ressaltar o percentual significativo encontrado na tabela acima, no caso da observação feita por Cervi e Turgeon (2011) nas eleições municipais de 2008, a candidata Gleisi Hoffmann, do PT, que fazia oposição a Beto Richa, do PSDB, era uma típica candidata que poderia explorar, por exemplo, o ataque à administração em curso, já que era considerada como desafiante. Porém, a candidata do PT usou esse tipo de estratégia em apenas 3,3% dos segmentos dos programas televisivos ao longo de todo o período eleitoral, o que está muito abaixo do obtido com a tabela acima⁹. Do mesmo modo, os percentuais encontrados nesta pesquisa se tornam igualmente relevantes se comparados aos resultados de Aggio e Reis (2015), em que os autores detectaram a presença de uma média de 5% das entradas do Facebook com algum tipo de campanha negativa. Em uma observação feita por Massuchin e Tavares (2016), as redes sociais tendem a servir mais para o repasse de informação positiva que negativa quando comparado com os websites. Uma possibilidade é que o website, por já ser mais voltado aos “convertidos”, serviria para que estes compartilhassem o conteúdo negativo. Já o Facebook, em que o conteúdo chega diretamente a um maior número de eleitores – convertidos ou não – poderia ter um impacto maior na imagem do candidato, não surtindo o efeito desejado ante os indecisos, por exemplo, e elevando as chances do efeito bumerangue. Assim, comparando estes dados da tabela com as demais pesquisas, é possível afirmar que websites tem sido usados, também, como espaço para fazer campanha negativa, apesar da alta identificação como já colocado.

O percentual de ataque direto, somado aos ataques à administração, chegam juntos a 21,3%, o que leva a pensar em uma mudança de direção do enfoque dado às ferramentas *onlines*. Assim, os posicionamentos de Benoit (2000) e Bor (2013) não podem ser transferidos para o cenário brasileiro estudado. Das 3491 mensagens disponibilizadas nas páginas dos candidatos, 743 continham algum tipo de menção negativa aos adversários e à administração, o que significa que pelo menos duas de cada 10 postagens possuíam algum tipo de ataque. Vale destacar que os estudos que analisam estratégias de campanha elencam pelo menos dez possíveis estratégias¹⁰, as quais dividem espaço

⁹ Apesar das peculiaridades de cada disputa e seus candidatos, para a literatura a candidata petista tinha todas as possibilidades para usá-la.

¹⁰ São elas: Agenda de campanha; endosso da sociedade civil; apoio de líderes políticos; uso do cargo; ênfase em realizações passadas, ataque aos adversários, ataque ao governo, ênfase em resultado de pesquisas e na corrida eleitoral; endosso do patrono, apelo a mudanças, ofensiva quando a temas, com base em Figueiredo et al (1998).

com os ataques, o que significa que os candidatos podem usufruir de outros mecanismos de campanha, mas optam por essa característica específica de modo considerável de postagens.

A tabela seguinte mostra os dados referentes à relação entre ambos os tipos de ataque – direto ou voltado à administração – com cada um dos candidatos, observando aqui o contexto de cada disputa e as diferenças entre as eleições locais e nacionais, para evitar apenas observações agregadas. Com a análise, apesar das diferenças de cada contexto, foram encontrados três padrões: a) o dos candidatos que usam tanto um tipo de ataque quanto outro; b) o que engloba os candidatos que exploram um ou outro formato de modo mais direcionado (direto ao candidato ou somente à administração) e, por fim, c) os que tem baixa incidência de ataques.

Para esta análise faz-se a relação entre candidato e cada uma das duas estratégias, observando a presença e ausência de cada uma delas na campanha de cada um. O teste de qui-quadrado mostra que a relação é significativa, havendo dependência de variação entre tipo de ataque e candidato, indicando que há comportamentos distintos em relação ao uso da estratégia. Para os dois tipos de ataque a relação é significativa dentro do limite crítico de 0,05, sendo que no caso de ataque à administração o qui-quadrado é de 441,515 e no caso do ataque direto aos oponentes de 587,805. Para saber exatamente quais candidatos se aproximaram mais da presença do ataque, optou-se pela utilização dos resíduos padronizados, significativos quando acima ou abaixo de 1,96.

Tabela 2. Distribuição Dos Ataques Entre Os Candidatos Locais E Nacionais

		E_Ataque à administração		E_Ataque ao adversário	
		Ausência	Presença	Ausência	Presença
Candidato	ACM Neto (DEM)	0,8	-2,2	-0,9	2,3
	Aécio Neves (PSDB)	-4,0	10,5	-3,7	9,7
	Artur Vigílio (PSDB)	1,4	-3,6	0,6	-1,7
	Celso Russomano (PRB)	-0,2	0,4	0,1	-0,2
	Daniel Coelho (PSDB)	-2,3	6,1	-1,2	3,2
	Dilma Rousseff (PT)	2,3	-6,0	1,7	-4,4
	Eduardo Paes (PMDB)	1,4	-3,8	1,5	-4,0
	Eduardo/Marina (PSB)	-0,8	2,1	0,4	-1,2
	Fernando Haddad (PT)	0,7	-1,8	-1,1	2,9
	Freixo (PSOL)	-0,5	1,2	1,1	-2,9
	Geraldo Julio (PSB)	1,3	-3,5	-0,2	0,6
	Gustavo Fruet (PDT)	-1,5	3,9	1,5	-3,9
	Humberto Costa (PT)	1,6	-4,1	0,8	-2,1
	José Serra (PSDB)	0,8	-2,2	0,9	-2,3
	Jovair Arantes (PTB)	-5,2	13,6	-4,7	12,4
	Luciano Ducci (PSB)	1,9	-5,0	1,3	-3,4
	Paulo Garcia (PT)	1,3	-3,4	1,0	-2,8
	Pelegrino (PT)	0,4	-1,0	-0,9	2,3
	Ratinho Junior (PSC)	1,3	-3,3	1,2	-3,1
	Vanessa G. (PC do B)	0,8	-2,0	1,0	-2,8
Qui-Quadrado Ataque: 441,515 sig: 0,000					
Qui-quadrado Ataque_adm: 587,805 sig: 0,000					

Fonte: Autora (2015)

Entre os candidatos que atacaram com ênfase nas duas estratégias estão: Aécio Neves (PSDB), Daniel Coelho (PSDB – Pernambuco) e Jovair Arantes (PTB – Goiânia). Os dois primeiros estiveram em embate direto com os opositores ao longo de quase toda a campanha eleitoral, o que justificava o uso da campanha negativa. No entanto, Jovair Arantes, no contexto da eleição de Goiânia, esteve em uma disputa com ausência de acirramento nas pesquisas de intenção de voto, em que o candidato dificilmente conseguiria alcançar o oponente, Paulo Garcia (PT), mas mesmo assim fez ataques bastante enfáticos, tanto diretos quanto à administração (resíduos de 13,6 e 12,4). Comparativamente, é o candidato com maior tendência de ataques em suas postagens.

Entre os candidatos com dados significativos e que fizeram apenas ataques diretos ao candidato estão ACM Neto (DEM), Haddad (PT – São Paulo) e Pelegrino (PT – Salvador). Neste

aspecto, optaram pelo ataque de modo quase sempre voltado para um único candidato, mas diretamente. Já Marina Silva (PSB) e Gustavo Fruet (PDT- Curitiba) optaram por atacar com mais ênfase a administração que vinha operando com índices consideráveis de desaprovação, o que foi aproveitado por eles. Ressalta-se que ambos são caracterizados como desafiantes, atacando o principal opositor, o candidato à reeleição. Dilma Rousseff, no primeiro caso e Luciano Ducci no segundo, no contexto curitibano.

Por fim, há determinados candidatos que optam pelo menor uso de tal estratégia, por se encontrarem em uma “zona de conforto” na disputa ou por não se adequarem, como é o caso dos candidatos à reeleição, que não tendem a fazer ataque à administração em curso, com exceção dos casos levantados por Borba, Veiga e Martins (2015). Destaca-se, entre os que menos se associam ao ataque (com resíduos negativos mais altos para a presença de ataque): Dilma Rousseff (PT), Eduardo Paes (PMDB – Rio de Janeiro), Humberto Costa (PT – Recife) e Luciano Ducci (PSB – Curitiba). Dilma Rousseff (PT) tem um resíduo negativo de -6 enquanto Ducci apresenta -5, por exemplo. Já os demais – Artur Vigílio (PSDB – Manaus), Celso Russomano (PRB), Freixo (PSOL – Rio de Janeiro), Geraldo Julio (PSB - Recife), José Serra (PSDB – São Paulo), Paulo Garcia (PT - Goiânia), Ratinho Junior (PSC - Curitiba) e Vanessa G. (PC do B - Manaus) – ainda que com resíduos negativos menores – também tendem a se associarem pouco aos ataques, ou seja, quase não os utilizam.

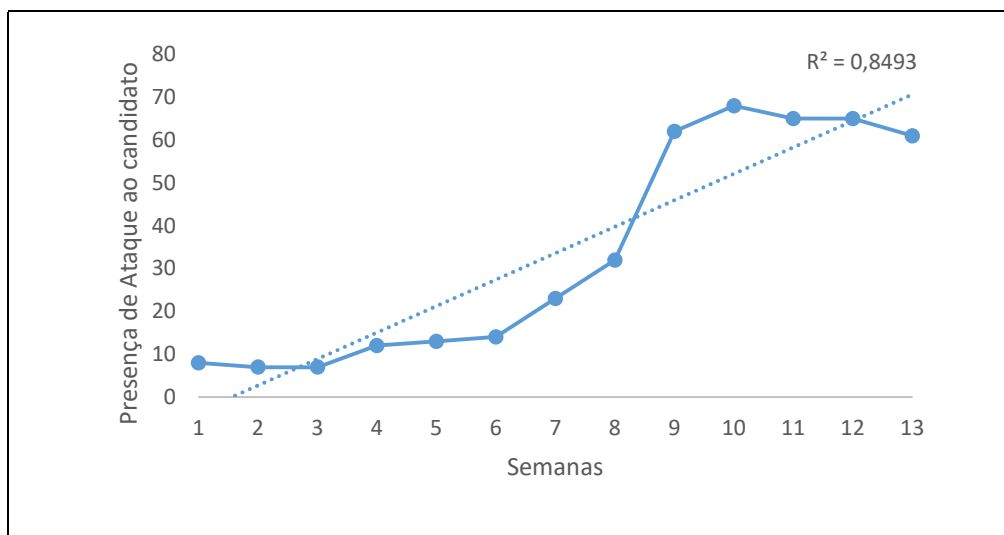
Ressalta-se que não significa que tais candidatos não fizeram nenhum ataque ao longo da campanha, pois o que os resíduos mostram são quais apresentam relação mais forte, ou seja, tende a ter usado mais ou menos em relação aos demais. No caso de Dilma Rousseff, como identificaram Borba, Veiga e Martins (2015), a candidata fez menos uso de ataques que Aécio e Marina, mas fez ataques significativos, comparando-a com incumbentes de eleições anteriores. Segundo os autores, isso se explicaria pela alta competitividade da disputa e pela sua baixa popularidade.

Esse dado já indica – seguindo a literatura – que nem todos os candidatos utilizam tal estratégia nos websites, embora para alguns ela seja bastante relevante e alcance mais de 20% do total de entradas¹¹, o que enfatiza mais uma vez o uso da internet para esta finalidade. Porém, para apresentar algumas conclusões mais amplas sobre a campanha negativa na *web*, também se contrasta os resultados encontrados com os argumentos teóricos já presentes na literatura em relação à dispersão dessa estratégia ao longo da campanha. Aqui se trabalha com os dois tipos de ataque de

¹¹ Destaca-se na análise que aqui a estratégia de campanha negativa pode aparecer em conjunto com outra, não sendo excludente como no caso da pesquisa de Borba (2012c).

modo separado. O primeiro gráfico mostra a distribuição dos ataques diretos – reunindo todos os 20 candidatos incluídos na pesquisa (de ambas as disputas) – ao longo de 13 semanas do primeiro turno.

Gráfico 1. Distribuição Dos Ataques Diretos Nos Websites No 1º Turno



Fonte: Autora (2015)

O artigo, a exemplo de Borba (2012b), testa a adaptação de dois modelos que a literatura tem identificado, mais especificamente os autores Diamond e Bates (1992) e Geer (2006), mas para o caso do uso de websites. Tratam-se de duas diferentes vertentes quanto à distribuição dos ataques: os primeiros defendem que trata-se de um fenômeno em formato de sino, pois a campanha vai começar com menos ataques, estes crescem na metade do período e diminuem ao final. Já o segundo autor defende, a partir da sua análise, que há crescimento contínuo, inclusive enfatizando a semana que antecede a disputa. No caso brasileiro, os dados de 2006 e 2010, apresentados por Borba (2012b), se aproximam mais do modelo de sino do que do modelo de crescimento contínuo. Isso para a campanha televisiva dos *sposts*. Para o caso da internet, o resultado parece indicar algo mais próximo do modelo de Geer (2006).

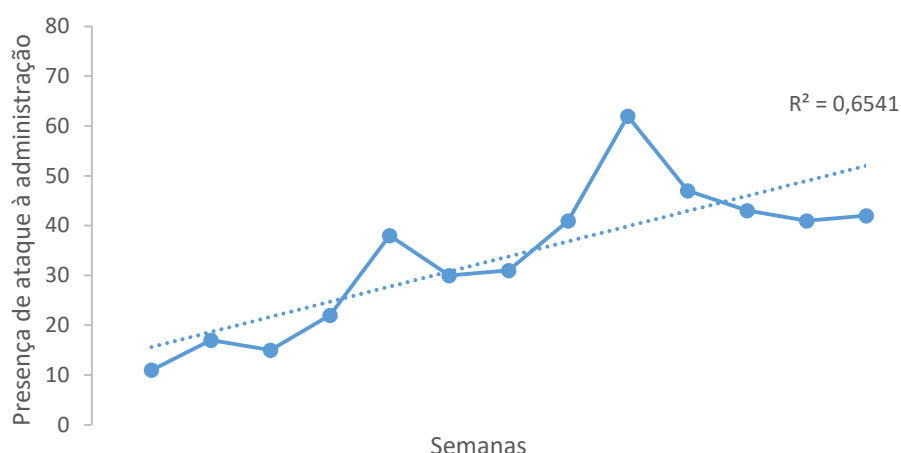
Nos websites o comportamento dos candidatos se distingue daquele observado na televisão por Borba (2012b), já que aqui não há o modelo de sino, mas um crescimento mais acentuado ao final, que caracteriza o início do terceiro mês do período eleitoral. O gráfico mostra uma linha de tendência bastante inclinada, indicando crescimento. De modo comparado, de 10 postagens com ataques na contagem da primeira semana de campanha, há um alcance de quase 70 entradas na nona. O R^2 , que mede a intensidade do crescimento é de 0,849, o que significa que a mudança no tempo explica 85% do aumento do uso dos ataques diretos aos oponentes.

Uma hipótese explicativa para este dado, que se aproxima mais do modelo americano de Geer (2006) – e menos dos achados de Borba (2012b) na televisão brasileira – é que parece haver uma transferência dos ataques no final do período eleitoral para a internet, já que há limitações da propaganda eleitoral no Brasil e uma parte da literatura mostra a abordagem negativa sobre a utilização de ataques de forma muito enfática. Embora se confirme a hipótese do uso da *web* como espaço para os ataques, seguindo a lógica das campanhas de modo geral, em alguns aspectos, como a intensidade ao longo do tempo, a gramática da campanha online se dá de modo distinto.

Ao fazerem ataques pelos websites, neste período final, conseguem fazer com que essa ação “viralize” na internet – inclusive com auxílio de outros perfis que não o do candidato, pelas redes sociais, que são os canais não-oficiais (SANTOS, 2015). Dessa forma, não passam a impressão negativa aos eleitores de que atacam os adversários na reta final da disputa. Para complementar a análise, apresenta-se também o gráfico sobre a presença de ataque à administração, que apresentou algumas diferenças quanto ao anterior, mas também com tendência de aumento ao longo do tempo.

Observando a distribuição dos ataques à administração, tem-se um crescimento menos intenso, com uma linha de tendência menos inclinada que a anterior. O R^2 é de 0,65, o que significa que a variação do tempo – medida em semanas – tem menos força para explicar a mudança no uso do ataque à administração, sendo de 65%. Ainda que também demonstre crescimento, é menor em relação ao gráfico anterior, em que a explicação se dá em 85%. Com o crescimento menos intenso e os dois picos ao longo do período, identificando oscilações, o modelo se distingue mais do crescimento final apresentado por Geer (2006), sendo que as oscilações podem estar relacionadas a fatos específicos que ocorrem ao longo da campanha (HASSEL e OELTJENBRUNS, 2016).

Gráfico 2. Distribuição Dos Ataques À Administração Nos Websites No 1º Turno



Fonte: Autora (2015)

Os dois picos ao longo do período valem ser mencionados: o primeiro se refere à distinção na campanha de Jovair Arantes, em Goiânia, um dos candidatos que mais atacou entre os 20 analisados. Seu ataque se concentra mais na semana nove, em que o candidato fez campanha contra a administração de Paulo Garcia, do PT, em 26 das 49 postagens semanais.

No caso da semana nove, principalmente, o pico da referida semana também resulta do comportamento de Aécio Neves (PSDB), em âmbito nacional, no ano de 2014. No caso da semana cinco, Aécio se deteve ao caso da CPI da Petrobrás e, na semana nove, ganham evidência os ataques sobre a questão financeira do estado e a falta de gestão da atual presidente, quando são divulgados dados sobre resultados econômicos. Por fim, tendo explicado os pontos que variam em relação à linha de crescimento contínuo, tem-se uma elevação menor do ataque voltado para a administração e maior do ataque direto, destacando-se mais o modelo de crescimento contínuo.

Além da observação dos dados gerais da campanha negativa, considerando aqui a soma de 21,3%¹², a pesquisa também tem por objetivo medir a dependência de variações entre a campanha negativa, considerada aqui como variável dependente, e outras variáveis, caracterizadas como independentes, tais como partido, tipo de disputa (mais ou menos acirrada), característica do candidato (desafiante ou incumbente) e abrangência da disputa (local ou nacional)¹³.

A partir daqui, trabalha-se com a ideia de que os ataques se fazem mais presentes em contextos onde houve disputa do começo ao fim¹⁴. Parte-se do pressuposto de que cenários em que há maior acirramento, movido pelas pesquisas de intenção de voto, há um ambiente mais propício para os ataques, assim como sua necessidade torna-se maior do que em disputas em que não há grandes chances de os adversários ultrapassarem o primeiro colocado. Assim, disputas mais acirradas ao longo de toda a campanha acarretariam na maior presença desta estratégia.

A tabela 3 relaciona essas duas variáveis – presença de ataque e tipo de disputa – e apresenta o qui-quadrado significativo de 30,760, acima do limite necessário para afirmar que há dependência de relação entre as variáveis, podendo rejeitar a hipótese nula de independência (ou ausência de relação). No entanto, o resultado mostrado pelos resíduos padronizados na tabela indica algo

¹² Ainda que haja diferenças entre os candidatos e os tipos de ataque, no que diz respeito ao alvo ou o teor, são considerados como campanha negativa.

¹³ Pode ser que outras características também incidam diretamente no uso da estratégia analisada, mas por se tratar de um artigo e o mesmo ser parte de uma pesquisa mais ampla, optou-se por trabalhar com as principais, ainda que não representem todas as variáveis.

¹⁴ Ressalta-se que este trabalho não tem por objetivo medir os efeitos dos ataques, até porque não se pode fazer qualquer afirmativa sobre resultados observando o conteúdo. E os ataques, dentro da campanha, representam apenas uma parte das estratégias utilizadas. Somente uma pesquisas sobre recepção pode dar indícios dos efeitos no público, mas esse objetivo não entra no escopo deste trabalho.

bastante diferente do esperado a partir da construção do argumento de que cenários mais disputados possuem maior tendência ao negativismo nas campanhas.

Tabela 3. Distribuição Dos Ataques Conforme O Tipo De Disputa

	Ataque_total		Total
	Ausência	Presença	
Disputa do Início ao fim	80,10%	19,90%	100,00%
	0,7	-1,4	
Disputa apenas no fim	82,50%	17,50%	100,00%
	1,1	-2,1	
Sem disputa	71,80%	28,20%	100,00%
	-2,2	4,2	
Total	78,70%	21,30%	100,00%
Qui-quadrado: 30,760 sig: 0,000			

Fonte: Autora (2015)

Em grande medida, o que faz com que os dados não se adequem ao argumento proposto é o fato de que Jovair Arantes (PTB – Goiânia) ataca muito, mesmo sem ter chances de alcançar seu opositor, que obteve altos percentuais de intenção de voto ao longo de toda a campanha. O candidato chega a ter 68% de suas postagens informativas com algum tipo de ataque, o que está muito acima da média total de 21,3% e resultou neste resíduo positivo de 4,2 entre presença de ataque e disputa sem acirramento. E Freixo, que também esteve sempre bem distante de Eduardo Paes, na disputa carioca, chegou a ter 19% de postagens com ataques, pois atacava a administração em curso. Ainda que seja menos do que a média de 21,3% e bem menos que muitos outros candidatos, chega ainda a um valor considerável para uma campanha classificada como sem disputa real.

Por outro lado, alguns candidatos para os quais se esperava uma campanha mais negativa, a partir do cenário que condiz com a literatura Skaperdas e Grofman (1995), isso não ocorreu, o que fez com que houvesse baixos resíduos entre disputa acirrada e presença de ataques. É o caso, por exemplo, de Humberto Costa (PT), de Recife, e Ratinho Junior (PSC), de Curitiba, este último com apenas 2,9% das entradas com algum tipo de ataque, sendo que permanecia em disputa acirrada com os demais candidatos nas eleições de 2012. Ou seja, o cenário eleitoral era o mais apropriado conforme os modelos pensados por Skaperdas e Grofman (1995).

No entanto, ressalta-se que os candidatos podem ter usado de tal estratégia em outros espaços de campanha, como a televisão, o que não é tema desta pesquisa e não permite inferências ou afirmações. Retomando o argumento de que quanto mais acirrada a disputa mais presença de ataques, este não se sustenta nos casos analisados porque a maior concentração de campanha negativa se dá entre os candidatos de disputas não acirradas, mas que fizeram o uso da estratégia. Ainda que haja

relação entre tipo de disputa e presença de campanha negativa nos websites, ela se dá de modo oposto ao apresentado por Skaperdas e Grofman (1995).

Avançando na análise, compara-se a campanha negativa feita nos websites com o tipo de candidato: desafiante ou incumbente. Para Lavareda (2009), esse fator influencia e faz muita diferença numa competição eleitoral. Aqui parte-se de um argumento pré-definido de que o candidato dominante não ataca e emite maciçamente mensagens positivas (SKAPERDAS e GROFMAN, 1995; LAVAREDA, 2009; BORBA, 2012) enquanto quem precisa alterar o cenário da eleição é que faz ataques. Além disso, enquanto o candidato à reeleição pode apostar em realizações, por já ter uma imagem sólida, o candidato desafiante precisa buscar outras estratégias (LAVAREDA, 2009). No caso da economia, quando não há problemas graves, torna-se algo relevante para ser explorado pelo incumbente e que precisa, por outro lado, ser desconstruído pelos candidatos adversários (FIGUEIREDO et al, 1998).

A tabela abaixo indica a relação significativa entre presença de ataque e tipo de candidato, com qui-quadrado de 179,816. Seguindo o argumento já presente na literatura, a campanha *online*, mais especificamente nos websites, segue o esperado: candidatos desafiantes se apropriam desta estratégia enquanto os incumbentes fazem campanha positiva. O teste de resíduos padronizados indica um resíduo de 5,8 positivo para a relação entre desafiante e presença de ataque, enquanto a relação entre presença e incumbente é de 10,4 negativo, indicando ausência de relação (ou distanciamento destas categorias). Ainda que haja 4,8% de entradas negativas para os incumbentes, os desafiantes têm 26,5% das entradas com algum tipo de ataque.

Tabela 4. Tipo De Candidato E A Presença De Ataque Nos *Websites*

	Ataques		Total
	Ausência	Presença	
Incumbente	95,20%	4,80%	100,00%
	5,4	-10,4	
Desafiante	73,3%	26,50%	100,00%
	-3,0	5,8	
	78,70%	21,30%	100,00%
Qui-quadrado: 179,816 sig: 0,000			

Fonte: Autora (2015)

Destaca-se, ainda, que esses 4,8% de ataques referem-se aos incumbentes que, em algum momento do período eleitoral, passaram a se aproximar muito dos demais candidatos nas pesquisas e usaram de tal estratégia, seguindo a lógica de tirar votos do adversário quando não há alternativa viável. É o caso, por exemplo, de Dilma Rousseff (PT), que passou a fazer postagens negativas no momento em que precisou desqualificar a candidata Marina Silva (PSB), que cresceu nas pesquisas

de intenção de votos, logo após ser anunciada como candidata oficial pelo PSB. No entanto, é importante ressaltar que, nem sempre, a importância das pesquisas é perceptível na mudança de estratégias, conforme mostrou um estudo sistematizado por Rossini et al (2016). No caso estudado elas não tiveram grande influência nas mudanças quanto ao uso de determinadas estratégias nas redes sociais. Mas, de modo geral, na internet a lógica permanece a mesma: desafiante faz mais ataques.

Por outro lado, também é possível que haja determinado padrão de campanha motivado pelos próprios partidos, o que corrobora com o argumento da partidarização das campanhas. A sugestão de análise comparando o uso da campanha negativa agregando os candidatos por partido indica que, de fato, há relação significativa entre ambas as variáveis, com um sig de 0,000 e um qui-quadrado de 130,024¹⁵.

Tabela 5. Relação Entre Partidos E Presença De Ataque (%)

	Partido										Total
	DEM	PCdoB	PDT	PMDB	PRB	PSB	PSC	PSDB	PSOL	PT	
Ausência	77,70	91,50	75,30	99,20	74,00	86,50	97,10	69,10	80,40	76,70	78,70
	-0,2	1,6	-0,6	2,6	-0,5	2	2,1	-2,9	0,3	-0,7	
Presença	22,30	8,50	24,70	0,80	26,00	13,50	2,90	30,90	19,60	23,30	21,30
	0,3	-3,1	1,2	-5	0,9	-3,8	-4,1	5,6	-0,6	1,4	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Qui-quadrado: 130,024 sig: 0,000											

Fonte: Autora (2015)

Os resultados da tabela acima indicam que alguns partidos tendem a formular a campanha de seus candidatos mais focada no ataque, enquanto outros se afastam desta estratégia. O PSDB é o único que apresenta um resíduo positivo acima de 1,96, evidenciando a presença dos ataques. Reúne-se dentro da categoria PSDB as campanhas de quatro candidatos, sendo que dentre eles estão Aécio Neves e Daniel Coelho, que se destacam entre os que mais usam a estratégia. José Serra, de São Paulo, e Artur Vigílio, de Manaus, possuem menores percentuais de ataques, ainda que estivessem em situações que poderiam ter utilizado mais: eram desafiante e tinham possibilidade de vitória. Por outro lado, há grupos de candidatos de alguns partidos que optaram por não usar esta estratégia com tanta ênfase: PSB, PC do B e PSC. Os três possuem resíduos negativos em relação à categoria presença de ataque. Contudo, ainda que alguns partidos usem mais a estratégia de ataque

¹⁵ Essa pesquisa não acompanhou a produção das campanhas, o que não permite dizer qual o grau de influência dos partidos no andamento das estratégias. Portanto, o que esse dado indica é que pode haver um determinado padrão de uso desta estratégia pelos candidatos de um mesmo partido. Ademais, considerou-se aqui o partido do candidato, sem qualquer relação com as coligações formadas.

que outros, não é possível identificar uma divisão ideológico-partidária em relação à campanha negativa.

Por último, observam-se as diferenças no que diz respeito a abrangência das eleições. Da mesma forma que foi medida a centralidade dos partidos na decisão pelo uso da estratégia, também optou-se por observar se há diferenças quanto ao tipo de disputa: nacional ou local. A proposta é identificar se o tipo de disputa e sua amplitude podem também definir diferentes estratégias a serem usadas, já que a finalidade da ferramenta pode ser diferente nas duas eleições, pelo nível de conexão que se propõe com o eleitor. Os trabalhos de Steibel (2005), Lourenço (2009), Borba (2015), por exemplo, estiveram focados, além da propaganda televisiva, somente no âmbito nacional.

Tabela 6. Presença De Ataque No Âmbito Local E Nacional De Campanha

	Ataque_total		Total
	Ausência	Presença	
Local	80,10%	19,90%	100,00%
(2012)	0,8	-1,5	
Nacional	74,20%	25,80%	100,00%
(2014)	-1,5	2,8	
	78,70%	21,30%	100,00%
Qui-quadrado: 12,918 sig: 0,000			

Fonte: Autora (2015)

Os dados acima indicam uma relação significativa entre ataque e abrangência da disputa, o que mostra que a distribuição não é homogênea e há diferenças entre ambas – local e nacional – pelo menos considerando o objeto aqui analisado. O qui-quadrado de 12,918 também infere que há resíduos significativos para mostrar onde há concentração. Embora não houvesse nenhum argumento intuitivo anterior, tem-se um resultado que enfatiza o teor mais negativo das campanhas presidenciais com uma média de 25,8% de entradas com algum tipo de negatividade – seja direto ao candidato ou à administração (o resíduo positivo de 2,8 salienta esta tendência). Pode-se usar como exemplo os altos percentuais de ataque de Aécio Neves (PSDB), sejam eles feitos direto às candidatas Dilma Rousseff e Marina Silva ou à administração petista. Notou-se também o ataque à administração feito por Marina Silva (PSB), quando esta começou a crescer nas pesquisas de intenção de voto.

Uma possível explicação é que a campanha de 2014 foi altamente polarizada e acirrada, conforme já argumentaram Brugnago e Chaia (2015), o que pode também haver transparecido na campanha dos próprios candidatos. Não obstante, pode também estar relacionado com o que Borba (2012b; 2015) enfatiza sobre a alta regulamentação da propaganda no Brasil, que tende a ser mais

exigente nas disputas de maior visibilidade na televisão, com maior atenção dada pela Justiça Eleitoral, sendo então necessário usar a internet para a “viralização” dos ataques que não podem ser feitos pelo meio de maior visibilidade.

No caso das eleições municipais, a média ficou em 19,9%, o que ainda é significativo em termos absolutos, se comparado com os dados apresentados na pesquisa comparativa longitudinal de Borba (2015). O autor identificou uma média de 16% de campanha negativa presente na televisão, entre 1989 e 2014.

Até aqui, indicava-se quais fatores apresentam determinados níveis de variação na incidência de ataque na internet. Depois de visualizado que o ataque chega a 21,3% das postagens, considerou-se como um valor considerável, inclusive acima do já identificado pela literatura brasileira, confirmando a presença de tal estratégia na *web*. Quando observados os cenários (acirrado ou não), partidos, tipo de candidato e distribuição temporal, notou-se que há um padrão sobre as circunstâncias que envolvem o uso do ataque como estratégia de campanha também nos websites. De modo geral, todos os testes mostram-se altamente significativos, evidenciando a dependência de variações entre as variáveis. No entanto, para saber quais relações possuem maior nível de associação entre as variáveis apresentam-se os coeficientes do teste de associação V de Cramer e Spearman, tendo em conta as quatro variáveis independentes acima descritas.

Tabela 7. Coeficientes De Associação Entre Variáveis

Teste	Variável	Valor
Spearman	Partido	0,068
V de Cramer	Abrangência	0,061
Spearman	Disputa	0,068
V de Cramer	Candidato	0,227

Fonte: Autora (2015)

Ambos os testes – V de Cramer e Spearman – são feitos para medir a associação entre variáveis, sendo o primeiro para variáveis binárias e o segundo para variáveis com maior número de categorias. O valor dos coeficientes varia de 0 a 1, sendo maior a associação quanto mais próximo de um. Observando qual variável tem maior nível de associação, tem-se o tipo de candidato com o valor de 0,22 como sendo a variável que explica mais as variações no uso de ataques entre aquelas analisadas neste artigo.

Dessa forma, apenas para finalizar a análise, tem-se um percentual relevante de ataques – diretos e indiretos – associados a determinadas características das campanhas, o que confirma a hipótese inicial, mas, além disso, percebe-se que o que mais incide no uso de tal estratégia entre os

candidatos elencados na análise é o perfil: se são desafiantes ou incumbentes. Além disso, esse resultado segue o que tem sido discutido na literatura sobre o porquê os desafiantes tendem a usar mais tal estratégia ante aqueles candidatos que buscam a reeleição.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo identificar como os candidatos fazem campanha negativa por meio de seus websites, considerados como espaços institucionalizados e oficiais de campanha, oferecendo novos achados sobre o modo como as disputas são conduzidas. Os dados analisados indicam a confirmação da hipótese inicial de que, de fato, há campanha negativa no conteúdo dos websites e que seu uso está relacionado a alguns fatores específicos analisados. Isso pode ser ressaltado pelos 21,3% de ataques totais, somando-se os diretos e indiretos (feitos à administração). Com esta somatória, a média fica acima daquela encontrada por Borba (2015) para a propaganda televisiva (HGPE e *spots*) no Brasil, evidenciando a internet e, em especial os websites, como espaços potenciais utilizados para dissipar ataques.

Destaca-se que, além disso, o artigo também apresenta resultados sobre a campanha negativa em cenários menores, como das capitais, algo pouco estudado ante a predominância de estudos das disputas nacionais. Embora os ataques, de fato, apareçam mais na campanha *online* presidencial, também se destacam nos outros cenários, evidenciando que se trata de uma característica generalizada. No entanto, é preciso deixar claro que aqui não foram incluídos municípios de pequeno e médio porte, sendo que todos são capitais e que também contam com a propaganda televisiva e no rádio. Assim, trata-se de uma característica para municípios em que a internet já ocupa espaço de destaque, seja diante do eleitorado ou dentro das campanhas.

Depois de observada a presença do ataque nas campanhas de 2012 e 2014 no conteúdo online, a análise avançou para medir a relação com outras variáveis (partidos dos candidatos, tipo de disputa, abrangência, entre outras). Nota-se, a partir disso, que há comportamento diferente conforme algumas características. Alguns partidos são responsáveis por mais ataques, assim como a disputa nacional concentrou candidatos que usaram mais da campanha negativa. Ao contrário do esperado, disputas sem acirramento tiveram mais ataque – em função de dois casos atípicos –, porém candidatos desafiantes se apropriam mais desta estratégia, ao contrário dos incumbentes. Todas as relações mostraram-se significativas por meio dos testes de qui-quadrado, enfatizando que alguns fatores são importantes para entender a construção deste tipo de campanha nos websites. Em termos de associação mais forte, tem-se tipo de candidato, já que são os desafiantes que mais atacam nas campanhas *online*, assim como ocorre nos meios tradicionais.

É relevante destacar o fato de que se trata de um espaço do candidato (e não do partido) sendo usado para fazer ataques, o que não seria tão conveniente, como a literatura mostra, a partir do exemplo de que o candidato tenta se esconder por meio dos *spots* ou pelo rádio (BORBA, 2012c), na tentativa de desvincular sua imagem. A análise, no entanto, focando nos websites dos próprios candidatos, percebeu que havia ataque em duas de cada dez postagens.

Uma hipótese que pode explicar este cenário é a possibilidade maior de “viralização” deste conteúdo, sendo isso mais relevante que o ônus da associação da sua imagem com tal conteúdo. Além disso, pode estar havendo um redirecionamento da campanha negativa dos meios tradicionais para a internet em função da menor verificação da justiça eleitoral¹⁶, algo já destacado por Borba (2012). Isso ficou aparente, principalmente, quando observou-se a intensidade dos ataques ao longo do tempo e percebeu-se um modelo diferente nos websites, que se difere do encontrado para o caso de outros veículos: no final da campanha seguem os ataques pela rede, embora diminuam na televisão.

Para finalizar, deve-se ressaltar que se trata de um resultado obtido a partir da análise de um mecanismo de campanha recente, o que ainda não permite a criação de padrões tão fortes, demandando análises longitudinais e contínuas e, também, comparando os websites e outros espaços. De toda forma, o artigo mostra que a rede também se utiliza dos ataques – inclusive reforçando sua presença – e que o fato de o conteúdo não ser desvincilhado da imagem dos candidatos não impediu seu uso estratégico. O texto contribui, por fim, para preencher uma lacuna sobre reflexões da campanha negativa neste novo suporte e mostra-se, junto com outros recentes trabalhos, como um mapeamento da campanha negativa *online*.

¹⁶ Não significa que não há nenhum impedimento eleitoral com a campanha feita na internet, apenas que sua verificação tende a ser menor. Em termos de exemplo que indicam que isso pode ocorrer, ainda que em fatos mais isolados, na campanha de 2016, em Curitiba, duas páginas não-oficiais de candidatos foram tiradas do ar por decisão judicial por atacar os candidatos que faziam oposição ao candidato à reeleição Gustavo Fruet.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDÉ, A.; BORGES, J. Internet, imprensa e as eleições de 2002: pautando notícias em tempo real. *Logos*, n. 21, 2004.
- AGGIO, C.; REIS, L. Campanha eleitoral no Facebook: usos, configurações e o papel atribuído por três candidatos eleitos nas eleições municipais de 2012. In: ALDÉ, A.; MARQUES, F. *Internet e Poder Local*. Salvador: Edufba, 2015.
- ALBUQUERQUE, A. *Aqui você vê a verdade na tevê: A propaganda política na televisão*. Niterói: MCII, 1999.
- ALONSO, S.; VOLKENS, A.; GÓMEZ, B. *Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo*. Madrid: CIS, 2012.
- ANSOLABEHERE, S.; IYENGAR, S.; SIMON, A. Replicating Experiments Using Aggregate and Survey Data & The Case of Negative Advertising and Turnout. *American Political Science Review*, v.93, n. 4, p. 901-909, 1999.
- ASSUNÇÃO, A.; ALDÉ, A.; SANTOS, J. G.; FREIRE, F. Estratégias de campanha política on-line: Marcelo freixo nas Eleições para a prefeitura do Rio de Janeiro em 2012. In: ALDÉ, A.; MARQUES, F. (Org.). *Internet e Poder Local*. Salvador: Edufba, 2015.
- BARTLE, J.; GRIFFITHS, D. *Political Communications Transformed: From Morrison to Mandelson*. New York: Palgrave, 2001.
- BAUER, M. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W. (Org.) *Pesquisa qualitativa com som, imagem e texto*. Vozes, Petrópolis, 2004.
- BENOIT, W. A functional analysis of political advertising across media. *Communication Studies*, n. 51, p. 274-295, 2000.
- BENOIT, W. *Seeing spot: a function analysis of presidential television advertisement, 1952- 1996*. Westport: Praeger Publisher, 1999.
- BOR, Sthepanie. Using Social Network Sites to Improve Communication Between Political Campaigns and Citizens in the 2012 Election. *American Behavioral Scientist*, Jun, 7, 2013.
- BORBA, F. *A Propaganda Negativa Estratégia e Voto nas Eleições Brasileiras*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Rio de Janeiro, 2012a.
- BORBA, F. O uso estratégico das inserções nas eleições presidenciais brasileiras. *Compública*, n. 2, v. 2, jul-dez, 2012b.
- BORBA, F. Rádio e Televisão na eleição presidencial de 2010. In: PANKE, L.; MACEDO, R. (Org.). *HGPE: desafios e perspectivas nos 50 anos do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral*. Curitiba: UFPR, 2012c.
- BORBA, F. Propaganda negativa nas eleições presidenciais brasileiras. *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, 2015.

BORBA, F. M.; VEIGA, L.; MARTINS, F. B. Propaganda negativa na eleição presidencial de 2014. Ou como tudo que é frágil se desmancha no ar. *Revista Estudos Políticos*, v. 6, p. 171-189, 2015.

BORBA, F.; VASCONCELLOS, F. A propaganda negativa nas eleições municipais do Rio de Janeiro e de São Paulo. LAVAREDA, Antônio; TELLES, Helcimara (org). *A lógica das eleições municipais*. São Paulo: FGV, 2016.

BRAGA, S; NICOLÁS. A; BECHER, A. Elites políticas e novas tecnologias: uma análise do uso da internet pelos candidatos aos governos estaduais e ao senado nas eleições brasileiras de outubro de 2010. In: MARQUES, F. P. J. A.; SAMPAIO, R; AGGIO, C. *Do Clique à Urna: Internet, Redes Sociais e Eleições no Brasil*, 2013.

BRUGNAGO, F.; CHAIA, V. A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook. *Aurora: revista de arte, mídia e política*. São Paulo, v.7, n.21, p. 99-129, 2015.

CERVI, E.; TURGEON, M. Quando a popularidade reeleger: o processo de decisão do voto para prefeito de Curitiba em 2008. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (Org.). *Como o eleitor escolhe seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

DADER, J. L. Ciberpolítica en los *websites* de partidos políticos: la experiencia de las elecciones de 2008 en España ante las tendencias transnacionales. *Revista de Sociologia e Política*, v.17, n. 34, 2009.

DIAMOND, E.; BATES, S. *The spot: the rise of political advertising in television*. Cambridge: MIT Press, 1988.

FIGUEIREDO, M., ALDÉ, A., DIAS, L. e JORGE, W. *Estratégias de Persuasão em Eleições Majoritárias: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral*. Rio de Janeiro: Série Estudos, 1998.

FOOT, K.; SCHNEIDER, S. *Web Campaigning*. Londres: MIT Press, 2006.

GARRAMONE, G. Effects of negative advertising: the roles of sponsor and rebuttal. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 29, p. 147-159, 1985.

GARRAMONE, G. Voter Responses to Negative Political Ads. *Journalism Quarterly*, v. 61, n. 2, 250-259, 1984.

GEER, J. *In Defense of Negativity: Attack Ads in Presidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

GEER, J. The News Media and the Rise of Negativity in Presidential Campaigns. In: Center for the study of democratic Institutions, Nashville, 2012. *Anais...* Nashville, 2012.

HASSEL, H.; OELTJENBRUNS, K. When to Attack: The Trajectory of Congressional Campaign Negativity. *American Politics Research*, v.44, n. 2, p. 222–246, 2016.

KRIPPENDORFF, K. Content analysis: na introduction to its methodology. Londres: Sage, 1980.

LAU, R.; SIGELMAN, L. Effectiveness Of Negative Political advertising, In: THURBER, J. A; NELSON, C. J. ; DULIO, D. A. (Orgs) "*Crowded Airwaves : Campaign Advertising in Elections*. Estados Unidos: Brookings Institution Press, 2007.

LAVAREDA, A. *Emoções Ocultas e Estratégias Eleitorais*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

LOURENÇO, L. C. Propaganda negativa: ataque versus votos nas eleições presidenciais de 2002. *Opinião Publica*, vol.15, no.1, p.133-158, 2009.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, n. 29, v. 10, 1995.

MASSUCHIN, M.; TAVARES, C. Dinâmicas da campanha na esfera online: um estudo comparativo entre websites e redes sociais dos presidentiáveis de 2014. In: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, 2016. *Anais...* Belo Horizonte, 2016.

MAZZOLENI, G. *La comunicación política*. Madrid: Alianza Editorial, 2010.

MANCINI, P.; SWANSON, D. L. *Politics, Media and Modern Democracy: an International Study of Innovations in Electoral Campaigning and their Consequences*. Westport, London: Praeger, 1996.

NORRIS, P. *Digital divide; Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

RAGIN, C. *Constructing Social Research: the unity and diversity of method*. Califórnia: Sage Publications, 1994.

SAMPEDRO, V.; PÉREZ, F. Las Elecciones Generales Españolas De 2008: "Bipolarización Antagónica" Fomentada Por Intereses Político-Mediáticos Y Las Nuevas Tecnología. *Rev. Sociol. Polít.*, v. 17, n. 34, p. 129-135, 2009.

SAMUELS, D. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. *Dados*, v.40, n.3, 2006.

SANTOS, M. Cartografia das redes da revolta: fluxos políticos de oposição radical no Facebook. *Contemporânea*, ed. 24, v. 12, n. 2, p. 106-120, 2014.

SKAPERDAS, S.; GROFMAN, B. Modeling Negative Campaigning. *American Political Science Review*, v. 89, p. 49-61, 1995.

SOUSA, I.; MARQUES, F. P. J. M. Campanha negativa nas eleições de 2014: Uma abordagem empírica sobre como os candidatos à Presidência utilizaram o Facebook. CERVI, Emerson; MASSUCHIN, Michele; CAVASSANA, Michele (org). *Internet e Eleições no Brasil*. Curitiba: CPOP/UFPR, 2016.

STEIBEL, F. Campanha negativa: Construindo o objeto de estudo. *Revista Contemporânea (UERJ)*, v. 5, 2005.

STEIBEL, F. *Feios, sujos e malvados: políticos, juízes e a campanha eleitoral de 2002 na TV*. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

Teorias e Possibilidades Analíticas Para O Estudo Dos Grupos De Interesse: Uma Introdução Ao Tema

Manoel Leonardo Santos. Doutor em Ciência Política pela UFPE. E-mail: mlwds@hotmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é oferecer uma breve introdução ao estudo dos grupos de interesse, endereçada aos que pretendem iniciar pesquisa na área. O texto inicia discutindo a controvérsia acerca do conceito de grupos de interesse. Em seguida apresenta, resumidamente, as principais correntes teóricas que marcaram o campo de estudos nos últimos anos, apontando que as múltiplas abordagens se diferenciam fortemente gerando uma miríade de questões analíticas e de conclusões contraditórias. Na sequência é apresentada uma sistematização sobre a articulação de interesses como campo de investigação, sugerindo quatro possibilidades analíticas que, embora não exaustivas, podem ser úteis para quem precisa delimitar estudos e pesquisas na área. Em caráter complementar, o texto discute os limites e possibilidades do estudo de grupos de interesse em perspectiva comparada. Por fim, são abordados dilemas clássicos sobre a ação dos grupos de interesses e suas consequências para a democracia, apresentando um enfoque predominantemente normativo. As reflexões apontam as dificuldades que o pesquisador iniciante vai encontrar na área e chama a atenção para a relevância do tema para a teoria política contemporânea.

Palavras-Chave: Grupos De Interesse; Grupos De Pressão; Lobby; Representação De Interesses; Democracia.

Abstract

The purpose of this article is to offer a brief introduction to the study of interest groups, completed for the beginning of research in the area. The text starts a discussion about controversy about the concept of interest groups. Then, it briefly presents the main theoretical trends that indicate the field of studies in recent years, which address various approaches, if differently strongly generating a myriad of analytical questions and contradictions. Following, a system of articulation of interests is published as a field of investigation, suggesting four analytical possibilities that, although not exhaustive, can be useful for those who need to delimit studies and research in the area. In a complementary character, the text discusses the limits and the possibilities of studying interest groups in a comparative perspective. Finally, classic dilemmas about an interest group action and its consequences for democracy are discussed, presenting a predominantly normative focus. As pointed reflexes, the difficulties that the beginning researcher will encounter in the area and draws attention to the relevance of the theme for contemporary political theory.

Key-words: Interest groups; Pressure Groups; Lobby; Representation of Interests; Democracy.

Teorias e Possibilidades Analíticas Para O Estudo Dos Grupos De Interesse: Uma Introdução Ao Tema

Manoel Leonardo Santos – Universidade Federal de Pernambuco

1. INTRODUÇÃO

As decisões políticas em sistemas democráticos resultam de complexos processos nos quais muitos fatores relevantes interagem. Um destes fatores - que se apresenta como importante elemento para entender este fenômeno - é a atuação política dos interesses organizados. Esse texto procura oferecer ao leitor uma primeira abordagem sobre o tema, introduzindo as questões mais relevantes e elencando as ideias, teorias e estratégias mais comuns que vêm sendo utilizadas pela Ciência Política contemporânea no enfrentamento da questão. O objetivo é oferecer uma breve introdução ao tema, endereçada aos interessados em iniciar pesquisa na área.

Essa tarefa, embora pareça, não é nada simples, pois as múltiplas formas de pensar a ação dos grupos de interesse despertam muitas questões controversas, como será visto na sequência. Para facilitar o trabalho, parte-se da análise da teoria, buscando resumir suas ideias principais. Em seguida, discute-se as possibilidades analíticas e os desafios do campo de pesquisa. Por fim, são apresentadas algumas das principais discussões normativas que o tema tem gerado no âmbito da teoria contemporânea da democracia.

O texto está organizado da seguinte forma. Na primeira seção discute-se a controvérsia acerca do conceito de grupos de interesse. Na segunda, são apresentadas resumidamente as principais correntes teóricas que marcaram o campo de estudos nos últimos anos. As múltiplas abordagens se diferenciam fortemente, gerando uma miríade de questões analíticas e de conclusões contraditórias. Na terceira seção consta uma sistematização sobre a articulação de interesses como campo de investigação. Nela constam quatro possibilidades analíticas que, embora não exaustivas, podem ser úteis para quem precisa delimitar seus estudos e pesquisas na área. Na quarta seção discute-se especialmente os limites e possibilidades do estudo de grupos de interesse em perspectiva comparada. Na quinta seção são abordados dilemas clássicos sobre a ação dos grupos de interesses e suas consequências para a democracia. O enfoque dessa seção é predominantemente normativo. Nas considerações finais está sumariado o debate e é considerada a relevância do tema para a teoria política contemporânea.

2. O QUE SÃO GRUPOS DE INTERESSE AFINAL?

A literatura especializada não apresenta consenso sobre como definir grupos de interesse. Sem a pretensão de resolver as discrepâncias conceituais, essa seção discute algumas das principais formulações, seus aspectos mais relevantes e, ao final, chama a atenção para a importância de controlar o problema conceitual, tendo em conta suas consequências para o estudo do fenômeno.

Grupos de interesse, grupos de pressão e interesses organizados são termos correlatos em geral designados na literatura e no senso comum para qualificar segmentos da sociedade que atuam politicamente em defesa de seus interesses. Contudo, as diferentes definições encontradas apresentam aspectos contraditórios. O quadro abaixo elenca, de forma não exaustiva, alguns desses conceitos.

Quadro 1 – Definições de grupos de interesse.

Autor/ano	Conceito
Key (1944)	“os grupos de pressão são grupos que se empenham pela adoção – ou pela rejeição – de políticas públicas que afetem os seus interesses.”
Truman (1951)	“qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes divididas”.
Meynaud (1960)	“órgãos estranhos à máquina governamental propriamente dita que, desde o exterior, efetuam ações sobre as autoridades habilitadas pela Constituição – ou por qualquer outro dispositivo regulamentar – para preparar, suspender e executar decisões.”
Almond e Powell Jr. (1972)	“grupo de indivíduos ligados por laços particulares de preocupações ou de vantagens e que têm certa consciência desses laços”
Wootton (1972)	“um ator particular, diferente de um partido político, que tenta influenciar um alvo público para atingir algum objetivo”.
Salisbury (1977)	“grupo de interesse é uma associação formalmente organizada que se dedica à realização de atividades que visam a influenciar as decisões a serem tomadas pelas autoridades governamentais”.
Pasquino (1982)	“grupo de pressão pode ser visto como uma organização que procura, através do uso de sanções (negativas – punições ou positivas – prêmios) ou da ameaça do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de manter a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção – de outros grupos ou do próprio poder político”.
Outhwite e Bottomore (1996)	“organizações particulares que buscam reunir os valores e preferências que seus membros têm em comum e, articulando-os, tentam influenciar tanto a opinião pública quanto os planos governamentais”.
Thomas (2004)	“grupos de pressão são grupos organizados em torno de uma <i>issue</i> visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, mas que não tem interesse em chegar ao poder a ponto de assumir o controle da máquina governamental”.

Fonte: Mancuso (2004), complementado pelo autor.

Baumgartner e Leech (2003) ao revisarem a literatura também encontram definições muito distintas, sobretudo quando os estudos são de áreas diferentes como a sociologia, a economia e a ciência política. Os autores resumem assim as formas que diferentes abordagens vem utilizando para definir grupos de interesses.

- Categorias sociais ou demográficas de população.
- Organizações associativas.
- Qualquer conjunto de indivíduos com crenças, identificações ou interesses similares.
- Movimentos sociais.
- Indivíduos com ação política proeminente como empreendedores políticos ou lobistas registrados em parlamentos.
- Participantes do processo legislativo através de audiências públicas.
- Instituições de um modo geral, incluindo corporações privadas e agências de governo.
- Coalizões de organizações e instituições.

De forma resumida, é possível identificar pelo menos quatro “tensões analíticas” que podem ser vistas como resultado dessa miríade conceitual. A primeira delas diz respeito à diferenciação entre partidos políticos e grupos de interesse. Para muitos autores, os grupos de interesse se diferenciam dos partidos por não objetivarem o controle político e do poder constituído. Seu objetivo final seria influenciar e não controlar ou assumir as funções do governo (WOOTTON, 1972). No mesmo sentido, afirma Thomas (2004) que partidos políticos devem ser vistos como “uma coleção de grupos de interesses que se alimenta da energia desses grupos e movimentos, com o objetivo de ganhar as eleições e assumir o controle do Governo” (THOMAS, 2004)¹.

A segunda diz respeito à diferenciação entre grupos formal ou informalmente constituídos. Salisbury (1977) afirma que um grupo de interesse é “uma associação formalmente organizada que se dedica à realização de atividades que visam a influenciar as decisões a serem tomadas pelas autoridades governamentais” (ver quadro 1). A definição do autor está entre as mais restritivas, que advogam algum grau de institucionalização ou formalização, entendendo que grupos de interesses são “organizações associativas” com estrutura de poder interna definida e um corpo de membros

¹ Para um tratamento aprofundado da atuação e dos vínculos entre partidos e grupos de interesse ver MANCUSO, Wagner Pralon (2004) Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos. *Leviathan*, n. 1, p. 395-407.

formalmente constituídos. Contudo, para muitos autores o conceito de grupos de interesse abrange um universo muito maior de agrupamentos sociais. Para estes, grupos de interesse podem ser quaisquer agrupamentos de indivíduos que compartilham crenças, identificações ou interesses similares (KEY, 1994; TRUMAN, 1951). De forma mais amplas ainda, algumas definições consideram como grupos de interesses até mesmo grandes categorias demográficas.

A terceira "tensão analítica" relevante diz respeito à natureza dos interesses representados pelos grupos. Thomas (2004) por exemplo sugere uma diferença relevante entre grupos de interesses e movimentos sociais. Segundo o autor, movimentos sociais "tentam emplacar visões mais amplas e gerar mudanças sociais mais profundas (usualmente em favor e grandes segmentos desfavorecidos da população) e/ou, defendem questões específicas (como o movimento negro, os ambientalistas e as feministas). A diferença entre grupos de interesses e movimentos sociais verifica-se, então, da seguinte forma: os primeiros estão ancorados na especificidade de sua demanda, que gira em torno de *issues* específicas, enquanto os movimentos sociais perseguem interesses difusos. Uma generalização um pouco mais controversa é encontrada em Outhwite e Bottomore (1996). Para os autores é possível encontrar uma distinção significativa entre grupos de interesse *econômico* (que teriam como característica representar os interesses econômicos de seus membros ou de causas particulares. Ex. sindicatos e organizações setoriais); e grupos de interesses *promocionais* (considerados como engajados na defesa desprendida de uma causa promovida no interesse de todos (Ex. Grupos em defesa do meio ambiente). Em que pesem as diferentes abordagens, resta claro que nem todas as organizações encontrada na ecologia dos grupos de interesses buscam os mesmos objetivos, e este parece um aspecto importante a ser considerado.

Por fim, a quarta questão diz respeito à separação entre grupos de interesse da sociedade e do governo. Como se pode ver em sua definição no quadro 1, Meynard (1960) afirma que grupos de interesse são "órgãos enstranhos à máquina governamental propriamente dita que, desde o exterior, efetuam ações sobre as autoridades habilitadas pela constituição". Entretanto, esta separação entre grupos de interesse e órgãos de estado não se sustenta para muitos autores. Para Thomas (2004) grupos podem ser vistos como instituições de um modo geral, incluídos aí corporações privadas e *agências de governo*. Como Walker (1983), Salisbury (1984), Green e Lowery (1995, 2001) e Thomas e Hrebennar (2003) têm apontado, muitas organizações que exercem *lobby* no sistema político são, na verdade, as instituições tanto públicas como privadas. Entre elas pode-se elencar empresas de negócios individuais, *think tanks* e uma multiplicidade de agências governamentais, incluídos aí ministérios, agências de controle, tribunais, governos subnacionais, entre outras. Além disso, em muitos países as forças armadas são importantes *lobbies* em busca de orçamento. Segundo os autores, provavelmente as forças de *lobby* mais importantes em qualquer

sociedade são os vários elementos do governo. A maioria desses órgãos de governo têm interesses institucionais, pois são constituídos de empregados, funcionários ou conselhos de administração, que não são organizações compostas por indivíduos ou outras organizações, no tradicional sentido do termo, mas devem ser consideradas como grupos de pressão que rivalizam (ou forma coalizões) com outros grupos em busca de influenciar o processo de decisão política.

Embora não exaustivos, é factível considerar esses os aspectos que merecem maior atenção do pesquisador. Em boa medida, esse controle pode ser bem exercido a partir da consideração uma tipologia² que até hoje é largamente utilizada e se considera muito intuitiva. A tipologia é baseada em uma classificação de quatro tipos de grupos: *anomic interest groups*, *nonassociational groups*, *associational groups* e *intitutional interest groups*. Nela os autores apresentam também várias interpretações para o acesso, o estilo de articulação e as maneiras de intervenção que variam entre esses tipos de grupos. Essa classificação é altamente relevante porque, dada a variedade de grupos em sociedades cada vez mais complexas, um dos problemas centrais que enfrentam os interessados no tema é decidir *que grupos estudar?*

A natureza dos grupos e suas características geralmente podem ser vistas como elementos distintivos da sua capacidade e de sua ação. Os recursos com os quais contam, as táticas que utilizam e o tipo de interesse que representam e defendem são os pontos a serem esclarecidos quando se investiga essas organizações. O quadro 2 traz a tipologia e oferece uma breve descrição de suas atividades e outras características.

Quadro 2 - Tipologia dos grupos de interesse.

Tipo	Descrição/Exemplos
<i>Anomic group</i>	Grupos espontâneos, que se formam repentinamente por reações individuais a uma determinada questão. Reagem a fortes desapontamentos ou situações de injustiça cercada por forte componente emocional (i.e. manifestações e protestos).
<i>Nonassociation al group</i>	Informalmente constituídos e raramente bem organizados , caracterizam-se por atividades pontuais e esporádicas. Diferem dos grupos anômicos porque seus componentes têm interesses, e às vezes identidade, em comum. (i.e. grupos étnicos, religiosos, uma classe de profissionais como coletivo).
<i>Institutional group</i>	Formalmente constituído e seus membros têm outras funções sociais ou políticas. Grupos como igreja ou grupos corporativos. Em especial grupos ligados a um setor do próprio poder público e que em face a isto têm forte acesso e poder de influência (<i>lobby</i>). (i.e. associações de funcionários públicos, partidos políticos, burocratas, juízes, militares, legislaturas, bancadas suprapartidárias, etc...).
<i>Associational group</i>	Formados especificamente para representar os interesses dos seus membros. (i.e. uma entidade representativa dos trabalhadores ou dos empresários, como os sindicatos, as centrais sindicais, associações de advogados, médicos, entre outros).

Fonte: Almond e Powell (1966); Almond, Powell, Dalton e Strøm (2008).

² Essa tipologia está descrita em Almond e Powell (1966) *Comparative Politics: a development approach*. Boston : Little, Brown. Para uma publicação mais recente mas que não altera a formulação inicial ver Almond, Powell, Dalton y Strøm (2008) *Comparative Politics Today: the theoretical framework*. 5th ed. New York : Pearson Longman.

Obviamente essa é apenas uma das muitas possibilidades. Para os próprios autores, grupos não só trabalham no sentido de promover articulação de interesses, mas também no sentido de promover socialização. Assim, a lista de funções que podem desempenhar os grupos é para bem mais extensa e envolve: comunicação, recrutamento de elites, agregação de interesses, mobilização, entre outros.

Mas como não é objetivo dessa seção aprofundar a questão, resta claro que a opção por diferentes conceitos tem implicações sobre a pesquisa na área. Essas implicações devem, portanto, ser submetidas ao controle conceitual por parte do pesquisador, visto que elas determinarão tanto o referencial teórico quanto o método de investigação. Ademais, não parece razoável ignorar as consequências que estas opções representarão sobre a base empírica e normativa que sustentarão suas abordagens, como será visto da revisão da teoria, que é o objeto da próxima seção.

3. GRUPOS DE INTERESSES EM AÇÃO: REVISANDO A TEORIA³

Nesta seção estão resumidas as ideias centrais das principais correntes teóricas contemporâneas. Por motivo de parcimônia, ficam de fora os livros clássicos, privilegiando os paradigmas mais recentes.⁴

3.1 O Pluralismo e Suas Derivações

A teoria pluralista é geralmente considerada como o paradigma dominante na ciência política contemporânea com foco no estudo dos grupos de pressão. É vista também como a corrente teórica que traz a descrição mais realista de como atuam os grupos de interesse relacionados com o sistemas políticos nas democracias liberais, especialmente nos Estados Unidos. Os elementos básicos do pluralismo são resumidos por Dye e Zeigler (1970) da seguinte forma.

O pluralismo retrata o processo político norte-americano como baseado na competição, na negociação e no compromisso mútuo entre grupos de interesses. Pluralistas modernos aceitam que a grande concentração de poder é inevitável e que o indivíduo desorganizado não é páreo para os gigantes corporativos e para a burocracia. Mas seus teóricos repousam

³ Fica o leitor alertado de que a classificação das teorias e as principais ideias contidas nessa seção são transcrições das principais ideias de autoria de THOMAS, Clive (2004). *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport, CT : Praeger Publishers. Foram adicionadas também outras referências dos principais revisões da bibliografia na área como: MITCHELL, William e MUNGER, Michael (1991). "Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey". *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 2, 1991.; POTTERS, J. e SLOOF, R. (1996) "Interest Groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence" . *European Journal of Political Economy*, Vol. 12, 1996.; BAUMGARTNER, F. e LEECH, B. (1988). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. New Jersey: Princeton University Press.

⁴ O leitor certamente sentirá a ausência de clássicos como *A democracia na América*, de Tocqueville, entre outros.

certa esperança de que seja possível uma compensação e equilíbrio capazes proteger o indivíduo do abuso do poder do estado. Assim, grupos são vistos como o meio pelo qual indivíduos podem ter acesso ao sistema político. Como o governo é responsável não por indivíduos, mas por grupos organizados e coalizões de grupos (partidos), o valor essencial se torna a participação e a concorrência entre múltiplos interesses (DYE & ZEIGLER, 1970)

Contudo, Thomas (2004) afirma que não se pode negar que “o pluralismo é uma ideia extraordinariamente mal articulada”. Assim, embora seja possível resumir os pilares da teoria, a longa tradição do pluralismo encerra contradições internas fortes em muitos dos seus fundamentos e de suas diferentes interpretações. Concorrem para isso o caráter um tanto nebuloso do conceito, agravado pela grande disputa na literatura marcada por interpretações cada vez mais acuradas do processo de *policymaking*. Outro fator que dá ao paradigma este caráter contraditório é a existência de um grande debate sobre o que de fato constitui o pluralismo e se ele é efetivamente uma descrição realista do processo político e do papel da grupos de interesse nas democracias liberais.

A literatura elenca uma série de rótulos visando distinguir essas diferenças. Termos como *neopluralismo*, *pluralismo reformulado*, *pluralismo crítico* e até mesmo *antipluralismo* são repetidamente mobilizados por estudiosos que procuram desenhar estas distinções e variantes no paradigma. Um termo amplamente utilizado que abraça muitas destas formas de modificação do pluralismo qualificado é termo *elitismo*⁵. Todo este conjunto de rótulos pode ser ordenado, segundo Thomas (2004) naquilo que chamou de três gerações de pluralistas.

A primeira geração, denominada *anglo-americana*, é uma versão filosoficamente orientada do pluralismo. Desenvolvida na virada do século XX como uma reação filosófica contra o estado monista, visto como entidade superior e politicamente mais legítima da sociedade no processo de *policymaking*. Essa primeira interpretação do pluralismo negava, em termos normativos, a legitimidade exclusiva e soberano do Estado e argumentou que igrejas, comércio, sindicatos e outros grupos não são inferiores. Nesta visão, o Estado é apenas uma entre muitas formas de associação. Essa literatura argumentou que a política não deveria estar confinada em instituições oficiais.

A segunda, chamada por Thomas de *Pluralismo empírico americano*, surge abrangendo o período compreendido entre 1920 a 1960. Odegard (1928), Hering (1929) e Truman (1951) são seus autores fundadores e se diferenciaram da anterior olhando empiricamente para a ação dos grupos ativos no processo político. O pluralismo, agora menos filosófico em orientação, foi transmutado em um elitismo desafiador, como em Dahl (1961).

A terceira geração, denominada de *pluralismo de indentidade múltipla* ou *pluralismo pós-moderno*. Nessa variante, não há um zelo pela compreensão empírica, o que se vê é uma espécie de

⁵ Aqui o elitismo refere-se a uma escola de análise dos grupos de interesse que substituiu a escola pluralista e que, desde 1980, tem vindo a dar forma ao neopluralismo.

reformismo normativo. O ponto central é a aceitação da complexidade irreduzível da sociedade e da enorme multiplicidade de diferenças válidas. Os grupos são vistos como parte da política, que é interpretada como um processo que envolve a construção de identidades e de organizações.

Contudo, argumenta Schlosberg que as relações entre esta forma de pensar a sociedade política não é exatamente um endosso do pluralismo. Essas ligações não devem ser exageradas. Se é verdade que há uma vontade de endossar a questão anti-monista do Estado (típica da primeira geração), há também uma notável relutância dos autores com relação ao pluralismo clássico. O sentimento atual é que os pluralistas anteriores estavam certos, e que os mais recentes estavam errados. No entanto, a noção de que o estado tem um papel relevante e fornece um segmento de ligação entre os grupos está fortemente presente. Talvez a diferença mais significativa seja o fato de que esses teóricos não veem o Estado como um ente monolítico. Focando inclusive muito de suas atenções aos atritos e as divisões entre departamentos do governo dentro da representação capitalista (VOGEL 1996).

Em termos gerais as implicações da teoria pluralista para a democracia, questão-chave, podem ser assim resumidas. O pluralismo pode ser pensado como um arranjo político que reconhece que os grupos de interesse têm necessidades diferentes, mas que podem legitimamente conviver. A dispersão do poder em grupos de interesses pode ser vista como um elemento importante para a promoção de direitos, a defesa de interesses e a minimização do abuso do poder do estado contra o cidadão. Contudo, pluralistas recentes reconhecem que um sistema político não pode entregar resultados satisfatórios para todos os grupos de interesse, pois os recursos disponíveis a cada grupo são importantes na determinação do acesso e da influência. Concorrem para o resultado político as estruturas institucionais (incluindo o papel do governo e o grau de abertura dos sistemas) os arranjos políticos (coalizões) e a força dos partidos políticos.

A promessa pluralista de que os diferentes pontos de vista podem ser considerados no tempo e que isto pode significar uma compensação entre grupos é pouco factível porque não há nenhuma garantia de que sua posição política vá melhorar em um tempo aceitável. Se um grupo é um perdedor político, a promessa do reconhecimento futuro de seus interesses é apenas um pequeno consolo, baseado na ideia de que muitos outros grupos com poucos recursos estão na mesma situação.

3.2 Corporativismo (e Neocorporativismo)

O termo corporativismo é bem mais antigo que a noção de pluralismo. Segundo Boschi (2006) o termo tem suas origens nas corporações de ofício surgidas na Idade Média em algumas áreas da Europa - como as Guildas dos Países Baixos - que se constituíam em grupos organizados, em função de suas categorias profissionais, para o exercício de atividades produtivas e comerciais.

Com o passar do tempo e com as transformações típicas do processo de industrialização, o corporativismo acabou sendo identificado como a estrutura capaz de viabilizar a solução dos conflitos de classe (BOSCHI, 2006).

A depender do enfoque, corporativismo pode ser definido de duas formas. Segundo Schmitter (1974) o corporativismo se caracteriza principalmente pela centralização das organizações representativas de interesses. Sistemas políticos marcados pela organização em nível nacional, especializada, hierárquica e monopolizada por organizações únicas e controladas pelo estado. Uma segunda definição, de Lehmbruch (1984) defende que o corporativismo é uma forma distinta de *policymaking*, denominada *concertação*, na qual associações de trabalhadores e empresários interagem envolvidos nas decisões setoriais em torno das políticas públicas em nível nacional. Esta segunda definição está associada àquilo que se convencionou chamar de *neocorporativismo*

Em que pesem as diferenças, Lijphart e Crepaz (1991) sugerem que

Empirically, however, the two tend to occur together because corporatism in the narrow sense is almost a necessary condition for concertation. As Schmitter states, there appears to be a “structural compatibility... between corporatism and concertation”, and he suggests that ‘elements of centralization, monopoly representation, etc., have historically emerged first and have, so to speak, prepared the way for initial policy concertation, which in turn encouraged further corporatization of interest associations’’. (LIJPHART & CREPAZ, 1991)

Assim, o corporativismo (e sua variante chamada neocorporativismo) se caracteriza pela relação cooperativa entre governo e determinados grupos de interesse. O objetivo é o de proporcionar estabilidade e previsibilidade no desenvolvimento e implementação de políticas, principalmente políticas de desenvolvimento econômico. Precisamente por esse foco em políticas econômicas, o corporativismo trata predominantemente dos grupos e interesse ligados aos interesses do capital, de um lado, e do trabalho, de outro.

Grupos de pressão específicos, tais como o de agricultura e/ou profissões são frequentemente incluídos nestas duas categorias, capital e trabalho. Ou seja, ou como empregadores ou membros da força de trabalho. Neste modelo basicamente três setores da sociedade - governo, capital e trabalho - estão geralmente envolvidas, esse processo de negociações são referidos como negociações tripartites. Este processo institucionalizado e autorizativo de negociações entre os setores-chave da sociedade são referenciados como neocorporativismo, ou, se preferir, como uma forma de intermediação de interesses chamada *concertação*.

Do ponto de vista das implicações da adoção dessa forma de representação de interesses o debate gira em torno de duas principais questões. De um lado as consequências sobre a democracia

e os problemas de ação coletiva, de outro o debate sobre o desenvolvimento econômico e do estado de bem estar social.

Um ponto essencial em sistemas corporativistas é que nesse modelo os grupos de pressão estão sistematicamente envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas. Esse envolvimento sistemático dos grupos de interesse no processo decisório, uma espécie de pacto autorizativo, o diferencia do modelo pluralista, e acontece porque o corporativismo procura mostrar em que medida o processo de *policymaking* está condicionado pela incorporação de interesses. Esse aspecto diferencia o corporativismo do pluralismo noutra questão central, a autonomia dos grupos. Enquanto no pluralismo a autonomia dos grupos é vista como um valor normativo positivo, no corporativismo é exatamente o contrário pois o modelo sugere uma relação articulada entre estado e grupos de pressão. Sendo o Estado em geral considerado como o mediador do conflito.

Por outro lado, o fato do modelo corporativista ter cumprido um papel autoritário em determinados momentos históricos, como no caso dos regimes autoritários na Europa na década de 40 ou como no caso da América Latina, onde o modelo foi implementado por governos autoritários, o termo acaba por encerrar uma crítica que sugere que o corporativismo leva ao autoritarismo, ao elitismo ou ao controle da sociedade civil pelo estado. O argumento é que, de um lado, a centralização contribui para a politização das lideranças e para a criação de uma elite que progressivamente se afasta das bases dentro de cada organização de caráter abrangente. Por outro lado, o caráter compulsório das decisões para a totalidade das categorias representadas por uma associação de topo representava um limite à representação de múltiplos interesses. Mas esta crítica não pode ser generalizada. Como sugere Boschi (2006) “não em todos os países a fórmula de corporativismo adotada implicou a restrição de direitos políticos, a concessão de direitos sociais como forma de controle da participação política ou a adoção pura e simples de instituições centralizadoras e de cunho autoritário”. As diferenças entre modelos corporativistas acaba por gerar uma terminologia que o separa em pelo menos duas formas: o *corporativismo estatal* (de corte autoritário) e o *corporativismo societal*.

Uma questão central na discussão dos impactos do modelo corporativista sobre a democracia diz respeito aos problemas de ação coletiva. O caráter hierarquizado e compulsório da filiação e do imposto sindical, típicos do corporativismo, têm consequências sobre a representação de interesses. A principal delas diz respeito às diferenças de recursos para as classes sociais. Boschi (2006) resume bem o problema:

“enquanto para os trabalhadores a organização dos interesses é estrategicamente mais relevante e só pode se dar dentro de regras rígidas que implicam a compulsoriedade de afiliação individual a um único sindicato, além da dependência aos recursos estabelecidos na legislação, o empresariado, dotado de mais recursos organizacionais e para quem a ação

coletiva é menos central, pode se valer de dois mecanismos, sendo um marcado por essas mesmas normas que regem o funcionamento da estrutura oficial corporativa em bases compulsórias, e o outro, típico de uma modalidade voluntária de ação coletiva para a afiliação de empresas.” (BOSCHI, 2006)

No que diz respeito ao desenvolvimento econômico, o corporativismo foi visto também como variável independente. Lehmbruch e Schmitter (1982) estimaram a associação entre o grau de corporativismo e os resultados políticos e econômicos. A hipótese testada sugere que o regime corporativista, por facilitar a gestão estável do economia, gera melhor "governabilidade" (Schmitter 1981) e desempenho econômico (Schmidt, 1982). No contexto contemporâneo, o debate que se trava no contexto da retração do Estado de Bem-Estar, da concomitante implementação de políticas neoliberais e da globalização, retomam-se as consequências da ação coletiva e do associativismo sobre o desempenho econômico das nações. O debate atual matiza os resultados e deixa em aberta a questão.

3.3 Outras Abordagens

Muitas outras abordagens podem ser encontradas no debate acadêmico sobre a representação de interesses e democracia. Seguem pontuadas abaixo suas principais características.

As *teorias econômicas* de grupos de interesse, por exemplo, fornecem *insights* sobre a dinâmica interna dos grupos - particularmente as razões para a associação em grupos e suas consequências para a representação - e sobre o efeito dos interesses de grupos no processo de políticas públicas e na sociedade como um todo. Do ponto de vista da dinâmica interna dos grupos de interesse Olson (1965) apresentou uma das primeiras aplicações econômicas para explicar a formação dos grupos, seus procedimentos e seus dilemas. Seu trabalho tem influenciado várias gerações de estudos sobre o tema. *The logic of collective action* é, no campo dos estudos sobre os grupos de interesse, seguramente uma referência obrigatória. Do ponto de vista dos resultados políticos, posteriormente, com *The rise and decline of nations* (1982) Olson completa sua análise de maneira considerável. O ponto mais relevante de sua tese é que “a atividade dos grupos de interesse, se analisada pela ótica de seus membros, individual e racionalmente, pode levar a uma irracionalidade coletiva, ou à ineficiência em termos de políticas públicas”.

Já as teorias econômicas centradas nos efeitos da ação dos grupos sobre os resultados das políticas, focaram o papel dos grupos no processo de regulação. O que Mitchel e Munger (1991) denominam de modelo de Chicago, diz respeito basicamente aos trabalhos de Stigler, Posner, Barro e Peltzman. Esses autores apresentam uma evolução nos estudos sobre os grupos de pressão, com aquilo que ficou conhecido como teoria da regulação. Stigler e Friedland (1962) e outros da tradição

de Chicago abordam a questão de quando a regulação faz a diferença no comportamento da indústria e quando, de fato, a regulação serve a interesses públicos. Eles desenvolvem uma teoria rejeitando a noção de que a regulação relevou totalmente o interesse público (i.e. minimizando externalidades negativas e o monopólio). Já a questão articulada por Barro (1973) e depois revisada pelos virginianos do comportamento *rent seeking*, diz que

como o desenho institucional pode minimizar, ou pelo menos diminuir, a tendência de regulação para proporcionar benefícios e ganhos múltiplos tanto para reguladores quanto para regulados”. É dizer, “vigorosa regulação feita pelo governo pode solucionar os problemas de ação coletiva, ou o problema do free rider, posto por Olson, assim como pode minimizar o efeitos do auto-interesse por benefícios.

O termo *rent seeking*⁶ pode ser definido como a atividade política de indivíduos e grupos que devotam escassos recursos para adquirir ou garantir direitos de monopólio via governo. As proposições básicas da teoria do comportamento *rent seeking* são (i) os gastos empreendidos para obter ganhos e transferências são, eles mesmos, um custo social e que (ii) os privilégios de mercado como resultado disto representam, por consequência, uma perda de bem estar para os consumidores e para os contribuintes. Muitas ações e muito do instrumental de políticas pelos quais *rents* são gerados e transmitidos são designados para encobrir ganhos. Isso se distribui desde suborno até descontos em subsídios, privilégios tributários, suporte a preços, quotas de produção e de importação agrícola, assim como em altos salários para servidores públicos. Segundo a teoria, a intensidade com a qual os *rents* são perseguidos por cidadãos depende obviamente do tamanho da renda e do número de competidores em ação.

O *modelos de partidos fortes* é outro enfoque que merece registro. Sua principal formulação é a que distingue partidos relativamente fracos e não programáticos que operam nos Estados Unidos em relação aos partidos mais fortes e programáticos em outras democracias ocidentais, especialmente Grã-Bretanha. Os defensores do modelo de partidos fortes se baseiam numa relação inversa entre a eficácia dos partidos políticos e a força dos grupos de interesse. A ideia central é que o fracasso dos partidos políticos no seu papel de representação de interesses da sociedade cria aberturas para organizações alternativas destinadas a transmitir as demandas do grupos de interesses, ligando os cidadãos ao governo.

⁶ Ao pé da letra, *rent seeking* significaria buscar renda. Mas esta expressão não deve ser, traduzida dos economistas porque é um termo que se refere às formulações mais complexas e influentes nos estudos sobre os grupos de interesse. Vale dizer que o léxico neste campo, tal como formulado pelos economistas, é demasiado arcano (ou raro, se preferir) termos como *rent seeking*; *life among the tringles and prapezoids*; DUP (*directly unproductive profit-seeking*); *optimal tariff with revenue-seeking*, por exemplo, são termos muito frequentes.

Do ponto de vista normativo e das consequências para a democracia, Schattschneider (1942), provavelmente o mais fervoroso adepto do modelo afirma que:

O governo dos partidos é melhor do que o governo da irresponsabilidade organizada em minorias e interesses especiais. Os partidos são superiores porque eles se submetem a eleições e portanto são responsabilizáveis pelo público. Os partidos, como mobilizadores de maiorias, têm créditos sobre o público mais válido do que os grupos de pressão, que mobilizam apenas as minorias.

Mas a complexidade do debate sugere a necessidade de uma reflexão mais acurada sobre o papel dos partidos políticos, porque eles executam funções que não são desempenhadas por grupos de interesse e outras organizações. Em vez disso, como Thomas sugere, o foco precisa ser colocado no fato de que os partidos estão trabalhando para redefinir seus papéis, incluindo o seu papel e suas relações com os grupos de interesse.

O *neo-marxismo* é outra abordagem relevante. Este enfoque tem como centro de suas teorias o objetivo de compreender e explicar o papel do estado no capitalismo. Estas teorias são marxistas porque assumem a centralidade do conflito de classe e focam especialmente na economia política. O rótulo neo-marxista, por sua vez, está ligado ao fato das teorias incidirem sobre a exploração do aparelho de estado como mecanismos que leva as suas instituições a agir no interesse do capital.

Outro rótulo que a literatura apresenta é o das *abordagens centradas no estado*. Segundo Thomas (2004) não existe exatamente uma teoria centrada no estado ou estatista simplesmente, mas é possível identificar uma literatura que enfatiza um ou mais das seguintes aspectos: (i) os limites da teoria centrada em exclusivamente na sociedade pluralista, enfatizando as formas em que a autonomia do Estado, fundamentada em um conjunto de ideias políticas de seus governantes permite ao estado perseguir os seus próprios objetivos, independentemente das pressões dos grupo de interesse; (ii) Perguntas sobre a capacidade institucional e o problema do *state building*; (iii) Os efeitos da evolução das ideias sobre a relação entre Estado e sociedade, sobre as formas que grupos de interesse são integrados no processo de política; (iv) e os grupos de interesse como uma variável dependente, ou seja, a maneira como as leis, normas sociais, instituições e processos políticos podem moldar a formação, estrutura, e natureza dos grupos de interesse.

Por fim, uma última corrente teórica, o *novo institucionalismo*. O *novo institucionalismo* se apresenta preocupado em explicar como os arranjos institucionais ajudam a produzir resultados políticos. Por conseguinte, as análises institucionalistas dos grupos de interesse procuram elucidar a relação entre as estruturas institucionais, a intermediação de interesses, a escolha da política e o

impacto destas políticas. Embora o novo institucionalismo tenha diferentes correntes⁷, sua proposição central, comum a todas, é que as *instituições importam*. Assim, pensar o problema político implica necessariamente verificar como as instituições surgem e se modificam, como elas atuam na formação das preferências dos atores e em que direção elas influenciam os resultados. Para os estudos sobre grupos de pressão, Immergut (1988) sugere que "a estrutura das oportunidades políticas irá moldar as estratégias de interesses organizados, assim como vão ajudar a moldar crenças sobre a eficácia de diferentes tipos de ação política."

Como se pode ver, as múltiplas correntes teóricas apresentadas formam um grande mosaico de explicações sobre a articulação de interesses como campo de investigação. Esse verdadeiro quebra-cabeças apresenta incompletudes, contradições e sobretudo teorias que se rivalizam. Obviamente, isso torna o quadro teórico a ser enfrentado pelo pesquisador iniciante pouco amigável. Na tentativa de contribuir com a superação desta dificuldade e ajudar o pesquisador a lidar com esse verdadeiro emaranhado teórico, o texto clássico de Salisbury (1975) ajuda a organizar essas questões em termos de enfoques analíticos. Esse é, precisamente, o objeto da próxima seção.

4. QUATRO DIFERENTES ENFOQUES ANALÍTICOS

Segundo Salisbury (1975) o fenômeno empírico *articulação de interesses* oferece, como poucos outros temas em ciências sociais, uma miríade de possibilidades de enfoque. Entretanto, o autor sistematiza de maneira muito simples e bastante esclarecedora quatro possibilidades de abordar o problema. Para Salisbury, os grupos podem ser vistos basicamente como: (i) unidades de *inputs*; (ii) como *outputs* do sistema político; (iii) como *authoritative decision makers* ou (iv) como organizações.

Grupos de interesse vistos como *unidades de inputs* são componentes que oferecem um grande número de demandas para os *decisionmakers*. É dizer, grupos, assim como outros componentes, são concebidos funcionalmente como organizações capazes de gerar *inputs* que serão processados pelo sistema político. Almond e Coleman (1960) e Almond e Powel (1966) podem ser vistos como os precursores destes trabalhos.

Destes trabalhos se pode ter a visão dos grupos de interesse como unidades capazes de formular e expressar demandas de maneira a influenciar os resultados do sistema político. Articulação de interesses é, para os autores, uma das possibilidades de formulação de demandas por

⁷ Para diferentes formas de classificar as correntes do novo institucionalismo ver Immergut (1998), Théret (2003) e Hall e Taylor (1996).

setores organizados. Entretanto, grupos não só trabalham no sentido de promover articulação de interesses, mas também no sentido de promover socialização. Assim, a lista de funções que podem desempenhar os grupos é para eles um pouco mais extensa e envolve: comunicação, recrutamento de elites, agregação de interesses, mobilização, entre outros.

Uma segunda forma de enfocar os grupos é vê-los como *outputs*. Isto significa ver a articulação de interesses como resultado de determinadas características socioeconômicas de um determinado país e do seu sistema político. Nesta perspectiva uma ampla variedade de questões pode ser colocada. A mais comum e mais consensual de todas é que os grupos são resultado do processo de industrialização e de desenvolvimento econômico. Rose (1945) funda o tema quando analisa os grupos como resultado do processo de industrialização e interpreta as organizações de trabalhadores como resultado do crescimento da indústria e do processo de diferenciação social. No Brasil, Schmitter (1971) realizou um amplo estudo no qual descreve a emergência da representação de interesses organizados a partir de 1930. Em *Interest Conflict & Political Change in Brazil* (1971), ele demonstra como o padrão de surgimento dos grupos, e de interação entre eles, afeta e ao mesmo tempo é afetado pelo processo de industrialização, burocratização, urbanização, mobilização social e de incremento na igualdade de condições. Num mesmo sentido, olhando os grupos como *outputs*, porém agora focando as variáveis do sistema político como componentes explicativos, autores como Schattschneider (1942) e Ziegler (1971) afirmam que o surgimento de grupos se explica, ou está fortemente estimulado, em sistemas políticos com partidos fracos.

Esse enfoque é particularmente interessante para estudos dos processos de transições democráticas. Em especial pode servir para acompanhar como a estrutura de oportunidades de participação política pode estimular e/ou fortalecer a ação dos grupos e pressão. Por exemplo, o papel dos industriais nas transições entre regimes autoritários e democráticos no Brasil analisados por Diniz e Boschi em vários trabalhos.

O terceiro enfoque vê grupos como *authoritative decision makers*. Essa tradição de investigação, segundo Salisbury, tem origem sobretudo no estudo de Eckstein (1960) sobre a atuação da *British Medical Association*, assim como em outros estudos sobre a atuação de diversificados grupos de interesse no governo da Inglaterra. Como o estudo de Beer (1965), por exemplo, que aponta que grupos de interesse podem, em alguns sistemas políticos, nomear seus membros para fazer parte de influentes órgãos do governo. Dessa maneira, os grupos assumem aí papel relevante no processo decisório sobre as diferentes áreas de políticas públicas. A relação dos grupos com a burocracia, por exemplo, participando de conselhos setoriais de políticas ou outros fóruns consultivos e deliberativos de governo, fazem com que os grupos sejam mais poderosos. Mais que isto, que haja uma verdadeira simbiose entre grupos e governo.

Por fim, o enfoque que aborda os *grupos como organizações*. Esta última possibilidade apresentada sugere a análise dos grupos como uma forma particular, ou seja, uma variedade das organizações em geral. Questões do tipo *como e porque se constituem, como se organizam internamente, de que maneira atuam e como são seus padrões de relacionamento*, entre outras, são questões que podem guiar inúmeras possibilidades de investigação.

Os resultados destas investigações neste campo têm abalado muitas verdades estabelecidas sobre os grupos e sua formação. Talvez a mais perturbadora de todas seja a formulação de Olson (1965), quando apresenta a *Lógica da ação coletiva*. Neste livro o autor mostra que focar a constituição dos grupos e as motivações de seus membros pode ser algo diferente que simplesmente assumir que os cidadãos tenham tendência “natural” para a associação e que, portanto, se agruparão movidos por essa tendência. Mais forte ainda, Olson chama a atenção para a falha da premissa lógica de que indivíduos com o mesmo objetivo vão necessariamente entrar em ação coletiva e contribuir para a produção de bens coletivos. O problema do *free rider*⁸ introduz sérias consequências nos estudos dos grupos como organizações.

Para além do trabalho de Olson, Baumgartner e Leech (1998) chamam a atenção para o fato de que é exatamente nessa área que os estudos sobre grupos mais se desenvolveu. Em especial no que diz respeito à agenda de pesquisa dedicada a mobilização e aos quebra-cabeças da ação coletiva.

O Quadro 3 mostra, em perspectiva comparada, as características e as possibilidades dos estudos sobre os grupos segundo Salisbury (1975).

Quadro 3 - Diferentes enfoques nos estudos sobre grupos de interesse (Salisbury, 1975)

Tipo	Descrição
<i>Grupos como unidades de inputs</i>	Grupos são componentes que oferecem demandas para os <i>decisionmakers</i> . São concebidos, junto com outros componentes, funcionalmente como unidades do sistema político capazes de gerar <i>inputs</i> que serão processados pelo sistema político.
<i>Grupos como outputs</i>	Grupos são o resultado de determinadas características socioeconômicas de um determinado país e dos seus sistemas políticos. Por exemplo: grupos são resultado do processo de industrialização, e/ou das oportunidades geradas pelo desenho das políticas públicas.
<i>Grupos como authoritative decision makers</i>	Grupos de interesse podem nomear seus membros para fazer parte de influentes órgãos do governo. Os grupos assumem aí papel relevante no processo decisório sobre as diferentes áreas de políticas públicas.
<i>Grupos como organizações</i>	Grupos como uma forma particular, uma variedade, das organizações em geral. Como nascem e como resolvem seus problemas de ação coletiva e de produção de bens públicos.

Fonte: Salisbury (1975)

⁸ O problema do *Free Rider* (carona) pode ser assim resumido. Segundo Olson, “não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se o grupo atingisse seu objetivo coletivo que eles agirão para atingir este objetivo, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses (OLSON, 1999). Principalmente para grupos grandes, o comportamento racional pode ser não concorrer para a aquisição de bens coletivos, já que uma vez alcançados, não podem ser divididos seletivamente.

Contudo, grupos não atuam da mesma forma em todos os contextos. Assim, outra abordagem muito relevante e bastante esclarecedora nos estudos dos grupos de pressão é o estudo dos grupos em perspectiva comparada.

5. ARTICULAÇÃO DE INTERESSES EM PERSPECTIVA COMPARADA

5.1 Classificando sistemas de grupos de interesses

A classificação mais utilizada até hoje é a que segue no quadro 4. Baseada nos diferentes tipos de conexão que os grupos de interesse estabelecem com o sistemas políticos e as características que apresentam têm elementos que certamente ajudam a entender o fenômeno em maior profundidade. Segundo os autores, sistemas podem ser de três tipos: pluralistas, neocorporativistas e controlados.

Quadro 4 - Sistemas de representação de interesses.

<i>Sistema de grupos de interesses pluralista</i>	<i>Sistema de grupos de interesses neo-corporativista</i>	<i>Sistema de grupos de interesses controlados</i>
Caracterizado pela competição por influência e entende os grupos como unidades de <i>inputs</i> que apresentam simultaneamente múltiplas demandas ao governo.	Relação mais regulamentada, mais permanente e estável junto ao governo. Como os atores centralizados têm poder de veto, ajudam na negociação de conflitos entre os interesses organizados e os governos.	Os grupos são controlados pelo governo e existem para facilitar e apoiar a ação governamental. Administrando conflitos e ajudando a implementar diretrizes emanadas de governos centralizados.

Fonte: Almond, 1958; Almond, Powell, Dalton, Strøm, 2008.

De maneira um pouco mais detalhada, essas são as características da institucionais da organização e das funções desempenhadas pelos grupos de pressão sugeridas pelos autores em diferentes sistemas.

Quadro 5 - Caracterização dos sistemas de grupos de interesse.

<i>Sistema de grupos de interesses pluralistas</i>	<i>Sistema de grupos de interesses neo-corporativistas</i>	<i>Sistema de grupos de interesses controlados</i>
. Múltiplos grupos representam interesses particulares; . Afiliação voluntária e que geralmente não é universal; . Organização descentralizada ou até mesmo inexistente; . Separação clara entre grupos e governo.	. Uma única representação nacional de cúpula que congrega a todos os demais grupos; . Afiliação compulsória e, portanto, quase universal (imposto sindical, por exemplo); . Organização centralizada e que direciona e coordena as ações de grupos membros; . Sistemáticamente envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas.	. Grupo único para cada setor; . Afiliação compulsória; . Grupos fortemente organizados de maneira hierárquica; . Grupos controlados pelo governo e/ou encarregados de mobilizar e dar suporte às suas ações e políticas.

Fonte: Almond, 1958; Almond, Powell, Dalton, Strøm, 2008.

Contudo, uma observação mais atenta sugere que essa classificação, embora elegante e bastante intuitiva, é demasiado restritiva por não captar importantes aspectos e sutilezas da realidade. Isso porque, segundo Diniz (1992):

(...) tal como está amplamente comprovado na literatura especializada, em todas as sociedades observa-se a coexistência de diferentes padrões de articulação Estado-sociedade. Assim, pluralismo, corporativismo e neocorporativismo não são formatos mutuamente excludentes (DINIZ, 1992).

Considerando esta limitação, acredita-se que a resposta para os limites da classificação tricotômica está na adoção de outra medida, que possa dar conta do grau de corporativismo/pluralismo em diferentes contextos. Essa é, precisamente, a proposição de Lijphart (2003), embora não apenas dele.

Lijphart, em seu já clássico *Modelos de Democracia*, sugere uma escala discreta para mensurar corporativismo/pluralismo. Ao se deparar com a dificuldade de classificação/mensuração para os sistemas de representação de interesses em perspectiva comparada, Lijphart afirma que

“não obstante muitas análises sobre grupos de interesse tenham tentado medir o grau de pluralismo ou de corporativismo em um número relativamente grande de países, essas medidas são de pouca utilidade” (LIJPHART, 2003).

São de pouca utilidade por que: (i) medem diferentes aspectos do corporativismo (a força das organizações de cúpula; o processo de concertação – sucesso vs insucesso; a força dos sindicatos trabalhistas, entre outros) e (ii) baseiam-se em classificações tricotômicas aproximadas.

Por outro lado, no que diz respeito aos países em desenvolvimento, o problema se agrava sobremaneira. Nas palavras do próprio autor, grandes dificuldades foram encontradas com a iniciativa de ampliar o seu estudo de 24 para 36 democracias

os resultados do pluralismo para os 12 países em desenvolvimento se baseiam na minha leitura da descrição dos seus sistemas de grupos de interesse feitas pelos vários especialistas no país em questão, que são citados no texto, como também em opiniões adicionais de quase todos eles, e ainda na minha leitura dos critérios de Siaroff. Entretanto, eles permanecem em grande parte como uma visão impressionista, e carecem nitidamente da precisão dos resultados para os 24 países industrializados (LIJPHART, 2003).

O Brasil, por exemplo, talvez fosse um caso paradigmático médio, pois se estudado mais cuidadosamente, não se encaixaria em nenhuma dessas categorias da tipologia tricotômica. Isso se dá, provavelmente, porque essas classificações estão fortemente informadas pelos estudos sobre países desenvolvidos e, certamente, também pelo viés da visão geral sobre as democracias ocidentais. O caso do Brasil pós-88 só poderia ser classificado, com base nesses critérios, como um tipo híbrido, e assim, obviamente, as categorias não seriam mutuamente excludentes.

Isso sugere que pode existir, e de fato existe, uma *“evolução para sistemas híbridos, sistemas nos quais as lógicas pluralista e corporativista convivem em graus que variam de caso a caso”* (Diniz, 1992). Assim, a melhor forma de entender as democracias na América Latina, por exemplo, é assumir que não é simplesmente porque um regime transitou do autoritarismo para a democracia que as raízes do corporativismo se foram. Na verdade, elas convivem com o avanço e com a dinâmica própria dos regimes democráticos. Aliás, como afirma a mesma autora

(...) historicamente a incorporação da cidadania pela via do corporativismo conviveu tanto com regimes democráticos quanto com os autoritários. Por outro lado, a estrutura corporativa tradicional sofreu alterações substanciais, tornando-se mais flexível e sobretudo cedendo espaço para padrões alternativos de intermediação de interesses e novas formas de organização dos órgãos de representação (DINIZ, 1992).

Ainda pensando no contexto regional, um aspecto relevante no estudos comparativos é a força do paradigma corporativista em suas interpretações. Revisitando a América Latina, o volume editado por Wiarda (2004) conclui que

(...) apesar das esperanças e desejos por democracia, a realidade política na América Latina hoje é que o corporativismo e o autoritarismo continuam a ser muito mais fortes do que a literatura atual sugere (WIARDA, 2004).

Aqui, obviamente, uma crítica direta ao quadro, por assim dizer, *otimista* que a literatura sugere para as democracias da região. Os colaboradores do autor sugerem que a crença em uma democratização dos regimes (quase todos) nos últimos 30 anos foi apressada. Isso porque:

(...) profundamente enraizado na cultura latino-americana e na estrutura social, o corporativismo e o autoritarismo são praticados hoje na burocracia pública, nas relações de trabalho, numa grande variedade de programas de políticas públicas, nas leis, nos judiciários (...)” sendo, para os autores, mais coerente classificar estes regimes numa escala (ou escalas) que captem diferenças entre: autoritarismo e democracia; estatismo e liberdade; corporativismo e livre associação.

O que infelizmente os colaboradores de Wiarda (2004) não conseguem mostrar é que algumas democracias apresentam cada vez mais características pluralistas. E entender em profundidade essas mudanças implica romper alguns compromissos teóricos com o paradigma do corporativismo, como alerta Thomas (2004). Esse é um ponto importante porque as análises devem se preocupar também com a mudança institucional. O que parece claro aqui é que o paradigma corporativista ajudou a realizar razoavelmente a tarefa de descrever o quadro na América Latina, mas negligenciou fortemente suas recentes transformações.

O dado é sintomático. Em termos de estudos sobre o grau de pluralismo/corporativismo em democracias, Lijphart, no esforço geral mais significativo da atualidade, entre os 36 casos que aborda, inclui apenas 12 democracias de países em desenvolvimento. Dentre essas 12, da América Latina constam apenas os casos da Venezuela, Colômbia e Costa Rica (Lijphart, 2003). Os limites à inclusão de países em desenvolvimento nas análises comparativas são assim descritos pelo autor:

“uma explicação para essa negligência é que os dados para países em desenvolvimento muitas vezes não estão disponíveis” e, ainda “que a maioria dos estudiosos dos sistemas de grupos de pressão demonstra particular interesse pelos sistemas corporativistas, e não pelos de pluralismo” (LIJPHART, 2003).

Assim, muito embora se tenha alguma produção comparativa sobre os sistemas corporativistas na América Latina (Malloy, 1977; 1996; Wiarda, 1996; Thomas, 2004) e de estudos de caso bem sucedidos (Schmitter, 1971; Diniz, 1992; Buchanan, 1985; Martin, 1996; Mancuso, 2007; Santos, 2011; Drake, 1978; Grason, 1977; entre outros poucos) os estudos sobre *influência* e as abordagens mais pluralistas são bastante raros. E isso se deve a *dois* fatores: o *primeiro* é que em geral os sistemas de representação de interesse tiveram efetivamente caráter corporativista de corte autoritário na América Latina, ou seja, o pluralismo nunca foi um traço marcante desses sistemas políticos⁹. Isso que a literatura convencionou chamar de *corporativismo de corte autoritário* é uma

⁹ Em boa medida isso é resultado dos regimes autoritários estudados até 1977 por Malloy. Desde meados da década de 1960, parecia evidente que os regimes autoritários não estavam necessariamente condenados à extinção, e eram vistos como potencialmente viáveis e duradouros. Esta constatação levou ao interesse entre os cientistas sociais pelo fenômeno do autoritarismo e uma de suas variantes, o corporativismo. Os dezesseis ensaios publicados neste volume mantêm o foco na discussão do autoritarismo e corporativismo, esclarecendo vários conceitos, e apontando direções para futuras pesquisas. Os ensaios discutem o autoritarismo e o corporativismo na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana, México, Peru, Uruguai e Venezuela. Posteriormente. Em 1996, Wiarda revisita o tema na região e a publicação traz também ensaios comparativos. Contudo, não há forte mudança no paradigma analítico.

espécie de adaptação do corporativismo clássico, construído com base nas negociações tripartites típicas da social democracia. Tal como encontrado na Europa ocidental democrática, o corporativismo é visto como um método de concertação e, inclusive, como um resultado político positivo. Sobretudo em termos de recuperação do desenvolvimento econômico e na construção do estado de bem estar social. Na América Latina, a instituição do corporativismo se deu pelo Estado e em contextos autoritários. Nesse caso, os atores sociais organizados passam a se referenciar como categoria diferenciada pela via do estado, como no caso do Brasil. Como resume bem Diniz (1992) “*a cidadania se dá pela via do estado, e não pela organização autônoma dos grupos*”. Obviamente, em regimes autoritários, o controle das demandas dos grupos fica muito mais fácil se conta com a representação corporativa fortemente controlada, já que o Estado pode interferir sobremaneira na constituição e na organização desses grupos. Inclusive financiando-os. Isso de certa forma explica porque nos estudos sobre a América Latina, ao contrário da Europa, o corporativismo parece sempre associado ao autoritarismo e, claro, como entrave à democracia (Wiarda, 2004).

O *segundo* motivo está relacionado não apenas ao fato de existirem poucas investigações - e apenas voltadas ao corporativismo - na região, mas, também, porque a própria área apresenta problemas quando se pretende investigar o tema com um enfoque pluralista. Os problemas são muitos, mas de maneira bastante geral o resumo é que os estudos sobre pluralismo e influência apresentam achados controversos e limitações metodológicas que levam a três consequências bastante críticas: baixa cumulatividade, pouca comparabilidade e progresso lento (Baumgartner e Leech, 1998). Nesse sentido, a importação de um referencial analítico como este, que poderia ter acontecido sem nenhuma dúvida, certamente se viu prejudicada. E isso não é de se admirar porque em termos comparativos, algumas teorias efetivamente não viajam bem.

5.2 Grupos De Interesse Como Variável Independente

Estudos comparativos, claro, não se encerram na construção de tipologias. Tipologias podem, e devem, servir como base para testar hipóteses e construir teorias com pretensões explicativas. Assim, um esforço sobre as implicações mais importantes de cada sistema de grupos de interesses na determinação dos contornos e dos resultados políticos é tarefa relevante.

O exemplo mais eloquente é o de Lijphart (2004) que inclui o sistema de representação de interesses entre as 10 variáveis que considerou relevantes para a determinação do tipo de democracia *majoritária vs consensual*.

Para minimizar o problema da classificação tricotômica, Lijphart classifica o grau de pluralismo numa escala que vai de um máximo 4,0 a um mínimo teórico zero, porém tendo um alcance empírico menor, que vai de 3,56 para o país mais pluralista (o Canadá) até 0,44 para o país

mais corporativista (a Noruega). Isso claramente refina a medida, mas como afirma categoricamente o próprio autor, não resolve completamente o problema para os países em desenvolvimento, já que os estudos estão fortemente marcados pelo viés do paradigma corporativista.

Portanto, colocar os grupos de interesse do lado direito da equação não é uma tarefa simples. Assumir que o sistema de representação de interesses é fator que ajuda a determinar as características e os resultados políticos de um sistema implica assumir sua força como variável explicativa. E infelizmente a literatura, tanto pluralista como corporativista, são dúbias quanto a essa assertiva.

Embora a mais avançada na área, mesmo os resultados que a literatura norte-americana apresenta¹⁰ são controversos em muitos pontos e quase sempre bastante limitados. Potters e Sloof (1996) afirmam categoricamente que

Um poder político substancial é muitas vezes atribuído aos grupos de interesse. A origem deste poder, entretanto, quase nunca está completamente clara. Da mesma forma, os mecanismos pelos quais se daria essa influência ainda não estão totalmente compreendidos (POTTERS & SLOOF, 1996).

Num mesmo sentido, Smith (1995) afirma que esse campo de investigação

(...) denota um trabalho extensivo, de um conteúdo muito rico, mas conflituoso sobre os achados que dizem respeito aos grupos de pressão no Parlamento norte-americano (SMITH, 1995).

Baumgartner e Leech (1998) também chamam a atenção para as limitações dos resultados dos estudos sobre grupos de pressão nos Estados Unidos. Segundo eles, nos estudos sobre as atividades políticas externas dos grupos, surgem

“poucas conclusões fortes e muitos problemas de comparabilidade. Individualmente, os estudos podem ser muito bem vindos, mas seus resultados dificilmente podem ser generalizados” (BAUMGARTNER & LEECH, 1998)

Os autores afirmam que análises quantitativas frequentemente apresentam resultados inconsistentes. Uns dizem que os grupos dominam, outros que apenas influenciam e terceiros (em direção diametralmente oposta aos primeiros), dizem que não há qualquer relação entre o financiamento de campanha, lobby e as votações nominais no parlamento, por exemplo. Em suma, a área de estudos tem sérios problemas de cumulatividade.

¹⁰ Aqui refere-se à literatura norte-americana porque, berço do pluralismo, é de fato onde mais profundamente se estudou a influência dos grupos no processo decisório (Baumgartner e Leech, 2003).

Assim, todas essas limitações justificam o parco desenvolvimento de estudos sobre representação de interesse como variável independente. E isso se configura como um desafio, à medida que se pretende superar aquilo que Thomas (2004) chama de “*a dominância e a resiliência da abordagem corporativista nos estudos sobre os sistemas de representação de interesses*”.

6. DEMOCRACIA E GRUPOS E INTERESSES: QUESTÕES NORMATIVAS E DILEMAS CLÁSSICOS

Dahl (1982) sugere que “organizações independentes são altamente desejáveis numa democracia, pelo menos em democracias de larga escala”. Grupos autônomos são, para o autor, necessários ao funcionamento do processo democrático em si cumprindo um papel de minimização do poder coercitivo do governo, promovendo liberdade política e desenvolvimento humano. Contudo, a independência e a autonomia dos grupos criam a oportunidade para o dano, porque as organizações podem utilizar sua autonomia para defender interesses meramente privados e assim perpetuar a injustiça, mais do que reduzi-la. Para Dahl, o dilema que a autonomia dos grupos coloca para democracia é, na verdade, um aspecto particular de um dilema mais geral da vida política, qual seja, *autonomia vs controle*.

A reflexão de Dahl é apenas uma amostra de como a teoria sobre os grupos de pressão sempre foi dúbia no sentido de suas conclusões sobre se a articulação de interesses está associada a valores normativos positivos (desejáveis) ou negativos para a democracia. No que diz respeito a uma visão negativa, faz sentido responsabilizar, pelo menos em parte, as teorias fortemente ideologizadas contra as elites e em favor da ideia de *bem comum* ou da *vontade geral*, principalmente por sua interpretação dos grupos como um fator negativo e contrário aos ideais de promoção da igualdade e da justiça. Grupos de pressão são, em geral, vistos como elementos que corrompem o ideal de igualdade e o princípio da vontade da maioria.

Por outro lado, é possível também atribuir parte da responsabilidade da visão negativa sobre a ação dos grupos de pressão aos economistas e aos pluralistas. Aos economistas por tratarem quase sempre os grupos de interesse pelo seu inerente comportamento do tipo *rent seeking*. Aos pluralistas mais recentes pelos resultados negativos que expuseram sobre a possibilidade da ação racional no plano individual produzir uma irracionalidade coletiva. Ou seja, a competição por influência traria fatalmente perda de bem estar para todos.

Mas o pluralismo não é a única abordagem que apresenta dilemas com relação à representação de interesses e os ideais de democracia. A tradição corporativista, que sustenta que o

papel dos grupos de interesse é o de minimização dos conflitos entre diferentes interesses mediado pelo Estado, ele mesmo apresenta contradições internas. Basicamente a ideia de corporativismo (ou neo-corporativismo) como *concertação* sustenta que esse tipo de relação entre estado e sociedade promove ao mesmo tempo a pacificação dos conflitos entre capital e trabalho e, à medida que minimiza o conflito, se caracteriza como um pacto em favor do desenvolvimento econômico. Contudo, os efeitos da representação centralizada e controlada pode implicar em perda de representatividade à medida em que ofusca interesses específicos e gera uma elite representativa que afasta as organizações dos seus representados. Por outro lado, o controle do estado sobre os interesses organizados, como nos casos dos regimes autoritários que se utilizaram deste modelo, pode gerar uma dependência dos grupos no exercício da cidadania e a troca de benefícios privados por apoio político ao regime.

Assim, de uma forma ou de outra, *controle vs autonomia* sempre foram um *trade off* a ser enfrentado quando se pensa em representação e interesses de democracia.

Mas o debate não se encerra aí. Mais recentemente a noção de *interesse público vs interesses privados* adicionou aspectos relevantes ao debate. Assim, se a preocupação tradicional dos estudiosos de orientação liberal, especialmente os teóricos do pluralismo, se voltou predominantemente para a questão da autonomia da sociedade civil, mais recentemente as atenções têm convergido para o problema do interesse público. Especialmente seu ofuscamento e sua erosão em meio a demandas competitivas exercidas pelos interesses privados (Graziano, 2006).

Embora o conceito de *interesse público* seja problemático e encerre muita polêmica, esta contribuição tem estabelecido um rico diálogo sobre os impactos da representação de interesses em regimes democráticos. À medida em que o interesse público pode ser, pelo menos operacionalmente, entendido como *causas que qualquer pessoa poderia subscrever*, em oposição à natureza exclusiva de interesses especiais (Schattschneider, 1960) seria possível pensar que os efeitos negativos das ações dos grupos com interesses especiais sobre a autoridade do estado poderiam ser minimizadas.

De fato é o que se vê na literatura mais atual, na qual se pode encontrar que nem todos os pensadores neste campo enxergam os grupos como necessariamente prejudiciais aos ideais democráticos. Recentes formulações da teoria deliberativa, que trata a política como fórum e não como mercado, apostam que o debate na esfera pública ganha qualidade quando envolve um maior número de atores. A articulação da sociedade civil na defesa de seus interesses, para esses teóricos, é um aspecto a ser perseguido em sociedades democráticas. Assim, novas formas de representação podem, e devem, ser vistas como importantes arranjos institucionais no sentido da participação da sociedade civil no processo decisório. Recentemente, só para citar um exemplo, Mansbridge (1992) fez considerações relevantes reformulando o problema. A autora argumenta que ao maximizar os

benefícios deliberativos que a atuação dos grupos de interesse oferece a um sistema decisório, se pode minimizar os custos e os efeitos do comportamento *rent seeking*. Por outro caminho, mas no mesmo sentido, McFarland (1992) tenta responder positivamente às críticas clássicas dos pluralistas sobre a distribuição desigual do poder e afirma que a alternância na correlação de forças entre os grupos que tem emergido recentemente nos Estados Unidos tem ajudado a diminuir as consequências negativas previstas pelos pluralistas com relação aos grupos de interesses. Gerando, segundo o autor, um certo equilíbrio cívico.

Contudo, a crença nesta possibilidade enfrenta também críticas fortes sobre sua efetividade. A primeira crítica não é diferente da crítica clássica feita pelos pluralistas. O fato de que grupos têm diferentes recursos, oportunidades de participação e poder de influência levanta dúvidas sobre a possibilidade de que a liberdade de ação dos grupos tenha efetivamente relevância e possa gerar bens coletivos que representem interesses públicos ou difusos, em contraposição aos interesses especiais. A segunda diz respeito à própria viabilidade de que o conceito seja realmente operacionalizável. Afinal, que causas efetivamente reúnem todas as condições para serem *subscritas por qualquer pessoa*?

Com relação à segunda crítica, talvez o problema analítico mais difícil de se solucionar esteja na crescente força do conceito de *multiculturalismo* e da *teoria do reconhecimento*. Em linhas bastante gerais, estas teorias defendem que a afirmação política e social de alguns grupos – principalmente os historicamente injustiçados – passa necessariamente pela garantia de direitos combinados em dois campos: a *redistribuição* e o *reconhecimento*. O primeiro ponto, o da redistribuição, é relativamente mais fácil de perceber (embora não de resolver), pois envolve questões de natureza material, já o segundo é menos evidente e coloca problemas adicionais à questão da atuação dos grupos de interesse. Isto porque quando as novas teorias da justiça defendem que o reconhecimento de identidades é fundamental, o problema central passa a ser como alguns direitos que são especiais (especiais no sentido de interessarem a grupos específicos, entre eles muitas minorias) podem ser vistos e pensados como de interesse público?

O paradoxo traz algumas considerações interessantes ao debate. Como sugere Graziano (2006) por exemplo, talvez a ideia de interesse público se trate mais de um imperativo moral e político do que de uma definição analítica exata. Esta formulação é bastante relevante e se encaixa na ideia de que possivelmente não se possa falar que exista apenas um interesse público, e sim muitos interesses públicos (no plural) e que vários interesses públicos podem concorrer para um interesse coletivo mais amplo. Outra saída sugerida por Schattschneider (1960) é também bastante interessante. Segundo o autor os interesses especiais, no mesmo sentido em que a propriedade

privada é especial e exclusivo, ao passo que os *lobbies públicos* articulam os interesses mais amplos e difusos que podem surgir numa sociedade.

Considera-se que estes dilemas são clássicos mas que têm sobretudo valor atual, o que sugere que o problema continua em aberto. E embora não esteja entre as pretensões deste artigo resolver o problema de natureza ética e moral envolvido nas possíveis consequências da relação entre grupos de interesse e estado democrático, esta é, sem dúvida, a questão maior a ser enfrentada na teoria política contemporânea.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os diferentes enfoques sobre o papel dos grupos de interesse nas democracias contemporâneas constituem um grande quebra-cabeças ainda por montar. Do ponto de vista normativo, o que há é um grande debate em aberto sobre as consequências (positivas ou negativas) que emergem das diferentes maneiras como os sistemas políticos na atualidade lidam com o dilema da autonomia *vs* controle. As liberdades individuais expressas em múltiplas organizações de representação de interesses são vistas pelos liberais como fundamentais para a democracia. Já as suas consequências dividem a teoria pluralista em diferentes blocos. Da mesma forma, para aqueles que enxergam valores positivos nos sistemas de representação de interesses do tipo corporativista, as dúvidas não são menores.

Do ponto de vista teórico, não restam dúvidas sobre a importância dos grupos de interesses e do desenho institucional dos diferentes sistemas de representação de interesses como fenômeno relevante nas democracias contemporâneas. Contudo, embora rica e extensa, a literatura sobre o tema sempre foi dúbia, tanto com relação a seus achados empíricos quanto aos valores normativos que cada paradigma defende. Isto caracteriza o campo de estudos da articulação de interesses como um grande desafio ao pesquisador. Mas como a ciência evolui não apenas com respostas, mas também com perguntas desafiadoras e hipóteses ousadas, esse campo parece bastante promissor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AINSWORTH, Scott. (2002), *Analyzing interest groups: group influence on people and politics*. New York: W. & W. Norton & Company.

ALMOND, Gabriel. (1958), "Research Note: A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process". *American Political Science Review*, (52): 270–282.

ALMOND, Gabel. COLEMAN, James. (eds.) (1960). *The politics developing areas*. Princeton: Princeton University Press.

ALMOND, Gabriel. e POWELL, Bingham. (1966), *Comparative Politics: a development approach*. Boston : Little, Brown.

ALMOND, Gabela. POWELL, Bingham. (1972). *Uma Teoria de Política Comparada*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

ALMOND, Gabriel. POWELL, Bingham. DALTON, Russel. STROM, Kaare. (2007), *Comparative Politics Today: A Theoretical Framework*. Pearson/Longman.

BAUMGARTNER, Frank. LEECH, Beth. (1988), *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. New Jersey: Princeton University Press.

DAHL, Robert A. (1989 [1956]), *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

DAHL, Robert A. (1971 [1997]), *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Edusp.

DAHL, Robert A. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

DAHL, Robert A. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs Control*. New Haven: Yale University Press.

DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato. SANTOS, Fabiano. (1993), *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer

DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato. e SANTOS, Fabiano. (1993), "Lideranças Empresariais e Problemas da Estratégia Liberal no Brasil". *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 23.

DINIZ, Eli; e BOSCHI, Renato (1999). "O Legislativo como Arena de Interesses Organizados: A Atuação dos Lobbies Empresariais". *Locus Revista Histórica*, Rio de Janeiro, v. 5 (1): 7-32.

GRAZIANO, Luigi. (1997) *O Lobby e o Interesse Público*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* v.12 (35).

GROSSMAN, Gene. HELPMAN, Elhanan. (2001), *Special Interest Politics*. Cambridge, MIT Press.

KEY, Valdimir Orlando. (1944), *Politics parties and pressure groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company.

LIJPHART, Arend. (1999 [2003]), *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 Países*. Trad. Roberto Franca. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

LIJPHART, Arend. CREPAZ, Marcus M. L. (1991), “Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages.” *British Journal of Political Science*, v. 21 (2): 235-246.

MANCUSO, Wagner. P. (2007), “O Empresariado como Ator Político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa.” *Rev. Sociol. Política*, (28): 131-146.

MANCUSO, Wagner P. (2004), “O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo” – Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP.

MANCUSO, Wagner P. (2004), “Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos.” *Leviathan*, (1): 395-407.

MANCUSO, Wagner P. OLIVEIRA, Amâncio J. (2006), “Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional” *Lua Nova* (69): 147-172.

MANSBRIDGE, Jane J. (1992), “A deliberative theory of interest representation.”, in Mark Petracca (org.) (1992), *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Boulder, Westview Press.

McFARLAND, Andrew. (1992), “Interest Groups and the Policymaking Process: Sources of Countervailing Power in America”, in Mark Petracca (org.) (1992), *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Boulder, Westview Press.

MEYNAUD, Jean. (1260), *Os grupos de pressão*. trad., Mem Martins. Lisboa, Publicações Europa-América.

MITCHELL, William. MUNGER, Michael. (1991), “Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey”. *American Journal of Political Science*, V. 35 (2): 512-546.

MOE, Terry. (1988), *The organization of interests*. Chicago, University of Chicago Press.

MORTON, Rebecca. CAMERON, Charles. (1992), “Elections and the theory of campaign contributions: a survey and critical analysis.” *Economics and Politics*. v. 4 (1): 79-108.

OLSON, Mancur. (1982), *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, Yale University Press.

OLSON, Mancur. (1999), *A lógica da ação coletiva*. São Paulo, EDUSP.

OUTHWITE, William. BOTTOMORE, Tom. (1996), *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

PASQUINO, Gianfranco. (1982), “Teoria dos grupos e grupos de pressão” in VV.AA Curso de introdução à Ciência Política, Unidade VI. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

POLSBY, Nelson. GREENSTEIN, Fred L. (1975), *Handbook of Political Science*, Vol. 4 – Boston, Addison-Wesley Publishing Company.

- POTTERS, Jan. SLOOF, Randolph. (1996), "Interest Groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence". *European Journal of Political Economy*, v. 12 : 403-442.
- SALISBURY, Robert. (1975), "Interest Groups", in Nelson Polsby e Fred L. Greenstein (Eds.) (1975), *Handbook of Political Science*, Vol. 4. Boston, Addison-Wesley Publishing Company.
- SANTOS, Manoel L. (2011), *O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. Tese de doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, UFPE – Brasil.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer E. (1960), *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York, Holt, Reinhardt and Winston.
- SLOOF, Randolph. (1988), *Game-Theoretic Models of the Political Influence of Interest Groups*. Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.
- SMITH, Mark. (2000), *American Business and Political Power: Public Opinion, Elections, and Democracy*. Chicago, The University of Chicago Press.
- SMITH, Richard. (1995), "Interest Group Influence in the U.S. Congress". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 20 (1): 89-139.
- STRATMAN, Thomas. (2005). "Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature." *Public Choice*. 124: 135–156.
- THOMAS, Clive S. (Ed.) (2004). *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport, CT, Praeger Publishers.
- THOMAS, Clive. e HREBRENAR, Ronald. (2000), "Comparing Lobbying across Liberal Democracies: Problems, Approaches and Initial Findings" - Artigo apresentado no encontro da Associação Americana de Ciência Política realizado em Washington, D.C.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. (2000), *A Democracia na América*. Vol. 1. Leis e Costumes. São Paulo, Martins Fontes.
- WALKER, Jack. (1983), "The Origins and Maintenance of Interest Groups in America". *American Political Science Review*, Vol. 77 (2): 390-406.
- WIARDA, Howard J. (1981), *Corporatism and national development in Latin America*. Boulder, Color, Westview Press.
- WIARDA, Howard J. (1996), *Corporatism and comparative politics: the other great "ism"*. M.E. Sharpe.
- WIARDA, Howard J. (2004), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America—Revisited*. Gainesville, University Press of Florida.
- WOOTON, Graham. (1972), *Grupos de interesse*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

Numa Escala De 1 A 10, Quanto Dói?

Sobre A Construção De Índices E Sua Validade Nas Ciências Sociais

Haína Coelho. Doutoranda em Ciência Política Pela UFPE. E-mail: haina_sama@hotmail.com

Resumo

Este artigo fornece um guia metodológico para a elaboração de índices. Esclareço sobre os tipos de índices de acordo com o nível de mensuração das variáveis e faço uma discussão sobre a aplicação de indicadores compostos nas ciências sociais utilizando o debate de normatividade na ciência. São dadas noções iniciais sobre teoria de mensuração, e sua utilização na construção de índices. Cada passo para criar um índice é detalhado: desde seleção de itens, passando por análise de relações empíricas, ponderação dos itens e validação do indicador, acompanhados eventualmente de códigos de execução das técnicas nos softwares SPSS, Stata e R. Para finalizar, são levantadas alguns obstáculos que podem aparecer no caminho para a construção de índices nas ciências sociais, como dados inexistentes.

Palavras-Chave: Índices; Validade; Mensuração; Ciências Sociais.

Abstract

The goal of this paper is to provide a methodological guide for elaboration of indexes, or composite indicators. I clarify about types of indexes according to their data measurement, and I discuss about its use in the social sciences employing the debate about normativity on science. I give introductory notions on measurement theory, and its use on indexes elaboration. Each step to build a valid index is detailed: from item selection, going through empirical relation analysis, item scoring and finally validation of the index, eventually followed by execution codes for the techniques in softwares SPSS, Stata and R. To conclude, I raise some extra questions that could appear on the way to build an index in the social sciences, such as missing data.

Key-words: Indexes; Validity; Measurement; Social Sciences.

Numa Escala De 1 A 10, Quanto Dói? Sobre A Construção De Índices E Sua Validade Nas Ciências Sociais

Haína Coelho – Universidade Federal de Pernambuco

"A major difference between a "well-developed" science such as physics and some of the less "well-developed" sciences such as psychology or sociology is the degree to which things are measured."

(Fred Roberts)

1. INTRODUÇÃO

Em emergências hospitalares, para elencar a prioridade de atendimento, o paciente passa por uma triagem onde é feita sua classificação de risco. Esta é elaborada com base em alguns indicadores. Por exemplo, existe um índice que é internacionalmente utilizado para avaliação de risco em hospitais, o Índice de Severidade de Emergência. Ele considera se o paciente precisa de intervenção imediata, se ele está sentindo muita dor ou corre risco de piorar, e se recursos adicionais à consulta - como exames laboratoriais - serão necessários (*ESI Triage Research Team*, 2004). Há outros índices usados pela medicina com este mesmo fim.

Como o leitor atento pode deduzir, apesar de os dados serem produzidos primariamente pela triagem, eles são puramente observacionais. Afinal de contas, é impossível estimar exatamente o nível de dor que outra pessoa está sentindo, por mais que ela própria a descreva. Isso pode levar a erros de mensuração por parte da enfermagem, classificando um paciente de forma errada na escala de risco. Os índices nas ciências sociais funcionam de forma semelhante.

Índices são medidas ordinais compostas (BABBIE, 2010), ou seja, mensuram um conceito em gradação de níveis a partir dos escores de duas ou mais variáveis que componham este conceito. Os escores podem tanto ser contínuos como dicotômicos. Os escores de todas as variáveis são agregados em uma única medida, o índice.

Alguns desses índices são muito famosos. O IDH (índice de Desenvolvimento Humano) é um deles, e calcula níveis de desenvolvimento humano de países através de quatro indicadores: taxa de alfabetização, taxa de escolarização, expectativa de vida e PIB *per capita*. Em caminho similar, há estudos buscando agregar para análise indicadores altamente disseminados de qualidade de vida, como esperança de vida e nutrição da população (SANTOS, TEODORO & FACCIN, 2015).

Índices que mensuram níveis de educação, como o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), são úteis como referência a governantes e gestores públicos na melhoria de políticas públicas.

Um provável obstáculo à criação de índices nas ciências sociais está na complexidade e fluidez dos conceitos, e principalmente na dificuldade de mensuração. Teoria de mensuração é uma necessidade ao desenvolvimento empírico de qualquer disciplina, e onde está um dos grandes calos das ciências sociais.

Este trabalho tem como objetivo prover um guia introdutório à construção de índices e noções básicas de teoria de mensuração. O público-alvo é composto de estudantes de graduação e pós-graduação de todas as áreas, mas com direcionamento maior aos das Ciências Sociais, em especial Ciência Política. Um iniciante em metodologia científica poderá usar este artigo como referencial básico para construção de índices, e nele será direcionado a fontes que aprofundem suas necessidades específicas.

Difundir de forma sistemática os conhecimentos necessários para aprimoramento da transformação de conceitos teóricos em medidas tangíveis e testáveis é a melhor forma de promover o desenvolvimento empírico de nossa área de conhecimento. O artigo, tentando alcançar os indivíduos em estágio inicial, é uma missão neste sentido.

Na seção a seguir, será esclarecida a natureza de um índice e seus usos. A seção subsequente entrará brevemente no debate da validade dessa técnica nas ciências sociais, e, por fim, trago as etapas para a construção adequada de um índice, antes das considerações finais.

2. ÍNDICES: O QUE SÃO, PARA QUE SERVEM E COMO SÃO CALCULADOS?

Para entender o que são índices sigo um passo-a-passo lógico, iniciando pelo princípio, por isso peço ao leitor entediado um pouco de paciência. A teoria é quase sempre o ponto de partida nas pesquisas científicas, e é de seu desenvolvimento que extraímos uma série de conceitos abstratos (VAN EVERA, 1997). Quando valores são atribuídos a esses conceitos, eles se tornam as variáveis da pesquisa (VAN EVERA, 1997).

Contudo, a parte interessante da ciência é comparar variáveis e estabelecer conexões entre as mesmas, especialmente as de cunho causal. Para que isso seja possível, entramos com as relações¹ matemáticas (MOORE & SIEGEL, 2013).

¹ No inglês é feita uma diferenciação entre *relationship* e *relation*, em que esta última se refere ao termo matemático. Uma vez que ambos são traduzidos como *relação* neste contexto, o *paper* usa *relação* apenas para o termo matemático, utilizando-se de variantes semânticas quando não for o caso.

Uma relação entre conceitos existe quando a partir de uma variável podemos obter informações sobre outra variável, e assim melhor descrever o universo que estamos observando (MOORE & SIEGEL, 2013). É importante, então, que saibamos representar com acuidade essas relações, ou estaríamos executando uma má explicação da realidade.

Mensuração é a etapa crucial para isso, pois por ela atribuímos os valores mais adequados para preservar as relações entre variáveis - o que na matemática se transforma em uma função manipulável (ROBERTS, 2009). A mensuração representa quantidades, ou define em quais categorias os atributos de certos objetos são enquadrados (NUNNALLY & BERNSTEIN, 1978). As duas variações respectivamente vinculados à mensuração de atributos diretamente mensuráveis, como altura, e categorias abstratas, como inteligência (NUNNALLY & BERNSTEIN, 1978).

Qualquer cientista desenvolve medidas que obedecem a certas regras para quantificar atributos, e se utilizam de sistemas matemáticos para analisar a estrutura dos dados. (NUNNALLY & BERNSTEIN, 1978). Isso se diferencia da mensuração puramente matemática pela conexão com o universo empírico: um sistema matemático só necessita de validação interna de regras para fazer sentido (NUNNALLY & BERNSTEIN, 1978).

O processo de mensuração, tratamento matemático dos conceitos, é o que permite à Ciência Política que seus conceitos sejam transformados em variáveis propriamente ditas, e não somente sejam alocados em classificações categóricas (SARTORI, 1970). Os atributos pertencentes aos conceitos devem ser aptos de gradação, o que é diferente de ingenuamente atribuir valores numéricos a categorias (SARTORI, 1970).

Não há uma única forma de mensurar conceitos, pois isso depende do tipo de dado que a pesquisa está lidando. De forma simplista, caso os dados tenha valores categóricos, eles são chamados de discretos. Já quando os valores são números reais, eles são dados contínuos. Para dados discretos, a mensuração pode ser nominal, quando é puramente categórica, ou ordinal, em que há hierarquia entre as categorias. Funcionando para os dois tipos de dado temos a mensuração intervalar, em que o espaço entre valores é sempre o mesmo, e a de razão, executada da mesma forma que a intervalar, mas considerando o ponto zero como indicador de ausência de efeito (Gill, 2006). O Quadro 1 sumariza essas informações.

Quadro 1 - Tipos de índice

Nível de mensuração	Tipo de dado	Exemplo
Nominal	categórico	Guerra/paz
Ordinal	categórico	Posicionamento na escala ideológica
Intervalar	categórico ou contínuo	Percepção do eleitor sobre a corrupção
Razão	categórico ou contínuo	Número de vetos pelo Executivo

Fonte: elaboração própria, compilado com base em Gill (2006), Moore e Siegel (2013), Roberts (2009).

Nas ciências sociais, destacando a Ciência Política, o processo de mensuração é mais complexo devido ao caráter multidimensional de muitos conceitos. Por exemplo, o conceito de participação política, cujos atributos abrem a possibilidade de existência de diversas modalidades de participação (HANSEN, 2016).

Este aspecto leva os pesquisadores a identificarem indicadores para esses conceitos, adotando as mais diversas estratégias para medi-los, seja de forma dicotômica, policotômica, por intervalos escalares, etc. (LANDMAN, 2008).

Os índices, então, surgem advindos de mensuração multivariada desses indicadores (HAIR *et al*, 2013). É importante diferenciar índices e escalas, apesar deste fator não ser tão relevante para este artigo. Uma escala se utiliza das diferenças de intensidade nos indicadores de uma variável para identificar padrões, enquanto que um índice acumula os valores de cada indicador para ranquear as observações de forma mais geral (BABBIE, 2010).

A utilização de índices e escalas é recorrente na Ciência Política. Nos estudos de democracia isso é bastante evidente, como exemplo os trabalhos de classificação de regimes (MAINWARING, BRINKS & PEREZ-LIÑAN, 2001; DAHL, 1997) qualidade de democracia (DEMOCRACY BAROMETER, 2016; FREEDOM HOUSE, 2016), e podemos mencionar também estudos sobre desenhos institucionais, como independência do banco central (LIJPHART, 2008; CUKIERMAN, WEBB & NEYAPTI, 1992), rigidez constitucional (LORENZ, 2005; LIJPHART, 2008), e governança eleitoral (MOZZAFFAR & SCHEDLER, 2002; TAROUÇO, 2012).

O primeiro ponto destacado no artigo foi a dificuldade que enfermeiros possuem para mensurar um dado que não pode ser diretamente observado, e que isso se repete nas ciências sociais. Gill (2006) alerta como é frequente a construção de índices artificiais por esses pesquisadores para medir algumas características da sociedade através de dados ordinais. Qual a real natureza deste problema? A próxima seção examina essa questão.

3. PODEMOS USAR ÍNDICES?

Como foi dito na seção anterior, a matemática transforma em funções as relações existentes entre variáveis para que seja possível manipulá-las e assim compará-las. Entretanto, alguns dados não podem ser manipulados, como os sintomas de um paciente na emergência, o desenho institucional de um país, as características de um regime democrático, ou a implementação de uma política pública. Essa é a realidade para muitas informações consideradas relevantes nas ciências sociais.

Essa é uma das grandes questões metodológicas apresentadas por Brady e Collier (2010): a dicotomia entre dados observacionais e dados experimentais. Ao trabalhar com dados observacionais, não ter a habilidade de manipulá-los significa não poder controlar seu efeito sobre a relação analisada. Dados observacionais muitas vezes também não são objetivos de se mensurar.

Este fator levanta um dos grandes *trade-offs* de uma pesquisa científica: confiabilidade *versus* validade. Confiabilidade existe quando diferentes mensurações do mesmo fenômeno geram os mesmos resultados, e validade quando as mensurações refletem o que o pesquisador quer medir (KING, KEOHANE & VERBA, 1994). A partir de agora uso democracia como exemplo, devido a sua icônica aplicabilidade. No entanto, o conceito poderia ser X, Y ou Z, portanto se algum outro é mais lógico para você, faça o exercício mental de substituir os termos.

Pensando assim para o caso de democracia, se escolhermos um conceito policotômico e quisermos comparar entre países, ou uma série temporal de um único país, temos que escolher indicadores que acusem certo nível democrático em uma observação todas as vezes que mensurarmos essa observação, e esses indicadores devem de fato apontar o nível democrático.

É a controvérsia a que se referem Kellstedt e Whitten (2009) quando afirmam que por mais que seja tentador pensar em democracia como uma gravidez (é ou não é), ela funciona como um *continuum* de níveis, e a parte difícil é identificá-los. Além de o *tradeoff* naturalmente existir, o conceito multidimensional de democracia, e a não manipulabilidade de seus indicadores tornam essa tarefa bastante complexa.

Neste ponto o leitor se pergunta se vale a pena tal esforço, ou se os índices construídos significarão alguma coisa cientificamente. Para responder a primeira reflexão, vamos retomar o debate primário sobre a normatividade na Ciência Política, e pedir que o leitor acompanhe mais uma digressão.

Weber (1982), de certo modo, se fez a mesma pergunta. Ele não se referia a índices em específico, obviamente, mas da compreensão e interpretação de fenômenos políticos de forma geral.

A ciência não responde como esses objetos são compensadores o suficiente para o esforço de conhecê-los. O valor de que está embebida uma posição política não deve jamais ser levada para dentro de sala, pois corre-se o risco de transformar a ciência em demagogia (WEBER, 1982 [1946]).

Este argumento em nada ajuda a primeira reflexão do leitor, quiçá a reforça. Mas em diálogo essas ideias weberianas, Leo Strauss (2009 [1953]) traz uma nova interpretação. Ele aponta como a posição de diferenciação de fatos e valores não é uma rejeição ao dever-ser, mas a rejeição de que é possível conhecer o dever-ser, que para explicar um fenômeno social devemos conhecê-lo pelo que ele é. O que Strauss alega, entretanto, é que é difícil compreender um fenômeno social sem um parâmetro conceitual prévio. Quando rejeitamos juízos de valor, estamos evitando “chamar as coisas pelo seu nome” como ele coloca, e ameaçamos inclusive a objetividade da interpretação. Os objetos das ciências sociais, para fechar seu debate com Weber, surgem através da referência de valores. Se retomarmos nosso exemplo de qualidade de democracia, isso fica mais evidente.

O que Strauss está sugerindo é o que motiva mais tarde o debate analítico e epistemológico da democracia pragmática: a dicotomização entre normatividade e empiria pela Ciência Política contemporânea deve ser superada. É possível endossar valores sem abrir mão dos fatos, e é útil para a disciplina, devido sua natureza, "conciliar a necessidade empírica de explicar as instituições políticas com a ambição normativa de propor formas de organização política mais desejáveis" (POGREBINSCHI, 2010, p. 689).

Ou seja, a compensação que Weber questiona para o estudo de fenômenos sociais está na normatividade: não no dever-ser do objeto, mas na escolha do mesmo - por isso ainda estudamos qualidade de democracia, a despeito do caminho espinhoso e das severas críticas que serão tomadas nesse respeito. O uso de índices acompanha este resultado lógico devido ao já mencionado caráter multidimensional dos conceitos que o tornam necessário.

Embora não possamos medir a eficiência democrática de um desenho institucional tal qual o desempenho de um carro, é importante diferenciar o que funciona ou não. Isso nos leva à segunda reflexão do leitor: essas análises têm alguma utilidade? A isso respondo: podem ter, se seguirem uma série de critérios rigorosos. A próxima seção desenvolve esses critérios de forma a tentar superar os problemas com os índices nas ciências sociais.

4. COMO CRIAR UM ÍNDICE VÁLIDO?

Embora diversos pesquisadores tenham trabalhado este tema, ainda que de forma dispersa, vou aqui sistematizar o processo de construção de índices, reproduzindo as quatro etapas descritas

por Babbie (2010) - seleção de itens, análise das relações empíricas, pontuação do índice, e sua validação - e aprofundando a discussão metodológica em cada uma delas.

4.1 Seleção De Itens

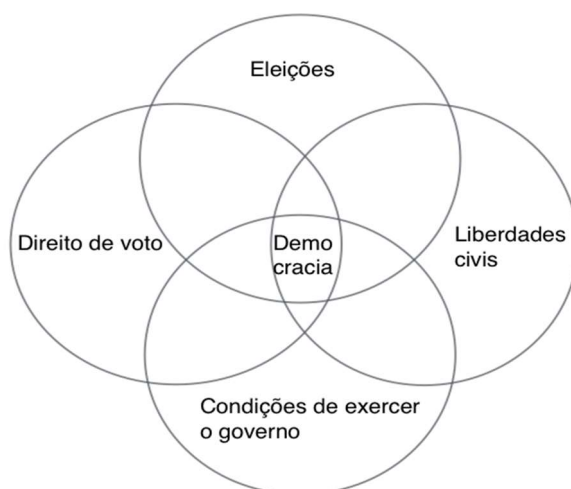
É importante esclarecer que seleção de itens se refere aos componentes do índice, não aos casos da pesquisa. A primeira etapa está diretamente ligada ao uso de conceitos teoricamente orientados. Para que o índice represente o conceito que desejamos, é preciso escolher variáveis que preservem o sentido do conceito. Para isso, o conceito deve estar bem delimitado. Conceitos muito abstratos são de pouca utilidade em índices uma vez que dificultam a operacionalização das variáveis.

Por exemplo, como mensurar o conceito de alienação? Aliás, o que é alienação? Um dos problemas de conceitos na Ciência Política é que muitas vezes eles denotam amplitude o suficiente para prejudicar sua precisão empírica, o chamado estiramento conceitual, ou *conceptual stretching* (Sartori, 1970).

Estiramento conceitual é diferente da generalização de um conceito pela diminuição de atributos, de forma que ele seja mais inclusivo: se trata de deixar o conceito amplo mas sem muitas especificidades. Ou seja, vago e obscuro (Sartori, 1970).

É preciso que o conceito esteja bem definido e que se escolha se os indicadores se referem a ele de forma geral ou a suas dimensões de forma específica (Babbie, 2010). Uma forma de trabalhar essas decisões cruciais com clareza é utilizar diagramas de Venn. Para o conceito de forma geral, selecionar as condições necessárias e suficientes que o formam (Mahoney e Vanderpoel, 2014). Essas condições já podem ser interpretadas como os indicadores, se operacionalizado dessa forma, e visualmente os diagramas caracterizam uma relação de interseção de conjuntos, como na Figura 1 abaixo:

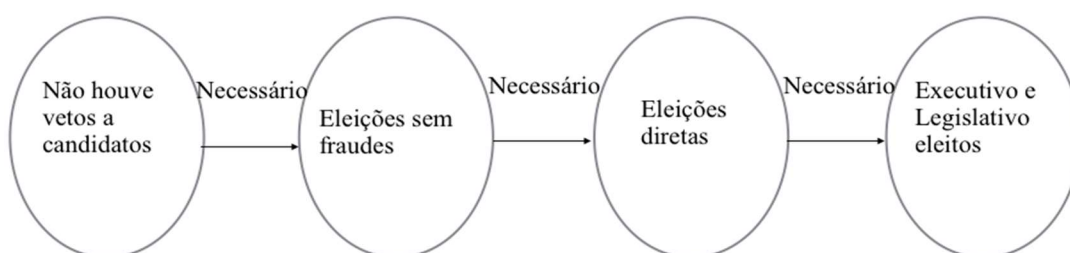
Figura 1 - Condições Necessárias E Suficientes Para A Democracia



Fonte: Elaboração própria, com base em Mainwaring, Brinks, Perez-Liñan (2001).

Para o caso de uma dimensão específica, o método de elaboração em sequência funciona bem. Ele organiza os conjuntos em uma cadeia de condições necessárias ou suficientes (Mahoney e Vanderpoel, 2014). A lógica é que para cada dimensão possa existir uma gradação. Continuando com o exemplo de democracia, posso escolher uma dimensão na Figura 2:

Figura 2 - Condições necessárias para a dimensão Eleições



Fonte: Elaboração própria, com base em Mainwaring, Brinks e Perez-Liñan (2001).

Ao garantir que os indicadores representem uma única dimensão cada, evita-se que conceitos mais gerais tenham dimensões repetidas entre si. Essa tática também pode funcionar como uma forma de separar os componentes endógenos de exógenos, para qual alerta King, Keohane e Verba (1994). É bom também garantir variância dentro dos indicadores, pois se um deles esteja construído

de tal forma que todos os casos ou nenhum caso seja incluído, ele não terá utilidade para o índice (BABBIE, 2010). Um exemplo empírico de alto refinamento de seleção de itens para construção de índice é a árvore conceitual do *Democracy Barometer* (MERKEL, BOCHSLER, *et al*, 2016).

Uma estratégia de seleção de itens puramente estatística é a análise de agrupamento, ou de *clusters* como é mais conhecida. Essa técnica identifica quais variáveis não alteram os resultados caso sejam retiradas da análise através de medidas de similaridade entre os objetos (Kubrusly, 2001).

Para uma análise básica de agrupamento, os seguintes códigos de *software* podem ser usados:

Código no SPSS:

```
Menu Analyze > Classify > K-Means Cluster/Hierarchical Cluster/Two-step Cluster
```

Código no Stata:

```
cluster complete v1 v2 v3, measure(absolute)
```

Código no R:

```
d <- dist(dados, method = "euclidean")  
fit <- hclust(d, method="ward")
```

Lembro que esses códigos podem receber diversas especificações a depender das necessidades de análise do pesquisador.

4.2 Análise De Relações Empíricas

Escolhidos os indicadores com base nos conceitos teóricos, o próximo passo é verificar se esses indicadores apresentam alguma relação entre si, seja ela bivariada ou multivariada (Babbie, 2010). A diferença desta etapa para a anterior é que ao selecionar os itens estamos preocupados com sua relevância individual, e aqui a análise feita é do quadro geral de indicadores e sua correlação.

A correlação de Pearson indica associação entre variáveis, ou seja, variação compartilhada dos escores dessas variáveis (Figueiredo Filho e Silva Jr., 2009). Quando dois ou mais indicadores apresentam previsibilidade entre si, ou seja, sabendo a resposta de um podemos antecipar a resposta do outro, há uma relação entre eles.

A matriz de correlação entre as variáveis/indicadores pode ser executada através dos códigos:

Código no SPSS:

Menu Analyze > Correlate > Bivariate > Variables:v1+v2+v3

Código no Stata:

```
correlate v1 v2 v3
```

Código no R:

```
cormat <- cor(dados)  
round(cormat, 2)
```

Uma correlação entre os indicadores pode denotar que eles pertencem a uma mesma dimensão, tornando mais fácil agregar os dados em fatores ou componentes (ver tópico 3 a seguir). Análise de correlações também podem indicar quais variáveis serão redundantes no modelo (Sullivan, 1974).

Pode ser tentador para o pesquisador incluir diversos indicadores no índice, e assim tornar difícil para si próprio a tarefa de eliminar alguns deles. Por isso é bom sempre ter em mente que esses indicadores, na pura semântica da palavra, apenas indicam o conceito em formato quantificado, não o substituindo (Jannuzzi, 2002). Sabendo que o conceito terá uma representação matemática no indicador, não devemos supervalorizá-lo na construção do índice.

4.3 Pontuação Do Índice

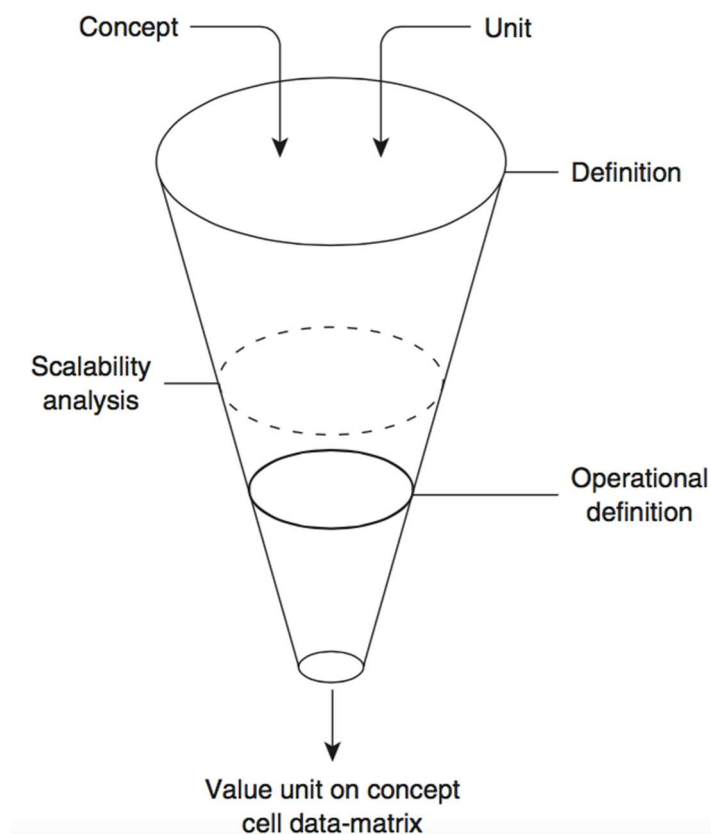
O leitor logo irá descobrir que não há meio-termo para esta etapa, ou é uma tarefa divertida para o pesquisador, ou completamente insuportável. Por que isso? Ora, atribuir números concretos a conceitos políticos e sociológicos tem cunho bastante arbitrário. Mesmo dor, exemplo usado no começo do artigo, não é tão palpável valorativamente. A operacionalização consiste em transformar conceitos teóricos em variáveis observadas, seja direta, seja indiretamente.

É importante saber diferenciar o conceito de sua mensuração. Um conceito pode ser contínuo, ou seja, varia em nível, e o pesquisador pode mesmo assim adotar uma mensuração dicotômica para ele (Bollen, 1990). Para o caso de democracia, uma mensuração dicotômica teria apenas as opções de valores “democrático” e “não-democrático”. Um índice ajuda a mensurar o conceito de forma contínua.

Ao pontuar o índice (*index scoring*) estamos operacionalizando o conceito. É o momento ápice da mensuração. Pennings, Keman e Kleinnijenhuis (2006) denominaram esse procedimento de “funil da operacionalização”. Na boca larga do funil, que é a definição, colocamos o conceito e

a unidade. Eles vão escorregando pelo primeiro canal do estreitamento, que é a análise de escalabilidade, depois pelo segundo canal do estreitamento, que é a definição operacional, até chegar no bico mínimo do funil, cujo resultado é o valor unitário numa matriz de células conceituais.

Figura 3 - "funil da operacionalização"



Fonte: Pennings, Keman e Kleinnijenhuis (2006)

Há dois potenciais problemas que surgem na atribuição de valores. Um deles vem se manifestar quando vamos aplicar esses valores aos casos. O segundo problema é em relação ao peso dado aos indicadores. Veja abaixo:

Problema 1: Como classificá-los? Por que determinado caso tem valor 1 ou 2 quando poderia ter 1,5? Quanto a isso não há regra fixa e cabe ao pesquisador justificar sua escolha, consciente de que inevitavelmente será criticado.

Solução: A análise fatorial é uma técnica estatística de redução de dados e identificação da estrutura dos mesmos através das inter-correlações das variáveis (Hair et al, 2005). Esse processo é feita pelo cálculo de escores que substituem os valores originais das variáveis (Hair et al, 2005),

assim como a atribuição citada acima, porém a análise fatorial o faz com base na estrutura real dos dados, e não com arbitrariedade.

Para exemplos aplicados de análise fatorial, e como selecionar o número de fatores, há os trabalhos de Bezerra e Corrar (2006) e Figueiredo Filho et al (2014). Os códigos básicos iniciais para utilização desta técnica estão a seguir:

Código no SPSS:

```
Menu Analyze > Dimension Reduction > Factor
```

Código no Stata:

```
factor v1 v2 v3 ou factor v1-v3
```

Código no R:

```
fit <- factanal(dados, factors=x, rotation="varimax")  
print(fit)
```

Problema 2: Para ilustrar, o pesquisador pode decidir que um indicador classifique seus casos entre 0 e 1, enquanto que outro indicador o faça entre 0 e 2. Isso significa dar pesos diferentes aos indicadores.

Solução teórica: Babbie (2010) argumenta que apesar dessa decisão caber ao pesquisador, a melhor estratégia é pesar igualmente os indicadores.

Solução empírica: Há algumas estratégias estatísticas para avaliar a forma de pesar variáveis, e mesmo excluir ou agregar algumas do índice. A Análise de Componentes Principais, uma progressão da análise fatorial, permite agrupamento de informação em fatores com perda mínima de dados originais, e também a possibilita identificar quais desses fatores contribuem mais para explicar de sua variância (Hair et al, 2005).

Figueiredo Filho et al (2013) traz o uso de análise de componentes principais na construção de indicadores sociais. Mendes (2014) aplica a técnica para seu índice de desenvolvimento institucional de municípios. Por último, uma aplicação clássica é a de Putnam (2000) em seu índice de capital social.

Para realizar uma análise de componentes principais básica você pode usar os códigos:

Código no SPSS:

```
Menu Analyze > Dimension Reduction > Factor > Extraction >  
Method:Principal Components
```

Código no Stata:

```
pca v1 v2 v3
```

Código no R:

```
dados.pca <- prcomp(dados, center = TRUE, scale. = TRUE)
```

4.4 Validação Do Índice

A última etapa é a validação do índice - mostrar que ele de fato mede o que se propõe a medir. Já discuti aqui o que significa validade e seu papel na construção de um índice. Isso é diferente do processo de validação da mensuração, e não se deve confundir os termos (ADCOCK & COLLIER, 2001). Basicamente há duas verificações a serem feitas, em nível micro e nível macro.

Em nível micro, temos que verificar se um indicador está contribuindo para o índice individualmente ou apenas reproduzindo as informações de outro indicador presente (Babbie, 2010). Inversamente, um indicador pode simplesmente não refletir por completo o conceito desejado. É preciso buscar um equilíbrio entre a parcimônia proposta pela primeira situação e a inclusão de componentes que pode surgir da segunda situação (ADCOCK & COLLIER, 2001).

Em nível macro, sabemos que quando um estudo pode ser generalizado para além dos casos observados, ele tem validade externa (DE VAUS, 2001). O processo de validação externa de um índice acontece quando outros índices - logo, diferentes mensurações - chegam às mesmas conclusões que o seu (BABBIE, 2010). Por exemplo, existem diversos índices para democracia, o que é excelente para a ciência, mas se dois índices concluem divergentemente se um país é democrático ou não, isso se torna problemático.

Outro caso é o de avaliação de aprendizado de estudantes. Em 2015, o IDEB colocou Pernambuco em primeiro lugar no desempenho de alunos do ensino médio público. Já no PISA 2015 (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), Pernambuco figura em décimo-nono dentre os estados brasileiros. Onde está o problema? Na seleção de indicadores, em sua mensuração, na pontuação de itens? Devido à divergência, há possibilidade de que um dos índices não seja válido.

Visando trabalhar com esta questão, pode ser feita uma análise quali-quantitativa entre índices existentes. A priori uma análise qualitativa vai a fundo na construção de cada índice (selecionado

para análise - é importante que eles tenham os mesmos casos) para verificar se eles mensuram as mesmas coisas.

A análise quantitativa envolve alguns testes estatísticos, como a já citada Análise de Componentes Principais, e também correlação entre pares de índices, como executado por Lorenz (2010) ao comparar diferentes índices de rigidez constitucional. Uma técnica que mede a confiabilidade do índice é o alfa de Cronbach, através da consistência da escala inteira, sendo o limite para pesquisas exploratórias de 0,60 (Hair et al, 2005).

Para calcular o alfa de Cronbach:

Código no SPSS:

Menu Analyze > Scale > Reliability Analysis > Items:v1 v2 v3 > Model:Alpha

Código no Stata:

```
.alpha v1-v3, item
```

Código no R:

```
library(psych)  
psych::alpha(dados)
```

A convergência de associações empíricas entre indicadores em geral é esperada, e quando há divergência o pesquisador pode retornar ao conceito para verificar se: sua sistematização foi feita de forma incorreta, ou se apenas o conceito sistematizado é diferente daquele indicador que se buscou associação (Adcock e Collier, 2001). Um outlier também pode estar perturbando as análises: explore bem os seus dados!

4.5 Demais Questões De Análise

Por fim, alguns pontos a serem considerados durante a construção de índices. Um deles é um problema recorrente, o de dados inexistentes. Na literatura específica o leitor encontrará este termo com a denominação de *missing data*. É comum que haja observações em branco na matriz, seja de forma sistemática para determinadas variáveis ou casos, quando não existem os dados, ou aleatoriamente, quando o dado se perdeu o deixou de ser preenchido (em caso de questionário por exemplo).

Qualitativamente algumas escolhas podem ser feitas. Para poucos casos com dados inexistentes, eles podem ser excluídos da análise. Também pode-se optar por preencher com uma das respostas disponíveis com base nas outras - isso é comum em questionários - ou com o meio-termo, em caso de pontuação. Por último, também é possível simplesmente interpretar o que a inexistência de dado pode significar e incluir isso na análise (Babbie, 2010).

Quantitativamente, mais uma vez recorrendo à estatística, uma saída é verificar se o indicador que apresenta dados faltando tem correlação com outro indicador, e utilizar-se disso para prever os valores incompletos e preenchê-los (Little e Rubin, 1987). É preciso tomar cuidado para não cair na ilusão de que esses valores não foram criados artificialmente. Uma forma mais refinada dessa tática é o método Buck, que diante de distribuição normal multivariada numa matriz de covariância, estima os coeficientes de regressão das variáveis incompletas a partir da função gerada pelos casos completos. Tudo isso gera algum nível de distorção, e não há método que funcione com perfeição nesse tipo de caso (Little e Rubin, 1987).

Tentativas mais recentes de aprimorar esse processo chegam na técnica de *multiple imputation*, com base em Little e Rubin (1987) e trabalhos anteriores. Os valores são imputados nas células vazias através de um modelo paramétrico que assume que os dados completos possuem distribuição probabilística conjunta (Lall, 2016).

O uso desta técnica leva em conta os problemas que surgem da simples exclusão de dados inexistentes, especialmente na Ciência Política, onde essa ausência pode ser não-aleatória, causada por desenvolvimento econômico ou instituições políticas (Lall, 2016).

Um segundo ponto vai além da construção do índice para a seleção de casos que receberão o tratamento do índice. Lorenz (2010) se questiona: como escolher os países? Afinal, ao comparar índices temos de usar o mesmo conjunto de casos. Isso levanta a preocupação com o viés de seleção. Ao partir para a análise de um índice com viés, um indicador pode mostrar ter um efeito causal que não existe. Deve-se evitar os erros comuns que levam a viés: selecionar pela variável dependente, selecionar de acordo com um ponto fixo no tempo, e selecionar com base em *path-dependence* (Geddes, 1990).

Por último, vem-se desenvolvendo técnicas cada vez mais sofisticadas para a construção de índices. Tomando especificamente o exemplo de índices de desenvolvimento social, Foe e Tanner (2012) propõem utilizar *Matching Percentiles* para agregar variáveis, com as vantagens de que este método lida melhor com os valores inexistentes, com o processamento de variáveis binárias (sim e não, certo e errado, presente e ausente), com poucos países no conjunto de casos, e também dispensa assumir uma distribuição linear dos indicadores.

Uma recente empreitada também é bastante interessante: Souza, Graça e Silva (2017) usam análise de rede de seguidores de deputados federais no Twitter e inferência bayesiana para estimar pontos ideais (escores) na escala de ideologia política.

Este tópico serve como um lembrete ao leitor de que apesar dos critérios elementares, devemos ficar atentos aos diversos detalhes a serem examinados. Além disso, os métodos científicos estão sempre evoluindo em busca de resultados melhores e mais confiáveis.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O leitor abriu este artigo preocupado com o uso de índices nas ciências sociais. É uma preocupação pertinente. Procurei aqui mostrar que, na ciência, as inquietações devem ser resolvidas com critérios rigorosos, deixando visíveis as falhas presentes e trabalhando para amenizar seus efeitos. Isso não se mostra diferente nas ciências sociais, apesar da complexidade de seus objetos.

Os índices muitas vezes são inevitáveis, pela multidimensionalidade que comentei no princípio. Portanto, aprimorar sua construção, como sugeri na última seção, é essencial. Não há um único método correto, e devemos nos aproveitar das divergências entre pesquisadores para alavancar as discussões nas ciências sociais. Este artigo buscou trazer diferentes perspectivas e sugestões sobre o caminho a ser seguido.

É importante destacar que dificuldades encontradas por pesquisadores e mesmo estudantes não são aleatórias. Por exemplo, no trabalho de Souza, Graça e Silva (2017) os autores comentam sobre o uso de computadores de alto processamento de dados em trabalhos semelhantes que eles tentam replicar. Ressaltam que nas ciências sociais, e principalmente no Brasil, esse tipo de computador não é de comum acesso, resultando em maior emprego de tempo para executar as mesmas tarefas.

Questões desse tipo não são triviais, e nem de fácil solução. A maior parte sequer está ao alcance do pesquisador. Apesar da limitação de recursos, investir no aprendizado metodológico é uma importante munição para o desenvolvimento da ciência. O acesso a dados e tecnologias pode ser escasso comparativamente, mas os trabalhos produzidos serão rigorosos e válidos na construção do conhecimento científico. Artigos metodológicos de toda natureza são bem-vindos na Ciência Política para se inserir nesse objetivo.

Como venho insistindo desde o começo deste *paper*, o uso de técnicas de pesquisa deve sempre vir acompanhado de boas noções de teoria de mensuração. Não é à toa que o primeiro passo para construção de índices está na delimitação empírica do conceito. Conceitos complexos são ótimos para debate teórico, mas sem mensuração adequada, perde-se o desenvolvimento empírico da disciplina. Essa recomendação fica não só para os estudantes que estudam como criar índices, mas também aos professores para que incluam teoria de mensuração em seus cursos de metodologia.

Quais temas e conceitos você, leitor, acha que ainda são sub-explorados na Ciência Política ou outra área de conhecimento? É possível que esta introdução ao uso de índices tenha lhe ajudado, ou mesmo incentivado, a suprir essa falta? Ou você acha que alguma mensuração existente não está

sendo feita da forma correta, e se propôs a replicar usando métodos mais rigorosos? Se as respostas forem positiva, o artigo cumpriu o seu papel.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADCOCK, Robert and COLLIER, David. (2001) "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research." *American Political Science Review* 95:3 (September), 529-46.

BABBIE, Earl. (2010) "Indexes, Scales and Typologies." In: *The Practice of Social Research*. Twelfth Edition. Wadsworth, Cengage Learning.

BEZERRA, Francisco Antonio, and Luiz J. CORRAR. (2006). "Utilização da análise fatorial na identificação dos principais indicadores para avaliação do desempenho financeiro: uma aplicação nas empresas de seguros." *Revista Contabilidade & Finanças* 17, no. 42: 50-62.

BOLLEN, Kenneth A. (1990). "Political democracy: Conceptual and measurement traps." *Studies in Comparative International Development* 25, no. 1: 7-24.

BRADY, Henry and COLLIER, David. (2004) *Rethinking Social Inquiry*. Rowman and Littlefield.

CUKIERMAN, Alex; WEBB, Steven B.; NEYAPTI, Bilin. (1992) "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes." *The World Bank Economic Review*. Vol. 6, No. 3: 353-398.

ESI Triage Research Team (2004). Disponível em: <<http://www.esitriage.org/index.asp>>

DAHL, Robert. (1997) *Poliarquia: participação e oposição*. 1ed. 3 reimp. Coleção Clássicos, EDUSP. São Paulo.

DEMOCRACY BAROMETER (2016). Disponível em: <www.democracybarometer.org>

DE VAUS, David (2001). "Tools for research design." In *Research Design in Social Research*, ed. David De Vaus. Thousand Oaks, CA: Sage.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. ; SILVA JÚNIOR, J. A. (2009). "Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Pearson (r)." *Política Hoje* (UFPE. Impresso), v. 18, p. 115-146.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto, Enivaldo Carvalho da ROCHA, Ranulfo PARANHOS, Anderson Henrique SILVA, José Alexandre SILVA JR, Lucas SILVA, and Dáfni Priscila ALVES. (2014). "Análise Fatorial Garantida ou o Seu Dinheiro de Volta: Uma Introdução à Redução de Dados." *Revista Eletrônica de Ciência Política* 5, no. 2.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto, Ranulfo PARANHOS, Enivaldo Carvalho da ROCHA, and Romero G. MAIA. (2013). "Análise de componentes principais para construção de indicadores sociais." *Rev. Bras. Biom* 31, no. 1: 61-78.

FOE, R, & TANNER, J.C. (No. 2012-04) "Methodology of the Indices of Social Development". *ISD Working Paper Series*. Retrieved from <<http://hdl.handle.net/1765/50510>>

FREEDOM HOUSE (2016). Disponível em: <<https://freedomhouse.org>>

GEDDES, Barbara. (1990) "How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in comparative politics". *Political Analysis*. 2 (1): 131-150.

GILL, J. (2006). *Essential mathematics for political and social research* (pp. 271-277). Cambridge: Cambridge University Press.

HAIR Jr., Joseph F.; BLACK, William C.; BABIN, Barry J.; ANDERSON, Rolph E. (2005) *Análise Multivariada de Dados*. Quinta edição. Bookman, Porto Alegre.

HANSEN, Jaqueline Resmini. (2016) "*No computador, na rua ou no smartphone: condicionantes ou covariantes do engajamento online*." PhD diss., Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UEM, Maringá.

JANNUZZI, Paulo de Martino. (2002) "Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais." *RAP*, 36(1):51-72. Rio de Janeiro.

KELLSTEDT, Paul M; WHITTEN, Guy D. (2009) *The Fundamentals of Political Science Research*. Cambridge University Press.

KING, Gary; KEOHANE, Robert and VERBA, Sidney. (1994) *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.

KUBRUSLY, Lucia Silva. (2001) "Um procedimento para calcular índices a partir de uma base de dados multivariados." *Pesquisa Operacional* 21, no. 1: 107-117.

LALL, Ranjit. (2016). "How multiple imputation makes a difference." *Political Analysis* 24, no. 4: 414-433.

LANDMAN, Todd. (2008) *Issues and Methods in Comparative Politics: an introduction*. Third Edition. Routledge, Taylor & Francis Group e-Library.

LIJPHART, Arend. (2008) *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LITTLE, Roderick and RUBIN, Donald B. (1987) *Statistical Analysis with Missing Data*. New York: John Wiley & Sons.

LORENZ, Astrid. (2005) "How to Measure Constitutional Rigidity: Four Concepts and Two Alternatives." *Journal of Theoretical Politics*, 17(3): 339–361. SAGE.

MAHONEY, James e VANDERPOEL, Rachel Sweet. (2014) "Set Diagrams and Qualitative Research." *Comparative Political Studies*, 2015 48: 65. SAGE Publications.

MAINWARING, Scott, Daniel BRINKS, and Aníbal PÉREZ-LIÑÁN. (2001) "Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999." *Dados* 44, no. 4: 645-687.

MENDES, Renata. (2014) "Brazilian National Housing Policy: Institutional capacity and housing deficit." *Politikon: IAPSS Political Science Journal*, Vol. 23, June.

MERKEL, Wolfgang and BOCHSLER, Daniel (project leaders) (2016); Bousbah, Karima; Bühlmann, Marc; Giebler, Heiko; Hänni, Miriam; Heyne, Lea; Müller, Lisa; Ruth, Saskia; Wessels, Bernhard. *Democracy Barometer. Methodology. Version 5*. Aarau: Zentrum für Demokratie.

MOORE, W. H.,; SIEGEL, D. A. (2013). "*A mathematics course for political and social research*". Princeton University Press.

MOZZAFFAR, S., & SCHEDLER, A. (2002) "The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction." *International Political Science Review*, 23, 5–27.

NUNNALLY, Jum C., and Ira H. BERNSTEIN. (1978) "*Psychological theory*." New York, NY: MacGraw-Hill.

PENNINGS, Paul; KEMAN, Hans; KLEINNIJENHUIS, Jan. (2006) *Doing Research in Political Science*. 2nd edition. SAGE Publications. London.

POGREBINSCHI, Thamy. (2010) "Democracia Pragmática: Pressupostos de uma Teoria Normativa Empiricamente Orientada." *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, n 3, pp. 657 a 693.

PUTNAM, Robert D. (2000). *Bowling alone: America's declining social capital*. Simon & Schuster, New York.

ROBERTS, Fred S. (2009) *Measurement Theory*. Cambridge University Press (1985), digitally printed version.

SANTOS, B. R. L., TEODORO, J. V., & FACCIN, A. C. T. M. (2015). "Análise de componentes principais dos indicadores de qualidade de vida". *Proceeding Series of the Brazilian Society of Computational and Applied Mathematics*, 3(1).

SARTORI, Giovanni. (1970) "Concept Misinformation in Comparative Politics." *American Political Science Review*. 64:4 (December), 1033-53.

SOUZA, Rafael Martins de, Luís Felipe Guedes da GRAÇA, and Ralph dos Santos SILVA. (2017) "Politics on the Web: Using Twitter to Estimate the Ideological Positions of Brazilian Representatives." *Brazilian Political Science Review* 11, no. 3.

STRAUSS, Leo. (2009) *Direito Natural e História*. - Reimp. (Biblioteca de teoria política; 3). Edições 70. Lisboa.

SULLIVAN, John L. (1974). "Multiple indicators: Some criteria of selection." In *Measurement in the social sciences* / Hubert Blalock (ed.), pp. 243-269. The Macmillan Press.

TAROUCO, Gabriela. (2012) "Governança eleitoral: incentivos institucionais e competição partidária". *8o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Gramado.

VAN EVERA, Stephen. (1997) "Hypotheses, laws and theories: a user's guide." In Stephen Van Evera. *Guide to methods for students of Political Science*. Cornell University Press.

WEBER, Max. (1982) "A Ciência como Vocação". In: *Ensaio de Sociologia*. LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.

On A Scale Of 1 To 10, How Much It Hurts? On The Construction Of Indexes And Their Validity In Social Sciences

Haína Coelho. Political Science Ph.D Candidate at UFPE. E-mail: haina_sama@hotmail.com

Abstract

The goal of this paper is to provide a methodological guide for elaboration of indexes, or composite indicators. I clarify about types of indexes according to their data measurement, and I discuss about its use in the social sciences employing the debate about normativity on science. I give introductory notions on measurement theory, and its use on indexes elaboration. Each step to build a valid index is detailed: from item selection, going through empirical relation analysis, item scoring and finally validation of the index, eventually followed by execution codes for the techniques in softwares SPSS, Stata and R. To conclude, I raise some extra questions that could appear on the way to build an index in the social sciences, such as missing data.

Keywords: Indexes; Validity; Measurement; Social Sciences.

Resumo

Este artigo fornece um guia metodológico para a elaboração de índices. Esclareço sobre os tipos de índices de acordo com o nível de mensuração das variáveis e faço uma discussão sobre a aplicação de indicadores compostos nas ciências sociais utilizando o debate de normatividade na ciência. São dadas noções iniciais sobre teoria de mensuração, e sua utilização na construção de índices. Cada passo para criar um índice é detalhado: desde seleção de itens, passando por análise de relações empíricas, ponderação dos itens e validação do indicador, acompanhados eventualmente de códigos de execução das técnicas nos softwares SPSS, Stata e R. Para finalizar, são levantadas alguns obstáculos que podem aparecer no caminho para a construção de índices nas ciências sociais, como dados inexistentes.

Palavras-Chave: Índices; Validade; Mensuração; Ciências Sociais.

On A Scale Of 1 To 10, How Much It Hurts? On The Construction Of Indexes And Their Validity In Social Sciences

Haína Coelho – Universidade Federal de Pernambuco

"A major difference between a "well-developed" science such as physics and some of the less "well-developed" sciences such as psychology or sociology is the degree to which things are measured."

(Fred Roberts)

1. INTRODUÇÃO

In hospital emergencies, in order to highlight the priority of care, the patient undergoes a screening where their risk classification is made. This is based on some indicators. For example, there is an index that is internationally used for hospital risk assessment, the Emergency Severity Index. It considers whether the patient needs immediate intervention, whether they are in pain or at risk of worsening, and whether additional resources for consultation - such as laboratory tests - will be needed (ESI Triage Research Team, 2004). There are other indexes used by medicine with this same purpose.

As the attentive reader may deduce, although the data is primarily produced by screening, it is purely observational. After all, it is impossible to estimate exactly how much pain someone else is feeling, no matter how much they describe it. This can lead to errors of measurement by the nursing, classifying a patient in a wrong way in the scale of risk. The indexes in the social sciences work in a similar way.

Indexes are composite ordinal measures (BABBIE, 2010), that is, they measure a concept in gradation of levels from the scores of two or more variables that compose this concept. Scores can be either continuous or dichotomous. The scores of all variables are aggregated into a single measure, the index.

Some of these indexes are very famous. The Human Development Index (HDI) is one of them, and it calculates human development levels of countries through four indicators: literacy rate, schooling rate, life expectancy, and GDP per capita. In a similar way, there are studies seeking to aggregate for analysis highly disseminated indicators of quality of life, such as life expectancy and nutrition of the population (SANTOS, TEODORO & FACCIN, 2015).

Indexes that measure levels of education, such as the IDEB (Basic Education Development Index), are useful as a reference to public officials and managers in improving public policies.

A possible obstacle to the creation of indexes in the social sciences lies in the complexity and fluidity of concepts, and especially in the difficulty of measuring them. Theory of measurement is a necessity to the empirical development of any discipline, and where is one of the great calluses of the social sciences.

This paper aims to provide an introductory guide to the construction of indexes and basics of measurement theory. The target audience is comprised of undergraduate and graduate students from all areas, but focusing more on Social Sciences students, especially Political Science. A beginner in scientific methodology may use this article as a basic reference for index building, and they will be directed to sources that deepen their specific needs.

Systematically disseminating the knowledge needed to improve the transformation of theoretical concepts into tangible and testable measures is the best way to promote the empirical development of our area of knowledge. The article, trying to reach the individuals in the initial stage, is a mission in this sense.

In the following section, the nature of an index and its uses will be clarified. The subsequent section will briefly discuss the validity of this technique in the social sciences, and finally, I bring the steps for the proper construction of an index, before the final considerations.

2. INDEXES: WHAT ARE THEY, WHAT ARE THEY FOR AND HOW ARE THEY CALCULATED?

To understand what are indexes I follow a logical step-by-step, starting at the beginning, so I ask the bored reader a little patience. The theory is almost always the starting point in scientific research, and it is from its development that we extract a series of abstract concepts (VAN EVERA, 1997). When values are assigned to these concepts, they become the research variables (VAN EVERA, 1997).

However, the interesting part of science is to compare variables and to establish connections between them, especially those of a causal nature. For this to be possible, we enter into mathematical relations (MOORE & SIEGEL, 2013).

A relation between concepts exists when from one variable we can obtain information about another variable, and thus better describe the universe we are observing (Moore and Siegel, 2013). It is important, then, that we know how to accurately represent these relations, or we would be performing a bad explanation of reality.

Measurement is the crucial step for this, since we assign the most adequate values to preserve the relations between variables - which in math becomes a manipulative function (Roberts, 2009). The measurement represents quantities, or it defines in which categories the attributes of certain objects are framed (NUNNALLY & BERNSTEIN, 1978). The two variations respectively linked to the measurement of directly measurable attributes, such as height, and abstract categories, such as intelligence (NUNNALLY & BERNSTEIN, 1978).

Any scientist develops measures that obey certain rules for quantifying attributes and uses mathematical systems to analyze the structure of the data. (NUNNALLY & BERNSTEIN, 1978). This differs from purely mathematical measurement by the connection with the empirical universe: a mathematical system only needs internal validation of rules to make sense (NUNNALLY & BERNSTEIN, 1978).

The process of measurement, mathematical treatment of concepts, is what allows Political Science to transform its concepts into variables as such, and not only to categorical classifications (SARTORI, 1970). The attributes belonging to the concepts must be capable of gradation, which is different from naively assigning numerical values to categories (SARTORI, 1970).

There is no single way to measure concepts, as this depends on the type of data the research is dealing with. Simplistically, if the data has categorical values, they are called discrete. But if values are real numbers, they are continuous data. For discrete data, the measurement can be nominal, when it is purely categorical, or ordinal, where there is hierarchy between categories. For these two types of data, we have the interval measurement, where the space between values is always the same, and ratio measurement, executed in the same way as the interval, but considering the zero point as an indicator of absence of effect (Gill, 2006). Table 1 summarizes this information.

Table 1 – Types of indexes

Measurement level	Data type	Example
Nominal	discrete	War/peace
Ordinal	discrete	Positioning on the ideological scale
Interval	discrete or continuous	Voter perception of corruption
Ratio	discrete or continuous	Number of vetoes by the Executive

Source: Author's elaboration, compiled based on Gill (2006), Moore and Siegel (2013), Roberts (2009).

In the social sciences, highlighting Political Science, the measurement process is more complex because of the multidimensional nature of many concepts. For example, the concept of political participation, whose attributes open the possibility of various forms of participation (HANSEN, 2016).

This aspect leads the researchers to identify indicators for these concepts, adopting the most diverse strategies to measure them, be it dichotomous, policotomic, scalar intervals, etc. (LANDMAN, 2008).

The indexes, then, arise from the multivariate measurement of these indicators (HAIR *et al*, 2013). It is important to differentiate indexes and scales, although this factor is not so relevant to this article. A scale uses the intensity differences in the indicators of a variable to identify patterns, while an index accumulates the values of each indicator to rank the observations more generally (BABBIE, 2010).

The use of indexes and scales is recurrent in Political Science. Democracy studies are quite self-evident, for example, the work of classifying regimes (MAINWARING, BRINKS & PEREZ-LIÑAN, 2001; DAHL, 1997), democracy quality (Democracy Barometer, 2016; Freedom House, 2016), and we can also mention studies on institutional designs, such as central bank independence (LIJPHART, 2008; CUKIERMAN, WEBB & NEYAPTI, 1992), constitutional rigidity (Lorenz, 2005; Lijphart, 2008), and electoral governance (MOZZAFFAR & SCHEDLER, 2002; TAROUCO, 2012).

The first point highlighted in the article was the difficulty nurses have in measuring a data that cannot be directly observed, and that this is repeated in the social sciences. Gill (2006) warns how often it is the construction of artificial indexes by these researchers to measure some characteristics of society through ordinal data. What is the real nature of this problem? The next section looks at this question.

3. CAN WE USE INDEXES?

As stated in the previous section, mathematics turns the relation among variables into functions so that they can be manipulated and compared. However, some data can't be manipulated, such as the symptoms of a patient in the emergency, the institutional design of a country, the characteristics of a democratic regime, or the implementation of a public policy. This is the reality for many information considered relevant in the social sciences.

This is one of the great methodological questions presented by Brady and Collier (2010): the dichotomy between observational data and experimental data. When working with observational

data, not having the ability to manipulate them means not being able to control its effect on the analyzed relationship. Observational data are often also not objective to measure.

This factor raises one of the major trade-offs of scientific research: reliability versus validity. Reliability exists when different measurements of the same phenomenon generate the same results, and validity when the measurements reflect what the researcher wants to measure (King, Keohane and Verba, 1994). From now on I use democracy as an example, due to its iconic applicability. However, the concept could be X, Y or Z, so if some other is more logical for you, do the mental exercise of replacing the terms.

Thinking about democracy, if we choose a polychotomous concept and want to compare between countries, or a time series from a single country, we have to choose indicators that accuse a certain democratic level in an observation every time we measure this observation, and these indicators should in fact indicate the democratic level.

It is the controversy referred to by Kellstedt and Whitten (2009) when they state that no matter how tempting it is to think of democracy as a pregnancy (it is or is not), it functions as a continuum of levels, and the difficult part is to identify them. In addition to the natural existence of the tradeoff, the multidimensional concept of democracy, and the non-manipulability of its indicators, make this task quite complex.

At this point the reader wonders whether such an effort is worth it, or whether constructed indexes will mean anything scientifically. To answer the first reflection, we will return to the primary debate on normativity in Political Science and ask the reader to follow another digression.

Weber (1982), in a sense, asked the same question. He did not refer to specific indexes, obviously, but to the understanding and interpretation of political phenomena in general. Science does not respond how these objects are compensating enough for the effort to know them. The value of a political position embedded in it must never be carried into the room, for it runs the risk of turning science into demagoguery (WEBER, 1982 [1946]).

This argument in no way helps the reader's first reflection, perhaps reinforcing it. But in dialogue these Weberian ideas, Leo Strauss (2009 [1953]) brings a new interpretation. He points out how the position of differentiation of facts and values is not a rejection of the is/ought but to reject that it is possible to know the is/ought, and to explain a social phenomenon we must know it for what it is. What Strauss claims, however, is that it is difficult to understand a social phenomenon without a prior conceptual parameter. When we reject value judgments, we are avoiding "calling things by their names" as he puts them, and we even threaten the objectivity of interpretation. The objects of the social sciences, to close their debate with Weber, arise through the reference of values. If we return to our example of the quality of democracy, this becomes more evident.

What Strauss is suggesting is what later motivates the analytical and epistemological debate of pragmatic democracy: the dichotomization between normativity and empiricism by contemporary Political Science must be overcome. It is possible to endorse values without giving up facts, and it is useful for discipline, because of its nature, to "reconcile the empirical need to explain political institutions with the normative ambition to propose more desirable forms of political organization" (POGREBINSCHI, 2010, p. 689).

That is, Weber's compensation for the study of social phenomena lies in normativity: not in the is/ought of the object, but in its choice - that is why we still study the quality of democracy, despite the prickly path and severe criticism shall be taken in that respect. The use of indexes accompanies this logical result due to the aforementioned multidimensional character of the concepts that make it necessary.

Although we can't measure the democratic efficiency of an institutional design such as the performance of a car, it is important to differentiate between what works and what does not. This brings us to the second reflection of the reader: do these analyzes have any use? To this I answer: they may have, if they follow a series of strict criteria. The next section develops these criteria in a way that attempts to overcome problems with indexes in the social sciences.

4. How to create a valid index?

Although several researchers have worked on this theme, even if in a scattered way, I will here systematize the process of index construction, reproducing the four steps described by Babbie (2010) - item selection, empirical relationship analysis, index score, and its validation - and deepening the methodological discussion in each of them.

4.1 Item Selection

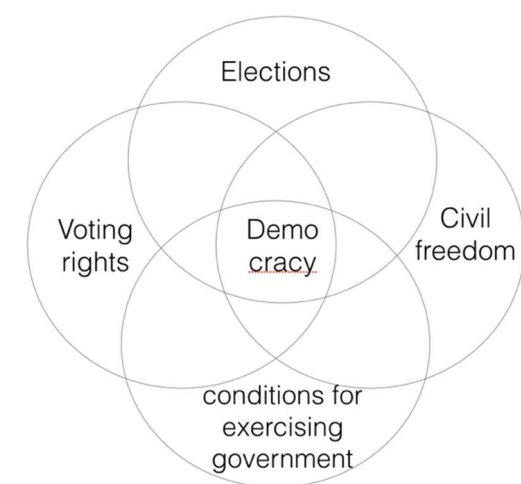
It is important to clarify that item selection refers to the components of the index, not the research cases. The first step is directly linked to the use of theoretically oriented concepts. For the index to represent the concept we want, we must choose variables that preserve the meaning of the concept. For this, the concept must be well delimited. Very abstract concepts are of little use in indexes since they make difficult the operationalization of the variables.

For example, how to measure the concept of alienation? By the way, what is alienation? One of the problems of concepts in Political Science is that they often denote broadness enough to undermine its empirical precision, which is the so-called conceptual stretching (SARTORI, 1970).

Conceptual stretching is different from the generalization of a concept by the diminution of attributes, so that it is more inclusive: it is about leaving the concept broad but without many specificities. That is, vague and obscure (SARTORI, 1970).

It is necessary that the concept be well defined and whether the indicators refer to it in general or to its dimensions in a specific way (Babbie, 2010). One way to work these crucial decisions clearly is to use Venn diagrams. For the concept in general, select the necessary and sufficient conditions that form it (MAHONEY & VANDERPOEL, 2014). These conditions can already be interpreted as the indicators, if operationalized in this way, and visually the diagrams characterize a relation of intersection of sets, as in Figure 1 below:

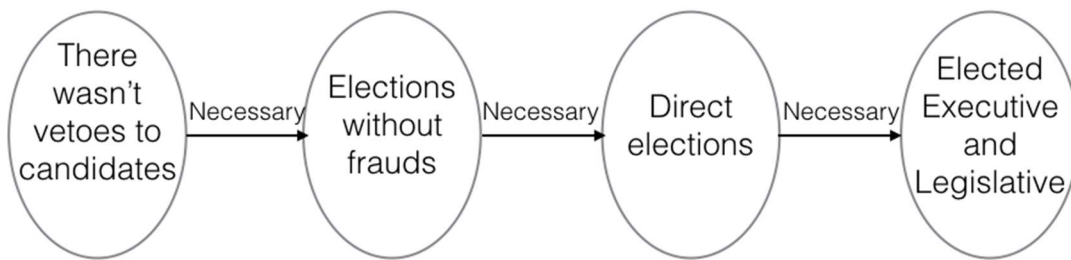
Figure 1 - Necessary And Sufficient Conditions For Democracy



Source: author's elaboration, based on Mainwaring, Brinks, Perez-Liñan (2001).

For the case of a specific dimension, the method of elaboration in sequence works well. It organizes the sets into a chain of necessary or sufficient conditions (Mahoney and Vanderpoel, 2014). The logic is that for each dimension there may be a gradation. Continuing with the example of democracy, I can choose a dimension in Figure 2:

Figure 2 – Necessary conditions for the Elections dimension



Source: author's elaboration, based on Mainwaring, Brinks, Perez-Liñan (2001).

By ensuring that the indicators represent a single dimension each, we avoid that more general concepts have repeated dimensions between them. This tactic can also act as a way to separate the endogenous components from exogenous, for which King, Keohane and Verba (1994) warn. It is also good to guarantee variance within the indicators, because if one of them is constructed in such a way that all cases or no case is included, it will not be useful for the index (BABBIE, 2010). An empirical example of high refinement of item selection for index construction is the Democracy Barometer's conceptual tree (MERKEL, BOCHSLER, ET AL, 2016).

A purely statistical item selection strategy is clusters analysis. This technique identifies which variables do not change the results if they are removed from the analysis by measures of similarity between objects (KUBRUSLY, 2001).

For a basic clusters analysis, the following software codes can be used:

SPSS code:

```
Menu Analyze > Classify > K-Means Cluster/Hierarchical Cluster/Two-step Cluster
```

Stata code:

```
cluster complete v1 v2 v3, measure(absolute)
```

R code:

```
d <- dist(data, method = "euclidean")  
fit <- hclust(d, method="ward")
```

Please remember that these codes can receive various specifications depending on the researcher's analysis needs.

4.2 Empirical Relations Analysis

Once the indicators are chosen based on the theoretical concepts, the next step is to verify if these indicators have any relation to each other, be it bivariate or multivariate (Babbie, 2010). The difference from this step to the previous one is that when selecting the items we are concerned with their individual relevance, and here we analyze the general framework of indicators and their correlation.

Pearson's correlation indicates an association between variables, that is, a shared variation of the scores of these variables (Figueiredo Filho and Silva Jr., 2009). When two or more indicators show predictability among themselves, that is, knowing the response of one can anticipate the response of the other, there is a relationship between them.

The correlation matrix between the variables / indicators can be executed through the codes:

SPSS code:

Menu Analyze > Correlate > Bivariate > Variables: v1+v2+v3

Stata code:

```
correlate v1 v2 v3
```

R code:

```
cormat <- cor(dados)  
round(cormat, 2)
```

A correlation between indicators may denote that they belong to the same dimension, making it easier to aggregate the data into factors or components (see topic 3 below). Correlation analysis may also indicate which variables will be redundant in the model (Sullivan, 1974).

It may be tempting for the researcher to include several indicators in the index, and thus make it difficult for the individual to eliminate some of them. Therefore, it is always good to keep in mind that these indicators, in the pure semantics of the word, only indicate the concept in a quantified format, not replacing it (Jannuzzi, 2002). Knowing that the concept will have a mathematical representation in the indicator, we should not overestimate it in the construction of the index.

4.3 Index Scoring

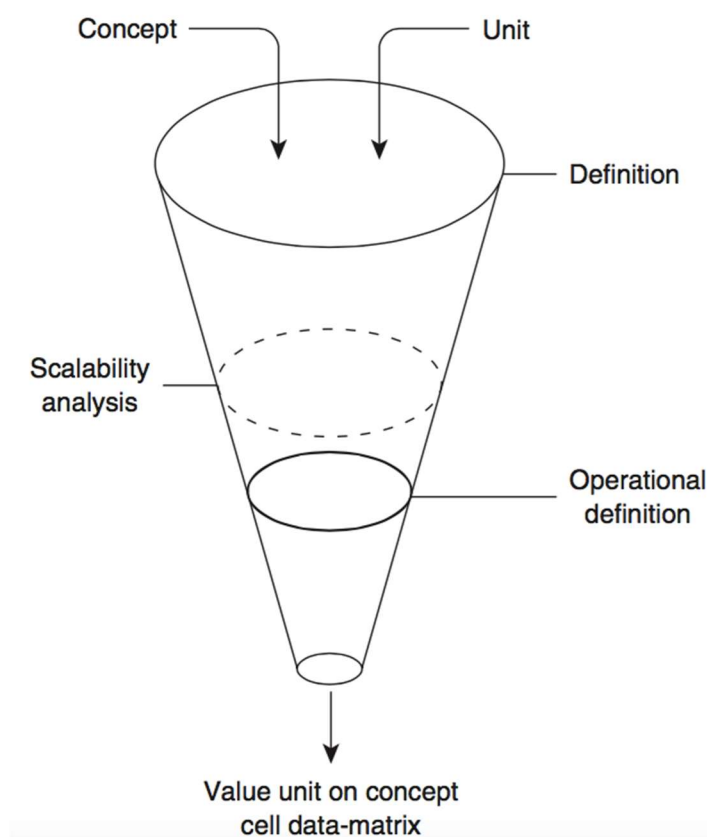
The reader will soon find out that there is no middle ground for this step, or it is either a fun job for the researcher, or a completely unbearable one. Why that? To assign concrete figures to political and sociological concepts is quite arbitrary. Even pain, an example used at the beginning

of the article, is not so palpable to value. The operationalization consists of transforming theoretical concepts into observed variables, either directly or indirectly.

It is important to be able to differentiate the concept from its measurement. A concept can be continuous, that is, it varies in level, and the researcher can still adopt a dichotomous measurement for him (Bollen, 1990). For the case of democracy, a dichotomous measurement would have only the options of values "democratic" and "non-democratic". An index helps you measure the concept continuously.

When scoring the index, we are operationalizing the concept. This is the highest moment of measurement. Pennings, Keman and Kleinnijenhuis (2006) called this procedure a "funnel of operationalization". In the wide mouth of the funnel, which is the definition, we put the concept and the unit. They slip by the first narrowing channel, which is the scalability analysis, then by the second narrowing channel, which is the operational definition, until it reaches the minimum funnel nozzle whose result is the unit value in an array of conceptual cells.

Figure 3 - "funnel of operationalization"



Source: Pennings, Keman e Kleinnijenhuis (2006)

There are two potential problems that arise in assigning values. One of them comes when we apply these values to cases. The second problem is in relation to the weight given to the indicators. See below:

Problem 1: How to classify them? Why is a given case worth 1 or 2 when it could have 1.5? As for this there is no fixed rule and it is up to the researcher to justify their choice, conscious that you will inevitably be criticized.

Solution: Factor analysis is a statistical technique of data reduction and identification of their structure through the inter-correlations of variables (Hair et al, 2005). This process is done by calculating scores that replace the original values of the variables (Hair et al, 2005), as well as the attribution mentioned above, but the factorial analysis does it based on the actual structure of the data, not with arbitrariness.

For applied examples of factorial analysis, and how to select the number of factors, there are the works by Bezerra and Corrar (2006) and Figueiredo Filho et al (2014). The initial basic codes for using this technique are as follows:

SPSS code:

Menu Analyze > Dimension Reduction > Factor

Stata code:

factor v1 v2 v3 or factor v1-v3

R code:

```
fit <- factanal(dados, factors=x, rotation="varimax")
print(fit)
```

Problem 2: To illustrate, the researcher can decide that an indicator classifies their cases between 0 and 1, while another indicator does it between 0 and 2. This means giving different weights to the indicators.

Theoretical solution: Babbie (2010) argues that while this decision is up to the researcher, the best strategy is to equally weigh the indicators.

Empirical Solution: There are some statistical strategies to evaluate how to weigh variables, and even exclude or aggregate some of the index. The Principal Component Analysis, a progression of factorial analysis, allows the grouping of information into factors with minimal loss of original data, and also allows to identify which of these factors contribute more to explain its variance (Hair et al, 2005).

Figueiredo Filho et al (2013) bring the use of principal components analysis in the construction of social indicators. Mendes (2014) applies the technique to his index of institutional development of municipalities. Finally, a classic application is Putnam's (2000) in its social capital index.

To perform a basic principal component analysis, you can use the following codes:

SPSS code:

```
Menu Analyze > Dimension Reduction > Factor > Extraction >  
Method:Principal Components
```

Stata code:

```
pca v1 v2 v3
```

R code:

```
dados.pca <- prcomp(data, center = TRUE, scale. = TRUE)
```

4.4 Index Validation

The last step is index validation - to show that it actually measures what you intend to measure. I have already discussed here what is meant by validity and its role in constructing an index. This is different from the measurement validation process, and the terms should not be confused (Adcock and Collier, 2001). Basically, there are two checks to be done, at micro level and macro level.

At the micro level, we have to check whether an indicator is contributing to the index individually or just reproducing the information from another indicator present (Babbie, 2010). Conversely, an indicator may simply not fully reflect the desired concept. It is necessary to strike a balance between the parsimony proposed by the first situation and the inclusion of components that may arise from the second situation (Adcock and Collier, 2001).

At the macro level, we know that when a study can be generalized beyond the observed cases, it has external validity (De Vaus, 2001). The process of external validation of an index happens when other indexes - thus, different measurements - arrive at the same conclusions as yours (Babbie, 2010). For example, there are several indexes for democracy, which is great for science, but if two indexes conclude divergently whether a country is democratic or not, this becomes problematic.

Another case is the assessment of student learning. In 2015, the IDEB put Pernambuco first in the performance of public high school students. In PISA 2015 (International Student Assessment Program), Pernambuco is in the nineteenth place among the Brazilian states. Where is the problem?

In the selection of indicators, in their measurement, in the score of items? Due to the divergence, there is a possibility that one of the indexes is not valid.

In order to work with this issue, a quali-quantitative analysis can be done between existing indexes. A priori a qualitative analysis goes deep in the construction of each index (selected for analysis - it is important that they have the same cases) to verify if they measure the same things.

The quantitative analysis involves some statistical tests, such as the aforementioned Principal Components Analysis, as well as a correlation between index pairs, as performed by Lorenz (2010) when comparing different indices of constitutional rigidity. A technique that measures the reliability of the index is Cronbach's alpha, through the consistency of the whole scale, the limit for exploratory searches being 0.60 (Hair et al, 2005).

To calculate Cronbach's alpha:

SPSS code:

Menu Analyze > Scale > Reliability Analysis > Items: v1 v2 v3 > Model: Alpha

Stata code:

```
.alpha v1-v3, item
```

R code:

```
library(psych)  
psych::alpha(data)
```

The convergence of empirical associations between indicators in general is expected, and when there is divergence the researcher can return to the concept to verify if: its systematization was done incorrectly, or if only the systematized concept is different from that indicator that was sought association (Adcock and Collier, 2001). An outlier may also be upsetting the analysis: scan your data well!

4.5 Other Issues Of Analysis

Finally, some points to be considered during the construction of indexes. One of them is a recurring problem, the nonexistent data. In the specific literature the reader will find this term with the denomination of missing data. Blank observations in the matrix are common, either systematically for certain variables or cases, when the data does not exist, or randomly, when the data is lost, or it is no longer filled in (in case of a questionnaire for example).

Qualitatively some choices can be made. For a few cases with missing data, they can be excluded from the analysis. You can also choose to fill in one of the available answers based on the others - this is common in questionnaires - or with the middle ground in case of punctuation. Finally, it is also possible to simply interpret what non-existence of data can mean and include it in the analysis (Babbie, 2010).

Quantitatively, once again using statistics, one way out is to check if the indicator that has missing data correlates with another indicator and use that to predict incomplete values and fill them (Little and Rubin, 1987). Care must be taken not to fall into the illusion that these values were not created artificially. A more refined form of this tactic is the Buck method. When faced with a normal multivariate distribution in a covariance matrix, it estimates the regression coefficients of the incomplete variables from the function generated by the complete cases. All this creates some level of distortion, and there is no method that works perfectly for this type of case (Little and Rubin, 1987).

More recent attempts to improve this process come in the technique of multiple imputation, based on Little and Rubin (1987) and previous works. The values are imputed in the empty cells through a parametric model that assumes that the complete data have a joint probabilistic distribution (Lall, 2016).

The use of this technique considers the problems that arise from the simple exclusion of non-existent data, especially in Political Science, where this absence may be non-random, caused by economic development or political institutions (Lall, 2016).

A second point goes beyond the construction of the index to the selection of cases that will receive index treatment. Lorenz (2010) asks: how to choose the countries? After all, when comparing indexes, we have to use the same set of cases. This raises concern about the selection bias. When starting to analyze a biased index, an indicator may show a causal effect that does not exist. One must avoid common errors that lead to bias: to select by the dependent variable, to select according to a fixed point in time, and to select based on path-dependence (Geddes, 1990).

Finally, increasingly sophisticated techniques for the construction of indices have been developed. Based on the example of social development indexes, Foe and Tanner (2012) propose to use Matching Percentiles to aggregate variables, with the advantages that this method deals better with non-existent values, with the processing of binary variables (yes and no, certain and wrong, present and absent), with few countries in the set of cases, and also it doesn't need to assume a linear distribution of the indicators.

A recent venture is also quite interesting: Souza, Graça e Silva (2017) use network analysis of federal deputies on Twitter and Bayesian inference to estimate ideal points (scores) on the scale of political ideology.

This topic serves as a reminder to the reader that despite the elementary criteria, we must be attentive to the various details to be examined. In addition, scientific methods are always evolving in search of better and more reliable results.

5. FINAL CONSIDERATIONS

The reader opened this article concerned with the use of indexes in the social sciences. It is a relevant concern. Here I have tried to show that, in science, the anxieties must be solved with rigorous criteria, leaving visible the existent failures and working to mitigate their effects. This is not different in the social sciences, despite the complexity of their objects.

The indexes are often unavoidable, because of the multidimensionality I mentioned at the beginning. Therefore, improving your construction, as I suggested in the last section, is essential. There is no single correct method, and we must take advantage of divergences among researchers to leverage discussions in the social sciences. This article sought to bring different perspectives and suggestions on the path to be followed.

It is important to note that difficulties encountered by researchers and even students are not random. For example, in the paper by Souza, Graça e Silva (2017) the authors comment on the use of high data processing computers in similar works that they try to replicate. They emphasize that in the social sciences, and especially in Brazil, this type of computer is not common access, resulting in greater use of time to perform the same tasks.

Such questions are not trivial, nor easy to solve. Most are not even within reach of the researcher. Despite the limited resources, investing in methodological learning is an important ammunition for the development of science. Access to data and technologies may be comparatively scarce, but the work produced will be rigorous and valid in the construction of scientific knowledge. Methodological articles of all kinds are welcome in Political Science to fit this goal.

As I have been insisting since the beginning of this paper, the use of research techniques should always be accompanied by good notions of measurement theory. It is not by chance that the first step in index construction lies in the empirical delimitation of the concept. Complex concepts are great for theoretical debate, but without adequate measurement, the empirical development of the discipline is lost. This recommendation is not only for students who study how to create indexes but also for teachers to include measurement theory in their methodology courses.

What themes and concepts do you, reader, think are still under-explored in Political Science or another area of knowledge? Is it possible that this introduction to the use of indexes has helped you, or even encouraged, to fill that gap? Or do you think that some existing measurement is not being done correctly, and you set out to replicate using more rigorous methods? If the answers are positive, the article has fulfilled its role.

REFERENCES

- ADCOCK, Robert and COLLIER, David. (2001) "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research." *American Political Science Review* 95:3 (September), 529-46.
- BABBIE, Earl. (2010) "Indexes, Scales and Typologies." In: *The Practice of Social Research*. Twelfth Edition. Wadsworth, Cengage Learning.
- BEZERRA, Francisco Antonio, and Luiz J. CORRAR. (2006). "Utilização da análise fatorial na identificação dos principais indicadores para avaliação do desempenho financeiro: uma aplicação nas empresas de seguros." *Revista Contabilidade & Finanças* 17, no. 42: 50-62.
- BOLLEN, Kenneth A. (1990). "Political democracy: Conceptual and measurement traps." *Studies in Comparative International Development* 25, no. 1: 7-24.
- BRADY, Henry and COLLIER, David. (2004) *Rethinking Social Inquiry*. Rowman and Littlefield.
- CUKIERMAN, Alex; WEBB, Steven B.; NEYAPTI, Bilin. (1992) "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes." *The World Bank Economic Review*. Vol. 6, No. 3: 353-398.
- ESI Triage Research Team (2004). Disponível em: <<http://www.esitriage.org/index.asp>>
- DAHL, Robert. (1997) *Poliarquia: participação e oposição*. 1ed. 3 reimp. Coleção Clássicos, EDUSP. São Paulo.
- DEMOCRACY BAROMETER (2016). Disponível em: <www.democracybarometer.org>
- DE VAUS, David (2001). "Tools for research design." In *Research Design in Social Research*, ed. David De Vaus. Thousand Oaks, CA: Sage.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. ; SILVA JÚNIOR, J. A. (2009). "Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Pearson (r)." *Política Hoje* (UFPE. Impresso), v. 18, p. 115-146.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto, Enivaldo Carvalho da ROCHA, Ranulfo PARANHOS, Anderson Henrique SILVA, José Alexandre SILVA JR, Lucas SILVA, and Dáfni Priscila ALVES. (2014). "Análise Fatorial Garantida ou o Seu Dinheiro de Volta: Uma Introdução à Redução de Dados." *Revista Eletrônica de Ciência Política* 5, no. 2.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto, Ranulfo PARANHOS, Enivaldo Carvalho da ROCHA, and Romero G. MAIA. (2013). "Análise de componentes principais para construção de indicadores sociais." *Rev. Bras. Biom* 31, no. 1: 61-78.
- FOE, R, & TANNER, J.C. (No. 2012-04) "Methodology of the Indices of Social Development". *ISD Working Paper Series*. Retrieved from <<http://hdl.handle.net/1765/50510>>
- FREEDOM HOUSE (2016). Disponível em: <<https://freedomhouse.org>>

GEDDES, Barbara. (1990) "How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in comparative politics". *Political Analysis*. 2 (1): 131-150.

GILL, J. (2006). *Essential mathematics for political and social research* (pp. 271-277). Cambridge: Cambridge University Press.

HAIR Jr., Joseph F.; BLACK, William C.; BABIN, Barry J.; ANDERSON, Rolph E. (2005) *Análise Multivariada de Dados*. Quinta edição. Bookman, Porto Alegre.

HANSEN, Jaqueline Resmini. (2016) "*No computador, na rua ou no smartphone: condicionantes ou covariantes do engajamento online*." PhD diss., Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UEM, Maringá.

JANNUZZI, Paulo de Martino. (2002) "Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais." *RAP*, 36(1):51-72. Rio de Janeiro.

KELLSTEDT, Paul M; WHITTEN, Guy D. (2009) *The Fundamentals of Political Science Research*. Cambridge University Press.

KING, Gary; KEOHANE, Robert and VERBA, Sidney. (1994) *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.

KUBRUSLY, Lucia Silva. (2001) "Um procedimento para calcular índices a partir de uma base de dados multivariados." *Pesquisa Operacional* 21, no. 1: 107-117.

LALL, Ranjit. (2016). "How multiple imputation makes a difference." *Political Analysis* 24, no. 4: 414-433.

LANDMAN, Todd. (2008) *Issues and Methods in Comparative Politics: an introduction*. Third Edition. Routledge, Taylor & Francis Group e-Library.

LIJPHART, Arend. (2008) *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LITTLE, Roderick and RUBIN, Donald B. (1987) *Statistical Analysis with Missing Data*. New York: John Wiley & Sons.

LORENZ, Astrid. (2005) "How to Measure Constitutional Rigidity: Four Concepts and Two Alternatives." *Journal of Theoretical Politics*, 17(3): 339–361. SAGE.

MAHONEY, James e VANDERPOEL, Rachel Sweet. (2014) "Set Diagrams and Qualitative Research." *Comparative Political Studies*, 2015 48: 65. SAGE Publications.

MAINWARING, Scott, Daniel BRINKS, and Aníbal PÉREZ-LIÑÁN. (2001) "Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999." *Dados* 44, no. 4: 645-687.

MENDES, Renata. (2014) "Brazilian National Housing Policy: Institutional capacity and housing deficit." *Politikon: IAPSS Political Science Journal*, Vol. 23, June.

MERKEL, Wolfgang and BOCHSLER, Daniel (project leaders) (2016); Bousbah, Karima; Bühlmann, Marc; Giebler, Heiko; Hänni, Miriam; Heyne, Lea; Müller, Lisa; Ruth, Saskia; Wessels, Bernhard. *Democracy Barometer. Methodology. Version 5*. Aarau: Zentrum für Demokratie.

MOORE, W. H.,; SIEGEL, D. A. (2013). "*A mathematics course for political and social research*". Princeton University Press.

MOZZAFFAR, S., & SCHEDLER, A. (2002) "The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction." *International Political Science Review*, 23, 5–27.

NUNNALLY, Jum C., and Ira H. BERNSTEIN. (1978) "*Psychological theory*." New York, NY: MacGraw-Hill.

PENNINGS, Paul; KEMAN, Hans; KLEINNIJENHUIS, Jan. (2006) *Doing Research in Political Science*. 2nd edition. SAGE Publications. London.

POGREBINSCHI, Thamy. (2010) "Democracia Pragmática: Pressupostos de uma Teoria Normativa Empiricamente Orientada." *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, n 3, pp. 657 a 693.

PUTNAM, Robert D. (2000). *Bowling alone: America's declining social capital*. Simon & Schuster, New York.

ROBERTS, Fred S. (2009) *Measurement Theory*. Cambridge University Press (1985), digitally printed version.

SANTOS, B. R. L., TEODORO, J. V., & FACCIN, A. C. T. M. (2015). "Análise de componentes principais dos indicadores de qualidade de vida". *Proceeding Series of the Brazilian Society of Computational and Applied Mathematics*, 3(1).

SARTORI, Giovanni. (1970) "Concept Misinformation in Comparative Politics." *American Political Science Review*. 64:4 (December), 1033-53.

SOUZA, Rafael Martins de, Luís Felipe Guedes da GRAÇA, and Ralph dos Santos SILVA. (2017) "Politics on the Web: Using Twitter to Estimate the Ideological Positions of Brazilian Representatives." *Brazilian Political Science Review* 11, no. 3.

STRAUSS, Leo. (2009) *Direito Natural e História*. - Reimp. (Biblioteca de teoria política; 3). Edições 70. Lisboa.

SULLIVAN, John L. (1974). "Multiple indicators: Some criteria of selection." In *Measurement in the social sciences* / Hubert Blalock (ed.), pp. 243-269. The Macmillan Press.

TAROUCO, Gabriela. (2012) "Governança eleitoral: incentivos institucionais e competição partidária". *8o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Gramado.

VAN EVERA, Stephen. (1997) "Hypotheses, laws and theories: a user's guide." In Stephen Van Evera. *Guide to methods for students of Political Science*. Cornell University Press.

WEBER, Max. (1982) "A Ciência como Vocação". In: *Ensaio de Sociologia*. LTC - Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.

