

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca



“Cidadania e Política Social: representações sociais de senadores durante o primeiro governo Lula”

por

Carolina Fernandes Pombo de Barros

Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre em Ciências na área de Saúde Pública.

*Orientadora principal: Prof.^a Dr.^a Tatiana Vargas de Faria Baptista
Segunda orientadora: Prof.^a Dr.^a Angela Maria Silva Arruda*

Rio de Janeiro, maio de 2009.

Esta dissertação, intitulada

“Cidadania e Política Social: representações sociais de senadores durante o primeiro governo Lula”

apresentada por

Carolina Fernandes Pombo de Barros

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Dr.^a Márcia de Assunção Ferreira

Prof.^a Dr.^a Maria Helena Magalhães de Mendonça

Prof.^a Dr.^a Tatiana Wargas de Faria Baptista – Orientadora principal

Dissertação defendida e aprovada em 28 de maio de 2009.

Catálogo na fonte
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

P784	Pombo-de-Barros, Carolina Fernandes Cidadania e política social: representações sociais de senadores durante o primeiro governo Lula. / Carolina Fernandes Pombo-de-Barros. Rio de Janeiro: s.n., 2009. 141 f., tab., graf. Orientador: Baptista, Tatiana Vargas de Faria Arruda, Ângela Maria Silva Dissertação (mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2009 1. Justiça Social. 2. Política Social. 3. Governo. 4. Psicologia Social. I. Título. CDD - 22.ed. – 361.61
------	--

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que acreditaram em meu potencial e me deram a oportunidade de aprender e amadurecer profissionalmente ao longo dos últimos anos:

À minha orientadora Profa. Tatiana Wargas, que aceitou o desafio de iniciar nossa parceria já no segundo ano do mestrado e demonstrou enorme respeito à minhas escolhas. Sua postura como professora, pesquisadora e orientadora se tornou mais um exemplo profissional e pessoal, que eu desejo manter sempre por perto.

À minha querida Profa. Angela Arruda, de quem tenho aproveitado a incrível habilidade de ensinar, incentivar e orientar desde os primeiros anos da graduação em Psicologia na UFRJ. A ela cabe o perfeito reconhecimento de coerência e dedicação que, ao meu ver, todos os acadêmicos deveriam ter.

À Célia Caldas que, como exemplo de luta política, sucesso profissional e maternidade me influenciou muito antes de eu ter consciência de minha vocação, e me apoiou num momento crucial.

À Maria do Socorro Pombo-de-Oliveira, que soube incentivar meu potencial, demonstrando uma credibilidade em meu trabalho que eu mesma não me concedia, e contribuindo para minha auto-confiança e amadurecimento.

A toda equipe da Direção da Universidade Aberta da Terceira Idade (UnATI), em especial ao Prof. Renato Veras.

A toda equipe do Grupo de Trabalho em Saúde Mental da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (GTSM / ESPJV), em especial à Pilar Belmonte, Marco Aurélio Jorge, Sergio Alarcon e Cecília Carvalho, com quem trabalhei como estagiária e fui introduzida na área da Saúde Pública. Reconheço o valor de cada conversa “séria” e descontraída, que tivemos ao longo de nossa convivência, e a gostosa amizade que desenvolvemos até então.

Aos pacientes do Centro de Saúde-Escola Germano Sinval Faria da ENSP atendidos por mim durante o estágio no GTSM, que inspiraram as primeiras questões motivadoras desta dissertação.

À Melissa Marsden, também da equipe do GTSM, de quem fui estagiária e hoje sou amiga íntima. Agradeço por toda credibilidade que depositou em mim,

todo incentivo e carinho. Uma das testemunhas mais próximas de todos os acontecimentos inesperados e surpreendentes desses últimos três anos!

Agradeço a todos os queridos amigos e familiares que me apoiaram e incentivaram nessa caminhada, desde a graduação:

A Marcelo Alves Machado Lino, meu amigo, companheiro, marido e pai de minha filha, com quem troquei muitas das reflexões que trago nesta dissertação. Homem especial, de inteligência e sensibilidade admiráveis, de quem espero ser parceira para o resto da vida.

À minha mãe Diana Barros, a quem reconheço cada vez mais o habilidoso trabalho de educar quatro filhas, quase sozinha. Agradeço suas palavras e gestos de conforto nos momentos mais difíceis desses últimos anos. Agradeço seu exemplo de determinação e suas frases sábias, que vêm me lembrar sempre do lado positivo da vida.

A cada uma de minhas irmãs: Júlia, Joana e Fernanda, de quem já disse uma vez ser meu elo mais forte nessa vida. Sinto muito orgulho de fazer parte desse quarteto!

As amigas especiais: Marina Carneiro e Verônica Fernandez, com quem troquei lágrimas e muitas alegrias nesses anos, e espero trocar muito mais!

A todos os demais amigos e familiares que estiveram presentes, contribuindo de forma positiva nesses anos agitados da minha vida! Obrigada por, muitas vezes, me fazerem acreditar ainda mais em mim mesma e na invisível e poderosa mão de Deus, que move misteriosamente nossos caminhos.

Agradeço a cada serviço usufruído na Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP): à equipe da biblioteca, à livraria da ABRAPSO, à equipe do restaurante Laboratório Culinário, aos funcionários da Xerox, aos funcionários da Secretaria Acadêmica e da Coordenação da Pós-graduação. Assim como, a todos os professores com quem tive oportunidade de ter aulas, em especial à Profa. Célia Leitão, que me ajudou a desenvolver o projeto e incentivou na descoberta do mestrado acadêmico.

Dedico esta dissertação à minha filha Laura, que acompanhou os últimos meses de trabalho, dentro de mim, suportando as ebulições emocionais, o medo, a ansiedade e a euforia em tantas experiências novas que tivemos que passar. Já a amo profundamente e sonho com um país mais justo, no qual ela possa crescer como cidadã.

Abril de 2009.

Hometown Glory

Adele

Álbum 19 (2008)

*I've been walking in the same way as I did
Missing out the cracks in the pavement
And tutting my heel and strutting my feet
"Is there anything I can do for you dear? Is there anyone I can call?"
"No and thank you, please Madam. I ain't lost, just wandering"*

*Round my hometown
Memories are fresh
Round my hometown
Ooh the people I've met
Are the wonders of my world (4x)*

*I like it in the city when the air is so thick and opaque
I love to see everybody in short skirts, shorts and shades
I like it in the city when two worlds collide
You get the people and the government
Everybody taking different sides*

*Shows that we ain't gonna stand shit
Shows that we are united
Shows that we ain't gonna take it
Shows that we ain't gonna stand shit
Shows that we are united*

*Round my hometown
Memories are fresh
Round my hometown
Ooh the people I've met
Are the wonders of my world (4x)*

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi identificar as representações sociais de cidadania de Senadores brasileiros no âmbito do debate sobre política social no Brasil, durante os anos de 2003 a 2006, primeiro governo do presidente Lula. Foi desenvolvido sob as bases da Teoria das Representações Sociais, de Serge Moscovici, utilizando como material de análise discursos emitidos pelos Senadores no plenário do Senado Federal, indexados no Sistema de Informações do Congresso Nacional. A pesquisa buscou contemplar aspectos históricos da proteção social e do sistema político no Brasil a fim de encontrar os nexos entre as concepções de cidadania presentes na cultura política, a agenda de políticas sociais, e o papel dos parlamentares. As noções de cidadania encontradas ao longo da revisão da literatura foram tipificadas em sete nomenclaturas para servirem de base indicativa da estrutura e do processo de formação da representação social presente nos discursos. Elas foram articuladas aos resultados encontrados pelo processamento do material discursivo com o método ALCESTE. Assim, a pesquisa encontrou o campo da representação social de cidadania entre os Senadores, no qual o elemento unificador é a consciência global, usada como referência para o debate sobre os problemas e as políticas sociais no país. Este elemento está fortemente ligado à noção de cidadania global, concepção introduzida sob as influências da globalização e dos discursos de organismos internacionais. Mas, o campo da representação também é formado por elementos novos ancorados em antigas concepções de cidadania e identidade nacional. A solidariedade é um elemento que exerce função significativa na estrutura da representação, ligando Estado, sociedade civil, iniciativa privada e grupos tidos como excluídos ou vulneráveis. Assim, a função do Estado é principalmente de fomentar a parceria entre esses atores, moralizando as condutas dos grupos e incentivando a solidariedade como estratégia de desenvolvimento social. Essa dinâmica atrapalha a visualização dos conflitos sociais presentes na sociedade brasileira, assim como obscurece o debate sobre desigualdade racial e a proposta da Renda Básica de Cidadania. Esta por sua vez aparece como elemento periférico na representação, ligada à centralidade do Programa Bolsa-família. Este programa foi fortemente apoiado e tem características muito próximas à concepção de consciência global, ainda que ancoradas em idéias advindas dos primórdios do

sistema de proteção social. Assim, a representação social de cidadania identificada está em franco movimento e aponta para a incerteza e a complexidade da conjuntura recente da proteção social no Brasil. Esta está inserida no dilema básico da cidadania no mundo, hoje: o aumento de demanda por direitos sociais em concorrência com as demandas de liberdade individual e afirmação das diferenças.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; Política Social; Senado Federal; Globalização; Representações Sociais.

ABSTRACT

The objective of this work was to identify the social representations of citizenship of Brazilian senators in the scope of the debate on social policy in Brazil, during the years of 2003 up to 2006, first government of president Lula. It was developed under the bases of the Theory of Social Representations, by Serge Moscovici, using for empirical analysis the speeches emitted by senators in the plenary assembly of the Federal Senate, according to indexation in the System of Information of National Congress. The research claimed to contemplate historical aspects of the social protection system and the political system in Brazil in order to find the nexuses between conceptions of citizenship gifts in the political culture, the agenda of social politics, and the paper of parliamentarians. The ideas of citizenship found throughout the revision of literature had been categorized into seven types to serve for indicative basis of the structure and process of formation of the social representation in the speeches. They had been articulated to the results of the data processing throughout the ALCESTE method. Thus, the research found the field of the social representation of citizenship between the senators, in which the unifying element is the global conscience, used as reference for the debate on social problems and politics in the country. This element is linked to the notion of global citizenship, conception introduced under the influences of globalization and the international organizations. But, the representational field is also formed by new elements anchored in old conceptions of citizenship and national identity. Solidarity is an element that exerts significant function in the structure of the representation, connecting the State, civil society, private initiative and excluded or vulnerable groups. Thus, the function of the State is mainly to foment the partnership between these actors and moralization of the groups behaviors, stimulating solidarity as strategy of social development. This dynamics confuses the visualization of social conflicts into Brazilian society, as well as it overshadows the debate on racial inequality and the proposal of Basic Income of Citizenship. This proposal appears as peripheral element in the representation, linked to the Bolsa-família Program (program of income transference). This program was very supported by the subjects and has characteristics very next to the conception of global conscience, despite anchored in old ideas by the origins of our system of social protection. Thus, the social

representation of citizenship identified is in frank movement and points to the uncertainty and complexity of the recent conjuncture of social protection in Brazil. This is inserted in the basic dilemma of the citizenship in the world, today: the increase of demand for social rights in competition with the demands of individual freedom and affirmation of differences.

KEYWORDS: Citizenship; Social Policy; Federal Senate; Globalization; Social Representation.

LISTA DE SIGLAS

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

CAS – Comissão de Assuntos Sociais do Senado

CASDEF – Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais das Pessoas com Deficiência do Senado

CASSAUDE – Subcomissão Permanente de Promoção, Acompanhamento e Defesa da Saúde do Senado

DEM – Democratas

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido Republicano

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional

UDN – União Democrática Nacional

SUMÁRIO

I – Introdução	
A descoberta do objeto e o desenvolvimento do projeto	15
II – Fundamentação teórica	
Há vida na política: representações sociais e discurso na esfera pública	20
III – O contexto	31
O Congresso Nacional na mídia	32
Sistema político brasileiro e as condições históricas de atuação dos parlamentares	35
Cidadania e Política Social: bases históricas e conjuntura recente	49
IV – Metodologia	73
Sujeitos e campo da pesquisa	74
Aplicação do Método ALCESTE	76
V – Resultados	
Resultados da pesquisa de campo	80
Classe 1: Cidadania global e políticas focalizadas	89
Classe 3: Cidadania dos pobres	99
Classe 5: Renda Básica de Cidadania	104
Classe 4: Cidadania dos portadores de deficiência	107
Classe 2: A voz da oposição	110
VI – Conclusão	113
VII – Referências Bibliográficas	125
VIII – Anexos	133

I - INTRODUÇÃO

A descoberta do objeto e o desenvolvimento do projeto

As ambições desta pesquisa têm origem em minhas primeiras experiências com pesquisa social. Elas emergem da articulação de interesses que, se por um momento pareceram distantes, hoje indicam claramente um caminho convergente. O primeiro interesse se refere à Teoria das Representações Sociais, de Serge Moscovici, inserida no campo da Psicossociologia, que descobri durante participação em pesquisa intitulada: Imaginário e Representação Social do Brasil. O estudo desta teoria em conjunto com o estudo da *brasilidade* em suas diferentes formas e conteúdos históricos, despertou o interesse pelo uso da Psicologia Social na pesquisa sobre o Brasil, sua organização social, sua cultura e política. A Psicossociologia se mostrou como campo alternativo às teorias estruturalistas da personalidade e das faculdades mentais, como as teorias fatorias, a psicanálise lacaniana, o behaviorismo, e suas variantes, e se mostrou uma alternativa promissora. Ela permite ver que é possível analisar as interfaces da interação sujeito x objeto, e que não é necessário uma separação radical desses elementos para se fazer Ciência Social. Foi possível formar uma visão de mundo, de sujeito e objeto científico capaz de incluir a complexidade dos fenômenos sociais e psicológicos.

Mais tarde, a experiência com a área da Saúde Mental introduziu-me no campo da Saúde Pública, em prática clínica e pesquisa sobre violência e saúde. O sofrimento e a violência relatados pelos pacientes atendidos no centro de saúde pública em que trabalhávamos indicavam uma dimensão da vida subjetiva fortemente ligada à esfera pública. A análise de alguns casos, sob a perspectiva epistemológica da complexidade, nos motivou a pensar na construção da cidadania como fim e instrumento de um trabalho terapêutico com essas pessoas. Nesse momento, nos referíamos à cidadania como o movimento do sujeito pela efetivação de direitos reconhecidos socialmente, através do uso de meios legítimos e dos espaços públicos correspondentes, como as delegacias, as defensorias públicas, os serviços de saúde etc. As questões que surgiram ao longo desta experiência me voltaram para a realidade brasileira novamente, buscando compreender as relações entre sujeito, Estado e saúde no Brasil. Para tentar dar

conta dessas relações, foi fundamental debruçar-me sobre teorias da Sociologia e da Psicologia, assim como me aprofundar em estudos sobre os processos políticos e as políticas de saúde no Brasil.

Assim, uma segunda área de interesse despontou, levando ao desenvolvimento do objeto desta pesquisa, durante o primeiro ano de mestrado. Esse interesse refere-se à formação de sistemas de proteção social nos países, que implicam em diferentes concepções de direitos sociais e cidadania. Conclui que, como bem afirma Vianna (2002), a própria definição do conceito de política social depende do contexto histórico no qual é empregado. Ou seja, significados distintos são atribuídos às políticas em processos de negociação e acordos localizados historicamente, em sociedades diferentes. Abordagens sociológicas, de diferentes autores, como Bauman, Castel, Murilo de Carvalho, Wanderley Guilherme dos Santos, dentre outros, juntamente com olhares mais voltados para as micro-relações ou regras institucionais como Lindblom e Woodhouse, Arretche, Draibe, Fabiano Santos e Amorin Neto, além dos autores da própria Saúde Pública, contribuíram para formulação das primeiras questões que motivaram esta pesquisa. Quem são os atores políticos envolvidos na formação do sistema de proteção social no Brasil? Quais são as bases históricas do contexto político e cultural no qual se dão as negociações em nossa arena política? Quais são as concepções de direito, cidadania, Estado e política carregadas por esses atores? De que maneira a Saúde Pública está presente nessa arena? Assim, uma questão que, para mim, a princípio parecia óbvia, transformou-se em preocupação central: *afinal, o que é ser cidadão brasileiro?*

Logo, essa questão pareceu condensar várias outras referentes aos períodos históricos e aos diferentes atores implicados, como os eleitores, os partidos políticos e os políticos eleitos. Pois, a perspectiva sociológica construtivista, princípio epistemológico da Teoria das Representações Sociais, nos ensina que a realidade é construída pelo conhecimento institucionalizado, usado no dia-dia, de acordo com diferentes contextos (BERGER & LUCKMANN, 1966/1997). Esse conhecimento não é estático, mas tem uma dimensão prática que o perpetua ou modifica. Portanto, para reformular a questão, foi preciso definir quais atores, em que momento histórico, gostaríamos de pesquisar. Ou seja, o que é cidadania para *determinados* atores sociais, inseridos em *determinado* contexto? Para isso, foi

importante atentar para ao desenvolvimento recente do campo de pesquisas sobre a formulação de políticas públicas no Brasil.

Hochman *et al* (2007) observam que, até a década de 1990, a agenda de pesquisa sobre o Estado e as políticas públicas no Brasil conferia papel central para as características institucionais de políticas setoriais. A partir desse período, a tendência neo-institucionalista passou a orientar pesquisas focadas nos efeitos das instituições sobre a produção de políticas, e paralelamente, outras abordagens passaram a analisar o potencial destas em transformar a cultura política brasileira e as relações entre Estado e cidadãos. Nesses estudos, as arenas decisórias, suas regras e sua capacidade de afetar as estratégias e a força relativa dos atores sociais, inclusive dos membros do Poder Legislativo, ganharam grande relevância. Mas, os autores reconhecem que, quanto ao Legislativo, “*o papel das idéias permaneceu relativamente subdesenvolvido*” (HOCHMAN *et al*, 2007, p. 15). Por isso, durante a busca por definir o campo e os sujeitos desta pesquisa, foi possível perceber uma lacuna importante, na qual decidimos adentrar: o papel de fenômenos psicossociais no âmbito do Congresso Nacional, especialmente do Senado, casa legislativa com a menor quantidade de estudos.

Devido à minha inserção no mestrado em Saúde Pública, voltei-me para a preocupação com o processo de formulação de políticas de saúde no país, reconhecendo que ele está fortemente relacionado com a construção de nosso sistema de proteção social, desde seus primórdios. Sabemos que o campo da Saúde Pública tem participação fundamental na construção da democracia no Brasil, devido às influências do Movimento Sanitário, que são também influências de idéias e concepções de direitos e cidadania. Os princípios fundamentais do Sistema Único de Saúde (SUS) carregam o tema da cidadania e apontam para direitos sociais mais amplos em todos os setores. Mas, o tempo tem mostrado que a complexidade da arena política, influenciada pelo contexto histórico e conjuntural, tem tornado muito difícil a implantação do projeto universalista da Saúde. Por outro lado, a significativa mudança na estrutura de governo em 2003, com a eleição do presidente Lula¹, suscitou expectativas positivas em relação à área social. Depois de quase 20 anos de SUS, como estaria a relação retroativa entre proteção social e políticas de saúde? Seria a saúde uma área tão influente ou

¹ Pela primeira vez na história da democracia brasileira um governo de esquerda assumiu a presidência do país, com amplo apoio social.

vocalizada pelos Senadores durante esse *novo* governo? Seria este de fato um novo perfil de governo em relação à atuação do Legislativo e em relação às políticas sociais e às políticas de saúde? Apesar de não ser o objetivo desta pesquisa esgotar as respostas para essas questões, elas foram fundamentais para a definição final dos objetivos.

Assim o desenvolvimento do projeto da pesquisa atravessou três etapas principais. Num primeiro momento, através do arcabouço da Teoria das Representações Sociais, desenvolvemos a pretensão de superar o foco nas regras institucionais, e desvendar um pouco da *alma* da construção das políticas sociais e da cidadania no Brasil, o que significou fazer um estudo que destacasse o papel da cultura política e do discurso na esfera pública brasileira. Na segunda etapa, percebemos a escassez de estudos psicossociológicos sobre os processos políticos no âmbito do Congresso Nacional, especialmente no Senado Federal, e decidimos adentrar nesse campo. E finalmente, o interesse pelo desenvolvimento da Saúde Pública e suas relações com a proteção social no país, principalmente na conjuntura recente do governo Lula, terminou por definir o objetivo da pesquisa. A reformulação das questões básicas resultou, assim, no objeto central desta dissertação: a representação social de cidadania, de Senadores brasileiros, no debate sobre políticas sociais durante o primeiro mandato do Presidente Lula.

O passo seguinte foi a escolha do percurso metodológico. Era necessário o uso de dados consistentes, em quantidade e representatividade, mas que pudessem ser acumulados ao longo de um curto período de tempo (dentro dos limites de um mestrado acadêmico). Decidimos, então, utilizar o material discursivo dos Senadores, disponível no banco de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON). Através dessa ferramenta pudemos filtrar os discursos dos Senadores, de acordo com o período (2003-2006) e o tema da pesquisa (cidadania e política social). Para o tratamento dos dados também era necessário um método que agilizasse o processamento da grande quantidade de material discursivo, mas que favorecesse uma análise qualitativa. O método ALCESTE mostrou-se interessante por fazer uma análise estatística dos léxicos com o fim de alimentar uma análise qualitativa dos temas principais que aparecem nos discursos.

Assim, esta dissertação divide-se em seis capítulos, além da introdução, das referências bibliográficas e dos anexos. No capítulo 2 discutimos a

fundamentação teórica da pesquisa, na qual argumenta-se que é possível estudar a *vida* das políticas públicas com a Teoria das Representações Sociais. Nele, abordam-se as relações desta teoria com a perspectiva sociológica de Weber e outros autores que contribuíram para seu desenvolvimento. Também resgatamos análises mais recentes que relacionam, direta ou indiretamente, os conceitos de esfera pública, discurso e representações sociais.

No capítulo 3 analisamos o contexto histórico e conjuntural do desenvolvimento do sistema de proteção social no Brasil, do sistema político e da cultura política, nos quais emergiram diferentes concepções de cidadania e foram delimitados os limites e possibilidades de atuação dos Senadores brasileiros.

No capítulo 4, abordamos a metodologia, onde discutimos a peculiaridade do material utilizado, sob a perspectiva da Teoria das Representações Sociais sobre a linguagem e a comunicação. Além disso, descrevemos os perfis de nossos sujeitos, com base nas variáveis que escolhemos para orientar a análise. Neste capítulo também explicamos o funcionamento do método ALCESTE, ressaltando as informações que ajudarão o leitor a entender a descrição e discussão dos resultados.

No capítulo 5, expomos os resultados em relação aos perfis dos sujeitos e principalmente em relação ao processamento do ALCESTE. Nele introduzimos uma discussão, com algumas observações que relacionam o contexto da pesquisa e os dados encontrados.

E finalmente, no capítulo de conclusão, realizamos uma discussão final, onde descrevemos o campo da representação social de cidadania que foi encontrado, relacionando-o com aspectos do contexto histórico e conjuntural.

II – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Há vida na política: representações sociais e discurso na esfera pública

Ao ler diferentes textos sobre políticas públicas, uma idéia simples, mas instigante, destacou-se em alguns (LINDBLOM & WOODHOUSE, 1984; DRAIBE, 2001; VIANNA, 2002; HOCHMAN *et al*, 2007), e contribuiu para embasar a discussão teórica que é feita ao longo deste capítulo. Trata-se da idéia de que a pesquisa no campo da política também inclui a análise da “vida” que há neste campo. Denomino de “vida” os valores, as idéias, interesses e perspectivas das pessoas envolvidas nas decisões, implementações e usufruto das políticas públicas, que ultrapassa as regras institucionais e os desenhos oficiais, apesar de ser também condicionada por eles. A seguinte consideração de Draibe (2001) ilustra nosso argumento:

As políticas e os programas também têm, em contrapartida, carne e osso, melhor, têm corpo e alma. São decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas às pessoas ou ao seu *habitat*, são gerenciadas e implementadas por pessoas. Ora, as pessoas ou os grupos de pessoas que animam as políticas, fazem-no segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas, que não são consensuais, nem muito menos unânimes, como sabemos. (p. 26)

Sabemos, porém, que a “vida” envolvida nas políticas é feita por uma quantidade e complexidade de elementos que ultrapassam o potencial de uma pesquisa, mas que podem ser explorados com a ajuda de teorias e metodologias das Ciências Humanas e Sociais. Assim, toda pesquisa que pretende debruçar-se sobre ela requer necessariamente uma perspectiva teórica consistente, que informe os elementos sob enfoque sem abrir mão de uma visão abrangente. Para esta pesquisa, optamos por desenvolver o conceito de representações sociais, que se insere no campo da Psicossociologia² (MAISONNEUVE, 1977), e suas relações com o conceito de esfera pública e as especificidades do discurso político. Por

² A Psicossociologia é um campo de pesquisa que pretende ser específico, mas não autônomo, por se alimentar de conceitos da Psicologia e das Ciências Sociais. A interação é seu foco central: a interação entre os processos sociais e psíquicos, e entre as experiências subjetivas e as percepções objetivas, no nível das condutas, dos agentes, e dos grupos (MAISONNEUVE, 1977).

isso, neste capítulo, exploraremos o arcabouço teórico da Teoria das Representações Sociais (TRS) de Serge Moscovici, incluindo alguns autores clássicos dos quais ela é tributária, para em seguida avançar na discussão com os outros conceitos.

Alguns dos autores clássicos que mais influenciaram a formulação da TRS foram Max Weber (1904/2000) e Émile Durkheim (1953/1974). Quanto a Durkheim, Moscovici afirma que deve a seu conceito de representações coletivas³ a formulação do conceito de representações sociais. É, sem dúvidas, um autor fundamental na construção dessa teoria, tanto pela herança declarada quanto pelo corte de diferenciação que permitiu o desenvolvimento mais aprofundado da TRS. Mas, nesta pesquisa, optamos por focalizar as influências de Weber, que também foram admitidas pelo autor⁴. Podemos dizer que sua contribuição mais importante foi a valorização dos sentidos que motivam as ações sociais, e suas considerações sobre a formação da sociedade moderna. Alguns dos conceitos que desenvolveu foram incorporados por vários ramos da Ciência Política, do Direito e da Sociologia. Sua metodologia confere autonomia relativa ao indivíduo e coloca as bases para o surgimento do Interacionismo Simbólico, a Etnometodologia e a Fenomenologia (GOULART, 1992). Seus conceitos de ação social, relações sociais e racionalização são interessantes para compreendermos a visão de Moscovici sobre as relações entre sujeito e sociedade, e para entendermos as funções das representações sociais.

Para Weber (1904/2000), compreender as conexões de sentidos significa entender o que motiva as ações dos indivíduos. Nem toda ação é social, mas toda ação social é motivada por sentidos e por interesses que perpassam o reconhecimento da alteridade. Assim, o indivíduo age socialmente quando está motivado pelo que espera do comportamento do outro. Por trás dos interesses que reúnem as pessoas, existem valores que são compartilhados e que caracterizam o grupo. Quanto à noção de representação, Weber não desenvolveu nenhum conceito específico, mas reconheceu que a vigência de uma norma ou ordem, que

³ Representações coletivas podem ser definidas como representações compartilhadas em determinada sociedade de forma homogênea, pelas quais os indivíduos são constrangidos a manter-se sob a coesão social (JOVCHELOVITCH, 2008).

⁴ Abordamos brevemente a Sociologia Compreensiva de Weber neste capítulo, apesar de haver outros autores clássicos que influenciaram a Moscovici no desenvolvimento de sua teoria, porque Max Weber é, dentre suas bases teóricas, o que tem mais pertinência ao campo das Ciências Políticas e da Sociologia, com os quais pretendemos dialogar mais diretamente.

não é necessariamente oficial ou jurídica, ocorre quando há a representação desta vigência. Ou seja, uma ordem pode ser representada materialmente por instituições e leis, e só mantém vigência efetivamente se os indivíduos agem orientados pelos sentidos desta. Assim, a representação material deve ter correspondência nos sentidos, ou seja, em representações subjetivas. Nesta argumentação sobre as ordens, Weber traça uma linha firme entre representação, sentidos e ação.

Outra contribuição não menos importante de Weber foi a constatação do “desencantamento do mundo”, e sua tentativa de compreender as mudanças sociais decorrentes, em sua época (MOSCOVICI, 1990; JOVCHELOVITCH, 2008). Assim, ele buscou entender o embate entre tradição e inovação em praticamente toda sua obra, instigado pela influência de uma minoria protestante sobre uma nova forma de organização social, pela crescente valorização da Ciência e o desencantamento da sociedade ocidental com as crenças tradicionais (MOSCOVICI, 1990). Ele cunhou o conceito de racionalização que é especialmente ligado às reflexões de Moscovici. A racionalização é um fenômeno moderno, ligado à ética protestante e ao capitalismo, que se inicia na indústria e no comércio, e penetra, em seguida, em todos os domínios da vida (MOSCOVICI, 1990). Ela torna “*deliqüescente a visão mágica do mundo, herdada do passado*” (MOSCOVICI, 1990, p. 147). Ela promoveu o surgimento de um homem menos submisso às autoridades religiosas e às explicações mitológicas, ao mesmo tempo em que o prendeu na espiritualização do capital e no individualismo.

Essas observações sobre as transformações da sociedade capitalista permitiram que Weber destacasse o papel central das idéias para as inovações, e recolocasse o problema da coesão social sobre novas bases. O sujeito da teoria social de Weber tem a qualidade de criador e não apenas de matéria moldada pela coerção, ele é o motor da sociedade moderna, alimentada por idéias racionalistas e mantida pelas práticas da burocracia e da dominação legítima legal⁵ (encarnadas no Estado). Os temas da inovação, da importância do indivíduo, e das transformações que as minorias ativas são capazes de impor na esfera pública foram as principais fontes de inspiração de Moscovici na Sociologia de Weber, e

⁵ A burocracia para Weber é típica das sociedades modernas capitalistas, inerente ao funcionamento do Estado e necessária para a dominação legítima legal. Para ele, a burocracia é inevitável devido à sua ligação com o padrão de sociabilidade característico da modernidade.

o que o permitiu superar o conceito de representações coletivas de Durkheim (JOVCHELOVITCH, 2008). Assim, Moscovici formulou uma teoria que considera o fenômeno de representações sociais contemporâneo à penetração do conhecimento científico no senso comum e à multiplicação de pólos de poder, ou seja, o deslocamento das fontes de saber social para vários pólos. O esforço para se compreender o mundo, através de uma dimensão racional e uma dimensão prática é no que consiste basicamente a atividade representacional.

Assim, a TRS amplia o que Weber chamou de sentido social, e conseqüentemente amplia a noção de relações sociais. As representações sociais são hipóteses explicativas sobre objetos socialmente relevantes, e podem ser entendidas como conexões de sentidos, que possuem uma dinâmica própria de constituição, permanência e mudança, que exigem certo tipo de funcionamento cognitivo, e por outro lado são fundamentais na formação e manutenção do coletivo (MOSCOVICI, 2003).

Nem toda conexão de sentidos pode ser chamada de representação social, há outras formas de racionalidade e pensamento, como a ciência, a opinião, o mito e a ideologia, que convivem num mesmo grupo social, e podem ser utilizadas pelo mesmo sujeito em diferentes situações⁶. Portanto, as representações sociais são próprias das sociedades complexas, multifacéticas, na era da informação e da velocidade das comunicações (ARRUDA, 2003), onde o tradicional e o novo se encontram para dar conta de novos objetos sociais. Elas estão sempre inseridas na tríade: sujeito (grupo) – representação – objeto⁷, e por isso são formadas em processos intersubjetivos, que envolvem afetos e meios de comunicação.

Para entender melhor a base epistemológica da TRS, também podemos recorrer a Berger e LUCKMANN (1966/1997), que fazem parte do movimento construtivista da Sociologia, numa vertente que privilegia o percurso das interações às estruturas sociais (CORCUFF, 2001). Ou seja, entende-se que as estruturas sociais são construídas e mantidas a partir das interações dos sujeitos. As trocas no dia-dia perpetuam e modificam as estruturas sociais, pelo uso do conhecimento compartilhado sobre elas. Esse conhecimento é construído por

⁶ A co-existência e o uso de diferentes racionalidades é chamado de “polifasia cognitiva” (JOVCHELOVITCH, 2001), conceito básico da epistemologia da TRS.

⁷ A transformação de conceitos e idéias em objetos é uma das etapas de formação das representações sociais, denominada objetivação (Moscovici, 1978). Este é um processo complexo de materialização dos conteúdos da representação em imagens e símbolos, que chegam ao ponto da naturalização, ou seja, quando os sujeitos já não questionam sobre a existência de tal objeto.

diferentes relações sociais institucionalizadas, das quais são legitimadas formas de pensar, perceber e viver. Assim, a sociedade é realidade objetiva que se impõe às pessoas, mas ao mesmo tempo é realidade subjetiva porque é interiorizada pelos sujeitos no processo de socialização. Essa interiorização não é uma apreensão simples, mas é criativa, produtora de sentidos nas interações face a face (BERGER & LUCKMANN, 1966/1997).

A criatividade do sujeito cognoscente é um dos eixos epistemológicos da TRS (ARRUDA, 2003). Portanto, as representações sociais não se equivalem ao postulado representacional criticado por Francisco Varela (1998)⁸, pois não são cópias fiéis da realidade, incorporadas mentalmente por cada sujeito. O sujeito é ativo, faz escolhas, combina as imagens trazidas pelas representações sociais, e recorre a estas para compreender as situações que o desperta, para tomar atitudes ou emitir opiniões (MOSCOVICI, 2003). O que ocorre é a dialética constante da co-construção dos objetos, das representações e dos sujeitos.

Quando falamos de representações sociais, partimos geralmente de outras premissas. Em primeiro lugar, consideramos que não existe um corte dado entre o universo exterior e o universo do indivíduo (ou do grupo), que o sujeito e o objeto não são absolutamente heterogêneos em seu campo comum. O objeto está inscrito num contexto ativo, dinâmico, pois que é parcialmente concebido pela pessoa ou a coletividade como prolongamento de seu comportamento e só existe para eles enquanto função dos meios e dos métodos que permitem conhecê-lo (MOSCOVICI, 1978, p. 48)

Portanto, a “vida” em torno dos processos de formulação, execução e avaliação de políticas públicas é extremamente dinâmica, e não é possível estabelecer uma relação de causa unilateral entre regras institucionais e representações sociais. Há uma dupla implicação entre os elementos, de acordo com a complexidade discutida por Edgar Morin (1999)⁹. Nessa complexidade,

⁸ É importante diferenciar o conceito criado por Moscovici do postulado representacional de ramos das Ciências Cognitivas, tendo em vista que este é irreconciliável com a idéia da criatividade da percepção e, portanto, da característica construtivista e dinâmica do conhecimento. Para aprofundamento das afinidades da TRS com as considerações de Francisco Varela, sugerimos a leitura de: SANCOVSCHI, B. Sobre a noção de representação em S. Moscovici e F. Varela. In: *Psicologia & Sociedade*; 19 (2): 7-14, 2007; e o Capítulo 1 de POMBO-DE-BARROS, C. *Desenvolvimento emocional e teoria das representações sociais: diálogo transdisciplinar*. Monografia de Graduação, UFRJ: 2007.

⁹ O paradigma da complexidade é uma proposta de Edgar Morin para a superação das dicotomias clássicas do Positivismo Científico, que substitui relações de causalidade linear pela idéia da retro-

podemos apontar o papel fundamental da comunicação entre os atores sociais e suas diferentes perspectivas, inseridos na esfera pública de cada comunidade. Assim, depois de lançadas as bases epistemológicas e metodológicas da TRS, podemos avançar sobre as relações entre representações sociais, esfera pública e discurso político.

Esfera pública pode ser definida como um espaço necessário em uma comunidade, cuja principal função é produzir visibilidade a questões de interesse comum e permitir a solução de conflitos entre diferentes perspectivas (JOVCHELOVITCH, 2008). “*A esfera pública transcende cada local individual privado e emerge como o espaço que as pessoas têm em comum*” (JOVCHELOVITCH, 2008, P. 149). Porém há diferentes tipos de esferas públicas, dependendo da comunidade na qual estão inseridas. Essas diferenças têm a ver com as identidades sociais e as relações de poder que se estabelecem historicamente, assim como com as regras e instrumentos de fala que são institucionalizados. Quem pode ser visto e o que pode ser falado nos espaços públicos de uma comunidade é regulado pelo conhecimento social institucionalizado. Esse conhecimento, que inclui a produção e veiculação de representações sociais, pode ser expresso nas leis e ordens oficiais, mas também é manifesto nas relações face a face.

Também há um outro ângulo da relação entre representações sociais e esfera pública, que se refere às implicações das transformações nas estruturas sociais. Pois, se as representações têm uma forma de constituição típica das sociedades modernas cada vez mais complexas, também estão estreitamente relacionadas às mudanças mais recentes nas esferas públicas dos países. Essas mudanças dizem respeito, principalmente, à acentuação do individualismo, à globalização e à instabilidade das identidades territoriais. Bauman (1999) nos fala de um fenômeno paradoxal de consciência global e radicalização da consciência local, devido às dificuldades em se conciliar diferenças regionais e culturais aproximadas pela globalização. Coloca-se a necessidade de reafirmar os elementos que unem e definem os sujeitos em sociedade. Assim, novos grupos minoritários emergem com potência renovada, enquanto se aviva o debate sobre a

alimentação entre os elementos estudados. O campo da Psicossociologia e a TRS se utilizam dessa visão, e apostam na interlocução de disciplinas científicas diferentes (transdisciplinaridade), para a compreensão de fenômenos intersubjetivos.

representatividade e as funções do Estado Nacional. De acordo com Jovchelovitch (2000), essas transformações afetam as diferenças entre espaço público e privado e produzem a emergência da esfera pública como objeto a ser socialmente representado. A função básica das representações sociais em dar conta de novos objetos, a partir da ancoragem¹⁰ em idéias estabelecidas, é cada vez mais pertinente.

As representações sociais são forjadas por atores sociais para lidar com a diversidade e a mobilidade de um mundo que, ainda que pertença a todos nós, coletivamente nos transcende. Elas são um espaço potencial¹¹ de fabricação comum, onde cada um vai além das dimensões de sua própria individualidade para entrar noutra dimensão, fundamentalmente relacionada à primeira: a dimensão da esfera pública. (JOVCHELOVITCH, 2000, P. 81)

Para se compreender os mecanismos de transformação dos sentidos e o encontro de diferentes perspectivas na esfera pública, deve-se levar em consideração os processos de comunicação implicados. Eles também têm função primordial na formação das representações sociais (ARRUDA, 2003). O ato comunicativo é fundamental para o estabelecimento das estruturas da esfera pública. É através dele que ela pode ser “objetificada” em histórias, monumentos, narrativas, etc. Também é pelo ato comunicativo que as diferentes perspectivas se encontram e os interesses públicos podem ser visualizados (JOVCHELOVITCH, 2008). Podemos dizer que diversas formas de comunicação exercem influência sobre esse processo, desde os diálogos face a face, passando pela imprensa, até os discursos políticos emitidos no Parlamento.

Destacamos, primeiramente, o papel da mídia, que, de acordo com Silva (2007), pode ser identificado em dois movimentos de agendamento (agenda-setting)¹²: um que vai do emissor midiático ou corporativo para as massas, e outro

¹⁰ A ancoragem é um conceito de Moscovici (1978) para definir uma das etapas de formação das representações sociais, que consiste na familiarização de novos conteúdos a partir do universo conceitual já estabelecido.

¹¹ Espaço potencial é um conceito cunhado por Donald Winnicott que designa um espaço experimentado psicologicamente entre a realidade objetiva e subjetiva, que resulta numa espécie de confiança interna para expressar-se ao manipular objetos do espaço coletivo (WINNICOTT, 1990).

¹² O autor define agenda-setting como a capacidade dos veículos de comunicação de massa em pautar para a sociedade os temas para debate e de boa parte das interações do dia-dia (SILVA, 2007).

que vai à direção contrária, das pautas que a sociedade pressiona para inserir na mídia. Sobre o primeiro movimento, Moscovici (1990) salienta que a mídia penetra em cada espaço privado para trazê-lo a uma massa, deslocando a experiência pública para uma multidão imaterial, dispersa e doméstica.

Por outro lado, Jovchelovitch (2008) lembra que o nascimento de uma imprensa independente e a reflexão crítica alimentada por movimentos culturais foram alguns dos principais fatores que contribuíram para a formação da esfera pública moderna. Tais fatores promoveram um paradigma para a relação entre Estado e sociedade pautado pela prestação de contas e pelo diálogo argumentativo (ou discurso racional)¹³. “*Neste contexto, o desenvolvimento e transformação dos meios de comunicação se tornaram um elemento-chave na consolidação da esfera pública*” (JOVCHELOVITCH, 2008, P. 154).

O diálogo argumentativo passou a ser procedimento central da esfera pública, pautado pelos seguintes ideais: o debate em espaços públicos deve ser aberto e acessível a todos, as questões devem ser sempre de interesse público e nunca de interesse privado, não se deve fazer diferenciação de status, e os participantes devem decidir como pares. Este modelo serviu para caracterizar a esfera pública moderna liberal como espaço para emprego de argumentos racionais, dos quais se conformaria a opinião pública, ou seja, o consenso. (JOVCHELOVITCH, 2008). Apesar deste modelo não ser plenamente visualizado na prática, é interessante ressaltar que a institucionalização dos Estados Nacionais democráticos passa também pela busca de tais ideais. Assim, uma das peculiaridades da relação entre esfera pública e comunicação é ter um forte elemento de idealização das relações sociais em uma comunidade, confrontada pelos conflitos de poder que ela carrega.

Spink (2004) chama de práticas discursivas todo e qualquer ato comunicativo, e assinala que num discurso diversas vozes estão presentes, ou seja, diferentes interlocutores são presentificados. Por isso, as relações de poder institucionalizadas historicamente se expressam na linguagem. No debate público, é possível observar as formas ideais de negociação (pautadas pelo discurso racional) misturadas à manifestação de interesses privados, vozes que expressam demandas das minorias articuladas aos meios de comunicação de massa, enfim,

¹³ Jovchelovitch recorre à teoria de Habermas sobre a constituição do Estado burgês para fazer essas considerações.

contradições que expressam as peculiaridades da esfera pública de determinada comunidade. Numa democracia é de se esperar que mecanismos institucionais dêem acesso a todas as diferentes vozes da sociedade, porém, na prática, os grupos de interesse com mais poder econômico têm maior capacidade de agregar suas demandas e alimentar as agendas (LINDBLOM & WOODHOUSE, 1984).

Lindblom e Woodhouse (1984) observam que, tendo em vista a diversidade e conflitos de interesses individuais, esses grupos de interesse, com o aproveitamento da mídia de massa, contribuem fortemente para a estruturação dos conflitos. Sua relação com as comissões legislativas e com os funcionários da burocracia estatal, feitas pelos chamados *lobbies*, também promove a preponderância de determinados temas nos espaços públicos em detrimento de outros que não possuem a representação de algum grupo forte e organizado. Lindblom e Woodhouse (1984) afirmam que há fortes indícios de que as comunicações de *lobbies* a membros do Congresso americano alimentam significativamente seus valores e suas condutas em relação a determinadas políticas, o que é um exemplo do que pode acontecer também em outros países democráticos.

Assim, podemos deduzir duas características importantes do discurso político: o esforço por se conduzir pelos ideais do discurso racional e se adequar às formalidades das instituições, e a forte presença de interesses de grupos organizados, que expressam as diferenças e desigualdades na esfera pública de uma comunidade. As representações sociais veiculadas por tais discursos manifestam, assim, conexões de sentidos dispersos em toda a comunidade, influenciadas fortemente por grupos de interesses organizados, mas entranhadas nos meios de comunicação de massa e nas conversas do dia-dia. As representações sociais estão engajadas nessa complexidade, contribuindo para conformação da esfera pública e sendo alimentadas por ela.

Podemos deduzir que representações sobre cidadania e sobre outros objetos relevantes aos processos políticos, exercem papel-chave para a manutenção de determinadas características da esfera pública no Brasil, e ao mesmo tempo são retro-alimentadas por elas. O estudo de Flávio Goulart (1992) identifica a função de estudos de representações sociais para a compreensão dos paradoxos que ligam os movimentos sociais, suas demandas e o Estado Brasileiro. Segundo este autor, a análise das representações de cidadania desses grupos pode

contribuir para o entendimento da identidade dos movimentos, como suas demandas são formadas e verbalizadas, e a forma que o Estado os encara.

Alguns estudos de representações sociais já têm se aproximado desta temática, focalizando objetos ligados aos processos políticos. O estudo de Jovchelovitch sobre as representações da esfera pública no Brasil concluiu a indicação de um conjunto de representações que definem o espaço público como *“terra de ninguém, um espaço sem lei, sem laço social, onde tudo é possível e tudo é permitido”* (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 103). Tal conjunto resulta num sentimento de ameaça entre os eleitores que participaram da pesquisa, que temem a sobreposição do individualismo à coletividade e à identidade pessoal, e por isso evocam a solidariedade dos laços familiares e pessoais como recurso no dia-dia para lidar, inclusive, com questões do direito e dos deveres de cidadania. Os parlamentares que também participaram expressam uma representação que enfatiza um caráter fraco e corrompido do povo brasileiro e dos próprios políticos, separando-os e refletindo-os mutuamente. A autora concluiu que o caráter híbrido do ser brasileiro é o núcleo central dessas representações, pois é nele que reside a fonte da corrupção e ameaça da esfera pública.

Arruda (2002) tem se detido na compreensão das representações sociais do Brasil e do “ser brasileiro”, chamando atenção para os contrastes que aparecem fortemente no imaginário sobre o país. Ela afirma que os esforços para se estabelecer uma identidade nacional, desde a independência até meados do século XX, foram perpassados pela natureza como paisagem atemporal e paradisíaca, e pela união simbólica das raças, encobrendo assim os conflitos sociais presentes, como a escravidão. Um estudo supervisionado por ela sobre as representações sociais relacionadas às eleições presidenciais de 2002 com estudantes de Ciências Humanas revelou ambigüidade, mas expectativa de mudança na realidade social do país, com a eleição do principal candidato de oposição (FERNANDES *et al*, 2003). O processo eleitoral foi representado como positivo, porém encarado com certa desconfiança e desconforto com a obrigatoriedade do voto. A palavra democracia foi uma das mais lembradas pelos grupos pesquisados, enfatizando a importância da liberdade de escolha. A palavra cidadania aparece associada ao desejo de melhoria na qualidade de vida. É interessante observar que, a imagem paradisíaca do Brasil entra em contraste com a presença da pobreza e da corrupção nos discursos, mas contribui para a manutenção de uma esperança para

a população no futuro. Isso mostra que as desigualdades sociais têm grande relevância quando o tema “Brasil”, “brasileiro” ou “democracia” são evocados.

Cidadania, no campo da saúde, foi o objeto de pesquisa de Veloso (2006), em outro estudo de representações sociais. Ela encontrou duas dimensões, uma normativa e outra valorativa, que se articulam. A dimensão valorativa da cidadania é composta por virtudes pessoais ligadas ao bom relacionamento com os outros, pela solidariedade e responsabilidade. A dimensão normativa traz a marca da informação, conhecimento dos direitos e das leis. Ela também encontrou uma característica de “naturalização” da cidadania, como se esta nascesse com cada brasileiro e dissesse sobre o caráter de cada indivíduo. A saúde é representada como bem-estar físico, mas ligada a fatores sociais, como acesso à alimentação, educação, e renda. Ela se relaciona com a cidadania pela capacidade do corpo ser ativo em seu meio social, para que o sujeito estabeleça relações de solidariedade, trabalhe e seja útil.

Podemos afirmar que o desenvolvimento recente, no Brasil, da temática sobre esfera pública, política e cidadania, em pesquisas de representações sociais, sustenta o argumento de que esta teoria se articula muito bem com análises sobre a “vida” dos processos políticos. O papel dos políticos que representam a população nas decisões e formulações de políticas públicas é um tema relativamente novo dentro desse espaço de pesquisas. Porém, acreditamos que o foco no conhecimento produzido e utilizado por esses atores na esfera pública pode contribuir muito para a compreensão das peculiaridades e das transformações nas instituições políticas do Brasil.

Tendo em vista as transformações nas estruturas das esferas públicas, nos países afetados pela globalização e o individualismo, parece promissor o uso de um arcabouço teórico que incorpore a complexidade e a dinâmica das idéias e das relações sociais. Na atualidade, não se trata mais da racionalidade e da ética capitalista se entranhando nas relações, mas da transformação dos sentidos que as mantém e confrontam, e como estes afetam a formulação e implementação de políticas públicas sociais. É de se pressupor que as representações sociais ligadas à esfera pública estão em processo de mudança, ancoradas nas idéias modernas de direitos civis, políticos e sociais, e os princípios de igualdade e liberdade, mas incorporando novas referências de identidade social e territorial.

III – O CONTEXTO

Neste capítulo exploraremos o contexto social no qual se deu esta pesquisa. Ele se constitui fundamentalmente de algumas características da esfera pública no Brasil, especificamente das instituições legislativas e do histórico da cidadania e das políticas sociais no país. Além disso, tendo em vista a influência da mídia nos discursos e na dinâmica das representações sociais, iniciamos com uma breve discussão sobre a imagem do Congresso Nacional transmitida por ela. Assim, pretendemos visualizar o contexto social, no qual se inserem os Senadores, e onde se estabelecem as relações de troca e comunicação das representações sociais de cidadania ligadas à área de políticas sociais.

Sobre a necessidade de se abordar o contexto social em um estudo psicossocial, Jovchelovitch afirma que:

Contudo, contextos sociais e políticos são mais do que abstrações ou variáveis adicionais em um programa de pesquisa psicossocial. Na verdade, a compreensão do que dá forma a um contexto social, o que torna um contexto diferente do outro e como estas diferenças produzem variação em fenômenos psicossociais é central para uma psicologia social substantiva. (JOVCHELOVITCH, 2008, P. 128-129)

Para a análise desse contexto, utilizaremos textos das Ciências Políticas e Sociais e da área da Saúde Pública, que abordam estudos sobre as regras institucionais, suas implicações e limites para o desenvolvimento de políticas públicas sociais e para a atuação dos atores envolvidos. A maior parte do que tem sido publicado sobre nosso sistema político tem uma tonalidade de avaliação e auto-reflexão, configurando tentativas de acompanhar a consolidação de nossa democracia, o que pode ser aproveitado para refletirmos sobre o estado atual da cidadania social no país. Ressalte-se a carência de estudos sobre o Senado Federal e o predomínio de análises sobre a relação entre os poderes focados na Câmara dos Deputados ou nas Assembléias Legislativas, por isso, a idéia é traçar um panorama abrangente para levantar as conexões com os sujeitos e o objeto de nossa pesquisa.

Assim, este capítulo divide-se em: uma parte sobre o Congresso Nacional na mídia, uma discussão mais aprofundada sobre o sistema político brasileiro e as

condições de atuação dos parlamentares, e uma discussão final sobre as bases históricas e a conjuntura recente da cidadania e das políticas sociais no Brasil.

O Congresso Nacional na Mídia

Podemos dizer que a visão geral sobre o funcionamento de nossa democracia é fortemente marcada pela desconfiança nos representantes políticos e por críticas às regras que favoreceriam a má conduta desses cidadãos. As críticas ao Poder Legislativo passam pela corrupção e pelo uso inapropriado do poder pelos parlamentares para benefício próprio. Também há críticas sobre a preponderância do Poder Executivo, a incoerência dos partidos políticos e a instabilidade das regras institucionais, fatores que dificultariam o envolvimento da população nos processos políticos. Mas, também há avaliações positivas sobre o amadurecimento das instituições democráticas.

Esse fato está registrado em diferentes estudos, em pesquisas de opinião e em publicações da mídia. As publicações da mídia são especialmente importantes, porque, como observado por Silva (2007), a imprensa é um canal com entradas e saídas para a construção de agendas na esfera pública. Ela alimenta as massas com informações e tendências temáticas no debate público, e tem influência significativa nas ações dos políticos, que precisam utilizá-la como meio de comunicação com seu eleitorado.

A transmissão das representações sociais se dá através da comunicação interpessoal, institucional ou midiática (JODELET, 2001). A mídia transforma e define a circulação de bens simbólicos na sociedade contemporânea (JOVCHELOVITCH, 2000). Por isso, apesar de este não ser um estudo com enfoque na produção jornalística, é importante destacar a imagem que esta veicula de nosso sistema político e que influencia os atores políticos na produção de seus discursos. A dinâmica da democracia exige que a atividade de um Senador esteja atenta às demandas e opiniões de seus eleitores, e a mídia, no Brasil, é um veículo para este fim, com alta legitimidade social. Ou seja, a “opinião pública” é muitas vezes encarada como aquilo que está sendo produzido pela mídia jornalística. Azevedo e Chaia (2008) lembram que estamos na era da “democracia de público”, definida pela:

centralidade da mídia, pela tendência à individualização e personalização da política (em detrimento das estratégias partidárias e dos princípios programáticos), pelo crescimento de um eleitorado sem vínculo ou fidelidade partidária e pela volatilidade do voto (p. 174).

A pesquisa de Alessandra Aldé corrobora esta idéia, concluindo que a interação da maioria das pessoas com o mundo da política é predominantemente discursiva, pela valorização do consumo da informação, em diferentes níveis e meios jornalísticos (ALDÉ, 2004). Jovchelovitch (2000) lembra que *“a mídia é ela mesma um ator chave no exercício do poder, especialmente (...) onde a ausência de uma esfera pública forte impede o escrutínio dos interesses privados que dirigem a indústria de comunicações”* (p. 91).

No Brasil, a mídia jornalística, em especial, contribui para a formação de uma imagem negativa do Congresso Nacional, como mostra o estudo de Azevedo e Chaia (2008). Sua cobertura sobre a política tem como característica principal o foco no Poder Executivo (Presidência e Ministérios). Em relação ao Legislativo, o foco é predominante nas condutas dos parlamentares, deixando em segundo plano a instituição (AZEVEDO & CHAIA, 2008). A pesquisa desses autores constatou que os editoriais dos jornais analisados expressaram fortes críticas sobre o fisiologismo, o absenteísmo, a infidelidade partidária, o troca-troca de legendas e certos comportamentos dos parlamentares considerados reprováveis. Os pesquisadores salientam que esta visão negativa é devido à maior preocupação dos jornais com o desempenho individual dos políticos do que com o funcionamento adequado da instituição.

Esta constatação pode ser relacionada ao que Jovchelovitch (2000) chamou de “personificação da esfera pública”, pois ela identificou em sua pesquisa sobre as representações sociais da esfera pública, na mídia e entre parlamentares e cidadãos, que a identidade de um “eu brasileiro” ambivalente e corrompido é evocada para explicar os problemas públicos do país. Ela encontrou, especialmente, nas reportagens que analisou, uma imagem da população como *“maleável e incapaz de assumir responsabilidade por suas próprias ações”* (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 98), enquanto a vida política é representada *“como um exercício a serviço de interesses próprios, distante da maioria da população”* (p. 99).

Apesar de reforçar uma imagem negativa do eleitor e do político, a imprensa, de maneira geral, abre espaço para avaliação e novas interpretações da realidade do país pelos cidadãos, quando traz à tona os fatos e personagens do campo da política. Portanto ela torna a relação do parlamentar com sua audiência mais complexa. Podemos dizer que, o auditório dos Senadores é a mídia, os eleitores, os demais parlamentares e políticos, e também o próprio governo. A peculiaridade da mídia no Brasil é não ser apenas mais um auditório, mas um canal para todo o público-alvo dos parlamentares, com potencial de chegar a atores aparentemente esquecidos do debate político. Assim, ela pode promover a aproximação de grupos minoritários com a agenda política do Senado, como pode ser observado no crescimento da temática dos portadores de deficiência nos discursos e eventos desta casa, no período do primeiro governo Lula, influenciado pelo interesse da mídia televisiva e jornalística¹⁴.

A mídia também representa a exposição do parlamentar para o Poder Executivo, servindo como meio de comunicação entre os poderes e os aliados da coalizão. É interessante citar, por exemplo, o acompanhamento de jornais e revistas sobre as eleições da presidência do Senado e da Câmara neste ano de 2009¹⁵, e seu enfoque sobre as relações que o Governo Federal estabeleceu ao longo dos dois últimos mandatos com o Poder Legislativo e com determinados partidos de sua base aliada. As críticas, as previsões, as opiniões, as demandas dos leitores e expectadores expressas podem indicar a popularidade e a força do governo e dos parlamentares, e podem influenciar em suas decisões. Por isso, ao analisar os discursos dos Senadores é necessário lembrar que as idéias emitidas por eles são também direcionadas para muitos atores envolvidos no processo político, incluindo a mídia e os demais receptores que esta possa alcançar.

É importante salientar que as críticas ao sistema político mais encontradas na mídia também estão presentes no meio acadêmico, mas vez ou outra são confrontadas por análises mais otimistas da nossa democracia, que defendem o amadurecimento das instituições. Entre pesquisadores e intelectuais, a demanda por uma reforma política é quase unânime, e um dos pontos mais lembrados é que

¹⁴ Uma discussão mais detida sobre a presença dessa temática nos discursos dos Senadores analisados por esta pesquisa pode ser lida no capítulo Resultados desta dissertação.

¹⁵ Para exemplificar o acompanhamento da mídia jornalística neste caso é interessante ver a reportagem de Cynara Menezes, na revista Carta Capital, Ano XV, nº 532, de Fevereiro de 2009, e a reportagem de Otávio Cabral, na revista Veja, Edição 2099, 11 de Fevereiro de 2009.

a instabilidade de algumas de nossas regras institucionais impõe grande dificuldade para a participação política dos cidadãos (DULCI, 2005). A seguir abordaremos as características básicas formatadas por essas regras e pelas peculiaridades históricas de nosso país.

O Sistema político brasileiro e as condições históricas de atuação dos parlamentares

O sistema político do Brasil é formado por uma combinação peculiar de presidencialismo, federalismo, multipartidarismo e independência dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Além disso, tem uma marca distintiva que é a formação de governos através de grandes coalizões, o que propagou o uso do termo “presidencialismo de coalizão” de Abranches (1988). O objetivo deste tópico é entender essas características básicas de nosso sistema político e levantar as implicações sobre o funcionamento do Senado Federal, especialmente quanto à área social. Ao longo do texto, enfatizamos algumas questões referentes à política social e à Saúde Pública. Assim, o capítulo contribuirá para a compreensão das condições históricas e conjunturais de produção dos discursos analisados por esta pesquisa.

O federalismo é a característica mais importante para a compreensão das relações que os Senadores brasileiros estabelecem com seus estados, com o governo federal e a promoção de políticas sociais. Esta é uma característica antiga do sistema político brasileiro, fruto das principais demandas das elites republicanas no século XIX, e teve repercussões definitivas sobre a adoção do presidencialismo no país. De maneira geral, o federalismo representa a tentativa de se conciliar a autonomia dos entes sub-nacionais com a interdependência entre eles, através de um contrato que garante a insolubilidade da soberania nacional, mas uma soberania compartilhada.

Duas condições essenciais para a formação de Estados federalistas, e que estão presentes na história da federação brasileira, são a heterogeneidade (territorial, cultural, política etc.) e a presença de um discurso em defesa da “unidade na diversidade” (ABRUCIO, 2003). Em nosso país, esse discurso foi sustentado inicialmente por interesses particularistas, que minaram a consolidação da democracia e da cidadania, e que ainda desafiam os ideais de um sistema mais

justo e igualitário. Por isso, abordamos os quatro temas principais que perpassam as relações entre federalismo e democracia, segundo Abrucio (2003), sem pretender esgotá-los, mas buscando entender suas especificidades no Brasil. São eles: 1) a participação política por meio de uma dupla identidade, 2) as limitações institucionais ao poder da maioria, 3) mecanismos de controle mútuo e equilíbrio entre os poderes federativos, e 4) a coordenação entre os níveis de governo.

A dupla identidade dos cidadãos em um Estado Federativo refere-se à identificação nacional e territorial, através do valor do voto individual e de prerrogativas de ação e influência regional, que resultam em diferentes formas de consórcio. Estas permitem maior divisão do poder e processos mais longos de decisão e variam consideravelmente entre os países, de acordo com variáveis sociais e culturais (ABRUCIO, 2003). No Brasil, além das profundas desigualdades sociais, as divisões dos entes correspondem às diferenças entre as elites econômicas que antecederam a república, o que se tornou o ponto de partida para a conformação do Estado Federal. A força dos governos estaduais comprometeu o equilíbrio entre autonomia e interdependência, e desafiou o componente de integração da dupla identidade.

Ainda na colonização, sob a monarquia portuguesa, vigorava a promiscuidade de interesses privados e o patrimônio público, o chamado patrimonialismo (CARVALHO, 2004). As províncias, ainda que sem autonomia política, tinham elites econômicas que se misturavam às instituições públicas definidas pela Coroa. Assim nasceram e se fortaleceram os poderes locais, concomitantes a um poder central forte e autoritário. A república brasileira foi criada colada às demandas por autonomia local e descentralização do poder político, principalmente das elites dos estados mais ricos. Por isso, nossa federação foi formada de cima para baixo, dificultando a formação de um projeto nacional mais amplo e impondo limites ao ideal republicano e democratizador do sistema político (ABRUCIO, 2003).

Essa característica de nossa história tem relação com o segundo tema a ser abordado: a necessidade de se impor limites ao poder da maioria. Isso significa que as instituições, num estado federalista, devem abrir espaços para os interesses de grupos diversos e minoritários, mas ao mesmo tempo garantir a governabilidade da nação. No Brasil, as instituições Legislativas se organizam basicamente sobre o bicameralismo, justamente para sustentar a

complementaridade entre os interesses majoritários e minoritários. Há uma câmara dos interesses regionais, o Senado Federal, formado por 3 representantes de cada estado, e outra dos interesses nacionais dos indivíduos, a Câmara dos Deputados, formada pelo princípio da proporcionalidade, dentro do limite de 8 a 70 deputados para cada estado.

Abrucio (2003) sinaliza que, assim como nos EUA, no Brasil as funções do Senado são pouco definidas e se confundem com as da Câmara. Isso produz o risco de o bicameralismo apenas tornar o processo decisório mais demorado, prejudicando assim, a governabilidade. Também há críticas sobre a disparidade alta entre o peso dos votos de estados menos e mais populosos, na Câmara dos Deputados. Isso é chamado de sobre-representação, e pode ocorrer em vários países, propositalmente, para contra-balancear desequilíbrios sociais marcantes. Mas no Brasil, a sobre-representação corre o risco de reforçar a desigualdade ao invés de combatê-la (CARVALHO, 2002). Abrucio (2003) argumenta que a desproporcionalidade da representação ultrapassa o ponto ótimo, colocando o país ao lado da Argentina na posição de maior desproporcionalidade entre os países federativos. Tais mecanismos implicam na impossibilidade de se armar coalizões em escala nacional sem o apoio das oligarquias regionais das periferias.

O terceiro tema liga-se ao anterior, pois se refere à necessidade de mecanismos de controle mútuo e equilíbrio entre os entes, assim como a existência de formas eficientes de coordenação dos níveis de governo. A descentralização é um mecanismo importante, adotado no Brasil, para favorecer o equilíbrio. Para se evitar que ela reforce práticas patrimonialistas e o mandonismo local, é necessário que se faça também a republicanização (ABRUCIO, 2003). Isto significa a necessidade de instituições de controle mútuo e de um comportamento fiscal responsável das autoridades. Porém, como mencionado, o ideal republicano ficou comprometido no Brasil. A falta de mecanismos eficientes de controle e de compromisso com o equilíbrio fiscal da nação promoveu o que Abrucio (2003) chamou de “estadualismo”, ou seja, uma competição predatória entre os governos estaduais e destes com a União, tendo seu auge na “guerra fiscal” da década de 1990.

Loureiro (2001) argumenta que em poucos países os governos estaduais e locais administram uma fatia tão grande das receitas fiscais, como no Brasil, mas ela também identifica que o comportamento dos Senadores no processo de

controle do endividamento público convergiu com os interesses nacionais, em favor da Lei de Responsabilidade Fiscal, durante o governo de FHC. Tal constatação sugere que a força das elites regionais não tem mais tanta facilidade para influenciar as ações no Senado Federal, apesar desta ser a casa representativa dos interesses estaduais. Uma hipótese é de que a crescente complexificação das relações políticas promove movimentos em direção a republicanização. Mas, ainda persiste, como resquícios do “estadualismo”, a pouca definição das responsabilidades dos estados em relação a políticas sociais e relações clientelistas entre parlamentares locais, prefeituras e governadores, com o uso de programas sociais (ABRUCIO, 2003; JOFFRE NETO, 2005).

As iniciativas, desde a redemocratização, para melhorar a coordenação e o equilíbrio de nossa federação tiveram repercussões positivas, mas também levantaram novas e antigas problemáticas. Um dos pontos positivos sobre nosso padrão de relações inter-governamentais é a realização de eleições diretas em todos os níveis de governo, o que trouxe um amadurecimento dos partidos políticos e a ampliação das alternativas políticas para os cidadãos (ABRUCIO, 2003). Mas, é possível perceber, ao longo da história, alterações nas relações de poder entre a União, estados e governos locais, produzidas por tentativas autoritárias de modernização do país, alternadas por períodos de ampliação da democracia (MACHADO *et al*, 2007). No período de ditadura militar, a estrutura de relações entre o poder central e os estados era autoritária e vertical, mas conservando as negociações com as elites regionais, em graus variados. Em contrapartida, foi a partir das brechas ao poder regional, no Legislativo e nos governos estaduais, que o regime militar começou a ruir. As primeiras eleições diretas se deram nos estados, fato que torna nossa experiência de redemocratização quase única (ABRUCIO, 2003; PALERMO, 2000).

Assim, o forte papel das lideranças regionais no processo de redemocratização alimentou também a demanda pela descentralização e municipalização¹⁶. No Brasil, temos cerca de 5.500 municípios, e mais de 25% deles foi criado a partir da nova Constituição de 1988 (IBGE, 2007). Abrucio (2003) considera que o projeto básico de fortalecimento dos governos sub-

¹⁶ Municipalização é o fenômeno de criação de novos municípios que passam a ter legitimidade como entes federativos autônomos e responsabilidades quanto a áreas completas de políticas públicas, mas ao mesmo tempo são integrados a Unidade Federativa maior, ou seja, ao estado do qual é território.

nacionais, em face da redemocratização, produziu a despreocupação com a antiga fragilidade da coordenação federativa. Tal fato afetou as relações inter-governamentais, com a idéia errônea de que municipalização é igual à descentralização, e acelerou o processo de descentralização em algumas áreas de políticas públicas, sem causar o impacto esperado nas desigualdades sociais (ALMEIDA, 1999; ARRETCHÉ, 1997; ARRETCHÉ & MARQUES, 2007).

A guerra fiscal entre os entes sub-nacionais, o endividamento público, e as desigualdades reforçadas pela descentralização, são algumas das conseqüências das relações estabelecidas em nossa federação (ABRUCIO, 2003). A Constituição de 1988 tenta compensar o desequilíbrio, concedendo ao mesmo tempo legitimidade ao federalismo e forte centralidade ao Executivo Federal, atribuindo a ele poderes legislativos amplos. Esse fato complexifica as relações entre os poderes e os entes, mas não evita o clientelismo entre parlamentares, prefeituras e governos estaduais.

Sobre a relação entre federalismo e políticas sociais, Banting e Corbet (2002) levantam a hipótese, presente em outros estudos, de que o federalismo e a descentralização impõem barreiras importantes para a expansão de um Estado Social, devido às possibilidades de veto e complexidade das esferas de negociação intergovernamental. Os autores mostram que, de fato, há uma diferença significativa (para menos) e constante nos gastos públicos na saúde nos países federalistas. Além disso, afirmam que esses países têm tido mais dificuldades em mudar seus padrões de gastos com os sistemas de saúde, ilustrando a hipótese levantada pela literatura de que este tipo de arranjo político impõe barreiras para inovações no campo das políticas públicas sociais. Em relação ao caso brasileiro, Lima (2007) concluiu que a existência de conflitos importantes na ordem federativa, referentes às questões já discutidas neste texto, contribui para que os mecanismos de descentralização de políticas sociais produzam resultados diversos e até contraditórios entre os entes.

Por sua vez, Arretche (2003) contraria as afirmações de que o modelo federalista impõe sérias restrições à implementação da agenda do Governo Federal para a área social. Ela argumenta que no Brasil, o governo obteve êxito em implantar reformas em diferentes áreas, como a Educação e a Saúde, apesar do forte poder de veto dos parlamentares e dos governos locais. Para isso teve que incorporar, ainda que parcialmente, suas demandas e comprometer-se com elas. A

autora concluiu que esse padrão de relação entre os níveis de governo varia de acordo com as arenas decisórias configuradas pelo legado de cada campo da política, e por isso, a categoria “federalismo” é insuficiente para definir o potencial de estabilidade das políticas.

Portanto, as diferenças promovidas pelas instituições federalistas na área social não são estabelecidas a priori, mas dependem de dois elementos fundamentais e complementares: a cidadania social, que implica no compromisso do país com a igualdade de direitos sociais, e o respeito às diferenças culturais e regionais, incluindo as necessidades locais específicas (BANTING & CORBET, 2002). No caso do Brasil, a formação de instituições federalistas sob forte influência de poderes oligárquicos, as resistências para se estabelecer relações equilibradas entre os entes, e a escassez de cidadania social, dificultam a adoção de reformas sociais consistentes que correspondam a um projeto nacional. Essas variáveis impõem pressões significativas aos parlamentares, em especial aos Senadores, que devem representar interesses regionais e ao mesmo tempo buscar a manutenção da soberania nacional. Veremos com a discussão a seguir que, além do federalismo, o “presidencialismo de coalizão” e a preponderância do Poder Executivo influenciam fortemente esses atores políticos e promovem movimentos aparentemente contraditórios.

O presidencialismo foi adotado na primeira constituição republicana brasileira, mas com objeções e críticas de vários cidadãos influentes na política do país, que preferiam o modelo parlamentarista. As propostas para adoção desse modelo voltaram em momentos diferentes de nossa história, mas foram rejeitadas inclusive em plebiscito popular em 1993. A resistência ao parlamentarismo foi devida, num primeiro momento, ao argumento de que ele não se articula bem ao federalismo e a um temor de concentração de poder no monarca. Outros motivos para a adoção do presidencialismo foram: a falta de uma figura de líder forte para conduzir a “modernização” do país no parlamentarismo, e o temor pelo aumento de poder dos parlamentares que têm uma imagem negativa ligada às oligarquias, ao clientelismo e interesses particularistas (CINTRA, 2004).

A diferença entre a formação dos ministérios num sistema parlamentar europeu e no presidencialismo brasileiro é que, no primeiro, a proporcionalidade partidária nos ministérios é definida a priori, enquanto que, no segundo, o presidente tem livre poder de nomear os ministros. No Brasil, a relação entre os

poderes Legislativo e Executivo adquiriram características consociativas semelhantes a de um sistema parlamentarista, mas informalmente (CINTRA, 2004). Elas levaram ao formato habitual de governos por grandes coalizões e foram incorporadas pela Constituição Federal de 1988, especialmente influenciadas pela manutenção da sobre-representação de alguns estados no Congresso (CINTRA, 2004).

Abranches (1988), cunhou o termo “presidencialismo de coalizão” para designar a forma peculiar de nosso sistema, que consiste basicamente na combinação de um “presidencialismo imperial”, no qual os ministérios não são controlados pelo parlamento e o Executivo é praticamente hegemônico, com grandes coalizões, formadas historicamente por dois eixos: regional e partidário. Segundo Abranches (1988), é nessa combinação que reside o dilema institucional brasileiro, e não na regra da representação proporcional, como alguns autores costumam afirmar. O autor afirma que este modelo é herança da combinação da heterogeneidade da população brasileira com a força dos estados ao longo da história política do país.

Por serem formadas com a conjunção de interesses regionais e partidários, as coalizões possuem um grande número de parceiros com diferenças ideológicas e repercutem no sistema partidário e na atuação dos parlamentares. Mas, este arranjo também exige alta capacidade do presidente em manter e coordenar a coalizão a fim de garantir a governabilidade (ABRANCHES, 1988, MORAES, 2001). Portanto, o presidencialismo de coalizão é um sistema instável, de alto risco, que depende quase exclusivamente do desempenho do governo e de seu esforço em respeitar os pontos ideológicos ou programáticos inegociáveis, mantendo o apoio dos partidos e dos representantes regionais (ABRANCHES, 1988).

Passemos a analisar as implicações desse modelo para o Poder Executivo e sua relação com o Legislativo. O fato em que se baseia Abranches (1988) para incluir o “presidencialismo imperial” na combinação que molda nosso presidencialismo é a existência de regras institucionais que garantem fortes poderes administrativos, legislativos e distributivos, se comparada a de outros países Latino Americanos (ABRANCHES, 1988; PALERMO, 2000). A Constituição manteve mecanismos formais advindos da ditadura militar que concedem fortes poderes ao Presidente da República. Além disso, houve um

incremento de recursos políticos e financeiros estratégicos para usar em negociações com os parlamentares. Anteriormente vimos que esta característica pode ser encarada como parte da tentativa de fortalecimento do poder central em relação à influência das oligarquias regionais. Porém, o que se observa é que relações de barganha têm se estabelecido entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, passando pela fidelidade dos líderes partidários e da Mesa, no Congresso Nacional.

Figueiredo (2001) observa que concomitante ao poder de definir a agenda política, o Executivo conta com as regras do Congresso que garantem aos líderes dos partidos amplo controle sobre os processos legislativos. Assim, esses mecanismos facilitam a coordenação da coalizão e aumentam a cooperação dos parlamentares com o Executivo. O interesse de deputados e Senadores em fortalecer as instituições legislativas também é baixo porque, de maneira geral, preferem inserir-se em secretarias e cargos executivos do que obter a própria reeleição, pois a centralidade do Executivo condiciona as carreiras políticas a esse percurso (CINTRA, 2004; PALERMO, 2000).

Portanto, alguns autores observam que a preponderância do Executivo é um fator que favorece a governabilidade em nossa estrutura política atual (FIGUEIREDO, 2001; PALERMO, 2000). Essas análises estão mais preocupadas com o desempenho dos governos na concretização de seus planos, percebendo as formas de negociação entre Executivo e Legislativo inerentes à necessidade de governar. Palermo afirma que não há mais dúvidas de que o Brasil é governável, mas trata-se de entender “*com que estrutura de poder essa governabilidade se vincula*” (2000, p. 21). Ele argumenta que a preponderância do Executivo não significa uma centralidade da pessoa do presidente, pois embora a iniciativa da formulação de políticas esteja nas mãos dele, o núcleo de poder decisório parece estar na coalizão.

Assim, os mecanismos que favorecem a coordenação da coalizão impõem barreiras à influência individual dos parlamentares (FIGUEIREDO, 2001). Isso pode ser articulado à conclusão de Amorin Neto e Santos (2003) em relação à atuação de deputados no Congresso Nacional. Eles afirmam que o “paroquialismo” dos deputados não se reflete com frequência nas leis que aprovam e formulam, pois elas expressam conteúdo abrangente, ligadas a questões nacionais. Há barreiras institucionais importantes que induzem os

deputados a concentrar suas atividades legislativas em questões tópicas de política social de abrangência nacional.

Na área da Saúde Pública, Machado *et al* (2007) reconhecem que a participação do Legislativo na trajetória da política no Brasil foi fundamental no período de formulação do SUS, como articulador e promotor no interior do Estado das demandas e do debate em saúde. Mas, o difícil processo de implantação do SUS revelou uma ação fragmentada do Legislativo, com um movimento de atendimento a demandas específicas de determinados grupos, que se traduzem em leis pontuais (MACHADO *et al*, 2007). Apesar de atender a demandas legítimas, essa forma de atuação dos parlamentares gera contradições para a concepção de direito universal à saúde. O Poder Executivo é preponderante na definição das políticas nessa área, pelo uso de medidas provisórias, decretos com força de lei, e influência sobre as prioridades de votação. O tempo de tramitação das leis de autoria do Executivo é bem menor do que o tempo para as leis de autoria do Legislativo, o que indica um padrão de relação de barganha entre os parlamentares e o governo no âmbito das políticas de saúde (BAPTISTA & MACHADO, 2007).

Ao mesmo tempo em que a relação de barganha entre Poder Executivo e Legislativo pode ser encarada como elemento inerente ao presidencialismo de coalizão e à necessidade de governabilidade, também podemos dizer que enfraquece consideravelmente o papel de fiscalização e proposição de políticas públicas dos parlamentares brasileiros (FIGUEIREDO, 2001). Esse fato pode significar um entrave importante para a republicanização e ampliação da cidadania, tendo em vista que a desvalorização do Poder Legislativo não favorece a participação política dos cidadãos. A desconfiança da população sobre o “voto disciplinado” e a conduta movida por interesses particularistas dos parlamentares enfraquece sua representatividade.

Porém, ainda que a autonomia do Congresso esteja fortemente limitada, sua atuação indireta é crucial para a formação de demandas para o governo, através do fornecimento de informações levantadas por seus instrumentos de fiscalização, para que grupos da sociedade ativem outros dispositivos de cobrança de responsabilidade política (FIGUEIREDO, 2001). Por isso, esta autora afirma que: *“a eficácia do controle do Congresso passa a depender muito de fatores externos, como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados”* (FIGUEIREDO, 2001, p. 692). Essa mobilização pode ter efeitos

contraditórios, tendo em vista que traduz, com mais facilidade, os interesses dos grupos mais poderosos e / ou com mais capacidade de organização.

O sistema partidário deveria ser, a princípio, a porta de entrada do cidadão no sistema político, para levar demandas, conhecer seus representantes e participar dos debates na esfera pública. Porém, Dulci (2005) comenta que a instabilidade das regras, a infidelidade partidária e a proliferação de “partidos de aluguel” impõe grande dificuldade para tal.

Por outro lado, conforme relatamos, um dos eixos das coalizões dos governos é partidário. Isso significa que, apesar de ser tido como instável e pouco consistente, o sistema partidário tem um papel fundamental no presidencialismo de coalizão do Brasil. As mudanças de regimes políticos e constituições afetaram a manutenção e amadurecimento dos partidos, de maneira geral, mas contribuíram para uma característica própria de nosso sistema. Essa característica diz respeito à capacidade dos atores políticos se adaptarem às diferentes regras institucionais, mantendo-se no jogo político mesmo em períodos em que o multipartidarismo não foi permitido. Dulci (2005) argumenta que apesar das discontinuidades dos partidos, os membros que os compunham continuaram participando dos formatos partidários seguintes, em movimentos de recomposição que permanecem em parte até hoje. *“Os partidos nominais (as siglas) mudam, mas os partidos reais (as facções regionais e municipais) se mantêm.”* (DULCI, 2005, p. 307).

Em relação aos grandes partidos, a maior parte é diretamente originária de períodos passados, cujo sistema era semi-democrático ou fechado. Desses, o Partido da Frente Liberal (PFL), que em 2008 mudou a sigla para DEM (Democráticos), e o Partido Popular do Brasil (PPB) são derivados do Partido Social Democrata (PDS), que se juntou a União Democrática Nacional (UDN), para apoiar o poder militar no período de Ditadura. O Partido da Mobilização Democrática do Brasil (PMDB) é derivado do MDB, do período pós-1965, criado para opor-se ao bloco conservador de direita. O Partido Social-Democrata do Brasil (PSDB) foi uma dissidência do PMDB. Dos grandes partidos, apenas o Partido dos Trabalhadores (PT), criado já na década de 1980, não deriva diretamente de partido algum do período Vargas ou Militar. Apesar das nomenclaturas, os blocos se organizaram a partir de eixos diferentes, em cada período, pró ou anti-populista, pró ou anti-militar, etc. Não foi exatamente a defesa de projetos de desenvolvimento o que separou ou uniu os partidos, nem no

passado nem atualmente. Por isso, foi possível observar a formação de blocos aparentemente contraditórios, mas que permaneceram por longos períodos.

O sistema partidário começou ligado à estrutura de poder da Monarquia, passou pela descentralização no regime republicano, e depois foi nacionalizado com a reabertura democrática em 1945. O quadro de regras atual é originário do formato nacionalizado. O sistema de partidos nacionais a partir de 1945 contava com cerca de 12 partidos enraizados na sociedade e com marcas bem definidas na opinião pública. Pode-se separá-los em bloco conservador e bloco esquerdista, divisão que prosseguiu até o golpe militar (DULCI, 2005).

Durante a Ditadura Militar (até 1965), o sistema era bi-partidarista, mas havia incorporado as legendas existentes anteriormente. Devido a essa capacidade de acomodação dos atores e partidos políticos, Dulci (2005) afirma que:

Em outros países que suportaram ditaduras na mesma época, o jogo político-partidário foi suspenso. No Brasil, ao contrário, ele foi mantido – com as limitações e os casuísmos bem conhecidos, de modo a produzir efeitos que se estendem até hoje (p. 309).

Esses efeitos referem-se principalmente à existência de partidos com pouca consistência ideológica, o que pode ser favorável ao presidencialismo de coalizão, já que a governabilidade depende da capacidade do presidente comprometer diferentes partidos e regiões com projetos únicos.

Atualmente, nosso sistema eleitoral compõe-se de Presidente, governadores e prefeitos de municípios mais populosos escolhidos diretamente pela população, por maioria absoluta, em dois turnos. Os Senadores e os prefeitos dos outros municípios são escolhidos pelo sistema majoritário simples. Os deputados e vereadores são escolhidos por representação proporcional a partir de listas partidárias abertas. Essas listas utilizam o princípio do quociente eleitoral, que acarreta na exclusão dos partidos que não o atingem e na transferência de seus votos para o partido mais votado, na Câmara dos Deputados e nas Câmaras de Vereadores.

Segundo Dulci (2005), o arranjo federativo influencia o quadro partidário em três sentidos: a dependência da vitalidade dos partidos sobre suas bases regionais e locais; a redundância da representação parlamentar, que tem a ver com

a sobre-representação e com o quociente eleitoral, que acabam beneficiando certos partidos e penalizando outros (como a formação de bancadas de partidos mais fortes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em detrimento dos partidos mais votados nas regiões Sudeste e Sul); e a redução do número de partidos representados nas câmaras legislativas nos estados menos populosos, por causa do quociente eleitoral que é difícil de ser atingido pelos partidos menores. Além disso, o autor argumenta que, a lista aberta do nosso sistema partidário fomenta a competição entre os candidatos de um mesmo partido, estimulando estratégias puramente individuais, minando a coesão interna e confundindo os eleitores. Isto reduz a capacidade dos partidos de coordenar a atividade eleitoral de seus candidatos, principalmente em partidos tipo *catch all*, predominantes no Brasil (DULCI, 2005). Assim, a prática comum das coligações entra em contradição com o princípio da proporcionalidade.

Apesar das críticas sobre o sistema partidário e algumas de suas regras eleitorais, os partidos tem ganhado cada vez mais importância na formação das coalizões e até nos blocos de oposição. Isso pode ser observado pelo uso que os presidentes da república têm feito de coligações com vários partidos, pela migração comum dos membros eleitos dos partidos durante seus mandatos e pela proliferação de partidos pequenos. Podemos dizer que esse fenômeno ganha força com as regras do Congresso Nacional, que dão aos líderes partidários papéis centrais.

Pereira e MÜLLER (2000) identificaram que as regras internas da Câmara garantem aos líderes dos partidos na Mesa Diretora e no Colégio dos Líderes um papel central na condução do processo legislativo e na definição do sistema de comissões. No Senado ocorre o mesmo. Segundo o Artigo 78 do Regimento Interno:

Os membros das comissões serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal (Art. 78, § 2º).

O sistema de comissões está fortemente ligado ao sistema partidário e aos mecanismos de coordenação das coalizões de governo. Além disso, sabemos que

os Senadores que emitiram os discursos analisados por esta pesquisa pertenciam a diferentes comissões no Senado, e que isto pode ter influenciado os temas abordados por eles ao falarem de políticas sociais e cidadania. Por esses motivos, descreveremos brevemente a forma de funcionamento das comissões no âmbito do Senado Federal.

As casas legislativas possuem comissões próprias e mistas, que têm os objetivos de: discutir, votar e emitir parecer sobre projetos de lei, receber demandas e sugestões de diferentes setores sociais (principalmente através de audiências públicas), acompanhar e fiscalizar a atuação do Poder Executivo e o andamento de políticas públicas, dentre outras funções correlatas, especificadas no capítulo VI do Regimento Interno do Senado Federal. Há dois tipos de comissões: temporárias e permanentes. As comissões temporárias mais conhecidas são Comissões de Inquérito Parlamentar, que se formam para investigar questões específicas e recomendar ações ao Ministério Público. No Senado, que é casa que nos interessa mais, há cerca de 11 comissões permanentes, incluindo a Comissão Diretora e uma específica para assuntos da área social. Cada Senador pode fazer parte de até 3 comissões como titular e 3 como suplente, por isso, sabemos que os Senadores que compõem os sujeitos desta pesquisa estão presentes em algumas delas. Também sabemos que há uma rotatividade considerável dos membros, mas observamos que nas subcomissões é mais comum a permanência dos mesmos parlamentares, ainda que trocando de posição. As subcomissões também podem ser temporárias e permanentes, e obedecem às mesmas regras do regimento, mas são bem menores, com cerca de 10 Senadores.

O mais importante para nossa análise é a constatação de que a influência do Executivo na formação das comissões afeta diretamente o trabalho do Legislativo, e conseqüentemente orienta a agenda de discussões e votações do plenário. A análise de Pereira e MÜLLER (2000) mostra que: *“o Executivo, através dos líderes do partido ou coalizão governista, manipula as nomeações de certas comissões para colocar nelas um número estratégico de membros fiéis aos seus interesses”* (PEREIRA & MÜLLER, 2000, p. 49).

O estudo de Pereira e Müller (2000) indica que tal fato é recorrente no Congresso Nacional, e que os amplos poderes legislativos do Executivo somam-se à sua capacidade de influenciar a escolha de presidentes e relatores das comissões e evitar que algum projeto seja examinado previamente por elas, através do pedido

de urgência para votação. Por outro lado, muitas vezes é de interesse do governo que as comissões exerçam um papel informacional sobre determinado tema antes que ele seja votado no plenário, porque como conta com a fidelidade dos líderes partidários, dificilmente os membros das comissões emitem pareceres contrários aos seus interesses. Os autores concluem pela fragilidade de nossas comissões parlamentares. Figueiredo (2001), por sua vez, discute as limitações que a preponderância do Executivo impõe para as atividades das Comissões de Inquérito Parlamentar (CPI), que têm como objetivo principal a fiscalização deste Poder, e conclui que, além da maioria das CPI's não completarem seus trabalhos, é mais comum que elas ocorram em períodos de competição e conflito políticos, quando aumenta a mobilização social.

Portanto, depois da discussão sobre as características básicas do sistema político e alguns elementos sobre as relações com a promoção de políticas públicas sociais, podemos resumir que a atuação dos Senadores está sob as seguintes influências: as relações entre governos estaduais e governo federal e a força histórica das oligarquias regionais, com maior ou menor grau, dependendo da unidade federativa que representam; o presidencialismo de coalizão, que movimenta a carreira política em função do Executivo e influencia uma conduta previsível e convergente com os interesses do governo; o poder de barganha com o Executivo em função de apoio político e recursos financeiros para sua base eleitoral local; inconsistência ideológica dos partidos políticos e a possibilidade de trocarem de legenda de acordo com a conformação dos blocos e da coalizão; sistema eleitoral direto e majoritário, que pretende induzir maior participação da sociedade; crescente participação e pressão da mídia e de movimentos sociais específicos sobre as atividades dos parlamentares.

Essa conclusão indica que os Senadores correm o risco de exercer papel contraditório para adoção de padrões nacionais de políticas públicas, ora abrindo mão do clientelismo com sua base eleitoral para atender à convocação do governo federal ora exigindo contrapartidas que sustentem boas relações com os governos regionais. Nesse ínterim, é possível deduzir um movimento de retração desses atores em relação à participação efetiva em debates sobre questões nacionais, e ao mesmo tempo atuação voltada para proposições de políticas pontuais inseridas na agenda do governo federal.

Por outro lado, também é possível dizer que, tendo em vista as mudanças constitucionais ao longo de nossa história política e as ameaças de conflitos disruptivos entre os entes federativos e os poderes da república, essa dinâmica de atuação do Legislativo indica a diminuição dos riscos de crises institucionais cíclicas (MORAES, 2001). Contudo, conforme observado por Nunes (1997), o sistema político brasileiro é multifacetado, incorporando características como o corporativismo, clientelismo, o insulamento burocrático, e movimentos pelo universalismo. É essa complexidade que proporcionou a emergência de leis e políticas públicas mais justas, e que ao mesmo tempo as torna tão difíceis de operacionalizar.

Cidadania e política social: bases históricas e conjuntura recente

Há diferentes formas de se abordar o tema da cidadania. Podemos partir do conceito clássico de Marshall (1967), pela ótica do tripé dos direitos (civis, políticos e sociais), ou buscando entender quem seriam os cidadãos, membros integrados em uma sociedade “civilizada”. Podemos traçar um histórico desde a cidadania antiga da sociedade grega até a modernidade, ou discutir o advento da idéia moderna de cidadania concomitante ao liberalismo e o capitalismo, salientando os conflitos inerentes a essa relação. É possível partir de uma discussão mais sociológica, focada no Brasil, a partir das idéias de José Murilo de Carvalho e Wanderley Guilherme dos Santos. Como cidadania não é um conceito estático, mas está diretamente ligado às formas de sua operacionalização, ou seja, aos sistemas políticos e organizações sociais nos quais transita, pode ser entendida e abordada de maneiras bem diferentes. É possível, porém, traçar uma linha de reflexão, que nos permite familiarizar com algumas dessas diferenças, sem perder de vista o núcleo que as une e consolida num objeto único. Este núcleo se refere ao reconhecimento dos sujeitos que compõe uma organização social, com direitos e deveres, representados por instituições políticas como o Estado Nacional.

Toda pesquisa de representações sociais implica na simplificação de um tema, com forte relevância social, em um determinado objeto (SÁ, 1998). Por isso, este tópico tem dois objetivos: fechar o quadro contextual no qual se dá esta pesquisa, e delimitar seu objeto central, a cidadania. A ênfase na relação da cidadania com a política social é nosso recorte fundamental. Por isso, o que nos

parece mais interessante é familiarizar-nos com as diferentes noções de cidadania presentes na literatura e no pensamento político-social brasileiro, que aparecem ligadas ao desenvolvimento do sistema de proteção social do país.

Façamos uns parênteses neste ponto, para resgatar algo do projeto da pesquisa, que pode contribuir para identificarmos essas diferentes abordagens da cidadania. No projeto, foram forjados sete “tipos” de cidadania, que designam conjuntos de idéias articuladas de forma mais direta, encontradas na revisão da literatura sobre o tema. São elas: cidadania contratual, cidadania nacional, cidadania crítica, cidadania regulada, cidadania construída, cidadania participativa, e cidadania global. Ao longo da pesquisa de campo, alguns desses conjuntos pareceram mais próximos, e outros não apresentaram muita relevância para a interpretação de nossos resultados. Mas exibiremos a seguir um quadro simplificado com breves definições.

Cidadania Contratual	Baseia-se na relação contratual de indivíduos com um Estado, no qual direitos civis, políticos e sociais são as prerrogativas.
Cidadania Nacional	O pertencimento a uma nação é o pré-requisito para que o indivíduo seja considerado cidadão, portanto baseia-se na definição da identidade nacional.
Cidadania Crítica	Define-se a partir da crítica socialista à cidadania ligada ao Estado de Bem-estar Social.
Cidadania Regulada	Termo cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos para designar a lógica de consumo que pautou a relação entre cidadãos e Estado, em certos períodos, principalmente em governos populistas.
Cidadania Construída	A cidadania é vista como conquista, pela melhoria das condições de vida e de participação política, em oposição à realidade abstrata da cidadania contratual.
Cidadania Participativa	Esta noção se relaciona à participação dos indivíduos no espaço público, portanto se baseia na distinção <i>público x privado</i> .
Cidadania Global	Pautada nos Direitos Humanos e no pertencimento a um mundo comum, e não apenas aos direitos circunscritos em uma nação.

O pensamento político-social brasileiro pode ser entendido como o campo de idéias que contribuem para a identidade nacional e a integração do Brasil numa história mundial (SANTOS, 2002). Ele ocupa-se de questões sobre a formação do Estado, os direitos e políticas relacionados, e os problemas sociais que devem ser encarados por ele. Santos (2002) afirma que, entre os intelectuais e cientistas

sociais interessados nessas questões, no período de 1870 a 1960, havia três matrizes de pensamento: institucional, sociológica e ideológica. Elas surgiram pela influência de teorias européias e pelo esforço em se compreender e contribuir para a formação da Nação Brasileira. Tais produções contribuíram para dar ênfase a determinados problemas sociais e políticos em épocas distintas.

Ao longo do século XIX, o âmago das questões era a independência e organização do Estado Nacional, incluindo os debates sobre centralização e descentralização do poder e as eleições e a participação política, que eram alimentados por idéias sobre a “natureza” e o caráter da população brasileira. Tais idéias configuram o que chamamos de “cidadania nacional”, na busca por definir os membros reconhecidos como cidadãos no país. Segundo Santos (2002), no período que antecedeu a independência do Brasil, as idéias que prevaleceram entre os intelectuais foram influenciadas pelo movimento cultural reacionário de Portugal contra o Protestantismo e a Revolução Francesa. Com isso, enraizaram-se as idéias que negavam “*o primado do indivíduo sobre a ordem social, a dignidade da pessoa humana, o direito ao livre pensamento e à livre investigação*” (SANTOS, 2002, P. 21). Tal fato restringiu o começo do desenvolvimento das instituições científicas no país, sob o controle ideológico dos jesuítas, mas não impediu o surgimento de teorias que buscavam explicar a ordem social brasileira.

Na fase colonial, devido principalmente às interpretações dos jesuítas sobre os povos indígenas, os negros e a mestiçagem no Brasil, a “demonização”¹⁷ foi a representação mais presente entre os europeus sobre os povos americanos (ARRUDA, 2002). A seguinte citação resume o tripé no qual se apoiava o imaginário do Velho Mundo sobre o Brasil colonial: “(...) *natureza edênica (mas também ameaçadora), humanidade demonizada (mas também sedutora), e colônia purgatório (onde também se enriquece)*” (ARRUDA, 2002, P. 24). Assim, o esforço para se incorporar o Brasil independente no rol de “nações civilizadas”, traduziu, no século XIX, a identidade nacional a partir de dois

¹⁷ A representação hegemônica contrastava o paraíso natural que era considerada a Terra de Santa Cruz, com seus habitantes, e designava um lugar de purgação de pecados para cada grupo: os brancos eram redimidos pela desbravação da terra, os negros viviam seu inferno e purgavam suas almas pela “purgação” do açúcar, os índios eram os mais próximos à natureza, e por isso, vistos com uma certa pureza e ingenuidade (ARRUDA, 2002).

elementos herdados do imaginário colonial: o meio ambiente e as raças (ARRUDA, 2002).

As teorias sociológicas e antropológicas européias foram aproveitadas pelos intelectuais daqui, que desdobraram o Romantismo, o Higienismo e o Positivismo segundo as referências da raça e do ambiente geográfico para explicar a organização social brasileira, e sugerir diretrizes para a formação das novas instituições políticas. Arruda (2002) afirma que os esforços para se estabelecer uma identidade nacional desde a independência até meados do século XX são perpassados pela natureza como paisagem atemporal e paradisíaca, e pela união simbólica das raças, encobrendo assim os conflitos sociais presentes, e lançando as bases para o mito da democracia racial¹⁸. De fato, o negro era identificado somente à força de trabalho e destituído de qualquer cidadania (ARRUDA, 2002).

Carvalho (2002) por sua vez, afirma que até a Guerra do Paraguai (1865-1870), não havia sentimento de patriotismo entre os cidadãos brasileiros. A imagem das divisões das províncias e da hierarquia das raças se sobrepunha aos ideais de uma nação integrada. Foi esta guerra que teve o maior envolvimento da população, até então, e depois dela poucos eventos tiveram este efeito. A própria proclamação da República foi, praticamente assistida pela população, como se não se referisse a seus interesses (CARVALHO, 2002). Como discutido em tópico anterior, pode-se concluir que a proclamação da República foi mais uma conquista das lealdades provinciais do que da lealdade nacional, tendo em vista o modelo de federalismo implantando (CARVALHO, 2002)¹⁹. *“Pode-se concluir, então que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado”* (CARVALHO, 2002, P. 83). Portanto, podemos dizer que a cidadania baseada na definição dos membros efetivos do país foi formada pela exclusão da maioria da população, através da imposição de um sistema político e da negação dos problemas sociais mais evidentes.

O movimento positivista ganhou força com a importância que a Guerra do Paraguai obteve na reunião da população em torno de um sentimento nacional. O prestígio do exército vencedor favoreceu “pregações modernizadoras”, que

¹⁸ No Romantismo Literário brasileiro enquanto o índio e o branco se uniam harmoniosamente, o negro permanecia vinculado exclusivamente à força de trabalho (Arruda, 2002). A autora lembra o dito popular que diz que “no Brasil não há racismo porque o negro sabe seu lugar”.

¹⁹ Carvalho (2002) lembra inclusive de que movimentos sociais importantes da época eram anti-republicanos, como a revolta de Canudos e o Contestado.

valorizavam a ordem, a disciplina e seus garantidores²⁰ (SANTOS, 2002). Os problemas sociais, como os advindos da herança escravista, ficaram praticamente invisíveis para o Estado, porque não eram vistos como problemas de fato, mas como parte de uma engrenagem social que deve funcionar bem. As idéias liberais clássicas casam-se com esta forma de cidadania no país, e vão influenciar as primeiras leis de proteção social dos anos 20²¹. Estas se restringiam à relação empregador x empregado, pois a idéia dominante era de que a pobreza configurava uma incapacidade natural de certos indivíduos competirem no mercado. Este, por sua vez, era visto através de uma “utopia meritocrática” (SANTOS, 1994), segundo a qual a riqueza circularia e seria automaticamente distribuída pela nação. A caridade se encarregaria dos pobres incapazes de participar efetivamente da sociedade produtiva.

Assim, a constituição do Estado moderno no país ocorre concomitante ao reconhecimento das profissões e corporações, promovendo um sistema de proteção social corporativista. A atuação do governo de Getúlio Vargas, a partir da década de 1930, deu continuidade a essa lógica, mas ligada ao que Draibe (1985) identificou como as bases do capitalismo industrial brasileiro: a burguesia mercantil-exportadora, a burguesia industrial e o proletariado. Neste texto, a autora discute a constituição do capitalismo no Brasil em duas etapas (de 1930 a 1955, e de 1956 a 1961) que foram impulsionadas por um “*processo de construção simultânea das estruturas sociais e políticas da dominação e do poder burguês*” (DRAIBE, 1985, p. 14). Essa dominação se dá inclusive na formação do Estado e, portanto, das políticas públicas adotadas no período. As políticas sociais tiveram um papel importante nesse processo porque representaram a heterogeneidade dos grupos sociais e a força de determinados segmentos que tiveram suas demandas escutadas e articuladas com o “projeto burguês” de desenvolvimento. Santos (1994) diz que a política social do governo estava estritamente ligada à política de acumulação.

(..) e todo o problema (..) consistia em conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal de

²⁰ Para o pensamento positivista, cada cidadão tem uma função social com vista ao progresso do país, o que promove a aceitação da hierarquia nas relações sociais e econômicas.

²¹ A Lei Eloy Chaves de 1923 deu início ao modelo clássico das Caixas de Aposentadorias e Pensões.

equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse o esforço de acumulação (SANTOS, 1994, P. 31)

A função social do Estado foi alargada, mas suas iniciativas permaneceram muito restritas, relativamente limitadas pelo pensamento político liberal do século XVIII, que condenava a intervenção estatal na economia (POCHMANN, 2004). Por isso, as primeiras relações de trabalho nas indústrias foram firmadas sem a regulação do Estado, e as primeiras formas de regulação se limitavam à taxaço da mão-de-obra operária²² (POCHMANN, 2004). Os processos de urbanização conseqüentes da industrialização contribuíram para o fortalecimento do corporativismo nas políticas públicas, pois as lutas operárias por melhores condições de trabalho e vida eram basicamente voltadas para suas próprias classes ocupacionais. O governo varguista passou a interferir no processo produtivo, mas restringindo-se quase completamente às áreas urbanas. Esse governo construiu um sistema de proteção social direcionado a uma “classe operária” pequena e hierarquizada que não tinha força e coesão para pressionar o Estado e os empregadores por uma reforma social ampla. Portanto, a herança histórica das relações de trabalho sem a presença significativa do Estado produziu um sistema de proteções vinculado ao trabalho assalariado, caracterizando-se como um sistema meritocrático e corporativista (Pochmann, 2004).

A partir da análise das relações entre Estado e trabalhadores nesse período, Santos (1998) criou o termo “cidadania regulada”. Ela se baseia no reconhecimento legal para fins de direitos de todos aqueles que possuem uma ocupação profissional regulamentada por lei (SANTOS, 1998). Os cidadãos são clientes do Estado e em contrapartida devem comprovar sua cidadania através de condutas legitimadas por ele. Seriam pré-cidadãos os trabalhadores rurais, que não tinham reconhecimento profissional, e todos os trabalhadores urbanos “informais”, apesar de fazerem parte ativa do processo produtivo. Assim, a cidadania regulada é o espaço ideológico que concilia o ideário liberal clássico com a intervenção Estatal, porque está dirigida para “*o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista*” (SANTOS, 1998, p. 104). As principais

²² O custo social dos funcionários, como moradia, saúde, alimentação etc., passou a ser incorporado no salário, e as políticas sociais passaram a ser financiadas por impostos regressivos, que oneravam a mão-de-obra e não permitiam a inclusão de grande parte da população ativa (Pochmann, 2004).

áreas de políticas sociais desenvolvidas no período foram a Previdência Social, a Saúde e as políticas salariais, todas com forte tendência corporativista. A carteira profissional seria então a comprovação cívica do cidadão. Era o Estado quem definia quem era e quem não era cidadão, pelo reconhecimento de sua “função social”. Por isso, a cidadania regulada apresenta relações com a noção de cidadania nacional no Brasil, e também com o termo “cidadania incompleta”, cunhado por Carvalho (2002).

Com base na abordagem de Marshall sobre o desenvolvimento dos três tipos de direitos que compõem a cidadania moderna²³, Carvalho (2002) chama a cidadania no Brasil de “cidadania incompleta”. De acordo com a análise dele, os direitos sociais despontaram primeiro no Brasil e se tornaram a base fundamental do tripé, por uma lógica invertida. Este fato produziu um paradoxo que dificulta a consolidação dos outros direitos, principalmente os civis. O autor identifica que na base do surgimento dos direitos sociais estava o clientelismo, e que, em momentos de ditadura, sua concessão teve como contrapartida o comprometimento dos direitos políticos e civis.

Por outro lado, Reis (2007) critica as abordagens que conferem um caráter de incompletude ou falsidade da cidadania no Brasil, argumentando que elas partem de modelos criados e adotados em outros países, que não devem ser encarados como paradigma único para todos.

O fato é que não existe esse modelo ‘normal’, o que existe são experiências diversas de cidadania trilhadas por cada país particular, em convergência com os sobressaltos e peculiaridades de sua história nacional, num jogo incessante de avanços e recuos em termos das expectativas de direitos e de sua aplicação efetiva (REIS, 2007, P. 24)

Este autor se aproxima das idéias que identificamos como “cidadania crítica”. Pois ele eleva a participação dos operários e sindicatos na conquista de direitos sociais e construção da cidadania no Brasil, criticando um olhar que se restringe ao aspecto regulado da relação entre trabalhadores e Estado. Esta idéia

²³ Chamamos essa abordagem de “cidadania contratual”, que se compõe do desenvolvimento gradual dos direitos civis, políticos e sociais, nesta ordem, nas sociedades européias, sob os princípios de liberdade e igualdade e a idéia de contrato entre cidadãos e Estado. Para Marshall, cidadania implica na igualdade de condições para que todos os homens sejam membros efetivos da sociedade, do ponto de vista dos direitos civis, políticos e sociais (MARSHALL, 1967).

pode ser articulada à crítica de Covre (2006) à cidadania moderna. Para esta autora, a cidadania dos Estados de Bem-estar Social seria um instrumento de poder, para manter o domínio da elite capitalista, e para inviabilizar a revolução socialista. Assim, a cidadania deve ser usada pelos indivíduos para ganhar espaço público e transformar as relações de poder que mantêm o capitalismo. Por isso, esta noção está associada à oposição aos projetos reformistas, que seriam instrumentos ideológicos para manter a relação de submissão da população de massa ao Estado. Este tipo de abordagem da cidadania não teve grande influência nos governos brasileiros, mas esteve muito presente em movimentos sociais como o Partido Comunista e o Movimento dos Sem Terra, que se inseriram nos espaços públicos e nos debates políticos.

Ainda que se possa analisar de formas diferentes os conflitos e as condutas dos atores presentes na origem do sistema de proteção social, podemos afirmar que prevaleceram os interesses dos grupos ligados ao processo de industrialização, sem o rompimento do poder das oligarquias rurais. Por isso, é interessante a observação de Santos (1994) sobre a relação clientelista entre Estado e população nesse momento. No período pós-45, porém, a cidadania regulada começou a mostrar seus limites. De um lado, a munição de políticas sociais corporativistas do governo se esgotava, devido às incertezas e dificuldades quanto ao financiamento, e de outro, as classes profissionais se fortaleciam e reivindicavam por mais benefícios. Os conflitos no interior dos ministérios, principalmente no Ministério da Saúde e Previdência Social, também expressavam a insustentabilidade do modelo dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, levado a cabo até a década de 1960²⁴. Além disso, as explosões de manifestações populares no campo e entre os excluídos do sistema trabalhista começavam a chamar atenção das elites (SANTOS, 1998). A idéia de que seria necessário o incremento do autoritarismo para garantir o desenvolvimento econômico começou a ganhar mais força. Depois de 20 anos de democracia limitada, esta se revelou incompatível com a cidadania regulada (SANTOS, 1994). A base conservadora apoiou a Ditadura Militar de 1964, com a pretensão de reformular as instituições envolvidas no processo de acumulação e compensação, por via autoritária.

²⁴ Com a Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960, os serviços e benefícios vinculados à Previdência (como os serviços médicos) foram uniformizados, minando a lógica da cidadania regulada. A idéia de Seguridade Social também surge nesse período, apesar de não ter exercido influência relevante.

Entre os intelectuais e cientistas sociais brasileiros, Santos (2002) afirma que uma visão dicotômica da sociedade e das instituições políticas prevaleceu desde a década de 1930. Esta visão contribuiu, parcialmente, para o advento dos governos autoritários. Ela consiste na constatação dos contrastes sociais, explicados pelo descompasso entre instituições políticas (modernas e democráticas) e a (in)capacidade da população e/ou das elites brasileiras. Alguns autores criticavam a instauração de instituições que não se afinavam à organização social do país, e outros sugeriam que estas eram necessárias para promover a “regeneração” social²⁵.

O paradigma que está por trás de todas as análises da década de 1930 e seguintes é também o da ordem burguesa. É esta concepção que permite identificar dicotomias e, particularmente, que permite sugerir regras de ações para reduzi-las (SANTOS, 2002, P. 62)

O reconhecimento das desigualdades está presente em todos os momentos do desenvolvimento das Ciências Sociais no país, mas a imagem degradante da população o acompanhou de formas variáveis. A visão dicotômica que opunha o “paraíso terrestre” e os “habitantes demonizados” da era colonial não foi, portanto, superada. Podemos dizer que ela serviu de base para o surgimento da tese dos “dois brasis” (rural x urbano; arcaico x moderno) e também, entre os grupos conservadores, alimentou justificativas para períodos de ditadura, em prol de uma modernização conduzida pelo Estado.

Alguns dos instrumentos institucionais utilizados nos períodos de limitação democrática e ditadura militar, para impor determinado tipo de cidadania aos mais pobres e trabalhadores rurais, foram o despotismo administrativo (CABRAL, 2003) e seu correlato, insulamento burocrático (NUNES, 1997). O despotismo administrativo consiste na inclusão dos mais pobres através da submissão, no cumprimento de regras administrativas ou contrapartidas civilizatórias “forçadas”, ou seja, uma “liberdade forçada” ou “cidadania administrada” (CABRAL, 2003). O insulamento burocrático é o incremento excessivo de instrumentos de controle pelo Estado que dificultam os escrutínios públicos sobre suas atividades e conseqüentemente dificultam o

²⁵ Como representantes da linha dicotômica de pensamento social, Santos (2002) cita Santa Rosa, Martins de Almeida, Nestor Duarte e Alcindo Sodré.

envolvimento da população nos processos políticos (NUNES, 1997). Segundo Cabral (2003), essa face autoritária da dinâmica política brasileira é também uma marca histórica das instituições portuguesas e ecoou no Brasil associada ao “familismo amoral”. Ele revisita o conceito cunhado pelo sociólogo Edward Banfield, para explicar o exercício da cidadania política em Portugal e fazer uma comparação com o Brasil. Para ele, a suposta “amoralidade” do familismo, *“nada mais é, de resto, do que a expressão prática da necessidade em que se encontram os grupos domésticos mais desmunidos de recursos materiais, sociais e cognitivos de apelar a todos os meios ao seu alcance”* (CABRAL, 2003, P. 46).

Assim, o familismo amoral pode ser entendido como estratégia de sobrevivência das populações pobres alijadas de participação política efetiva, que se baseia em relações horizontais de favorecimentos pessoais e redes de solidariedade “invisíveis” aos olhos estatais, e relações verticais com os poderes governamentais, caracterizadas pela submissão e o clientelismo (CABRAL, 2003). Assim, produz-se uma rede de “solidariedade intermediária”, representada, por exemplo, por poderes locais como cartéis e máfias. *“O clientelismo une, pois, o despotismo administrativo e o familismo amoral numa só relação reproduzida pelos partidos políticos modernos”* (CABRAL, 2003, P. 47). A constatação de Cabral pode ser associada às conclusões de Jovchelovitch (2000)²⁶ sobre as representações sociais da esfera pública no Brasil como espaço ameaçador, comprometendo a participação política da população, e fortalecendo as relações caracterizadas pelo “familismo”.

As discussões sobre essa característica da relação entre parcelas da população e o poder público está inserida no conjunto de abordagens preocupadas com a “cidadania participativa”, ou seja, a cidadania enquanto exercício de participação social e política. É um tipo de cidadania que conserva mais claramente a herança filosófica grega sobre política. Esta noção se relaciona à participação dos indivíduos na esfera pública, portanto se baseia na distinção público x privado. Ela se associa à idéia de pertencimento a uma cidade (ou outro espaço comum, onde se dão as relações sociais cotidianas), e da responsabilidade de cada indivíduo por sua cidade.

²⁶ Uma descrição mais detalhada dos resultados da pesquisa de Jovchelovitch pode ser encontrada em no capítulo de Fundamentação Teórica desta dissertação.

Duas noções parecem cruciais para entender a cidadania enquanto participação no Brasil, atualmente: solidariedade e responsabilidade social. A primeira está ligada ao “familismo”, e favorece também comportamentos “extra-lei” para garantir a harmonia e as trocas de favores entre os indivíduos. Ela pode ser vista na dimensão valorativa das representações sociais de cidadania entre usuários de um serviço de saúde público, na pesquisa de Veloso (2006). Segundo ela, a expressão da cidadania relacionada à saúde, para esses sujeitos, se dá na interação com os profissionais de saúde, na expectativa de um cuidado que valorize a sua condição humana. Portanto, o exercício da cidadania também está ligado a virtudes pessoais e ao reconhecimento pessoal do outro, e não num reconhecimento formal, restrito à lei. Na pesquisa de Jovchelovitch (2000) a solidariedade também aparece, mas como mecanismo de defesa frente à ameaça que o espaço público representa para a identidade pessoal.

A solidariedade no Brasil está, assim, ligada a uma dinâmica social paradoxal, ricamente discutida por Da Matta (1997), que alimenta um padrão complementar de relações horizontais e verticais, e a convivência de princípios democráticos com uma hierarquia social implícita. O espaço público é teoricamente o lugar da lei e da igualdade, ou seja, do anonimato. Mas, em nossa sociedade, uma certa intolerância ao anonimato aparece nas situações do dia-dia, nas quais se reivindica uma posição privilegiada em relação ao outro devido a um papel ou “direito” especial nos espaços públicos. Ou, para quem não possui credencial pública e está à margem dos direitos, a estratégia é barganhar ou se associar com os que têm certo poder e status. Nesse tipo de situação a solidariedade entra em cena, paradoxalmente reforçando a desigualdade. Como Conclui Da Matta (1997): “*A moral da história aqui é a seguinte: confie sempre em pessoas e em relações (...) nunca em regras gerais ou leis universais*” (p. 216). O status dos próprios parlamentares, por exemplo, é muitas vezes encarado de forma extremamente hierarquizada pela população, ou para temê-los ou para barganhar com eles.

Passa-se então de “cidadão brasileiro” ou de “indivíduo”, papéis sociais universalizantes que nessas situações não dão qualquer direito, a alguém que é “realmente alguém”: deputado, advogado, oficial das Forças Armadas, secretário de Estado etc. Ou que é ainda melhor, parente e amigo (isto é, alguém

substantivamente ligado a um figurão). (DA MATTA, 1997, P. 215)

A noção de responsabilidade social, por sua vez, coloca no comportamento individual, em harmonia com as leis e regras sociais estabelecidas, a preservação e operacionalização da cidadania. No Brasil, esse discurso apareceu concomitante à tentativa de normatização da solidariedade em políticas públicas sociais. Desde a década de 1980, com a redemocratização, o eleitor passou a ser valorizado e responsabilizado pelo desenvolvimento do país, não só pela via do trabalho (como no período da modernização), mas pela possibilidade de escolher e fiscalizar seus representantes. A convocação para esse envolvimento de cada indivíduo na vida pública foi reforçada com a implantação de políticas sociais que chamaram à população a se responsabilizar pela inclusão social dos mais vulneráveis, misturando ações de caridade com projetos políticos²⁷.

Assim, a cidadania participativa acaba por apontar um caminho alternativo à intervenção direta e única do Estado, ao mesmo tempo em que corre o risco de reforçar relações clientelistas entre políticos e populações pobres. Por isso, apesar de se referir à esfera pública, parece que esta noção de cidadania se contrapõe ao exercício da política como instrumento de solidariedade. Na pesquisa de Jovchelovitch (2000), por exemplo, política e solidariedade aparecem em pólos opostos.

Até a década de 1980, a economia brasileira apresentou crescimento vinculado à transição da base produtiva da agricultura para a indústria e desenvolveu políticas sociais setoriais, com um sistema previdenciário, um sistema de Saúde Pública separado da assistência à saúde, e alguns programas de “combate” à fome e a pobreza. O país não conseguiu combinar o crescimento econômico das décadas anteriores com a construção de uma sociedade justa, democrática e socialmente menos desigual, ainda que indicadores como o PIB e o PIB per capita tenham crescido consideravelmente (ALBUQUERQUE, 2004). Sobre o sistema de proteção social brasileiro até a década de 1980, Draibe (1998) diz que:

²⁷ Como foi o caso do Plano de Combate à Fome e a Miséria pela Vida (1993), que posteriormente foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária (1995).

(...) revela-se quase nula a sua capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso um vasto contingente de excluídos de todo tipo, em especial os trabalhadores rurais, as populações rurais e das cidades pequenas do Nordeste, as camadas pobres e miseráveis das regiões metropolitanas. (p. 3)

A redemocratização no Brasil foi acompanhada da constatação da profunda desigualdade social e da expectativa de mudança. A esfera pública incorporou atores antes excluídos das decisões políticas no período de ditadura, ao mesmo tempo em que manteve a influência de antigas elites nas instituições e decisões de governo. Não houve exatamente uma ruptura com o regime político anterior, mas mudanças fundamentais permitiram complexificar a construção da agenda pública. A noção de cidadania ligada aos Estados de Bem-estar Social²⁸ se fez presente como pano de fundo, vinculada aos princípios de liberdade e igualdade, servindo como referência, como idéia reguladora para as expectativas de futuro do Brasil e como base para as críticas às desigualdades sociais (TELLES, 2006). Assim, o ideário da Seguridade Social ganhou força nas discussões pré-constituintes, pregando uma estrutura de proteção abrangente, justa, equânime e democrática, com o Estado como principal provedor e mantenedor (BAPTISTA, 1998).

Assim, o debate em torno da nova Constituição Federal incorporou um conjunto de idéias que denominamos de “cidadania construída”²⁹, que se confrontou com as idéias conservadoras da cidadania regulada e da ditadura. Nessa abordagem, a cidadania é vista como conquista popular dos direitos civis, políticos e sociais, não apenas na lei, mas na realidade vivida. Difere da cidadania participativa por colocar o Estado e a esfera pública como instrumentos fundamentais para a formação de uma sociedade mais justa. A seguinte afirmação de Goulart exemplifica esta idéia: *“a cidadania, portanto, é uma instituição em desenvolvimento permanente, devendo seus aprofundamentos distinguir os*

²⁸ O modelo do Estado de Bem-estar europeu consistiu basicamente na conciliação da lógica industrial moderna com a democracia de massa e a formação da sociedade salarial. O que resultou na relativa homogeneização da classe trabalhadora, com um padrão de vida estável e próximo da classe média, sociedades mais igualitárias e o controle parcial dos desequilíbrios sociais próprios do capitalismo (POCHMANN, 2004).

²⁹ Segundo o conjunto de idéias que compõe a cidadania construída, a igualdade não é uma essência abstrata, mas um ideal a ser atingido através do reconhecimento das desigualdades e diferenças sociais e culturais. Inclui os argumentos dos movimentos sociais que mobilizaram a redemocratização no Brasil, e que influenciaram a formulação do SUS (GOULART, 1992).

direitos oferecidos pelo Estado aos cidadãos da própria concepção que tais cidadãos possuem de cidadania” (p.145).

Assim, a formulação da Constituição de 1988 foi perpassada pelo discurso da universalidade e da integralidade, indicando um caminho integrado para os três setores das políticas sociais que até então funcionavam sem convergência (Saúde, Assistência Social e Previdência Social). Porém, a falta de consenso e a força dos grupos conservadores impediram a aprovação de um projeto efetivo de sistema social amplo e integrado. Duas características marcaram os conflitos e as negociações no período: o corporativismo e clientelismo, presentes nas resistências de algumas classes trabalhadoras que não apostaram numa proteção social universal, a fim de manterem uma política protetora meritocrática separada de uma outra seletiva e assistencialista para os mais pobres (BAPTISTA, 1998). Devido aos conflitos, os grupos que participaram das negociações da Assembléia Nacional Constituinte apostaram na possibilidade de negociação nos momentos seguintes, assumindo um acordo para manter um texto abrangente, sem definições específicas para a área social. Assim, a Constituição resultou num texto abrangente, mas sem base social e política consistente e sem definição de estratégias operacionais para a efetivação da reforma (MENICUCCI, 2007; BAPTISTA, 1998).

Por outro lado, no setor saúde, a coalizão de interesses teve maior capacidade de mobilização, produzindo o Sistema Único de Saúde (SUS), orientado para a universalização. Apesar de ter sofrido uma implantação distorcida, devido às disputas com o grupo conservador, o SUS pode ser considerado uma conquista e um avanço significativo em relação às políticas de saúde da década de 70 (PAIM, 1997). Podemos dizer que o campo da Saúde Pública tem participação fundamental na construção da democracia no Brasil, devido às influências do Movimento Sanitário. Este movimento foi motivado por um ideal mais amplo de reforma do Estado, com o objetivo de ser modelo para mudanças em outros setores de políticas públicas. O projeto da Reforma Sanitária partiu da concepção de que a saúde é um campo social que abarca dimensões econômicas, ideológicas e políticas, convocando a sociedade a pensar a saúde como direito humano cabível a todos, que se efetiva através de políticas saudáveis em todos os setores (PAIM, 1997).

Mas devido ao desenvolvimento crescente do setor privado na prestação dos serviços de saúde, paralelamente, este campo também manteve uma face mercadológica (MENICUCCI, 2007). Segundo Menicucci (2007), o sistema de saúde brasileiro se configurou num híbrido, articulando o legado histórico dos serviços hospitalares privados e corporativistas, das décadas de 1960 e 1970, com a ampliação e descentralização da rede ambulatorial pública nos últimos 20 anos. Ela reconhece que um “projeto publicista” da saúde não se constitui como objetivo governamental, mas o processo de abertura democrática favoreceu a incorporação de outros atores sociais que, desde então, pressionam pela democratização da saúde.

Podemos dizer então, que a Reforma Sanitária, com seus avanços e inflexões, teve uma relação retro-alimentar com as demais políticas sociais, pois é uma das influências mais fortes para o estabelecimento de um sistema de proteção social eficiente e ao mesmo tempo depende do percurso traçado por ele. Da mesma forma, se o ideal de Seguridade Social não pôde se concretizar plenamente, pelo menos foi importante para o desenvolvimento da Saúde Pública e seu estabelecimento como direito social.

Assim, as idéias em torno da cidadania construída permanecem presentes. Uma de suas influências está no discurso das ações afirmativas e discriminação positiva³⁰. Ele vem crescendo na agenda política brasileira entre os grupos sociais historicamente discriminados, como negros, homossexuais, portadores de transtornos mentais, idosos, e mulheres. A idéia de que os movimentos sociais devem pressionar o Estado a fim de serem contemplados em direitos dos quais foram excluídos no passado é o que impulsiona esses grupos. Sua relação com o discurso em prol dos Direitos Humanos, na era da globalização, aumenta sua capacidade de provocar mudanças. Secretarias e Ministérios com atenção focada nesses grupos expressam a influência desse tipo de cidadania.

A idéia de um projeto de desenvolvimento social amplo e integrado nunca foi de fato operacionalizada no Brasil. A década de 1990 foi considerada importante para a área social, apresentando algumas inovações, mas as políticas permaneceram setoriais, focalizadas e sem a carga de investimentos necessária.

³⁰ São ações especiais e temporárias do Estado em direção de determinados grupos sociais, com a parceria de entidades da sociedade civil organizada, em função de corrigir desigualdades historicamente produzidas e arraigadas na sociedade.

Draibe (2005) faz um balanço positivo do período, afirmando a manutenção das idéias-força para as políticas do período da redemocratização: a descentralização, a transparência e accountability dos processos decisórios, e a participação social. Para ela, as mudanças institucionais introduzidas pelo governo FHC interromperam relações clientelistas e a apropriação de programas sociais por políticos com puros fins eleitorais. Além disso, a autora argumenta que foi nesse período que os programas de renda mínima e alimentação começaram a se integrar com a saúde e a educação, através de mecanismos de contra-partidas intersetoriais focados nos beneficiários. Porém, o pressuposto da necessidade de inserção na economia globalizada levou este governo a abrir mão da agenda universalista em áreas sociais estruturais, como o saneamento básico e moradia (COSTA, 2002). Nesse período, se percebe uma importante inflexão em relação à universalização anunciada na década de 1980, mas as questões sociais começam a ganhar maior atenção pública.

Esse período também foi marcado pela ampliação da participação de diferentes atores na formulação e implantação das políticas, como a iniciativa privada e a sociedade civil organizada. Uma grande mobilização, contando com apoio da mídia de massa, foi articulada para o Plano de Combate à Fome e a Miséria pela Vida (1993), que posteriormente foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária (1995), com características muito próximas. Ambos tiveram como princípios fundamentais: a solidariedade, a parceria entre governo e sociedade e a descentralização (DRAIBE, 1998). Alguns programas sociais setoriais foram criados com características muito próximas dos demais países latinos a partir de 1998, como o Programa Bolsa Escola (2001), o Programa Bolsa Alimentação (1998) e o Auxílio Gás (2002), que lançaram as bases para a criação do Programa Bolsa-Família em 2003 (DRAIBE, 2006). As características comuns básicas desses programas eram: a focalização em famílias pobres, a titularidade feminina dos benefícios e as condicionalidades da área da saúde e da educação.

Podemos inferir que a concepção de cidadania subjacente a essas políticas inclui o reconhecimento do déficit de direitos sociais que alguns grupos sofreram ao longo da história do país, mas pretende abrandá-lo pela retórica da solidariedade, da compensação e da condicionalidade. Ou seja, ainda permanece uma visão de desigualdade entre os cidadãos, sem a intenção de superá-la, mas com o objetivo de manter um nível tolerável de pobreza. Pode-se associar os

mecanismos de contrapartidas reforçados por essas políticas como uma forma de cidadania regulada, que se relaciona à cidadania participativa pelo compromisso dos beneficiários em cumprir com as exigências dos programas e pelo compromisso da sociedade em apoiá-los, através de doações e envolvimento em ONGs. Além disso, pode-se argumentar que tais programas não são suficientes para produzir mudanças consistentes no padrão de relações “familistas” e clientelistas arraigados na população.

O período do governo FHC e do governo Lula também foi fortemente influenciado pelo discurso em prol dos Direitos Humanos, pelo fenômeno da globalização, e o que chamamos de “cidadania global”. Se a cidadania contratual é firmada sobre o tripé dos direitos, a cidadania global é pautada pelos Direitos Humanos. Estes fazem parte de um discurso mais recente na conjuntura mundial, e são arduamente defendidos por alguns e muito criticados por outros (SCHWARTZMAN, 2004). Eles são associados à retórica individualista, por elevar o ser humano, na condição individual, a valor prioritário. Uma das críticas que se coloca é que, ao elevar uma noção de ser humano a parâmetro universal, atravessa-se diferenças regionais e culturais que não podem ser ignoradas. Mas, a força dessa noção de cidadania pode ser vista nos discursos dos organismos internacionais, ao mesmo tempo em que reverbera nas nações, como no Brasil, que criou uma Secretaria Especial de Direitos Humanos, em 1997. Um movimento paradoxal pode ser identificado em diferentes países, quando grupos minoritários se ancoram nos Direitos Humanos para reivindicar maior inclusão nas políticas públicas nacionais.

A cidadania global aparece, assim, como proposta substitutiva à soberania da relação dos indivíduos com os Estados-nação, e eleva a importância dos benefícios individuais sobre os contratos coletivos (típicos das sociedades salariais)³¹. Castel (1999) identifica um fenômeno de desfiliação social³² que é marcado pelo individualismo negativo, ou seja, uma individualização dos comportamentos no trabalho que escapa ao padrão profissional regulado pelo direito e pela lei. A identidade dos assalariados depende da uniformidade dos direitos, o que implica na submissão do contrato individual a uma ordem pública,

³¹ A sociedade salarial é estruturada pelo contrato de trabalho coletivo, portanto, o coletivo é neste caso um ator social central (CASTEL, 1999).

³² O autor discute a realidade de países europeus, principalmente da França, mas suas reflexões podem contribuir para um debate mais amplo.

mas a contratação flexibilizada, fora das leis trabalhistas, retira a função da ordem pública e vende uma liberdade para o trabalhador que, em muitos casos, acaba resultando na precariedade. Tal contexto parece impulsionar uma crise sem precedentes nos Estados de Bem-estar Social, que são fortemente embasados na concepção de Estado Nacional.

A globalização tem aspectos econômicos e sócio-culturais que, em franco e acelerado processamento, tentam ser compreendidos por estudiosos, políticos e governos. O aspecto econômico, que tem conseqüências diretas na condução de políticas públicas sociais, se caracteriza pelo crescimento acelerado das transações internacionais e a integração de mercados financeiros e comerciais (COSTA, 2002). Além disso, as transformações no padrão produtivo, com a incorporação de novas tecnologias, e a crescente extra-territorialidade das elites econômicas inocularam novas formas de trabalho, muitas à margem das contratações coletivas ou legislações existentes. Bauman (1999) sinaliza que o processo de globalização econômica forçou uma discrepância entre o “(...) *reino da tomada de decisão institucionalizada e o universo no qual os recursos necessários para as decisões e sua aplicação são produzidos, distribuídos, apropriados e utilizados*” (p. 10).

Baumann (1999) discute alguns elementos marcantes das transformações sociais em curso, como a intensificação da imigração entre os países, a polarização da lógica local *versus* a lógica global, a supervalorização da liberdade de movimento e do consumo, e a “expropriação” dos Estados-nação. Ele argumenta como a liberdade individual pregada pelas novas formas de contratação do trabalho converge com a liberdade dos “proprietários ausentes” e, portanto, com a desregulação de suas atividades. Segundo este autor, as principais ações dos Estados tem sido dirigidas para as políticas externas e para garantir atrativos para as elites econômicas flutuantes, e não mais para políticas públicas de integração social. Ele afirma que:

O significado mais profundo transmitido pela idéia de globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo. A globalização é a ‘nova desordem mundial’(...) (BAUMANN, 1999, P. 67)

Outro aspecto importante da globalização é o encontro (muitas vezes conflituoso) de culturas diferentes, pela imposição de certas características culturais padronizadas a diferentes países, provocada principalmente pela expansão da mídia de massa e do uso da Internet. Milton Santos (2000) identifica um fenômeno de economização e monetarização da vida social e pessoal, impulsionado pela propagação de um discurso em prol do consumo acelerado. Ele critica o discurso que enaltece um suposto efeito positivo da globalização, que seria o encurtamento das distâncias, como se o mundo tivesse se tornado “ao alcance das mãos” para todos. Pois, argumenta que esta idéia mascara o aprofundamento das desigualdades sociais no interior dos países e da exclusão massiva de países pobres inteiros.

Esses fenômenos das duas últimas décadas parecem ameaçar a identidade nacional e cultural de grupos que, em resistência, intensificam as pressões locais. Vieira (1999) observa que um nacionalismo outrora aglutinador parece ser substituído por um nacionalismo separatista. O princípio da igualdade tem sido, portanto, desafiado, senão descartado de uma referência de convivência social, ao mesmo tempo em que a esfera pública tem se movido cada vez mais para espaços transnacionais. Esta autora conclui que, *“a relação, já por si contraditória, entre cidadania e Estado-nação, passa a ser entrecortada pela relação, igualmente contraditória, entre cidadania e multiculturalismo”* (VIEIRA, 1999, P. 397).

A análise de Telles (2006) sobre a construção da cidadania e dos direitos sociais no Brasil aponta que, nesse cenário, a pobreza começa a se estabelecer como paisagem inerente ao mundo globalizado:

Se durante décadas a pobreza foi figurada como sinal de um atraso que haveria, quem sabe, algum dia, de ser superada pelas forças do progresso, agora parece se fixar como realidade inescapável, dado incontornável posto pelos imperativos do mercado em tempos de aceleração econômica e revolução tecnológica (TELLES, 2006, P.13)

Mas, algumas análises apontam alternativas para os Estados e as sociedades diante das transformações mencionadas. Santos (2000) aposta na possibilidade de uma globalização “mais humana”, na qual o homem passe a ser o valor central. Ou seja, uma outra globalização seria a pactuação pela vida humana acima do valor do dinheiro. Ele aposta que a forma de solidariedade mantida entre

os excluídos do sistema formal de trabalho dê abertura para um “novo equilíbrio” e uma nova forma de fazer política, que coloque a centralidade do social. Ele afirma que *“a cultura popular exerce sua qualidade de discurso dos ‘de baixo’, pondo em relevo o cotidiano dos pobres, das minorias, dos excluídos, por meio da exaltação da vida de todos os dias”* (SANTOS, 2000, p. 144).

Baumann (1999) sugere a implantação de uma renda mínima para todos os cidadãos, não como compensação para os mais pobres, mas como forma de dissociar renda e trabalho. O argumento é o de que a renda mínima favorece o exercício da liberdade e da cidadania e a formação de um ciclo benéfico para a sociedade toda, partindo do princípio de que ela é um bem social (BAUMAN, 1999). A proposta da renda mínima foi adotada oficialmente no Brasil, pela Lei 10.835 de 2004, mas associada ao Programa Bolsa-família, que seria o pontapé para a implantação de uma renda básica para todos os cidadãos. Mas, o princípio da focalização, por enquanto, se sobrepõe à intenção universal da proposta da Renda Básica de Cidadania.

Com a eleição do Presidente Lula, em 2002, renovaram-se as expectativas no Brasil de que a área social voltaria a ser prioridade e que as reformas sociais expressas na Constituição pudessem retomar fôlego. Em parte, isso se deu pela origem social do presidente (nordestino, de família pobre) e por sua trajetória política, na luta sindical contra a ditadura militar e na liderança de um partido de esquerda com forte base social (Partido dos Trabalhadores). Sua campanha eleitoral também teve elevada ênfase social, conseguindo o apoio de diversos setores da sociedade. Freitas (2007) argumenta que, na ocasião da posse, Lula tinha apoio social suficiente para tomar medidas difíceis, já previstas no programa do PT, mas não tomou. A autora diz que seu primeiro governo foi extremamente eficiente por ter conseguido fazer reformas e aprovar leis que o governo FHC não tinha conseguido, e por ter mantido o equilíbrio da dívida pública. Mas, ela afirma que ele optou por manter a política econômica iniciada na década de 1990 em detrimento de mais investimentos na área social, contribuindo para o enriquecimento do setor bancário (FREITAS, 2007).

O Programa Bolsa-Família, instituído em 2003, foi o carro-chefe dos programas sociais desse governo. Inserido no projeto denominado Fome Zero, trouxe o diferencial de integrar os diferentes programas sociais que o precederam e os mecanismos de descentralização que permitiram uma coordenação central,

com o apoio e parceria dos governos locais. Seu crescimento foi facilitado pela articulação com a Estratégia de Saúde da Família, programa central do nível de atenção básica à saúde, criado em 1994. É interessante observar que esses dois programas têm características próximas fundamentais, como a descentralização da gestão, a contratação de prestadores de serviços privados, o foco nos domicílios e o movimento de dupla responsabilização, ou seja, o benefício e o serviço é responsabilidade do Estado e dos indivíduos que devem respeitar certas normatizações e contra-partidas. Portanto, o centro do discurso para a área social foi o “combate à fome”, assim como no governo FHC com o Programa Comunidade Solidária, e seu público-alvo foram as famílias pobres.

Houve também, nesse governo, uma característica no setor saúde que se destaca dos governos anteriores: a centralidade da Assistência Social contribuiu para a aprovação de leis, tanto de autoria do Legislativo quanto do Executivo, que apesar de constarem no catálogo de Saúde Pública, não têm a especificidade da saúde. São leis que indicam um debate mais abrangente de política social, que a inclui, mas que não são demandas diretas desta área (BAPTISTA & MACHADO, 2007). Uma das conseqüências desse movimento foi a re-alocação de recursos da saúde para o programa Fome Zero e a Renda Básica de Cidadania, e a instituição de programas, via decreto, com uma conotação mais assistencial, como o Programa Farmácia Popular. Soma-se a isso, a enorme ampliação dos gastos com a compra e o fornecimento de medicamentos. A assistência farmacêutica foi definida como prioridade em todas as suas dimensões: produção, controle de qualidade, regulação de preços, disponibilidade e orientação de uso de medicamentos (FREITAS, 2007)³³.

A agenda de políticas para a área social foi fortemente conduzida pelo Executivo, e nela a Saúde Pública não aparece como elemento específico. É claro que está presente, inclusive nos trabalhos da Comissão de Assuntos Sociais do Senado, mas os temas que a representam não são aqueles mais enfatizados pela Reforma Sanitária, são mais ligados à regulação do mercado e à identificação do usuário dos serviços como cliente e não cidadão detentor do direito social à saúde. Essa tonalidade do debate em saúde adquiriu mais força a partir do governo de

³³ Foram ampliados os recursos para a assistência farmacêutica, de R\$ 1,9 bilhões, em 2002, para R\$ 4,2 bilhões, em 2006, configurando um aumento de 120% (FREITAS, 2007).

Fernando Henrique, com a criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a ampliação do setor privado, e teve continuidade no governo Lula.

No Senado há a Subcomissão Permanente de Promoção, Acompanhamento e Defesa da Saúde (CASSAUDE), que faz parte da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e se ocupa de receber demandas, encaminhar projetos e acompanhar a política de saúde. Ela foi inicialmente formada como Comissão Temporária da Saúde, no ano de 2003, pelo requerimento do Senador Papaléo Paes (PMDB/AP)³⁴, que assumiu sua presidência e permanece em sua composição até então. A partir do ano de 2005 passou a ser permanente, assumindo o nome atual. Desde então já sofreu algumas mudanças em sua composição, mas costuma ser formada por Senadores dos diferentes blocos do parlamento: Bloco de Apoio ao Governo, o Bloco da Maioria, e o Bloco da Minoria³⁵. Essa comissão tem atuado principalmente na promoção de audiências públicas³⁶, e a análise destas mostra uma atuação fortemente articulada aos projetos do governo, tendo o Executivo grande poder de influenciar seus trabalhos.

No ano de 2003 também foi criada a Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais das Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais, substituída em 2005 pela Subcomissão Permanente de Assuntos Sociais das Pessoas com Deficiência (CASDEF). Tal fato está relacionado ao crescimento do interesse dos parlamentares no tema, haja vista a discussão em torno do projeto do Estatuto da Pessoa Portadora de Deficiência, do ano de 2003, e da instituição do Dia Nacional de Luta da Pessoa Portadora de Deficiência, em 2005, juntamente com a I Semana Nacional de Valorização da Pessoa com Deficiência, que ocorreu no mesmo ano. A participação da mídia, especialmente da Tv Globo, que incorporou o tema em sua programação, recebendo inclusive moção do Senado pela iniciativa, promoveu ainda mais o envolvimento dos parlamentares³⁷.

³⁴ O Senador Papaléo Paes foi eleito em 2002, pelo PTB, mudou para o PMDB em 2003, e ingressou no PSDB em 2005, partido no qual permanece atualmente.

³⁵ Dentre seus membros titulares, durante os anos de 2003 a 2006, estiveram presentes os Senadores: Mão Santa (PMDB/PI), Augusto Botelho (PDT/RR), Serys Slhessarenko (PT/MT), Eurípedes Camargo (PT/DF), Flavio Arns (PT/PR), Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), Flexa Ribeiro (PSDB/PA) e Paulo Paim (PT/RS), que são sujeitos desta pesquisa, ou seja, emitiram discursos sobre cidadania e política social no período.

³⁶ Informação retirada da página do Senado Federal no link: <http://www.Senado.gov.br/sf/atividade/comissoes/comissao.asp?origem=SF&com=1324>

³⁷ Porém, não há registro na base de dados do Senado de matérias com tramitação ou audiências públicas realizadas pela CASDEF até o ano de 2008. Ela é, portanto, uma subcomissão sem expressão no processo legislativo.

Outro evento importante durante o governo Lula foi a aprovação do Estatuto do Idoso. Ele dispõe sobre os direitos das pessoas com 60 anos ou mais, ampliando o lugar do envelhecimento no campo das políticas públicas, especialmente das políticas sociais. Ele define, para este segmento da população, prioridade *“na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas”* (BRASIL, 2003). O envelhecimento é definido como parte do direito à vida, *“e sua proteção um direito social”* (BRASIL, 2003). O Sistema Único de Saúde (SUS) tem seu papel reafirmado, pela universalidade do acesso, apesar do Estatuto fazer referência também aos planos de saúde privados: *“É vedada a discriminação do idoso nos planos de saúde pela cobrança de valores diferenciados em razão da idade”* (BRASIL, 2003). Por ser uma lei muito recente, tem produzido novas propostas parlamentares de ajustes e adaptação de outras leis, como o código civil.

Pode-se afirmar que o primeiro governo Lula oferece elementos contraditórios para uma conclusão sobre que projeto de cidadania e desenvolvimento social o país estaria adotando. A idéia de uma renda básica de cidadania conflitua com programas sociais compensatórios e com a exigência de condicionalidades aos beneficiários. O crescimento do setor privado da saúde conflitua com a retomada de princípios da Reforma Sanitária. A afirmação das diferenças e as políticas afirmativas parecem contrastar com uma concepção de cidadania baseada na igualdade de direitos. Uma das características que marca a atuação desse governo é o foco em grupos sociais mais *“vulneráveis”*, concomitante com a adoção de políticas econômicas impulsionadas pelo fenômeno da globalização. Portanto, podemos inferir que não há exatamente um projeto amplo e integrado de desenvolvimento social, mas há diferentes propostas em conflito e negociação na arena política, o que parece coerente com um governo formado por uma ampla coalizão, num contexto de aprofundamento da heterogeneidade social e cultural. O que podemos constatar é que o período do primeiro governo Lula reuniu interesses conservadores e inovadores, e recebeu pressões de diferentes grupos sociais. Portanto, elementos inseridos nas diferentes concepções de cidadania estão presentes, influenciando o debate e o encaminhamento das questões sociais.

Essa incerteza e complexidade da conjuntura recente da proteção social no Brasil estão inseridas num dilema básico da cidadania, no mundo, hoje: o aumento

de demanda por direitos sociais (provocado principalmente pelas externalidades das atividades empresariais e pelo reconhecimento dos determinantes sociais para vários fatores da vida), em concorrência com as demandas de liberdade e autonomia individual e afirmação das diferenças. Além disso, a extraterritorialidade das empresas contribui para a crise de financiamento para a área social, o que coloca a necessidade de Estados Nacionais fortes, em meio às críticas sobre a intervenção estatal na economia e nas políticas sociais. Antigas matrizes de ação estatal não trazem respostas suficientes, mas ainda não se sabe, qual é a referência de coletivo, e, portanto, qual o ideal de cidadania que pode responder às questões sociais da contemporaneidade.

IV – METODOLOGIA

O método utilizado nesta pesquisa se baseia na afirmação de que os léxicos são importantes vetores de representações sociais (HARRÉ, 2001). Para este autor, são os atos de linguagem que formam a realidade social de um grupo, por isso, em pesquisas de campo, a identificação de grupos pela semelhança entre seus membros e por características pré-definidas pelo pesquisador é artificial. É possível encontrar repertórios lingüísticos usados em situações e contextos específicos, mas a fim de se apreender as representações sociais que veicula é necessário estudá-los em seu uso comum. Assim, é importante não só observar o vocabulário usado comumente em determinada situação social, mas indagar-se sobre as conseqüências de seu uso, como a manutenção de ordens morais e o aprendizado de “prescrições” sociais para os membros do grupo. Harré (2001) afirma que os atos de linguagem ligam as pessoas num discurso coletivo.

Num estudo teórico sobre a TRS, concluímos que a construção de representações sociais faz parte de um compromisso psicossocial, que mantém um certo equilíbrio entre os membros de um grupo, e que contribuem para a organização do pensamento de cada sujeito. Para a configuração deste compromisso de mão-dupla, a comunicação e a linguagem são fundamentais (POMBO-DE-BARROS, 2007). Por isso, concordamos com a afirmação de que os léxicos são vetores das representações, e buscamos, com esta base, analisar os discursos que compreendem nosso material. Assim, podemos inserir esta pesquisa em uma das ordens de problemáticas identificadas por Jodelet (2001) no espaço multidisciplinar de estudos de representações sociais: a ordem das condições de produção e circulação das representações, que se resume basicamente em estudos da cultura, da linguagem e comunicação, ou da organização social.

A pesquisa foi realizada em cinco etapas: levantamento bibliográfico sobre a temática da cidadania e das políticas sociais no Brasil, leitura prévia do material discursivo a ser analisado, exploração do campo e dos sujeitos da pesquisa, análise léxica com programa ALCESTE, e discussão dos resultados apresentados pelo programa. Neste capítulo, serão abordadas as etapas referentes ao campo e aos sujeitos e ao método ALCESTE.

Campo e sujeitos

Os dados analisados nesta pesquisa são oriundos de discursos proferidos por Senadores da república nas sessões do plenário do Senado Federal, durante os anos de 2003 a 2006. Os discursos foram extraídos de uma pesquisa na base bibliográfica do Congresso Nacional, o SICON (Sistema de Informação do Congresso Nacional), cujos filtros utilizados foram, além do período e o tipo de material mencionado, as palavras “cidadania” e “política social” no campo “assunto”. Assim, como resultado inicial, obtivemos 126 discursos que têm as duas palavras em sua indexação ou que tem a palavra “cidadania” e fazem parte do catálogo de Política Social.

Após a leitura de todos os discursos, decidimos excluir dois que foram proferidos por externos (pessoas que não fazem parte do Senado) e alguns outros que não tinham como tema alguma política ou problema social, e que só foram inseridos nos resultados do SICON porque faziam menção à Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça, pela qual todo projeto deve passar. Além disso, os apartes, contribuições dos Senadores aos discursos uns dos outros, que tratavam do tema, foram transformados cada um em discursos próprios referentes a seus autores. Com isso, nosso material de análise resultou em 128 discursos, proferidos por 46 Senadores.

A principal razão para a escolha deste material é em virtude de representar as práticas discursivas cotidianas, inerentes ao papel político exercido pelos Senadores, independente da intervenção do pesquisador. De acordo com Sá (1998) este tipo de material é vantajoso para pesquisas sobre representações sociais, porque podemos identificar com mais objetividade o contexto no qual as falas foram proferidas. Assim, o objetivo desta seleção foi reunir os discursos que expressavam as posições sobre determinadas políticas sociais, sobre as necessidades e os atores sociais que devem ser atendidos por elas, e as concepções de cidadania subjacentes. Além disso, pretendíamos identificar especificidades dos discursos emitidos por Senadores da base governista e da oposição, e de determinados partidos e unidades federativas, já que os nossos sujeitos são representantes de seus estados e partidos políticos no Congresso.

A escolha dos anos de 2003 a 2006 se deu principalmente em função de ser o último mandato presidencial cumprido, o que possibilita analisar as

representações sociais que, ainda que ancoradas na história da cidadania no Brasil, estão ligadas aos discursos mais recentes sobre o tema. Além disso, esse período tem a peculiaridade de ter sido o primeiro mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva, eleito por um partido de esquerda, e que teve uma proposta de programa social, o Fome Zero, como carro-chefe de sua campanha eleitoral. Tal fato nos sugeriu que as mudanças ocorridas na coligação do governo intensificariam o debate em torno das políticas sociais.

A opção pelo Senado Federal se deu pela representatividade política e social desta casa. Ela é a representante dos estados no Congresso Nacional, e possui funções próprias referentes à fiscalização e acompanhamento das atividades do Poder Executivo nacional (BRASIL, 1988/2000). Por isso, os Senadores exercem papéis estratégicos na formação de coligações, comissões e blocos políticos durante os governos, especialmente no sistema brasileiro, em que o formato é, basicamente, um presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1998). As atribuições dos Senadores de presidir a Mesa do Congresso Nacional, de comporem a casa revisora dos projetos votados na Câmara dos Deputados, de deliberar sobre o sistema tributário, aprovar a indicação de cargos executivos nacionais, além das atividades legislativas, conferem a eles posição peculiar na formação das coalizões, e que tem sido pouco estudado no âmbito acadêmico.

Eles também exercem influência importante nos governos estaduais, representando as negociações entre projeto nacional e demandas regionais. Essa posição de intermediação foi analisada por Loureiro (2001) no processo de endividamento público e responsabilidade fiscal. A autora concluiu que as regras institucionais (formais e informais) não bastam para explicar as condutas desses atores políticos, e que são necessários estudos que valorizem as condições sociais e políticas nos quais elas são tomadas. Sua conclusão nos leva a perceber que há mais complexidade nas relações entre os Senadores e os demais atores do legislativo e do executivo do que tem sido considerado pelo institucionalismo das Ciências Sociais. Para Loureiro (2001), ao invés de pré-julgarmos as decisões dos Senadores pelas normas e características sociológicas abordadas na literatura (como o clientelismo), o Senado deve ser tomado “*como um espaço político no qual há possibilidades de ação coletiva fundada na combinação de racionalidade política e racionalidade técnica*” (pág. 59). Os estudos que pretendem aprofundar o conhecimento sobre variáveis culturais e sociais que contribuem para a

formação dessas racionalidades são raros, mas necessários, por isso, a escolha desse campo para esta pesquisa.

Foi realizada uma categorização dos sujeitos, baseada em informações do SICON e dos perfis dos Senadores no *site* do Senado Federal, que foi aproveitada para a análise léxica feita pelo programa ALCESTE posteriormente. Para isso, foram consideradas as seguintes variáveis: partido político, quantidade de discurso, unidade federativa, se exerce posição de liderança de governo, oposição, bloco ou partido, se é Senador titular ou suplente, se tem projetos de lei no Senado na área social ou na área da saúde, e se tem lei aprovada em alguma dessas áreas. Os Senadores que mudaram de partido durante as legislaturas do período foram categorizados nos dois partidos, mas para fim de contagem geral e para a análise ALCESTE foi considerado o partido do último discurso dele no corpus.

As ferramentas do *site* do Senado foram fundamentais para o levantamento desses dados. Elas mostraram um grande potencial para suprir pesquisas que, além dos dados institucionais, precisam de informações mais detalhadas sobre os perfis dos parlamentares.

O Método ALCESTE

O ALCESTE (Análise Lexical de Co-ocorrências em Enunciados Simples de um Texto) é um método informatizado criado por Marx Reinet em 1986 e que tem sido muito utilizado em pesquisas nas ciências sociais (ALBA, 2004). A riqueza de seu processamento está em permitir a análise do “texto bruto”, sem muita interferência do pesquisador, porque o trabalho interpretativo se dá a partir dos resultados estatísticos do programa. Assim, o programa favorece uma análise exploratória do texto, a fim de identificar os conteúdos presentes e suas inter-relações, mas sem precisar de uma matriz de categorias de conteúdos como numa Análise de Conteúdo.

Os pressupostos teóricos do programa têm afinidade com os princípios epistemológicos da Teoria das Representações Sociais. Para seu autor, todo discurso expressa um sistema de “mundos lexicais” que organiza uma racionalidade e dá coerência aos argumentos do locutor. Mas pode-se fazer uso de vários mundos lexicais num discurso, mesmo que sejam contraditórios, para dar coerência aos argumentos do locutor, o que difere da racionalidade científica. O

método também considera a relação direta entre discurso, memória e prática, e por isso entende que o discurso expressa a objetivação de representações sociais (ALBA, 2004).

Um mundo lexical é evocado por um conjunto de palavras que constituem uma frase ou fragmento do discurso. Os textos são formados por um conjunto de enunciados simples ou elementares. A partir da análise estatística dos vocábulos (repetições e sucessões de palavras) em um ou mais textos é possível encontrar um mundo lexical. Este pode ser estudado através da análise da organização e distribuição das palavras principais (substantivos, verbos e adjetivos) co-ocorrentes nos enunciados simples de um texto. Depois de preparado o “*corpus*”, que pode ser feito de respostas a perguntas abertas, textos jornalísticos e literários, e discursos de vários tipos, o ALCESTE reacomoda o texto, para cruzar seus enunciados simples e encontrar as palavras mais presentes e suas inter-relações. Mas, para obter um resultado significativo, é importante que o *corpus* tenha uma coerência temática ou dinâmica e que o documento seja bastante volumoso para que o elemento estatístico seja considerado. O programa é útil para dar uma visão global sobre uma documentação volumosa cuja análise seria muito longa e exaustiva para ser feita manualmente (OLIVEIRA *ET AL*, 2005).

Para a compreensão dos dados que serão discutidos nos resultados da pesquisa, é necessária a definição de alguns termos chaves do programa. As u.c.e.s (unidades de contexto elementares) são divisões do corpus em tamanhos iguais, realizadas na primeira etapa de processamento. Depois da definição das u.c.e.s é formado um dicionário de formas reduzidas, que são as raízes lexicais identificadas pelo programa. Na segunda etapa, o programa classifica as unidades de contexto de acordo com as similaridades e diferenças de seus vocábulos. As classes recebem números e cores específicas, que ajudam na visualização. Essa etapa é repetida com u.c.e.s maiores ou menores, para confirmar a classificação, e o resultado é a Classificação Hierárquica Descendente (CHD). A classificação hierárquica expressa a relação entre as classes, baseando-se no cruzamento das formas reduzidas com as u.c.e.s aproveitadas. Essas interações são feitas até se esgotarem, através do cálculo do qui-quadrado. O valor do qui-quadrado indica, portanto, o quanto a forma reduzida é pertinente e significativa para a classe.

As u.c.i.s (unidades de contexto iniciais) correspondem a uma categorização prévia feita pelo pesquisador sobre cada sujeito que emitiu os

discursos³⁸. Cada u.c.i. é categorizada com variáveis escolhidas pelo pesquisador, que são chamadas de “palavras estreladas” porque devem ser precedidas de asteriscos. Estas formam as “linhas estreladas” para cada u.c.i. Quando o programa exemplifica uma classe com as u.c.e.s, elas são precedidas pelas linhas estreladas, o que ajuda a identificar o sujeito que emitiu essa parte do discurso.

Os resultados da análise léxica são expressos em quadros, gráficos e tabelas, que informam as formas reduzidas, as classes temáticas, as relações entre as formas, as u.c.e.s de cada classe, as relações entre as classes e as variáveis referentes às u.c.e.s das classes. Alguns desses recursos não podem ser copiados ou salvos em formatos compatíveis com o aplicativo Word, e por isso não foram inseridos nesta dissertação. Mas, todos serviram como base para os quadros e tabelas que utilizamos para a expressão dos resultados. O relatório dos dados, fornecido pelo ALCESTE, também permite visualizar os valores de qui-quadrado e porcentagem das formas nas classes, além de mostrar o contexto no qual elas aparecem. A porcentagem das formas expressa o percentual delas nas classes, o que permite ver, dentro do universo geral do *corpus*, qual é o “mundo lexical” de determinada palavra. Assim, enquanto os valores de qui-quadrado permitem analisar o tema central das classes, as porcentagens permitem a identificação da relação de determinada palavra com certo tema.

A análise feita pelo ALCESTE não se equivale à Análise Temática de Conteúdo porque ele não considera a construção sintática do texto, mas os métodos podem ser complementares (ALBA, 2004). Por isso é importante que o pesquisador domine o *corpus* que pretende analisar e já tenha uma noção prévia das “concepções de mundo” que podem subjazer ao discurso (OLIVEIRA ET AL, 2005). Pois, depois de todas as etapas, os resultados da análise podem ser usados para confirmar hipóteses ou levantar novas questões para futuro aprofundamento.

Para esta pesquisa, o *corpus*, formado por 128 discursos e 46 u.c.i.s, foi preparado de acordo com o manual do programa para Windows 2007. Foram feitos três processamentos, com as mesmas u.c.i.s, a fim de confirmar as impressões sugeridas pela leitura prévia do texto e pelos primeiros resultados. Depois do primeiro e do segundo processamento, adaptações na formatação do

³⁸ As u.c.i.s podem ser definidas por outro elemento que não os sujeitos, mas devem indicar variáveis que não estão presentes no conteúdo dos discursos. Elas expressam o contexto externo no qual eles foram emitidos, de acordo com o interesse do pesquisador.

corpus foram feitas, como a incorporação de traço entre palavras que desejávamos que fossem identificadas como expressões, como, por exemplo: “política_social” ao invés de “política social”. Depois dessas alterações, o aproveitamento das u.c.e.s passou de 72% para 79%, e mais uma classe foi criada, passando de quatro para cinco classes. A seguir os resultados serão apresentados e discutidos.

V – RESULTADOS

Resultados da pesquisa de campo

Neste capítulo são apresentados os dados em relação aos sujeitos da pesquisa e os resultados do processamento do material textual pelo programa ALCESTE. Consideramos para a análise das classes temáticas principalmente os valores de qui-quadrado, que mostram o tema prevalente em cada uma, e os valores de percentuais de algumas formas reduzidas que têm ligação direta com as questões de nossa pesquisa.

Os 46 Senadores autores dos 128 discursos analisados pertencem a 11 partidos: PT, PSDB, PMDB, PFL, PSB, PDT, PSOL, PCdoB, PL, PPS, PTB. No quadro 1 em anexo é possível ver quem são os Senadores, quantos discursos foram proferidos por cada um, qual unidade federativa representam, se exercem alguma liderança no Senado, se foram eleitos como titulares ou se eram suplentes, se têm algum projeto de lei na área social e na área da saúde, e se têm alguma lei de sua autoria aprovada no período de 2003 a 2006 em uma dessas áreas.

Vinte e quatro unidades federativas, de todas as regiões do Brasil, estão representadas no material de análise. Em termos de quantidade, a região Norte é a mais presente, seguida pela região Centro-Oeste, a região Sudeste, Sul, e por fim, Nordeste, como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 1: Quantidade de discurso por UF e região

UF	QTDE DISCURSOS		
AC	2	NORTE	
RN	1		
AM	1		
AP	2		
RO	4		
RR	13		
PA	5		
TO	5	33	
DF	14	CENTRO-OESTE	
GO	6		
MS	4		
MT	4		28
SP	20	SUDESTE	
RJ	3		
MG	3		26
PR	8	SUL	
RS	13		
SC	3		24
AL	6	NORDESTE	
PE	2		
PI	3		
SE	3		
BA	1		
CE	2		17

Os Senadores com maior quantidade de discurso, que se destacam entre os demais, são: Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) com 17 discursos, Senador Paulo Paim (PT-RS) com 11 discursos, Senadores Paulo Octavio (PFL-DF) e Romero Jucá (PMDB-RR) ambos com 7 discursos cada um. Os dois primeiros contribuíram, portanto, com 28 discursos no total de 46 do Partido dos Trabalhadores (PT). Esses dois Senadores também são os únicos que têm lei aprovada no período de 2003 a 2006, que contemplam a área social e a área da saúde. Além deles, a Senadora Ideli Salvatti (PT-SC) teve lei aprovada na área da saúde. Na tabela abaixo é possível ver a quantidade de discursos por partido político:

Tabela 2: Quantidade de discurso por partido

PARTIDO	QUANTIDADE
PT	46
PMDB	23
PSDB	20
PFL	12
PDT	7
PPS	6
PSB	4
PSOL	3
PTB	3
PCdoB	2
PL	2
TOTAL	128

As leis aprovadas no período, de autoria desses Senadores, foram as seguintes: a Lei 10835 de 08/01/2004, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que institui a Renda Básica de Cidadania, e que está no catálogo de Política Social e indexada também com a palavra-chave “saúde”; a Lei 11133 de 14/07/2005, de autoria do Senador Paulo Paim, que institui o Dia Nacional de Luta da Pessoa Portadora de Deficiência, catalogada como Política Social; a Lei 10741 de 01/10/2003, do mesmo autor, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, inserida nos catálogos Estatuto e Idoso, e indexada também com a expressão “direito à saúde”; a Lei 11108 de 07/04/2005, de autoria da Senadora Ideli Salvatti, que altera a Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, para garantir as parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato,

no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, inserida no catálogo de Saúde Pública.

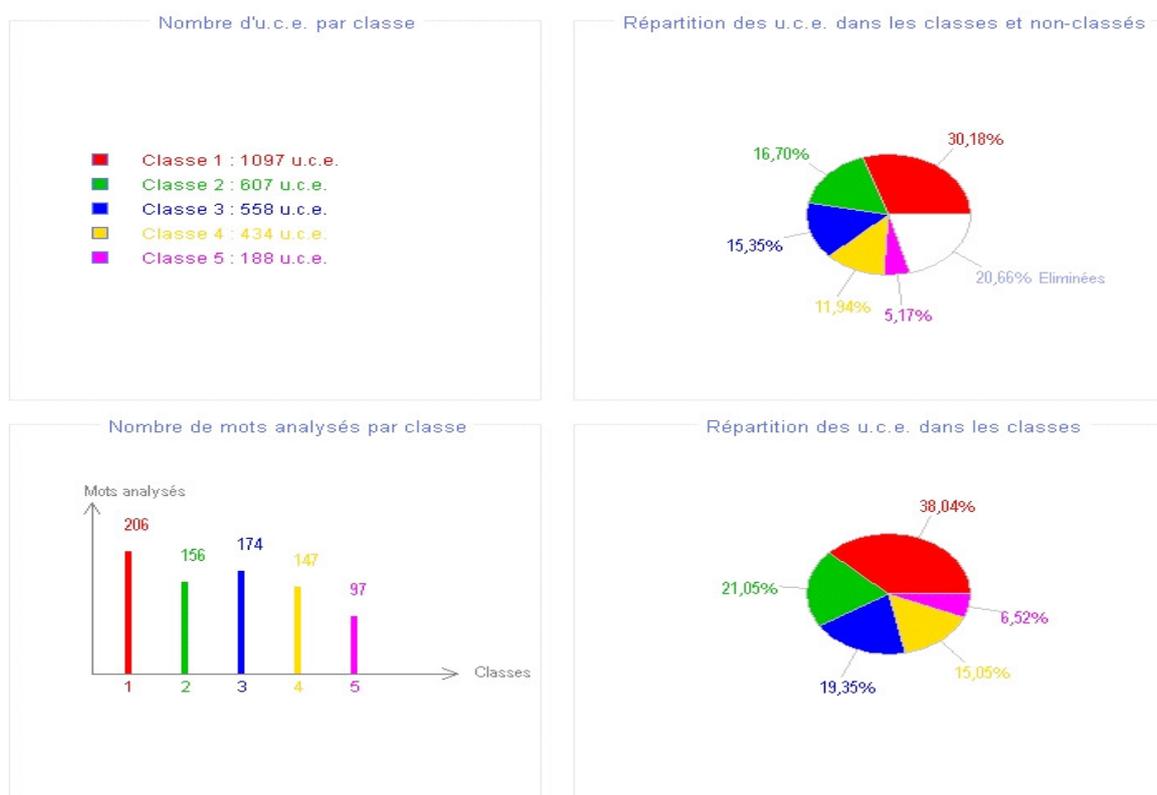
Dos 46 Senadores, 42 tinham projetos de lei apresentados no período de 2003 a 2006, no Senado, que visam à área social ou a área da saúde, ou ambas. 27 Senadores apresentaram projetos que visavam as duas áreas, 14 apresentaram projetos que visavam à área social, mas não faziam menção à saúde, e apenas 1 se restringia à área da saúde. Desses 46 há 5 que não foram eleitos diretamente, porque eram suplentes, mas que na ocasião do discurso exerciam o cargo de Senador, representando um total de 13 discursos, cerca de 10% do total.

Quanto à variável “liderança”, foram considerados os Senadores líderes de partido, do governo, de algum bloco, ou da oposição. Os vice-líderes não foram contados. Não há entre os Senadores um líder da oposição, mas há líderes do bloco da minoria e de partidos de oposição ao governo. Duas lideranças do governo, o Senador Aloísio Mercadante (PT-SP) e o Senador Romero Jucá (PMDB-RR) estão presentes, com 3 e 7 discursos respectivamente. Além disso, há líderes do bloco de apoio ao governo, como a Senadora Ideli Salvatti (PT-SC) e o Senador Tião Viana (PT-AC), com 1 discurso cada um. De todos os partidos representados, apenas o Partido Democrático Trabalhista (PDT) não tem discurso de sua liderança, mas possui um número alto de discursos, considerando a quantidade de Senadores de seu partido nas legislaturas do período (7 discursos, e 6 Senadores). Isso se deu principalmente à participação do Senador Cristovam Buarque (PT-DF / PDT-DF), com 4 discursos, que voltou a exercer seu mandato depois de ter sido ministro do Governo Lula.

Portanto, podemos dizer que o universo do nosso material é bastante rico, com representantes de diferentes partidos e posições em relação ao governo, e com representantes fortes da base governista. Tal fato indica que o tema das Políticas Sociais e da Cidadania teve no período estudado um debate privilegiado. Isto pode ser confirmado também pela comparação da quantidade de discursos entre 2003 e 2006, com o filtro feito para esta pesquisa, com a quantidade total existente na base de dados do SICON até o ano de 2006 (inclusive). O SICON nos informa que de 1952 a 2006 há um total de 225 discursos catalogados, indexados com as palavras “cidadania” e “política social”. Portanto, os anos de 2003 a 2006 representam mais da metade desses discursos na base.

A análise ALCESTE resultou em 5 classes de u.c.e.s, com o aproveitamento de 79,44% delas, conforme pode ser visto nos gráficos extraídos diretamente do programa, nas figuras 1 e 2³⁹ a seguir.

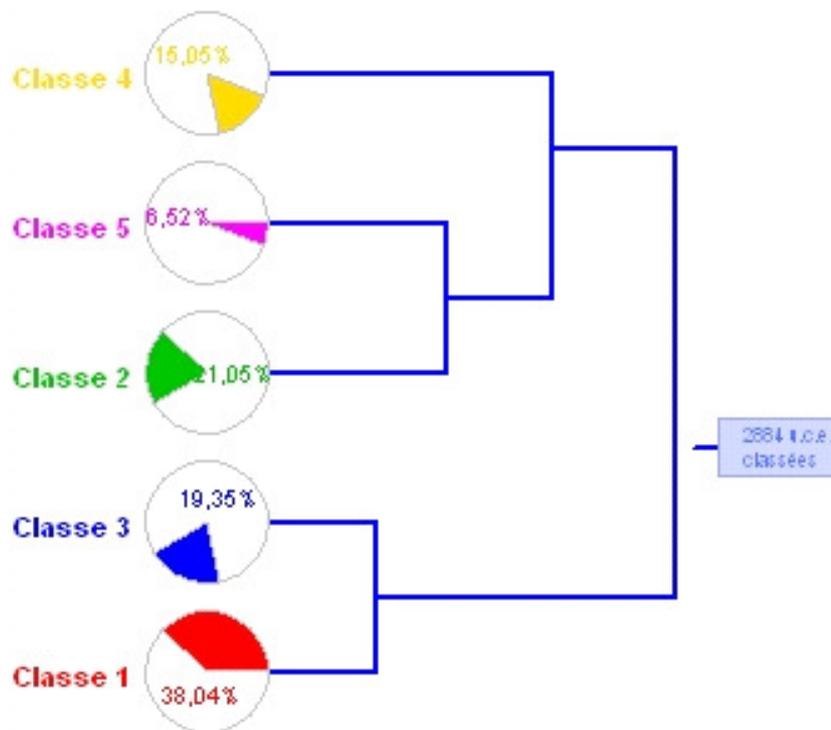
Figura 1: Representação gráfica dos resultados da análise ALCESTE – número de u.c.e.s por classe, divisão das classes, número de palavras analisadas por classe.



Fonte: Relatório resumido de resultados do Alceste

³⁹ O primeiro quadrante da figura 1 mostra a quantidade de u.c.e.s de cada classe, o segundo quadrante mostra a divisão das classes considerando as 20,6% de u.c.e.s não aproveitadas, o terceiro mostra a quantidade de palavras analisadas em cada classe, e o quarto a divisão final sem considerar as u.c.e.s eliminadas.

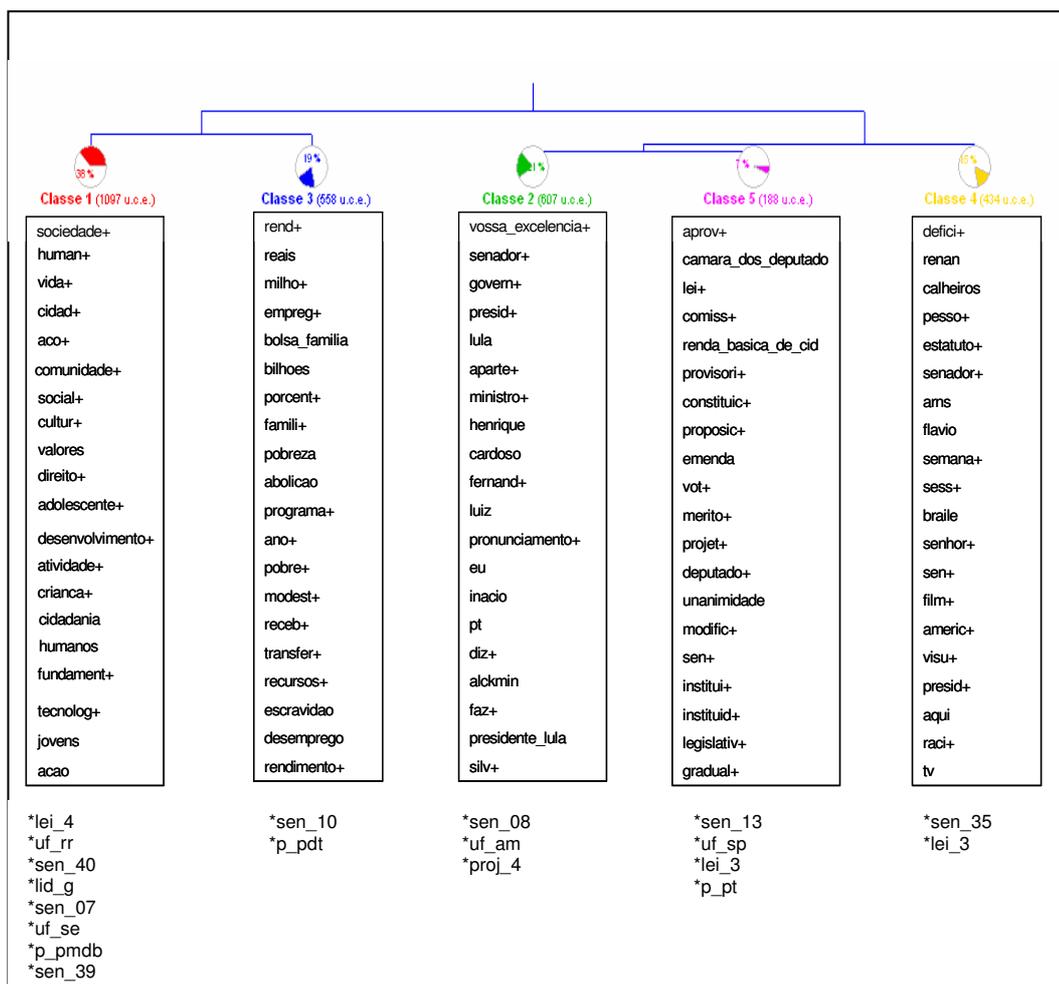
Figura 2: Divisão das classes – classificação hierárquica descendente.



Fonte: Relatório resumido de resultados do Alceste

Segundo a classificação hierárquica, o ALCESTE dividiu as u.c.e.s primeiro em dois grandes grupos, que se sub-dividem. O grupo 1 foi dividido em dois sub-grupos, e um deles dividiu-se ainda em duas classes, que são: classes 4 (amarela), 5 (rosa), e 2 (verde). O grupo 2 foi sub-dividido em: classes 1 (vermelha) e 3 (azul). O dendrograma na figura 3, a seguir, expressa a classificação descendente hierárquica, com os principais léxicos das classes. Com ele podemos visualizar, de forma geral, o tema de cada uma delas.

Figura 3: Dendrograma – Classificação Hierárquica Descendente com os principais léxicos e variáveis⁴⁰.



Fonte: Figura construída a partir de dados do relatório resumido dos resultados Alceste.

⁴⁰ As variáveis de cada classe, na figura, são aquelas inseridas pelo Alceste no quadro das 20 formas mais significativas, pelo valor do qui-quadrado. Outras variáveis importantes foram encontradas nas listas com todas as presenças significativas de cada classe e serão comentadas ao longo do texto.

No quadro seguinte, traduzido do relatório completo da análise ALCESTE, estão descritas as variáveis significativas de cada classe⁴¹. Marcamos em amarelo aquelas que são mais relevantes para a identificação de “sujeitos típicos”. A classe 3, por exemplo, pode ser bem representada pela variável sen_10 (Senador Cristovam Buarque) e pela variável de seu partido PDT (p_pdt). Na classe 1, por outro lado, há Senadores de diferentes orientações partidárias, mas o destaque está nas variáveis que indicam a presença forte dos líderes do governo (lid_g) e do PMDB (p_pmdb), um dos principais partidos da coalizão governista. Além disso, a alta quantidade de u.c.e.s do Senador Romero Jucá (sen_40) mostra a pertinência de praticamente todas as u.c.e.s desse Senador nesta classe. A classe 2 também possui um sujeito típico, que seria ligado à oposição ao governo. A forte presença da variável do PSDB (p_psdb), e do Senador Arthur Virgílio (sen_08), líder desse partido, mostra isso. Na classe 4, o destaque é do Senador Paulo Paim (sen_35), que reúne outros Senadores de diferentes partidos em torno dos temas referentes aos estatutos dos quais é propositor. Ele é o responsável por 156 das 219 u.c.e.s da variável p_pt (PT). Finalmente, na classe 5, está o Senador Eduardo Suplicy (sen_13) que tem mais da metade de suas u.c.e.s nessa classe.

⁴¹ Nos parênteses é indicada a quantidade de u.c.e.s categorizadas com a respectiva variável, na classe. Em relação à classe 5, as quantidades não são indicadas porque, segundo o manual do Alceste, ela foi considerada pouco significativa.

Quadro 2: Variáveis nas classes

Variáveis significativas da classe 1:
*lei_4(941), *lid_g(123), *proj_1(332), *proj_2(59), *p_pcdob(4), *p_pmdb(269), *p_pps(65), *p_psb(73), *sen_03(11), *sen_07(69), *sen_09(23), *sen_12(30), *sen_22(35), *sen_24(4), *sen_26(49), *sen_27(13), *sen_30(59), *sen_39(42), *sen_40(117), *sen_43(34), *tit_n(166), *uf_go(84), *uf_rj(66), *uf_ro(11), *uf_rr(235), *uf_se(69), *uf_to(34);
Variáveis significativas da classe 2:
*lid_b(22), *proj_4(63), *p_psd(137), *sen_02(11), *sen_05(9), *sen_06(21), *sen_08(59), *sen_15(32), *sen_23(6), *sen_25(18), *sen_28(4), *sen_37(33), *sen_44(6), *sen_45(3), *sen_47(17), *uf_am(59), *uf_ba(21), *uf_ce(6), *uf_ms(33), *uf_mt(24), *uf_pe(6), *uf_pi(21), *uf_sc(20);
Variáveis significativas da classe 3:
*lei_2(4), *p_pdt(85), *p_ptb(30), *sen_01(8), *sen_10(64), *sen_14(7), *sen_18(10), *sen_19(14), *sen_21(4), *sen_31(21), *sen_36(27), *sen_46(28), *uf_ac(16), *uf_df(123), *uf_rn(10), *uf_rs(29);
Variáveis significativas da classe 4:
*lid_n(266), *p_pt(219), *p_pfl(60), *p_pl(18), *p_psol(14), *sen_04(4), *sen_11(21), *sen_16(23), *sen_17(13), *sen_20(14), *sen_29(18), *sen_32(20), *sen_34(60), *sen_35(156), *sen_38(25), *tit_s(414), *uf_al(39), *uf_ap(20), *uf_mg(21), *uf_pa(21);
Variáveis significativas da classe 5:
*lei_3(0), *lid_p(0), *proj_3(0), *p_pt(0), *sen_13(0), *sen_33(0), *sen_42(0), *uf_sp(0);

Podemos ver, através da figura 4 (dendograma com as formas reduzidas), em anexo, que as classes 5 e 2 têm grande proximidade porque têm léxicos semelhantes, que referem-se principalmente ao vocabulário institucional dos parlamentares, utilizado em apartes, debates, discussões ou apresentações de projetos do governo e de Senadores. Mas, as duas têm conteúdos diferentes, sendo a classe 2 representativa da oposição ao Governo Lula e ao Programa Fome Zero, enquanto a classe 5 foi formada quase exclusivamente com os discursos do Senador Eduardo Suplicy sobre a proposta da Renda Básica de Cidadania. A classe 1 também se aproxima bastante da classe 3 porque ambas discutem políticas sociais, porém com enfoques diferentes, sendo o conteúdo da segunda mais voltado às políticas de renda e à pobreza. A classe 4 também apresenta interação com elas, mas está inserida no grupo 2, provavelmente devido ao conteúdo de homenagens e comemorações, realizadas no Senado Federal, em função da Semana de Valorização dos Portadores de Deficiência.

A interação entre as classes também pode ser visualizada com os gráficos da análise fatorial de correspondência, fornecido pelo ALCESTE, em anexo (figuras 5 e 6). Esses gráficos expressam a afinidade e a distância entre as classes, ou seja, as correlações entre as formas reduzidas significativas e as variáveis em cada uma delas. A classe 5, sobre a Renda Básica de Cidadania, aparece pulverizada em todo o gráfico, tendo léxicos próximos às demais classes, apesar de ter uma temática bem específica. A classe 1, por outro lado, mesmo sendo a maior é a mais concentrada, o que indica que seus léxicos tem forte correlação. Ela também tem uma grande área na intercessão entre as classes 2, 3 e 4, o que indica sua importância no corpus. Nomeamos as classes no gráfico de acordo com os temas observados no dendrograma geral (figura 4).

A figura 5, em anexo, mostra a análise fatorial de correspondência pela correlação das variáveis, e ajuda a visualizar a inserção delas nas classes. Nomeamos os quadrantes de acordo com a prevalência do conteúdo temático das classes. O quadrante 1, à esquerda, é composto de variáveis que indicam Senadores de partidos de oposição. O quadrante 2, à direita, é onde se concentram as variáveis da classe 3, com os partidos PDT e PTB, e tendo o Senador Cristovam Buarque (sen_10) como principal emissor. A variável sen_13, que representa o Senador Eduardo Suplicy está bem próxima da variável uf_sp, porque ele é o Senador com maior quantidade de discursos dessa unidade federativa. Porém, seus discursos se dividem entre duas classes, majoritariamente: a classe 3 e a classe 5. O quadrante 3, onde se localiza a classe 4, há variáveis tanto de Senadores e partidos de oposição quanto de apoio ao governo, tanto de esquerda (como o PSOL) quanto de direita (como o PFL). Isto demonstra que o tema da discriminação e direitos dos portadores de deficiência está presente nas falas desses diferentes atores. O quarto quadrante é onde se localizam as variáveis da classe mais expressiva, a classe 1, a qual nomeamos de Cidadania Global e Políticas Focalizadas. Nela além da presença forte da base governista, há também vários Senadores de partidos de oposição como os Senadores Lúcia Vânia e Eduardo Siqueira Campos do PSDB.

A seguir descreveremos os dados mais significativos de cada classe e apresentaremos algumas de suas u.c.e.s, de acordo com o cálculo do qui-quadrado e das porcentagens, apontados pelo programa, tendo como foco os léxicos interessantes para os objetivos desta pesquisa. Ao mesmo tempo, são feitas

observações sobre as correlações das formas reduzidas, o detalhamento dos contextos onde aparecem nos discursos, e a observação das variáveis correspondentes.

Conforme afirmam Oliveira *et al* (2005), a interpretação dos resultados da análise ALCESTE deve ser orientada pela recuperação dos elementos inerentes às “visões de mundo” observadas previamente pelo pesquisador sobre seu objeto. Dessa forma, a descrição e interpretação dos dados sofrem influência das hipóteses levantadas ao longo da revisão bibliográfica desenvolvida pelo projeto, especialmente sobre as noções de cidadania identificadas na literatura.

Tentamos ordenar os próximos tópicos não pela numeração das classes, mas pela proximidade entre elas.

Classe 1: Cidadania global e políticas focalizadas

A classe 1, apesar de ser a maior em termos de quantidade de u.c.e.s (38%), é a que apresenta maior coerência interna, com forte interação entre seus léxicos. É nessa classe em que se encontram as maiores porcentagens⁴² das formas reduzidas: cidad+ (cidade, cidades, cidadão, cidadãos, cidadã), sociedade+ (sociedade e sociedades), comunidade+ (comunidade e comunidades), direito+ (direito, direitos), human+ (humano, humanos, humana), cidadania+. Este fato já nos indica que esta classe presta-se a responder algumas de nossas questões sobre as representações sociais de cidadania presentes nos discursos dos Senadores. Por isso, e devido a seu tamanho, esta classe é a primeira a ser analisada e sua interpretação servirá de guia para a análise das demais.

A figura 7, em anexo, mostra a classificação ascendente hierárquica dos léxicos da classe 1, com as formas reduzidas que correspondem ao tema geral da classe. Elas estão dispostas conforme aparecem na maior parte do texto. Por exemplo, é possível ver a correlação entre humanos e direito+, e conselho, adolescente+ e criança+. Comunidade+ e sociedade+ também estão relacionadas, e esta relação é perpassada por outras formas reduzidas que indicam o tema da

⁴² Ou seja, a maior parte das vezes em que essas formas aparecem no *corpus* é na classe 1.

cidadania, dos direitos e do desenvolvimento, como pode ser visto nas seguintes u.c.e.s extraídas⁴³ da classe.

u.c.i. : 13 *13 *sen_13 *p_pt *uf_sp *lid_p *tit_s *proj_3 *lei_3 *K_5

u.c.e. : 936 Classe : 1 Khi2 : 19

a privatizacao **da** gestao **dos servicos** hidricos, a mercantilizacao **da agua**. em novembro de 2002, o **comite das nacoes unidas** para **os direitos economicos, sociais e culturais afirmou** que o **acesso** ao fornecimento adequado de **agua de uso** pessoal e domestico constitui um **direito humano** basico de toda pessoa. (Senador Eduardo Suplicy)

u.c.i. : 26 *26 *sen_26 *p_psd_b *uf_go *lid_n *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_1

u.c.e. : 1881 Classe : 1 Khi2 : 15

violencia domestica e tantas outras agressoes **aos** mais elementares **direitos desses jovens** brasileiros de chegarem a se **tornar cidadaos** na acepcao **plena da** palavra. juntemos a essa inercia institucional a indiferenca **da comunidade** a tudo que diga **respeito aos orgaos** de sua gestao. e com **os conselhos tutelares** nao e diferente. (Senadora Lúcia Vânia)

u.c.i. : 45 *45 *sen_46 *p_ptb *uf_df *lid_p *tit_n *proj_3 *lei_4 *K_3

u.c.e. : 3576 Classe : 1 Khi2 : 9

os valores morais e eticos sao **os** alicerces **da convivencia social!** na nobre e sublime tarefa de educar, a familia **possui papel** nuclear. e ela a celula mater **da sociedade**, onde tudo comeca. e **nela** que **devemos** focar nossa **atencao**, para-que a **crianca cresca** num **ambiente** saudavel, prospero e feliz. (Senador Valmir Amaral)

As palavras centrais⁴⁴ da classe são: sociedade+, human+, vida+, ação+ (ação, ações), comunidade+, social+, cultur+, valores. Analisando algumas das u.c.e.s que as contém, percebemos que nelas são relatados problemas sociais de diferentes setores por uma perspectiva global, ou seja, pela comparação a outros países, pela referência às organizações multilaterais e internacionais, e dados estatísticos. Além disso, a referência aos direitos humanos é muito frequente, não só pelo uso desta expressão, mas pelo uso das categorias “seres humanos” e

⁴³ As u.c.e.s não foram modificadas para serem inseridas neste texto, por isso apresentam a formatação do programa, sem letras maiúsculas e acentos. A linha que antecede cada u.c.e indica a u.c.i. da qual foi extraída, com suas respectivas variáveis. Quando esta linha está em vermelho significa que a u.c.i é muito significativa para a classe, o que para nós indica a importância do respectivo Senador.

⁴⁴ São aquelas que têm maior valor do qui-quadrado e expressam o tema principal da classe. O centro de cada classe pode ser visualizado no gráfico de análise topológica do Alceste, que não é possível copiar para outros programas e por isso não foi inserido neste texto.

“humanidade” como justificativas para a garantia de direitos, ou para o merecimento de uma vida melhor, ou ainda para justificar a responsabilidade que cada cidadão deve exercer na resolução dos problemas sociais.

Observando o contexto das formas reduzidas, vemos que a ocorrência de cidad+⁴⁵ (65%) refere-se às palavras “cidadão” e “cidadãos”, “cidade” e “cidades”. As duas últimas aparecem várias vezes em par com a forma “global”, ou seja, “cidade global”. Este fato nos chamou à atenção, tendo em vista que as formas reduzidas glob+ e globaliz+ apresentam-se 65% e 92% respectivamente na classe 1. As u.c.e.s a seguir exemplificam a tonalidade “global” dos discursos:

u.c.i. : 7 *7 *sen_07 *p_psb *uf_se *lid_p *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_1

u.c.e. : 218 Classe : 1 Khi2 : 7

a expressao **efetiva da** intervencao **urbana** mediada pelo **conceito** de **cidade global** e o-que-se tem chamado atualmente de **planejamento estrategico**. embora a **cidade** de barcelona, na espanha _ totalmente reformulada para sediar **os jogos** olimpicos de 1992 _ tenha se constituído em simbolo privilegiado **dessa** forma de intervencao **urbana**, exportando, inclusive, (Senador Antonio Carlos Valadares)

u.c.i. : 10 *10 *sen_10 *p_pdt *uf_df *lid_n *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_3

u.c.e. : 490 Classe : 1 Khi2 : 6

sem **solidariedade**, nenhuma **sociedade pode** ser **verdadeiramente** estavel. nao e realista **pensar** que uns quantos **podem** continuar a retirar grandes beneficios **da globalizacao** enquanto **milhares** de outros **permanecem** ou sao atirados para uma pobreza abjeta. (Senador Cristovam Buarque)

A forma comunidade+ está inserida em falas sobre ações de organizações, empresas e governos (como o Projeto Criança Esperança da Rede Globo, as Organizações Bradesco, os conselhos tutelares, os governos municipais) que promovem algum benefício para comunidades ou para jovens e crianças de determinadas comunidades onde as instituições se localizam. Ou, em alguns casos, refere-se à comunidade como um ator na promoção de melhores condições de vida, de segurança e proteção de suas crianças, adolescentes e idosos. Da

⁴⁵ Todos os valores percentuais que aparecem entre parênteses ou em seguida das formas reduzidas, neste texto, são referentes à porcentagem da frequência da respectiva forma na classe analisada. Ou seja, nesse caso, significa que 65% das vezes em que cidad+ aparece no *corpus* está em u.c.e.s da classe 1.

mesma forma, sociedade+ aparece tanto como beneficiária como promotora de benefícios para os indivíduos.

As formas reduzidas direito+ e fundament+ indicam também a presença das expressões “direitos fundamentais” ou “direito fundamental”, que estão ligadas às crianças e adolescentes e aos portadores de deficiência, na maioria das u.c.e.s. As expressões “cidadania plena” ou “exercício pleno da cidadania” também correspondem à boa parte do contexto das formas reduzidas plen+ (73%, com 32 repetições) e “cidadania”. Em algumas u.c.e.s podemos ver a cidadania plena contracenando com os direitos fundamentais, como algo que os ultrapassa.

u.c.i. : 34 *34 *sen_34 *p_pfl *uf_df *lid_p *tit_s *proj_1 *lei_4 *K_4

u.c.e. : 2369 Classe : 1 Khi2 : 23

no caso **das** pessoas portadoras de **necessidades especiais**, além **dos direitos fundamentais**, o **exercício da cidadania plena** esta relacionado a **independencia** para agir. julgo ser **dever** do estado **oferecer** a esses brasileiros **os meios necessarios** para-que ajam por si sos, **independente** do auxilio **das** outras pessoas. (Senador Paulo Octavio)

Ao mesmo tempo em que há uma referência global para os problemas, há um argumento focalizado para as políticas públicas, principalmente no âmbito da infância e adolescência, da juventude e dos idosos. A questão dos idosos aparece mais nessa classe do que nas demais, representando 60% (29 das 48 vezes) em que a palavra “idosos” está presente, e 59% (38 das 64 vezes) em que a forma reduzida idos+ aparece. O campo temático mais importante é o da infância e adolescência, expresso nas formas: eca (Estatuto da Criança e do Adolescente), conselhos_tutelares, escoteiro+, adolescente+, infância+, infantil, e criança+. O tema da juventude, também se aproxima ao da infância, pela via da educação. O contexto mais comum para a palavra “jovens” é a educação profissional, a segurança pública e o tráfico de drogas, interligados pelo argumento da educação como meio de entrada no mercado de trabalho e alternativa ao crime organizado.

u.c.i. : 12 *12 *sen_12 *p_psd_b *uf_to *lid_n *tit_s *proj_1 *lei_4 *K_1

u.c.e. : 641 Classe : 1 Khi2 : 19

por **meio das** maternidades, **dos** cartorios e **das** escolas, um **processo** em-que tenhamos o-mais **amplo conhecimento da realidade das** nossas **criancas**. assim, estariamos **preservando** o **futuro, contribuindo** para-que pudessemos tambem **alterar**

as nossas estatísticas com relação ao **crime**, **as** febrems, ao **abandono**, ao **crime organizado**. (Senador Eduardo Siqueira Campos)

No quadro 3, em anexo, é possível ver os atores / sujeitos presentes nas falas dos Senadores, que aparecem ou como alvos de políticas públicas e problemas sociais ou como participantes na resolução dos problemas, em ordem decrescente de porcentagem. A coluna de porcentagem indica que essas formas estão mais presentes na classe 1 do que nas outras, ainda que elas não tenham um qui-quadrado alto. Por isso, ainda que “governos” não seja uma forma central da classe, por exemplo, tem 81% de presença nela. Assim, podemos afirmar que é aqui onde encontramos as funções relativas aos governos, de maneira geral, quanto à área social, segundo ponto de vista desses Senadores.

É interessante observar a alta porcentagem das palavras “empresários” e “governos”. A presença da forma reduzida parceria+, com 83% e 24 repetições, nos indica que a concomitância desses dois atores não se dá em concorrência, mas em contexto de parceria mesmo, o que é coerente com a presença de vários léxicos que dão uma visão global dos problemas sociais. Essa visão global não significa apenas a amplitude dos problemas ou a referência a outros países, mas também à inclusão de diferentes atores, de esferas às vezes tidas como antagonicas, na participação das estratégias de resolução. Por outro lado, “Estado” não é uma presença significativa, o que indica uma visão desmembrada desse ator social, o que pode significar o enfraquecimento ou a pouca influência da idéia moderna de um Estado-social forte.

O Estado, na figura dos governos, é apontado como promotor de espaços nos quais as parcerias devem ser estabelecidas, com a participação de cidadãos independentes, comunidades, empresas, entidades religiosas, instituições públicas e organizações não-governamentais. As organizações não-governamentais são representadas pelas formas reduzidas organiz+, ong+ e organizações. Algumas vezes, organiz+ refere-se também à ONU (Organização das Nações Unidas). Entidade+ aparece como entidades religiosas, e “instituições” como instituições públicas, de forma geral ou referindo-se aos conselhos tutelares.

u.c.i. : 7 *7 *sen_07 *p_psb *uf_se *lid_p *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_1
u.c.e. : 204 Classe : 1 Khi2 : 17

abrindo **espaco politico** para **reconhecer** e **estabelecer** todos **os tipos** de **parcerias** com todas **as** formas de **associacoes comunitarias, reforcando** a **solidariedade** e **mobilizando** a **sociedade** para **os jogos sociais**. (Senador Antonio Carlos Valadares)

u.c.i. : 40 *40 *sen_40 *p_pmdb *uf_rr *lid_g *tit_s *proj_1 *lei_4 *K_1

u.c.e. : 3326 Classe : 1 Khi2 : 15

seu irreprimivel **crescimento** ocorre por diversos motivos. **as organizacoes** do terceiro **setor** possuem, **via** de-regra, **maior** proximidade com **os** destinatarios de suas **acoes**, sao mais ageis e flexiveis que **as instituicoes governamentais** e possuem aguda **consciencia** acerca do **carater social** de sua missao. (Senador Romero Jucá)

Assim, são esses os atores responsáveis pela promoção da cidadania, através da ação sobre os problemas sociais de idosos, crianças, adolescentes e jovens, além de trabalhadores e portadores de deficiências (que aparecem mais fortemente em outras duas classes). Para isso, várias citações de estatísticas e recomendações de organismos internacionais são feitas, principalmente da ONU e UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), além de recorrência ao ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), ao Estatuto do Idoso e à Declaração dos Direitos Humanos.

Em relação aos direitos e necessidades dos cidadãos, vida+, cultura+ (cultura, culturas, cultural), viol+ (violência e violação), social+ (social, socialista+⁴⁶) e desenvolvimento+ (desenvolvimento, desenvolvimentos) são as formas reduzidas mais características da classe. Especialmente vida+, que tem um qui-quadrado 61, e uma porcentagem de 69%. Na maioria das u.c.e.s, a palavra está associada às expressões “qualidade de vida”, “condições de vida” e “direito à vida”, empregadas em discursos sobre os diferentes temas. O direito à vida embasa os argumentos ligados aos demais direitos sociais, porém não recebe definição específica nos discursos.

Poderíamos deduzir que o direito à saúde é um decorrente imediato do direito à vida, mas a palavra “saúde” não é uma presença significativa na classe. Apesar de várias de suas presenças significativas poderem ser interpretadas como elementos do campo da saúde, não se apresentam claramente como decorrentes de políticas ou serviços de saúde, e estão mais associadas a iniciativas e problemas

⁴⁶ Socialista+ representa apenas 2 das 133 aparições da forma reduzida social+ no *corpus*.

na área de educação e trabalho e decorrentes de desigualdade e exclusão social. Assim, a saúde não aparece como um tema autônomo, mas como necessidade dispersa em diferentes elementos, presentes em grupos sociais específicos.

u.c.i. : 7 *7 *sen_07 *p_psb *uf_se *lid_p *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_1

u.c.e. : 198 Classe : 1 Khi2 : 6

mas nao nos esta **tornando** mais **capazes** de montar **políticas_publicas eficazes** para minorar **os problemas** complexos **desse** quebra_cabeca. hoje temos a **enfrentar**, simultaneamente, uma questao **social**, que e tambem uma questao de educacao e de saude publica, articulada a uma questao juridico_penal_policial e de **compreender** o **crime organizado** como uma bem articulada **estrutura** internacional. (Senador Antonio Carlos Valadares)

u.c.i. : 40 *40 *sen_40 *p_pmdb *uf_rr *lid_g *tit_s *proj_1 *lei_4 *K_1

u.c.e. : 3365 Classe : 1 Khi2 : 5

senhor presidente, ao-lado-de sua **acao** na formacao **profissional rural**, o senar⁴⁷ se **dedica**, tambem, intensamente, a **promocao social das comunidades rurais**, onde, por **meio** de **treinamentos**, seminarios, torneios e encontros, assuntos como educacao, saude, (Senador Romero Jucá)

Uma expressão interessante que aparece algumas vezes é o “direito à cultura”, relacionado ao acesso ao mercado ou indústria da cultura e ao “desenvolvimento sócio-cultural”. Outra expressão que aparece concomitante é “exclusão digital”. Ou seja, o acesso à informática é citado como um direito cultural, e sua impossibilidade caracteriza “exclusão”. Na maioria das vezes, cultura aparece nas citações de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, ao lado de educação, dignidade, convívio familiar, entre outros. Porém, a forma cultura+ não se refere apenas ao direito e ao acesso à cultura, mas também à u.c.e.s que usam as palavras “cultura” e “culturas” como sujeitos e não objetos da oração, da mesma forma que se utilizam da palavra “comunidade”. Há o reconhecimento de um fenômeno de “contraste de culturas” e de “culturas de gueto”, que aparecem como instrumento para os atores sociais promoverem a “identidade cultural” e o desenvolvimento das comunidades.

u.c.i. : 1 *1 *sen_01 *p_pt *uf_sp *lid_g *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_3

⁴⁷ SENAR: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Instituição de direito privado, paraestatal, ligada à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil).

u.c.e. : 12 Classe : 1 Khi2 : 3

a luta pelos **direitos humanos**, pelo **reconhecimento** a diversidade **cultural**, etnica e **social**, significa a **convivencia** com a **diferenca**. o preconceito nao **deve** ser estimulado de qualquer forma, mesmo na ironia tantas vezes utilizada em relacao **aos** homossexuais. (Senador Aloísio Mercadante)

u.c.i. : 7 *7 *sen_07 *p_psb *uf_se *lid_p *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_1

u.c.e. : 235 Classe : 1 Khi2 : 19

assim, ao-lado-de medidas que **tornem as cidades** mais **competitivas** e com boa **imagem** internacional, sao **necessarias politicas** que trarao de volta o **respeito a dignidade humana**, a **cidadania**, a efervescencia **social** e **cultural** em **favor da** populacao. (Senador Antonio Carlos Valadares)

Observando as demais formas reduzidas significativas, fica evidente a importância dos problemas relacionados à proteção, educação, lazer e bem-estar físico e psicológico, principalmente na infância. Tais necessidades aparecem mais ligadas às condições de vida material, ao acesso à profissionalização e educação, e conseqüentemente à perspectiva de trabalho e atividade produtiva. Esta lógica também orienta os discursos sobre as necessidades dos portadores de deficiência e idosos, com o argumento de que a inclusão dessas pessoas passa por oportunidades de capacitação, acesso à informação, adequação dos ambientes para a locomoção física, e outros elementos que favoreçam um “envelhecimento ativo” e maior participação nas atividades comuns de sua comunidade. Ou seja, são demandas que apontam para a autonomia e inserção no mercado de trabalho ou no mercado consumidor.

u.c.i. : 45 *45 *sen_46 *p_ptb *uf_df *lid_p *tit_n *proj_3 *lei_4 *K_3

u.c.e. : 3531 Classe : 1 Khi2 : 4

que hoje reúne quase 15 milhões de pessoas, uma **vida digna** e **plena** de significados, para eles **mesmos** e para toda a **sociedade**. e exatamente a isso que nos convida o **novo conceito** de envelhecimento ativo, que emergiu **da** assembleia **mundial** sobre envelhecimento, iniciativa **da organizacao das nacoes unidas**, realizada ha pouco mais de um ano na espanha, (Senador Valmir Amaral)

u.c.i. : 26 *26 *sen_26 *p_psd *uf_go *lid_n *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_1

u.c.e. : 1899 Classe : 1 Khi2 : 15

principalmente na **política nacional** do **idoso**, a lei 8. 842, de 1994, que **criou** normas para **os direitos sociais da terceira idade**, garantindo **autonomia**, integração e participação **efetiva** como instrumento de **cidadania**. (Senadora Lúcia Vânia)

A forma reduzida mercad+ (mercado, mercados), presente na classe em 73% de suas aparições nas u.c.e.s, aparece nos argumentos sobre a necessidade de inserção desses atores sociais “excluídos” através do trabalho e do acesso ao consumo. Além disso, há a constatação de que grandes mudanças vêm ocorrendo no mercado de trabalho em todo o mundo, e por isso os governos devem fomentar a capacitação e participação desses grupos, com a parceria de ONGs e empresas.

Uma forma que também se destaca é rur+ (rural, rurais), que aparece em u.c.e.s sobre projetos sociais de empresas em áreas rurais, o agravamento de problemas urbanos devido ao êxodo rural, críticas ou apoio aos movimentos de sem-terra. Porém, a expressão “reforma agrária” não aparece, enquanto que “reforma urbana” sim. Este fato demonstra que há um reconhecimento dos problemas sociais enfrentados por uma população rural, mas não há uma preocupação forte com sua inclusão, como ocorre com os idosos e portadores de deficiência. Há uma preocupação com as consequências dos problemas de desigualdade no campo para a vida nas cidades urbanas. O foco dos discursos são os centros urbanos.

Quanto à forma desenvolvimento+, encontramos duas maneiras de inserção, uma relacionada ao indivíduo e outra à sociedade ou ao país, como um todo. O desenvolvimento individual é representado por u.c.e’s nas quais aparecem o desenvolvimento sexual, educacional e profissional de crianças e jovens, protegido de práticas de exploração e embasado no ECA. Quando direcionada à sociedade, a palavra “desenvolvimento” se insere em expressões como “desenvolvimento sustentável”, “desenvolvimento socioeconômico”, “desenvolvimento local” e “desenvolvimento comunitário”. Essas expressões referem-se à promoção de políticas e intervenções para a inclusão dos atores sociais vistos como excluídos, através da solidariedade entre os cidadãos. Portanto, sociedades desenvolvidas são aquelas que favorecem o “bem-estar” de seus cidadãos, principalmente daqueles que são mais vulneráveis ou discriminados, como idosos, portadores de deficiência, crianças e jovens de

classes pobres. Também aparece o desenvolvimento tecnológico e na área da ciência e da informática, ligado à capacitação profissional e ao trabalho.

u.c.i. : 27 *27 *sen_27 *p_pmdb *uf_pa *lid_n *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_1

u.c.e. : 1969 Classe : 1 Khi2 : 4

os empregadores equivocadamente supoem que eles **devem** estar desatualizados e com a **capacidade** laboral diminuída, não merecendo, portanto, oportunidade. **os** sistemas **educacionais** consideram_nos um investimento de-pouco retorno, pois sua expectativa de **vida** é reduzida. **as** famílias encaram_nos como um fardo, pois, por sua fragilidade, estariam sempre a **demandar** cuidados. (Senador Luis Otavio)

u.c.i. : 35 *35 *sen_35 *p_pt *uf_pr *lid_n *tit_s *proj_3 *lei_3 *K_4

u.c.e. : 2852 Classe : 1 Khi2 : 4

um **espaço** onde a renda seja melhor distribuída. não **podemos sonhar** com um **país** desenvolvido se desvincularmos **as políticas** humanitárias do avanço **tecnológico**. a escola **profissional** é vertente de **novos conhecimentos**, de inovação, de **pesquisas** de **capacitação** para o trabalho, de combate ao desemprego, **enfim**, de inúmeras **ações** que objetivam o **desenvolvimento** do nosso **país** como um todo. (Senador Paulo Paim)

Assim, podemos concluir que é na classe 1 que encontramos as noções de cidadania, direitos e políticas sociais mais presentes nos discursos analisados. E, há uma noção bem delimitada de cidadania que se refere a atores sociais vulneráveis ou discriminados, que são: crianças, adolescentes, jovens pobres, idosos e portadores de deficiência, sendo os três primeiros os atores mais enfatizados. Tal concepção de cidadania demanda maior autonomia para esses atores participarem ativamente dos processos produtivos e de consumo da sociedade. Os atores reconhecidos como promotores dessa cidadania são os próprios cidadãos (alvos das políticas públicas), as comunidades em que se inserem, e a sociedade de maneira geral, incluindo aí governos, empresas, ONGs, e instituições religiosas, que devem tecer parcerias para fomentar o discurso da solidariedade e da responsabilidade de todos os cidadãos. Este tipo de discurso é embasado em indicadores e orientações de organismos internacionais, e em uma espécie de consciência global ou planetária. Por isso, chamamos a cidadania expressa nessa classe de cidadania global.

Em relação ao sujeito típico da classe, como indicado no início do texto, é caracterizado pelo partido PMDB e pela ligação ao governo. O Senador Romero

Jucá (PMDB-RR), principal representante, tem 87% de suas u.c.e.s nesta classe, e todos os seus discursos fazem menção à ação social de empresas, com projetos e parcerias com as comunidades locais. As principais empresas citadas por ele são as Organizações Globo e o Grupo Bradesco. Tal dado demonstra a importância do terceiro setor e da iniciativa privada como atores relevantes na promoção da cidadania, para esses sujeitos. Além disso, observamos que as u.c.e.s de Senadores de outros partidos e de oposição convergem com os mesmos temas ligados à solidariedade e à dimensão global das ações sociais para o desenvolvimento. Portanto, a noção de cidadania global expressa não é restrita ao discurso da base governista, ela é apenas seu catalizador, e reúne discursos de atores, a princípio, opositores.

Classe 3: Cidadania dos pobres

A classe 3 representa 19% das u.c.e.s aproveitadas pelo ALCESTE, e faz parte do primeiro grupo da classificação descendente hierárquica, ao lado da classe 1. Sua proximidade com esta classe se dá principalmente pelo foco em políticas sociais, mas neste caso, voltadas para os pobres. As formas reduzidas que representam a palavra “cidadania” não fazem parte das presenças significativas da classe, mas as formas `renda_de_cidadania` e `renda_básica_de_cidadania` sim. Estas expressões se referem a um projeto transformado em lei no ano de 2004 que pretende ser implementado gradualmente, começando pelo Programa Bolsa-família, conforme explica o Senador Eduardo Suplicy, autor do projeto, em diversos discursos. Assim, este programa de transferência de renda, carro-chefe das políticas sociais do Governo Lula, é o programa social mais presentes nas u.c.e.s desta classe. A forma reduzida “`bolsa_família`” tem porcentagem de 71% nesta classe.

O tema central da classe é a pobreza encarada pela ótica da renda. O critério da renda é fundamental para definir quem são os cidadãos que têm o direito de participar dos principais programas sociais do governo Lula e do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Há alguns elementos que ajudam a definir quem são esses cidadãos, e nos deteremos a explorá-los neste tópico. Portanto, o objetivo ao analisarmos esta classe é entender de quais políticas sociais esses Senadores estão falando, para quem elas devem se dirigir e

quem são os responsáveis por sua promoção. Com isso, tentamos inferir qual noção de cidadania é subjacente a esses discursos e como ela pode estar relacionada com a presente na classe 1.

A figura 8, em anexo, com a classificação ascendente hierárquica da classe 3, revela que a pobreza é associada ao desemprego, à carga histórica da escravidão e à renda. Podemos ver que as formas reduzidas mais significativas têm relação com o programa Bolsa-família, com o foco na transferência de renda, e discursos que enfatizam os valores financeiros investidos nessa política e a quantidade de pessoas atendidas por ela. Além disso, há a forma `salário_mínimo` que confirma a preocupação em torno do tema da renda, mesmo que não seja pela via do benefício.

Assim, nesta classe o direito social abordado é o de uma renda mínima. Os discursos têm estruturas semelhantes, que podem ser resumidas da seguinte forma: 1) constatação e ênfase no problema da pobreza, pela ótica da baixa renda ou desemprego, 2) descrição de iniciativas do governo federal, atual e anterior, em relação aos investimentos em programas de transferência de renda e inclusão no mercado de trabalho, 3) avaliação do programa Bolsa-família, enfatizando as condicionalidades na educação e na saúde, 4) reafirmação do objetivo de erradicação da pobreza e da fome. As u.c.e.s abaixo exemplificam os discursos:

u.c.i. : 10 *10 *sen_10 *p_pdt *uf_df *lid_n *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_3

u.c.e. : 387 Classe : 3 Khi2 : 5

que aqueles que ficarem **desempregados** nao **passem** necessidades porque terao a **renda** assegurada. para isso, **precisamos** agir. **precisamos** fazer o-que eles nao fizeram naquele tempo. e bem certo e possivel que a maior parte dos que me ouvem digam que isso e **impossivel**, como-se dizia antes-de 1888 em relacao a **abolicao** da **escravidao**, que parecia algo **absolutamente impossivel**. (Senador Cristovam Buarque)

u.c.i. : 36 *36 *sen_36 *p_pmdb *uf_rs *lid_n *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_3

u.c.e. : 2972 Classe : 3 Khi2 : 8

sao **quase** 54 **milhoes** de **brasileiros** em situacao de **pobreza**, sobrevivendo de uma renda_per_capita que nao **passa** de meio **salario_minimo mensal**. imaginem: meio **salario_minimo** que, como-se sabe, ja nem honra o termo, porque, mesmo quando e inteiro, e insuficiente para uma vida digna! (Senador Pedro Simon)

u.c.i. : 2 *2 *sen_02 *p_psdb *uf_pr *lid_b *tit_s *proj_1 *lei_4 *K_2

u.c.e. : 62 Classe : 3 Khi2 : 6

a conclusao de-que o **programa bolsa_familia** nao cumpre o **objetivo** de combate a **pobreza** e a **exclusao** social de **forma** consistente. a auditoria do tribunal de contas da **uniao** acrescenta que a **ausencia** de **sistema** de controle das condicionalidades pode facilitar a **ocorrenci**a de fraudes no acesso aos **recursos** do **programa**. (Senador Álvaro Dias)

u.c.i. : 13 *13 *sen_13 *p_pt *uf_sp *lid_p *tit_s *proj_3 *lei_3 *K_5

u.c.e. : 855 Classe : 3 Khi2 : 30

um **passo ousado**, mas de enorme **alcance** para o **objetivo** do presidente_lula de erradicar a **fome** e a **pobreza absoluta** seria antecipar a **meta** de extensao do **bolsa_familia** para 11, 4 **milhoes** de **familias**, ou 45 **milhoes** de **habitantes** para 2005, (Senador Eduardo Sulicy)

A preocupação, portanto, é a do atendimento aos mais pobres, àqueles que têm condição limítrofe de sobrevivência. Por isso, a alimentação é colocada como um dos alvos principais dos programas. Os méritos, objetivos e falhas dos programas são apresentados principalmente em torno da capacidade do beneficiário comprar sua comida. As formas reduzidas que indicam isso são: compr+ (verbo comprar), “comida”, fom+ (fome), aliment+ e “alimentos”. Essa preocupação com a alimentação é acompanhada por formas reduzidas em torno da própria capacidade de sobrevivência das pessoas, o que está representado nas formas: subsit+ (subsistência, subsistir) e sobreviv+ (sobrevivência, sobreviver), com 80% e 71% de presença, respectivamente.

u.c.i. : 13 *13 *sen_13 *p_pt *uf_sp *lid_p *tit_s *proj_3 *lei_3 *K_5

u.c.e. : 1040 Classe : 3 Khi2 : 21

e se eles nao tem **emprego passam fome. acho** que e **preciso mudar** o foco de atencao dos **estudos** da **fome** na **direcao** da capacidade das pessoas de **comprar comida**. (Senador Eduardo Suplicy)

O quadro 4, em anexo, mostra as formas reduzidas mais importantes que relacionam-se à políticas e programas sociais, por ordem decrescente do qui-quadrado. A forma desenvolvimento_social refere-se a citações sobre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004, e cuja principal função é gerenciar os programas de transferência de renda. Ou seja, a palavra “desenvolvimento” neste caso não indica uma discussão mais ampla sobre

o projeto de desenvolvimento social para o país. Os programas sociais parecem a principal forma de instrumento de política, e têm sido vistos como caminho para resolver o problema da pobreza, com enfoque na baixa renda, na educação e alfabetização, desemprego, alimentação e saúde. A saúde não aparece como tema próprio, mas está inserida em discursos sobre as condicionalidades dos programas de transferência de renda e sobre condições gerais de vida da população pobre, o que pode ser visto na seguinte u.c.e.:

u.c.i. : 25 *25 *sen_25 *p_psd_b *uf_sc *lid_n *tit_s *proj_1 *lei_4 *K_2

u.c.e. : 1830 Classe : 3 Khi2 : 7

mas e **preciso** promover ações de integração social e de cidadania entre os **excluídos**, para-que tenham acesso a condições **básicas** de **saneamento, saúde e educação**. o complemento deve **ir** sob a **forma** de treinamento e encaminhamento de mão-de-obra. (Leonel Pavan)

Os atores sociais alvos dos programas são beneficiários, sendo “atendidos” e “assistidos” pela política, o que pode ser visto nas formas reduzidas assistência_social (81%), atendimento+ (51%), atend+ (40%), beneficiar+ (62%), e benefíci+ (44%). Assim, o acesso aos benefícios dos programas não aparece como um direito, mas como um serviço oferecido pelo Estado. Palavras que se referem a direitos e cidadania só aparecem em algumas poucas u.c.e.s que tratam da renda básica de cidadania. A região norte e a região nordeste do país, as famílias, os pobres, os trabalhadores, os jovens, os analfabetos e os negros são os atores que aparecem ligados ao problema da pobreza, baixa renda e fome. A palavra “negros” ou a forma reduzida negr+ não são presenças significativas na classe, mas estão inseridos nas u.c.e.s que discutem as consequências da escravidão para esta população, representadas pelas formas: “abolição” e “escravidão”. Essas palavras aparecem principalmente nos discursos do Senador Cristovam Buarque, nos quais ele argumenta que a escravidão não foi totalmente superada no país porque os negros ainda configuram a maior quantidade de pobres. A forma jovem está presente em discursos sobre os programas Pro-jovem e Primeiro Emprego, nos quais são defendidos ou criticados por não terem tido resultados expressivos quanto à quantidade de jovens empregados e matriculados em universidades.

u.c.i. : 15 *15 *sen_15 *p_pt *uf_rr *lid_n *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_2

u.c.e. : 1361 Classe : 3 Khi2 : 14

executado pela secretaria_geral da presidencia da republica, em parceria com os ministerios da **educacao, trabalho e emprego** e **desenvolvimento_social** e combate a **fome**, o projovem tera **investimento**, neste **ano**, de 311 **milhoes** de **reais**. (Senadora Fátima Cleide)

u.c.i. : 31 *31 *sen_31 *p_pdt *uf_pr *lid_p *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_3

u.c.e. : 2222 Classe : 3 Khi2 : 9

e ai esta o primeiro defeito do **programa** primeiro **emprego** que o presidente_lula colocou em pratica no pais. ele nao obriga, como o meu projeto obrigava, que aquele **jovem** cadastrado no primeiro **emprego** no ministerio do **trabalho** esteja **cursando** um **ensino regular**, ou no **ensino basico** ou no **ensino** fundamental. (Senador Osmar Dias)

Quanto às variáveis, conforme pode ser observado no quadro 3, no início do texto, as mais significativas convergem para o PDT: sen_10 (Senador Cristovam Buarque), sen_31 (Osmar Dias) e p_pdt (PDT). Além desses, são Senadores relevantes os Senadores Pedro Simon (PMDB-RS) e Valmir Amaral (PMDB / PTB-DF). O Senador Aloísio Mercadante (sen_01), líder do governo no período, aparece como variável significativa, apesar de ter poucas u.c.e.s (apenas 8) na classe. De fato, os discursos do Senador Cristovam Buarque dão o tom geral da classe, e podem ser relacionados tanto ao discurso governista (em prol dos programas de transferência de renda) quanto a um tipo específico de discurso opositor, inserido no PDT, que levanta críticas à implantação dos programas, mas não se coliga com os partidos de centro-direita.

Apesar da classe 3 não expressar uma noção clara de cidadania, podemos dizer que a forma como o tema da pobreza e dos programas sociais são abordados concordam com a noção de “cidadania global” encontrada na classe 1, porque o foco se mantém sobre os grupos sociais mais vulneráveis. A pobreza é o que justifica o direito à renda. Assim, podemos dizer que no interior do discurso em prol de uma cidadania global ou planetária está a defesa da cidadania dos pobres, e os pobres neste caso são aqueles que não possuem renda ou possuem uma renda ínfima. Essa cidadania se constitui não no direito à igualdade de renda, mas no direito de uma renda de subsistência. A responsabilidade por garanti-la é do Estado, que deve intervir sobre questões de urgência, como a alimentação, exigindo contrapartidas que garantam o desenvolvimento da autonomia do

indivíduo, e sua gradual independência em relação aos benefícios sociais. Parece que há uma expectativa de que, cumprindo as condicionalidades e recebendo o benefício financeiro, o cidadão passe a ser mais autônomo e assim seja gradualmente “livre” da provisão estatal. Portanto, a intervenção do Estado é colocada como um serviço prestado de forma provisória, e não como um reforço de seu papel num projeto de desenvolvimento mais amplo.

Os argumentos pela renda de cidadania, universal e incondicional, entram em contradição com a força dos argumentos pela erradicação da pobreza, encontrados nesta classe. Porque, para esses argumentos, o objetivo da transferência de renda é temporário, a fim de garantir renda para quem não tem, enquanto a renda de cidadania seria um direito de todos, pelo reconhecimento de sua inserção social. O Programa Bolsa-família passa a ter assim grande aceitação, não por ser o pontapé de um direito universal, mas por atender um grupo social extremamente vulnerável. Esta contradição provocou o surgimento de uma outra classe temática em torno da Renda Básica de Cidadania, que exploraremos mais adiante.

Também há um outro aspecto importante na classe, que é o aparecimento da questão racial. Ela não é vista na maioria das u.c.e.s, mas está muito presente nos discursos do principal sujeito da classe, o Senador Cristovam Buarque. Apesar de esse não ser um tema de grande relevância entre os Senadores, está associado a um movimento recente de focalização de políticas sociais que tenta compensar a desigualdade histórica de direitos de determinados grupos. O interessante é observar o paradoxo de que um Senador de expressão nacional (por ter exercido cargo de Ministro da Educação recentemente) é quase solitário no debate sobre desigualdade racial (um dos problemas sociais mais antigos no país), mas aproveita-se de um momento no qual é pertinente falar de políticas focalizadas e compensatórias.

Classe 5: Renda Básica de Cidadania

A classe 5 representa apenas 7% das u.c.e.s, e por isso seus léxicos não receberam uma classificação ascendente hierárquica⁴⁸, mas é interessante observar

⁴⁸ O manual do Alceste informa que as classes com pouca representatividade ou com poucas formas reduzidas significativas não recebem a classificação ascendente hierárquica de seus léxicos.

o porquê de sua formação. Ela contém basicamente segmentos dos discursos do Senador Eduardo Suplicy sobre seu projeto e a lei instituída em 2004 sobre a renda básica de cidadania. São discursos que argumentam a importância da lei e o significado da renda básica. Eles configuram uma classe à parte da anterior porque não se focalizam no tema da pobreza, mas pelo contrário, no direito de todos os cidadãos participarem da riqueza produzida no país através da distribuição de um valor financeiro igual para todos, independente da situação socioeconômica. As u.c.e.s extraídas de discursos de outros Senadores são trechos sobre aprovação, votação ou apreciação de outros projetos nas comissões do Senado ou na Câmara dos Deputados. As presenças significativas, inseridas no dendrograma (figura 4, em anexo) mostram o tom de apelo da classe em prol da aprovação e da instituição da lei da Renda Básica de Cidadania (Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004).

Outros assuntos que também aparecem na classe são: críticas ao uso excessivo de medidas provisórias pelo poder executivo federal, projeto ligado à emancipação dos municípios, projeto de reforma sindical, dentre outros, mas de forma muito dispersa. Esses assuntos foram reunidos por causa do uso de léxicos semelhantes em torno das atividades dos parlamentares, como as votações dos projetos de lei. O mais interessante para esta pesquisa é identificar o discurso majoritário em torno da renda básica. A seguir algumas u.c.e's da classe:

u.c.i. : 6 *6 *sen_06 *p_pfl *uf_ba *lid_n *tit_s *proj_1 *lei_4 *K_2

u.c.e. : 153 Classe : 5 Khi2 : 10

valor nao falta a sua_excelencia, que **meritos** tem em excesso, mas que precisa se descolar do governo e fazer o-que o povo quer, que e impedir que as **medidas provisorias** prevalecam no **congresso_nacional**. (Senador Antonio Carlos Magalhães)

u.c.i. : 13 *13 *sen_13 *p_pt *uf_sp *lid_p *tit_s *proj_3 *lei_3 *K_5

u.c.e. : 669 Classe : 5 Khi2 : 53

primeiro um **projeto** que **institui** um programa de **garantia** de renda **minima**; e, em **dezembro** de 1992, tambem por **unanimidade**, um **projeto** de **lei** que **institui uma renda_basica_de_cidadania** _ que e **uma** forma de **garantia** de renda **minima** que, no meu entender e de muitos economistas, e a mais racional de todas. (Senador Eduardo Suplicy)

u.c.i. : 41 *41 *sen_42 *p_ptb *uf_rs *lid_n *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_5

u.c.e. : 3399 Classe : 5 Khi2 : 12

que estão na **expectativa** de **uma discussão** ampla e democrática com relação às emancipações. a comissão de constituição do Senado Federal, recentemente, **aprovou** substitutivo a **proposta** de **emenda** a **constituição** nº 13/2003, de minha autoria, que devolve aos estados a prerrogativa de legislar sobre a emancipação de municípios. (Senador Sérgio Zambiasi)

Apesar da peculiaridade desta classe é possível identificar a relação desses discursos com uma consciência global, também presente na noção de cidadania global ou planetária. Os argumentos do Senador Eduardo Suplicy se dividem basicamente em duas tonalidades: uma sobre a importância da continuidade do Bolsa-família e sua ligação com a renda de cidadania (presente na classe 3), e outra sobre a característica universal da proposta da renda básica de cidadania (presente na classe 5). O Senador identifica mudanças no mundo do trabalho, ligadas à globalização, que trariam a necessidade de uma forma alternativa de participação social na produção dos bens, e esta seria a renda básica de cidadania. Ele consegue atingir seus pares através da defesa pelo Bolsa-família como política focalizada nos mais pobres, mas vai além quando defende o direito universal à renda. Num balanço geral, seu discurso acaba revelando uma contradição entre uma ideia compensatória e uma ideia universal de política social.

u.c.i. : 13 *13 *sen_13 *p_pt *uf_sp *lid_p *tit_s *proj_3 *lei_3 *K_5

u.c.e. : 803 Classe : 5 Khi2 : 13

diferente dos programas de bem_estar **exclusivamente** voltados para os pobres, a **renda_basica_de_cidadania** contém o compromisso, quando **inteiramente implantada**, de **atacar** a pobreza sem criar dependência, de **garantir** a todos a subsistência diária sem estigmatizar o pobre, sem criar **uma** armadilha que os exclui do mercado de trabalho.

u.c.e. : 681 Classe : 5 Khi2 : 9

quero **ressaltar** que a forma como esta redigida a **renda_basica_de_cidadania**, segundo o meu **projeto** de **lei, modificado** pelas sugestões do Senador francelino **pereira**, e **inteiramente** compatível com o que o presidente da república anunciara no próximo dia 20, quando unificara, racionalizando e coordenando melhor, os diversos programas de transferência de renda hoje existentes.

u.c.e. : 778 Classe : 5 Khi2 : 27

o Brasil é o primeiro país no mundo em que o seu **congresso nacional aprova** um **projeto de lei** que **institui uma renda básica** como um direito a cidadania de todos os seus habitantes. (Senador Eduardo Suplicy)

Sua voz é isolada na medida em que incorpora a consciência global no argumento pela renda básica como direito para todos, em oposição à valorização das diferenças reforçada pelas políticas focalizadas. Ambos discursos têm como matriz uma noção de cidadania que ultrapassa os Estados-nação, mas o primeiro confere um lugar fundamental para eles, enquanto o segundo marca o papel preponderante das comunidades, iniciativas privadas e individuais.

Classe 4: Cidadania dos portadores de deficiência

A classe 4 compõe 15% das u.c.e's. Ela é formada principalmente por discursos sobre a Semana de Valorização da Pessoa com Deficiência, que é comemorada no Congresso Nacional anualmente. Também faz menção a eventos culturais, congressos, livros, filmes e novelas que tratam do tema da deficiência física ou mental. Apesar de não haver uma noção explícita de cidadania, esta é colocada, no âmbito da luta pela inclusão social, como algo a ser acessado por portadores de deficiência, através de seus esforços de um lado e do fim do preconceito de outro. Ela também é vista como qualidade de pessoas que, de alguma forma, promovem a valorização desses cidadãos "excluídos", concedendo-lhes acesso à cidadania. A inclusão dessas pessoas em atividades culturais e esportivas é a forma de valorização mais citada pelos Senadores. Apesar de ser formada por u.c.e.s de Senadores diferentes, da base do governo e da oposição, de partidos de direita e de esquerda, conforme pode ser visto no quadro 2 na primeira parte do capítulo, a classe é bem homogênea.

O tom dos discursos é o de mobilização da sociedade para a inclusão, especialmente com iniciativas culturais. Por isso, há citações de nomes de artistas brasileiros conhecidos que têm envolvimento com alguma dessas iniciativas. Duas novelas da Tv Globo que tinham personagens portadores de deficiência física, divulgadas no período, também estão presentes nos discursos e certamente exerceram influência nos artistas lembrados pelos Senadores. As novelas são

elogiadas várias vezes em diferentes discursos, por levantarem o tema da deficiência. Em anexo, a figura 9 mostra o dendrograma da classificação ascendente hierárquica das formas reduzidas desta classe.

Apesar das palavras relacionadas à discriminação que essas pessoas sofrem, o tom dos discursos é otimista, marcado pela comemoração de iniciativas de inclusão, como a própria semana de valorização das pessoas portadoras de deficiência. Esta é colocada como contribuição importante do Senado Federal para a “luta” desses cidadãos. Por isso, próximas às formas “discrimin+”, “preconceito+” e “combat+”, há “homenage+”, “homenagem” e “brilhante+”. Em alguns casos, o tema da discriminação é ampliado para outros grupos sociais, como negros e mulheres. As formas reduzidas: negros, branco+ e mulher+ também são presenças significativas na classe, apesar de estarem presentes em poucas u.c.e.s. Elas aparecem em u.c.e.s que abordam o tema do preconceito, representado na forma reduzida preconceito+ com 41% de presença na classe.

O Senador Paulo Paim, que é o autor do Estatuto dos Portadores de Deficiência e também da Igualdade Racial, é o responsável por grande parte das u.c.e.s. A variável sen_35, que o representa, é a mais significativa dentre as outras, conforme pode ser visto no quadro 2. Mas, seu discurso é coerente com a tonalidade geral dos demais, ou seja, não há exatamente um debate em torno de questões específicas de políticas para esses grupos, há claramente um consenso em torno da valorização dos cidadãos portadores de deficiências. Uma peculiaridade, porém precisa ser esclarecida: a presença da forma reduzida raci+ (racial, raciais), com 18 u.c.e.s, ocorre principalmente em discursos nos quais esse Senador argumenta sobre a dificuldade de se obter parecer positivo pelas comissões do Senado para o Estatuto da Igualdade Racial. Portanto, não há consenso sobre esse estatuto, mas a classe não contém elementos suficientes para conhecermos as razões de tal conflito.

A seguir algumas u.c.e.s da classe 4:

u.c.i. : 35 *35 *sen_35 *p_pt *uf_pr *lid_n *tit_s *proj_3 *lei_3 *K_4

u.c.e. : 2765 Classe : 4 Khi2 : 72

apesar disso tudo, em sua **historia** de **luta**, esses cidadãos **vem** construindo instrumentos **importantes** para a sua **inclusao** no estado e na sociedade: simbologia **braille**, **lingua** de sinais, **cadeiras** de **rodas**, metodologias para **abordagem** de **pessoas**

portadoras de **deficiência mental, profissionais** capacitados e **normas** e **legislação específicas** para sua **inclusão** como cidadãos, entre outros.

u.c.e. : 2941 Classe : 4 Khi2 : 11

senhor presidente, estamos **celebrando**, sim, a **vitoria** do respeito a **diferença**. o-que era certo foi feito por esta **casa**. no inicio, eu falava sobre o desejo que pulsa nos corações humanos. pois foi assim também na construção do estatuto_da_crianca_e_do_adol< nas políticas de **combate** a **discriminação** contra as **mulheres**, índios, idosos e **negros**. (Senador Paulo Paim)

u.c.i. : 34 *34 *sen_34 *p_pfl *uf_df *lid_p *tit_s *proj_1 *lei_4 *K_4

u.c.e. : 2502 Classe : 4 Khi2 : 18

e senhores Senadores, na última terça-feira no **salão negro** do **congresso** acompanhamos um grande gesto de cidadania e solidariedade: a **abertura** da **semana** de **valorização** da **pessoa** com **deficiência**. (Senador Paulo Octavio)

u.c.i. : 38 *38 *sen_38 *p_pmdb *uf_al *lid_p *tit_s *proj_1 *lei_4 *K_4

u.c.e. : 3153 Classe : 4 Khi2 : 15

de como a **casa vem** prestigiando **uma nova consciência** de **inclusão** e **acessibilidade**. a **nova** postura em face do outro, essa **valorização** justa dos brasileiros com **deficiência**, que aqui por todos foi defendida, (Senador Renan Calheiros)

u.c.i. : 32 *32 *sen_32 *p_pmdb *uf_ap *lid_n *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_4

u.c.e. : 2282 Classe : 4 Khi2 : 14

varias **figuras** de destaque da nossa sociedade que tem filhos ou outros parentes com **down vem** dando, também, **uma importante** contribuição na **luta** contra o **preconceito**. (Senador Papaléo Paes)

Podemos concluir que a relevância do tema da deficiência, pela ótica da inclusão, tem forte ligação com as idéias de solidariedade e cidadania global presentes na classe 1, porque também convocam a sociedade para contribuir com o acesso de determinados grupos à cidadania completa. Apesar de não ficar claro o que é exatamente cidadania, os discursos desta classe dão a impressão de que é possível ficar parcialmente “excluído” dessa qualidade. E a responsabilidade de promover o movimento contrário é de cada cidadão, que deve superar os preconceitos e valorizar as diferenças. O Estado aparece na figura do Senado Federal, como um promotor importante da mobilização social nesse sentido.

Além disso, através dos discursos que compõem esta classe, parece mais clara a intenção dos estatutos que cobrem certas “minorias” sociais. Eles teriam o objetivo de serem marcos referenciais para a mobilização da sociedade em prol dos direitos de determinados grupos e temas, e por isso estão de acordo com a lógica da focalização de políticas sociais. O grupo e o tema presente nesta classe estão certamente ligados às orientações de organismos internacionais, já citados na classe 1, e por isso também estão conectados com a noção de cidadania global.

Classe 2: A voz da oposição

A classe 2 é formada principalmente por u.c.e.s extraídas de discursos de Senadores dos partidos da oposição ao governo Lula, principalmente o PSDB, como pode ser visto no quadro 2. Ela representa 21% das u.c.e.s, e agrega os léxicos que estão mais presentes nas introduções das falas dos Senadores quando se dirigem uns aos outros, para algum debate, além de léxicos que indicam críticas e avaliações sobre o governo. Para o objetivo desta pesquisa, o importante é observar algumas formas reduzidas que se referem ao governo, ao PT e ao Presidente Lula, que estão entre os quinze maiores valores de qui-quadrado, e também outras formas significativas que têm relação com o Fome Zero e o Bolsa-família. Essas formas podem ser vistas no dendrograma geral e na classificação ascendente hierárquica da classe 2, em anexo (figuras 4 e 10).

Em relação às políticas sociais, a forma reduzida mais representativa nesta classe é *fome_zero*, com porcentagem 79% (15 das 19 aparições no *corpus*). Observando o contexto onde ela aparece, percebemos que vem acompanhada por palavras como “inexiste”, “fracassou” ou “não existe”, ou seja, são contextos de críticas ao programa. Além disso, as críticas se estendem ao PT e ao Presidente Lula. Os argumentos se baseiam na afirmação de que os programas sociais do governo Lula devem sua autoria, na verdade, ao governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso. Algumas dessas u.c.e.s exemplificam esses discursos:

u.c.i. : 8 *8 *sen_08 *p_psdb *uf_am *lid_p *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_2

u.c.e. : 326 Classe : 2 Khi2 : 35

o programa **fome_zero**, **Senador eduardo suplicy**, **vossa_excelencia** foi um **homem** sincero e eu tambem **procuo** ser sincero. e **concluo**, senhor **presidente**, o programa

fome_zero nao existe; as **politicassocials do governo** fracassaram; o programa **fome_zero** inexistente. (Senador Arthur Virgilio)

u.c.i. : 25 *25 *sen_25 *p_psd *uf_sc *lid_n *tit_s *proj_1 *lei_4 *K_2

u.c.e. : 1861 Classe : 2 Khi2 : 21

a-fim-de arrecadar fundos para o programa **fome_zero**. nisso pode ja estar havendo desvio de recursos e de **finalidade do** projeto. trago esses dois **artigos** e essa questao para **alertar** o **presidente** da **republica**. estamos torcendo por esse projeto, para-que o brasil **avance**, para-que o brasil **continue** a progredir como progrediu no **governo fernando henrique cardoso**. (Senador Leonel Pavan)

A forma reduzida “**area_social**” também aparece como forma significativa, com 9 repetições e 82%. Ela está inserida em u.c.e.s que criticam a forma como o governo tem trabalhado sobre a área social, principalmente em relação ao Programa Bolsa-família. Não há uma crítica ao programa, mas uma preocupação com a retirada das condicionalidades dele. Ou seja, para esses Senadores as condicionalidades na área da Educação e Saúde são fundamentais num programa de transferência de renda, o que também contraria a proposta de que o Bolsa-família seja o pontapé inicial de uma renda básica para todos, independente de condicionalidades. Mas, há um debate que pode ser visualizado em u.c.e.s de Senadores da base do governo defendendo seus programas sociais, reafirmando a existência das contra-partidas deles.

u.c.i. : 5 *5 *sen_05 *p_psd *uf_mt *lid_n *tit_s *proj_4 *lei_4 *K_2

u.c.e. : 116 Classe : 2 Khi2 : 39

que-se prenda quem foi o **responsavel** por-isso. sobre a **area_social**, **vossa_excelencia fala** de dona ruth **cardoso**, e eu recorro **ao** nosso **Senador cristovam buarque**. o **governo** confessou que retirou as **exigencias**. isso e consequencia de dois **fatos**. a **area_social** e um desastre como consequencia **do** aparelhamento **do** estado pelo **pt**. (Senador Antero Paes de Barros)

u.c.i. : 15 *15 *sen_15 *p_pt *uf_rr *lid_n *tit_s *proj_3 *lei_4 *K_2

u.c.e. : 1389 Classe : 2 Khi2 : 12

no mais breve espaço de **tempo**, se esclareca esse assunto. **gostaria** tambem de ressaltar alguns **aspectos** sobre essa questao de-quem-e que **disse** a verdade. e preciso tornar isso **claro**. houve um ponto que **acredito** que o **candidato geraldo alckmin** precisa levar em **consideracao** melhor: nao esta correta sua afirmativa de-que o programa bolsa_familia nao **exige** contrapartida. (Senadora Fátima Cleide)

Esta classe não contribui muito para identificar noções de cidadania, porque as u.c.e.s reunidas nela não tratam diretamente do tema. Mas, ela apresenta uma noção de política social convergente entre os Senadores, apesar do tom de debate e crítica. Pois, parece que não há uma diferença radical nas propostas dos partidos de direita e centro, representados pelos Senadores mais significativos, em relação à área social, das propostas do governo de um partido tradicionalmente de esquerda. Porque as críticas que foram feitas nesses discursos não condenam o conteúdo dos programas sociais do governo, mas são reivindicações de que tais programas devem seu início ao governo anterior, ou denúncias de corrupção e má implantação dos programas. Por outro lado, as u.c.e.s em defesa do governo, apenas reafirmam a continuidade dos avanços iniciados na área social durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e colocam a vantagem da unificação dos programas de transferência de renda realizada pelo governo Lula. São argumentos afinados aos objetivos das políticas sociais explorados na classe 3.

Portanto, esta classe coloca em evidência a existência de um grupo opositor ao governo, mas ao mesmo tempo expõe suas semelhanças em relação às idéias de política social e transferência de renda. Não há uma contra-proposta, de fato, aos programas que têm sido implantados, há um conflito em relação à autoria dos projetos, que visa o reconhecimento nas urnas eleitorais.

VI - CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve o objetivo de analisar as representações sociais de cidadania que perpassam os discursos de Senadores brasileiros sobre políticas sociais, no período de 2003 a 2006, estabelecendo relações com o desenvolvimento histórico dos direitos sociais e com as características do sistema político no Brasil. Nossa metodologia mostrou-se adequada, desde a forma de coleta dos discursos pelo SICON⁴⁹ até a forma de análise com o uso do Programa ALCESTE. O método ALCESTE foi muito útil para a organização e análise dos discursos, agilizando o uso de uma quantidade grande de dados. Além disso, o programa oferece diferentes recursos para a visualização dos resultados, o que foi importante para confirmar ou aprofundar nossas primeiras interpretações. Mas sabemos que todo método tem seus limites, e todo material discursivo – principalmente aquele que é emitido sem intervenção do pesquisador – extrapola as questões de uma pesquisa. A escolha do tipo de processamento e das variáveis, por exemplo, orienta as possibilidades de interpretação. Por isso sabemos que os resultados discutidos neste capítulo podem ser complementados por outros métodos, em pesquisa posterior, ou mesmo por outro tipo de processamento do próprio ALCESTE.

Contudo, podemos dizer que a pesquisa alcançou seu objetivo, configurando o campo da representação social que procurava, apontando inclusive seu elemento unificador (MOSCOVICI, 1978)⁵⁰, e servindo-se da discussão teórica e da análise do contexto político e social para compreendê-la. Sabemos que uma dissertação não é capaz de incorporar toda a estrutura e processo de construção de uma representação social, no entanto, pode revelar as associações entre elementos-chave que a compõem. Assim, ilustraremos o campo representacional e discutiremos os elementos que aparecem ligados a sua configuração, mas levantaremos também novas questões que podem apontar

⁴⁹ O uso do SICON revelou uma série de ferramentas que possibilitam às pessoas com acesso a *internet* acompanhar eventos importantes de nossa democracia, tanto de períodos passados como recentes. Além de acessar os discursos, percebemos que é possível também, através do sistema, recolher informações sobre: projetos de lei, leis sancionadas, regras internas e informações históricas do Poder Legislativo, artigos técnicos e científicos ligados aos temas das políticas públicas, informações sobre orçamento, dentre outras, que podem suscitar novas questões para pesquisas.

⁵⁰ O campo da representação é definido por Moscovici (1978) como conjunto ordenado e estruturado dos elementos que compõem a representação.

outras nuances ou aprofundamentos da representação social de cidadania entre os sujeitos pesquisados. Assim, introduzimos nossa conclusão com a seguinte afirmação de Arruda (2003):

Isto significa que tanto as representações quanto as interpretações estão em movimento, que este movimento se dá no cruzamento das comunicações e interações humanas, sejam elas científicas ou não, e que novas compreensões podem se conjugar para pensar a dinâmica das representações. (ARRUDA, 2003, P. 26)

Nossos resultados propiciaram o encontro de relativo consenso quanto à idéia chave de cidadania entre os Senadores, ainda que o material da pesquisa seja representativo de diferentes unidades federativas, partidos e posições em relação ao governo Lula. Ou seja, os dados são coerentes com uma das características peculiares de nosso sistema político, discutida no capítulo sobre o contexto da pesquisa, que se refere a pouca consistência ideológica dos partidos políticos reforçada pelo presidencialismo de coalizão. O conflito político mais evidente não se dá em torno de projetos de cidadania e desenvolvimento social diferentes para o país, mas à reivindicação da autoria dos programas sociais, com vistas à manutenção ou alternância do poder. Assim, mesmo encontrando, na análise ALCESTE, uma classe temática formada por sujeitos de partidos da oposição, ela revelou mais semelhanças do que discordâncias com a visão preponderante de cidadania presente na classe 1.

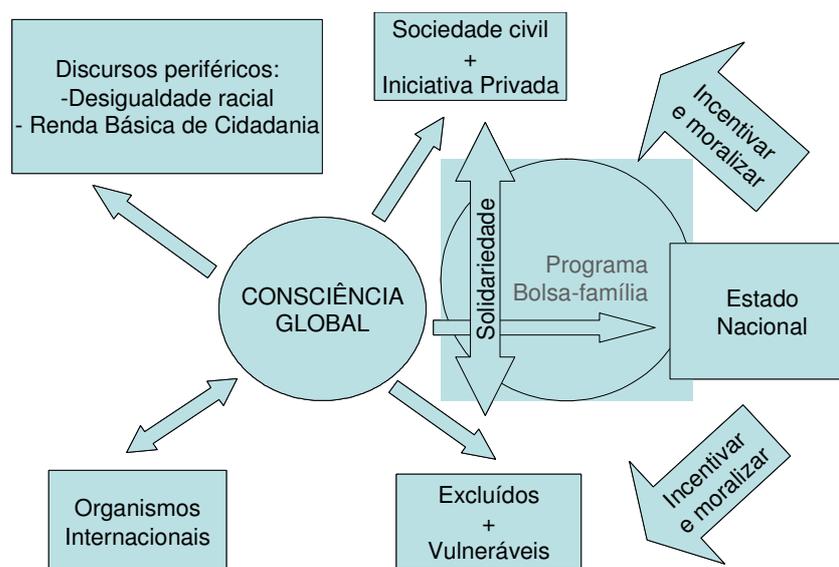
A classe 1 (Cidadania global e políticas focalizadas) foi o ponto de partida para encontrarmos o campo da representação. Ela tem grande influência de discursos emitidos por Senadores do PMDB, juntamente com a liderança do governo. É importante enfatizar que o PMDB é um dos maiores e mais antigos partidos do país: esteve presente na base da coalizão que orientou a negociada transição democrática de 1985, foi destaque no escândalo dos “anões do orçamento” no governo Collor, formou a base do governo FHC e tem sido muito influente na coalizão mantida pelo governo Lula. Tem as características mais claramente ligadas ao presidencialismo de coalizão, como um certo fisiologismo, e um estilo *catch all*, muito influente nos governos estaduais e locais. É, portanto, um catalizador importante das idéias que compõem as representações sociais de cidadania entre os Senadores no país. Por outro lado, o PT, partido pelo qual o

presidente Lula foi eleito, com ampla base social, mas pouca vantagem nas casas legislativas, não aparece de forma tão expressiva nesta classe. Ele é mais fortemente representado na classe 4 (Cidadania dos portadores de deficiência) e classe 5 (Renda Básica de Cidadania), devido à alta quantidade de discursos e u.c.e.s aproveitadas dos Senadores Paulo Paim e Eduardo Suplicy. Veremos, porém, que apesar de levantarem temas bem específicos, esses dois sujeitos apresentam noções de políticas sociais ligadas ao elemento unificador da representação social encontrada.

Esse fato não significa que os Senadores apresentem discursos homogêneos, mas está relacionado ao contexto de aprofundamento da heterogeneidade na arena política, concomitante à intensificação dos esforços em torno do modelo de coalizão, movimentos que se mostraram complementares durante o governo Lula. Por isso, ao mesmo tempo em que a ênfase nas políticas focalizadas indica a influência de grupos sociais minoritários e recentemente reconhecidos, os argumentos para promovê-las estão fortemente ligados ao elemento que representa o centro do campo representacional: a “consciência global”. Ela consiste no reconhecimento de um mundo globalizado e em seu papel de referência para a discussão dos problemas sociais e definição das funções do Estado nacional e dos cidadãos correspondentes a ele. Assim, é possível destacar elementos emergentes na representação, ligados à consciência global, mas ancorados em aspectos antigos da “cidadania nacional”, da “cidadania regulada”, da “cidadania participativa” e da “cidadania construída” (em menor escala)⁵¹. Assim, por essa estrutura abrem-se algumas possibilidades de debates e de visualização de alguns temas, enquanto outros permanecem periféricos ou invisíveis. O esquema a seguir mostra a conformação do campo representacional.

⁵¹ “Tipos” de cidadania encontrados na revisão da literatura e discutidos no capítulo O contexto, desta dissertação.

Campo da representação social de cidadania:



A influência do fenômeno da globalização na mudança das representações sociais do “ser brasileiro (a)” já tinha sido apontada pelo projeto coordenado por Arruda (2000)⁵², que supunha que, a partir de representações anteriores que tendiam a pautar-se na visão da natureza e das raças, a novidade da globalização promoveria um novo senso comum acerca do Brasil, reunindo heranças do passado e esperanças no futuro (SILVA *ET AL*, 2003). O mesmo projeto concluiu em 2002 que a eleição do presidente Lula fortaleceu a dimensão da expectativa de mudança para o futuro do país (FERNANDES *ET AL*, 2003). Os sujeitos pesquisados associaram Lula à mudança, em relação aos aspectos negativos da política brasileira, e esperavam perseverança em seus valores e objetivos. Os mesmos sujeitos identificavam-se, na maioria, com uma postura política de “esquerda”. Mas, percebemos que, entre os parlamentares, o discurso em prol da mudança e a afirmação de posições de “esquerda” ou “direita” não estão presentes de forma significativa.

A centralidade da “solidariedade” (presente nos discursos em prol da cooperação, parceria, ações sociais, responsabilidade social entre empresas, instituições e população) obscurece o debate de temas que se ligam diretamente

⁵² Projeto “Ser brasileiro/a no Rio de Janeiro: representações sociais de jovens cariocas”, inserido no projeto “Imaginário e representações sociais do Brasil”, desenvolvido desde 2001, na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

aos conflitos políticos e sociais. Ou seja, não há lugar para uma visão radical de “luta de classes”. Por isso, a visão do presidente como um representante de uma classe despojada que se confrontaria com as elites econômicas, presente nas expectativas de parte dos eleitores (como dos pesquisados por Ferreira *et al*, 2003), é amenizada. Além disso, o tom do discurso em torno da mudança não ganhou força entre os Senadores, mas se associou ao argumento por certa continuidade de um projeto político que está *dando certo* e que garantirá maior “inclusão social”, num “mundo globalizado”.

O sucesso do governo Lula é defendido com base na unificação e no aumento dos investimentos nos programas sociais já existentes e na manutenção da política econômica do governo anterior. Por outro lado, o Programa Fome Zero (carro-chefe da campanha eleitoral, que pretendia marcar a prioridade da área social) não recebe ênfase dos aliados e é referido como “inexistente” pelos opositores no Senado. Portanto, o material analisado demonstra que, ainda que o Poder Executivo exerça o papel de condutor do debate e das políticas sociais, sua força está no Programa Bolsa-família, por sua capacidade de reunir interesses dos diferentes partidos e atores políticos envolvidos, tanto no Legislativo quanto nos governos locais. Além disso, como se tornou prioridade para as receitas federais, inclusive do orçamento da Saúde, o programa ampliou muito sua cobertura e aumentou seu apelo eleitoral. É essa convergência de interesses que parece ressaltar em nossa análise com a noção de mundo globalizado. Apesar de não podermos afirmar que não há divergências importantes entre os atores, podemos dizer que elas não são destacadas nos discursos.

A “sociedade” é vista como entidade maior, que engloba diversos atores, dentre eles as comunidades, as famílias, as ONGs, os governos, as empresas e cada cidadão, que devem ser “parceiros” na “luta” contra a desigualdade. Apesar dessa visão unitária da sociedade, organizada em torno da solidariedade, reconhece-se a exclusão ou a vulnerabilidade de alguns atores sociais que precisam dos cuidados e dos olhares atentos do resto. O grupo dos excluídos e / ou vulneráveis é composto dos pobres (baseado no critério da renda), das crianças, adolescentes e jovens (pobres), dos idosos e portadores de deficiências. A exclusão dos negros e das mulheres é citada apenas como exemplo extraído do passado, com exceção da postura afirmativa do Senador Cristovam Buarque e da insistência do Senador Paulo Paim em trazer o Estatuto da Igualdade Racial à

discussão em um breve momento. A desigualdade racial é, assim, um elemento periférico que se ancora na visão da exclusão e da vulnerabilidade, que demandam por políticas focalizadas, para conseguir aparecer na agenda pública.

Tal fato confirma a preponderância de uma noção de “harmonia social” em detrimento do enfrentamento dos conflitos que estão na base da desigualdade social no país. O seguinte trecho de um discurso do Senador Paulo Paim ilustra a dificuldade em se fazer uma discussão aberta e consistente sobre a questão racial:

O segundo estatuto, Sr. Presidente, que também está recebendo obstrução, o que também não entendo - e, em relação ao qual o mesmo Senador pediu audiência pública -, é o Estatuto da Igualdade Racial, que está em debate há cinco anos no Congresso. (...) Esse estatuto, quando eu estava na Câmara, foi discutido de forma fraternal, organizada, passou na Comissão Especial, mas, infelizmente, está paralisado: na Câmara e no Senado. (...) Não vamos evitar o bom debate. No momento da votação, como se faz aqui no plenário, ou mesmo na Comissão, que se vote contra ou a favor. Faça obstrução, retire o quórum, encaminhe da forma que bem entender, mas não proíba que se discuta a matéria. (Senador Paulo Paim, em discurso proferido em 19/05/2004, no plenário do Senado Federal).

É nesse ponto periférico que aparecem poucos elementos da “cidadania construída”, que seria o reconhecimento da cidadania como processo de conquista e luta por direitos e melhores condições de vida. Essas idéias não se destacam nos discursos, apesar de terem exercido influência no processo de redemocratização e na Reforma Sanitária. A Saúde Pública influenciou a entrada de demandas de grupos sociais historicamente excluídos das políticas sociais, como os negros, mas, ela não aparece como área própria inserida no debate da proteção social. Ao buscarmos os temas discutidos pela subcomissão da saúde e as leis de autoria do Senado aprovadas no período, percebemos que a pouca atenção com esta área não está só nos discursos, mas também na atuação desses parlamentares. Isso pode ser explicado por duas hipóteses que, devido às limitações do material pesquisado, precisariam ser analisadas em outro momento. Primeiro, a dificuldade em se encarar os conflitos sociais e a preponderância da visão harmônica da sociedade estariam impedindo que a noção de “cidadania construída” e o ideário da Seguridade Social exercessem ainda mais influência na agenda, produzindo o afastamento da Saúde Pública da discussão sobre os programas sociais em foco.

Segundo, uma noção mais ampliada de saúde, incorporando o discurso dos determinantes sociais, estaria convergindo com o foco na diminuição da pobreza e no ganho de autonomia para grupos sociais específicos, deixando para segundo plano a idéia de um sistema universal de proteção social.

A visão da desigualdade como característica própria do país, sem que suas origens sejam de fato encaradas, fazem parte de uma noção antiga, que se ancora na “paisagem” atemporal e paradisíaca do Brasil e na supressão de escravos e seus descendentes de uma cidadania nacional. Nela se destacam os papéis do Positivismo e do autoritarismo, que promovem a identificação de uma população hierarquizada que precisa da imposição “modernizadora” do Estado. A antiga função modernizadora do Estado se soma à nova função moralizadora, que significa o incentivo à solidariedade e participação social em prol da inclusão dos “excluídos”. Esse jogo pode ser visualizado na figura das condicionalidades dos programas sociais, que chegam a ser encarados como “ineficientes” se não forem acompanhados pelas contra-partidas. Assim, a função moralizadora do Estado se dirige especialmente para a população pobre, mas também para a sociedade civil e para as empresas, que devem participar através de “ações sociais” e assistência aos vulneráveis.

A dupla-responsabilização que caracteriza os mecanismos de contra-partidas também está ancorada em elementos da “cidadania regulada”. A diferença está nas formas como os beneficiários devem “comprovar” sua cidadania, mas ainda dependem da legitimação das condutas pelo Estado. O que antes dependia da inserção no mercado formal de trabalho, hoje depende da vigilância e promoção da saúde e da educação da família, dentro dos modelos que têm sido adotados pelos governos latino-americanos e incentivados pelos organismos internacionais. As crianças são colocadas como atores sociais vulneráveis, em desenvolvimento, que devem ter direitos fundamentais garantidos por suas famílias e comunidades. As políticas de educação exercem, assim, o papel de prevenir que tais atores se tornem perpetuadores de violência e pobreza. Também é possível ainda ver os resquícios de uma visão de “pré-cidadãos” para os trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos “informais”, que quase não aparecem como grupo específico de intervenção das políticas. Mas, a mulher passou a ser um ator fundamental, como foco dos benefícios e responsável pela cidadania dos membros de sua família.

Além disso, permanece a forte associação entre processo de acumulação e formulação de políticas sociais. A conclusão de Santos (1994) sobre a implantação de *“uma política voltada para o ideal de equidade que não compromettesse, e se possível ajudasse o esforço de acumulação”* (SANTOS, 1994, P. 31), sobre a cidadania regulada e as origens de nosso sistema de proteção social, continua atual. Porém, a grande diferença está na possibilidade de entrada das demandas de outros grupos sociais, que não são apenas aqueles caracterizados pela “carteira de trabalho”. O processo produtivo é encarado de forma mais abrangente. Ou seja, a globalização e a fase atual do capitalismo mostrou que o mercado consumidor é tão ou mais importante do que a produção de bens para a manutenção do sistema, ampliando o setor de serviços, e promovendo áreas recentemente exploradas como vias de “inclusão”: a cultura, a informática e os esportes. Isso pode ser associado ao fato da valorização dos portadores de deficiência aparecer ligada à inserção deles nos esportes, nas artes, e pelo acesso a livros e a “inclusão digital”. Assim como a promoção de políticas para crianças e jovens aparecer vinculada à educação formal e à preparação para o mercado de trabalho através do acesso a novas tecnologias. Aos idosos também é afirmada a cidadania através de um “envelhecimento ativo”, que garanta a participação na comunidade onde está inserido. Portanto, o discurso pela autonomia está ancorado numa espécie de “utilidade” dos cidadãos para a sociedade, que extrapola a inserção no processo produtivo, mas é fortemente ligada a ela.

A autonomia é pregada como objetivo fundamental das políticas, o que está relacionado com discursos de organizações internacionais (como os relatórios da OMS). Mas aqui ela aparece vinculada à reafirmação da contribuição que o sujeito pode dar à sociedade por sua capacidade de produzir, consumir e ajudar aos outros. A autonomia individual alimentaria a capacidade de ser solidário, fomentando um certo ciclo benéfico e harmonioso. Nesse ponto, encontramos o *link* com elementos de uma “cidadania participativa”. Esta noção de cidadania mostrou-se muito próxima à cidadania global, ao longo do estudo, mas tem a ênfase na ação dos indivíduos, com um enfoque micro-social.

A justificativa para uma cidadania participativa está, a princípio, no reconhecimento de uma condição de igualdade entre todos, a condição humana, enfatizada pelos Direitos Humanos, e pela inserção em uma comunidade que deve ser mantida por esforços de cooperação mútua. É essa cooperação que evitaria a

dependência dos cidadãos mais vulneráveis ao Estado. Mas, aqui a noção de solidariedade reforça uma dimensão de desigualdade nas relações, ancorada no que Da Matta (1997) identificou como uma “intolerância ao anonimato”, e ao que Cabral (2003) relacionou ao “familismo amoral”. Neste ponto aparece uma contradição que não está resolvida, mas faz parte do movimento de uma nova representação emergindo a partir de elementos arraigados.

Podemos inferir que o esforço por se incorporar a solidariedade nos programas sociais desde a década de 1990 tem moralizado essa característica do comportamento brasileiro. Conjuntamente à participação da mídia e à ênfase aos exemplos de solidariedade de artistas e das novelas, o familismo e a intolerância ao anonimato promovem um novo paradoxo: participar do espaço público significa estar em “evidência” e vice-versa. Ou seja, a atenção dada pelos Senadores para as novelas da Tv Globo e seus artistas nos eventos em prol da valorização dos portadores de deficiências e no debate sobre o Estatuto do Idoso funciona como estratégia para reforçar a representação da cidadania enquanto participação solidária e responsabilidade social, ao mesmo tempo em que obscurece o papel dos políticos, das leis e do Estado. Permanece, assim, a antiga mistura simbólica entre espaço público e privado da sociedade brasileira (CARVALHO, 2004; JOVCHELOVITCH, 2000). Porém, há um incentivo para a participação da população nos debates correntes, marcando o papel especial da mídia e confirmando o que Figueiredo (2001) afirmou sobre a necessidade de pressões externas sobre a atuação do Congresso. O interesse dos parlamentares no tema dos direitos de pessoas portadoras de deficiências e de idosos é fomentado, portanto, pela presença desses eleitores na agenda pública, especialmente reforçada pela mídia de massa. Tal fato está ligado às observações de Azevedo e Chaia (2008) sobre a “democracia de público” na sociedade brasileira⁵³.

A consciência global une-se à solidariedade a fim de reforçar uma nova visão de Estado e cidadania, que retira do primeiro a função de provedor e coordenador da integração social, colocando-o como facilitador e incentivador da solidariedade. Por um lado, esta dinâmica amplia as possibilidades de participação dos eleitores e de grupos historicamente excluídos na esfera pública. Por outro lado, este projeto de Estado casa-se com uma representação de cidadania no Brasil

⁵³ Discutida no capítulo O contexto desta dissertação.

que mantém a visão de desigualdade entre os cidadãos, e dificulta a implantação de projetos políticos que pretendam superá-la de fato. Parece não haver, portanto, apoio majoritário da população para uma cidadania pautada na igualdade de direitos. Isso pode gerar o risco da globalização produzir o que Santos (2000), Baumann (2000; 1999) e Castel (1999) discutem: o aprofundamento do abismo social e econômico dentro dos países e entre as nações, mascarado pela idéia de “aldeia global” e do “mundo ao alcance das mãos”.

Portanto, pode-se afirmar que a consciência global tem servido para reorganizar a representação social de cidadania no Brasil, em relação às políticas sociais e entre os Senadores. Este é um processo em franco movimento, que permite ainda a entrada de elementos contraditórios que podem mudar as representações. O discurso pela Renda Básica de Cidadania é identificado como periférico porque faz parte desses elementos contraditórios, que estão ligados à consciência global, mas que colocam outro projeto de Estado, embasado em outra noção de cidadania que parece insipiente ou *em definição*. O problema é que a referência ao mundo globalizado impõe grandes desafios à tentativa de promover o fortalecimento do Estado-nação e um padrão de distribuição de riquezas que, de fato, encare o problema estrutural da pobreza. Em nosso contexto, a renda básica consegue entrar na agenda política aproveitando-se do discurso da solidariedade e consciência global, mas foi aceita pelos demais parlamentares, principalmente, por ter sido vinculada a um programa de transferência de renda. Como podemos observar no seguinte trecho de um discurso do Senador Eduardo Suplicy, ela tenta se impor como novo caminho para a cidadania no Brasil inserido numa lógica econômica globalizada:

(...) a Renda de Cidadania será também um símbolo de solidariedade da nação brasileira inserida na economia global. Devido aos seus recursos e à sua posição no mundo, o Brasil tem um imenso potencial para se beneficiar de uma globalização justa (...) Mas nenhum mecanismo de mercado espontâneo irá garantir que esses benefícios atingirão todos os setores e todas as regiões do país. Alguns estão mesmo fadados a sofrer. Neste contexto, uma renda de cidadania pode ser vista como um *dividendo federal*. É uma maneira de distribuir para todos os brasileiros, como uma retribuição por um esforço aceito por todos, os ganhos de participação em uma economia globalizada que, de outra forma, tenderia a ser monopolizada por alguns setores e por algumas regiões. (Senador Eduardo

Suplicy, discurso proferido em 28/01/2004, no plenário do Senado Federal)

Porém, o que podemos ver na classe 3 (Cidadania dos pobres), cujo tema central é a renda e a pobreza, é que a política de transferência de renda deve ser orientada pelo princípio de focalização, permanecendo portanto como estratégia para garantir a subsistência dos cidadãos vulneráveis e sua reinserção no mercado de trabalho. Permanece a idéia subjacente de que os programas sociais devem dar condições básicas para que os cidadãos sejam produtivos, autônomos, consumidores, muito próxima de uma cidadania regulada, e longe da idéia de “dividendo federal” argumentada por Suplicy nesse discurso. O Programa Bolsa-família, por exemplo, eleva a importância dos benefícios individuais em contraponto aos contratos coletivos, o que pode ser associado ao individualismo negativo discutido por Castel (1999) e à supervalorização das liberdades individuais apontadas por Baumann (1999). Além disso, pode-se questionar se tal forma de implantar e encarar um programa de transferência de renda também não reforça a economização e monetarização da vida social e pessoal, salientados por Santos (2000), já que o investimento social do Estado passa a se concentrar na concessão das bolsas em detrimento de investimentos em infra-estrutura e direitos sociais consolidados.

Apesar da renda de cidadania ter seu significado obscurecido, por estar relacionada ao Programa Bolsa-família, a centralidade deste nas estratégias do governo Lula e no discurso dos Senadores permite ainda que ela exerça alguma influência na nova representação de cidadania que está se configurando. Da mesma forma que a desigualdade racial, apesar de não ser encarada como um conflito presente e relevante, está ganhando espaço na agenda através de políticas focalizadas e compensatórias, embasadas no discurso pelos Direitos Humanos. Até o momento, podemos dizer que as palavras-chave para os programas sociais são: fome, renda, famílias, vulnerabilidade e solidariedade. Elas ainda podem suscitar outro enfoque para cidadania, mas nesta pesquisa aparecem ancoradas em noções antigas e são reforçadas pelo discurso da globalização.

Assim, a representação social de cidadania relacionada ao campo das políticas sociais, entre os Senadores brasileiros, no primeiro mandato do governo Lula, pode ser vista por um enfoque processual e estrutural, em movimento. Esse

movimento pode ser associado à própria peculiaridade da arena onde ela se constitui, uma instituição democrática que pretende ser representativa de diversas posições sociais e políticas, e também está inserida no processo inacabado de construção do Estado brasileiro. Conclui-se que esta representação social está se estruturando em torno de uma consciência global, mas, sofrendo influências de noções conservadoras, representadas principalmente pela co-responsabilidade dos programas, pela pouca visibilidade dos conflitos sociais, e pela ambigüidade entre espaços públicos e privados, e novas idéias, representadas pela moralização promovida pelo Estado, novos espaços de inclusão produtiva, a entrada de novos atores na esfera pública, pelos Direitos Humanos e orientações dos organismos internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S.H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**. Rio de Janeiro, RJ: v.31, n.1, 1988: 5-34.
- ABRUCIO, F. L. Reforma política e federalismo. In: BENEVIDES, M. V.; KERCHE, F. & VANNUCCI, P. (Orgs.) **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo, SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003: ND.
- ALMEIDA, C. M. Reforma do Estado e reforma de sistemas de saúde: experiências internacionais e tendências de mudança. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ: v. 4, n. 2, 1999: 263-286.
- ALBA, M. El método ALCESTE y su aplicación ao estudio de las representaciones sociales del espacio urbano: el caso de la Ciudad de Mexico. **Papers on Social Representations**, Vol. 13, 2004: 1.1-1.20.
- ALBUQUERQUE, R. **A questão social no Brasil: um balanço do século XX**. Estudos e Pesquisas nº 82. Rio de Janeiro, RJ: INAE, 2002.
- ALCESTE 4.9 Versão Windows. Toulouse: Image. 2008.
- ALDÉ, A. **A construção da política: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2004: 216 p.
- AMORIM NETO, O. O poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, L. & CINTRA, A. O. (Orgs.) **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro, São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Fundação Unesp, 2004: ND.
- AMORIM NETO, O. & SANTOS, F. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Revista DADOS**, Rio de Janeiro, RJ, vol. 46, no 4, 2003: 661-698.
- ARRETCHE, M. & MARQUES, E. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. & MARQUES, E. (Org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2007: 173-206.
- ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ: 8(2), 2003: 331-345.
- ARRETCHE, M. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas pública. In GERSCHMAN, S. & VIANNA, M. L. W. (Org.) **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro, RJ: FIOCRUZ, 1997:127-149.

ARRUDA, A. Viver é muito perigoso: A pesquisa em Representações Sociais no meio do rodado In COUTINHO, M. P. *ET AL*(Org.). **Representações Sociais: abordagem interdisciplinar**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2003: p. 11-31

ARRUDA, A. O ambiente natural e os habitantes no imaginário brasileiro: negociando a diferença. In ARRUDA, A. (Org.) **Representando a alteridade**. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2002: p. 17-46.

AZEVEDO, F. A. & CHAIA, V. L. M. O Senado nos editoriais dos jornais paulistas (2003-2004). **Opinião Pública**, Campinas, SP: vol. 14, nº 1, Junho, 2008: p.173-204

BAPTISTA, T. W. F. & MACHADO, C. V. **O Legislativo e a saúde no Brasil**. Mimeo. (Texto produzido para a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fiocruz). Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2007.

BAPTISTA, T. W. F. Seguridade social no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, RJ: 49 (3), Jul-Set, 1998.

BANTING, K. & CORBET, S. Federalismo y Políticas de Atención a La Salud. In: **Federalismo y Políticas de Salud. Descentralización y Relaciones Intergubernamentales desde una Perspectiva Comparada**. Ottawa: Foro de Federaciones, 2002: 5-41.

BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 2000.

BAUMAN, Z. **Globalização – as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 1999: 145 p.

BERGER, P. L. & LUCKMANN, T. (1966) **A construção social da realidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. SENADO. **Regimento Interno: Resolução no 93, de 1970**. Brasília: Senado Federal, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. 5ª Edição. São Paulo, SP: Ed. RT, 2000.

BRASIL. **Estatuto do Idoso**. LEI 10.741, de 1º de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/2003/L10.741.htm>

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. SENADO. COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS. **Relatório da 1ª sessão da Audiência Pública sobre assistência farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde**, realizada na Subcomissão Temporária de Saúde, em 20 de maio de 2003.

BUSS, P. M Globalização, pobreza e saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ: 12 (6), 2007:1575-1589.

CABRAL, M. V. O exercício da cidadania política em perspectiva histórica (Portugal e Brasil). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, RJ: 18(51), 2003: 32-189.

CARVALHO, J.M. Fundamentos da política e da sociedade brasileira. In AVELAR, L. e CINTRA, A.(Orgs.) **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo, SP: Fundação Unesp. 2004: 21-33.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª Edição. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira. 2002: 235 p.

CASTEL, R. **Estado e Inseguridad Social**. (Conferência proferida na Subsecretaria de Gestão Pública da Argentina em 3 de Agosto de 2005).

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CINTRA, A. O. O sistema de governo no Brasil. In AVELAR, L., CINTRA, A. O. (Orgs.) **O sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, São Paulo: SP: Fundação UNESP, 2004: 59-79.

CORCUFF, P. **As novas sociologias: construções da realidade social**. Bauru, SP: EDUSC, 2001: 206 p.

COSTA, N. S. Política social e ajuste macroeconômico. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro: RJ: 18 (Suplemento), 2002.

COVRE, M. L. **O que é cidadania**. Rio de Janeiro, RJ: Brasiliense, 2006.

CRUZ, A. C. **Representações sociais de universitários do Rio de Janeiro sobre o Brasil**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Psicologia, UFRJ, 2006.

DA MATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: Rocco, 1997: 350 p.

DRAIBE, S. M. Estado de Bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. & MARQUES, E. (Org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2007: 27-64.

DRAIBE, S. M. **Brasil: Bolsa-escola y Bolsa-família**. Caderno de Pesquisa no. 76. Campinas, SP: UNICAMP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2006.

DRAIBE, S. M. **Brasil: 1980-2000: Proteção e insegurança sociais em tempos difíceis**. Caderno de Pesquisa no. 65. Campinas, SP: UNICAMP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2005.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In BANDEIRA, M. C. & CARVALHO, M. C. B. (Org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, SP: IEE/PUC, 2001: ND.

DRAIBE, S. M. **A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda**. Caderno de Pesquisa no. 34. Campinas, SP: UNICAMP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1998.

DRAIBE, S. M. Introdução. In: DRAIBE, S. M. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930/1960**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1985: ND.

DULCI, A incômoda questão dos partidos no Brasil: notas para o debate da reforma política. In BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P. & KERCHE, F. (Orgs.) **Reforma política e cidadania**. 1ª Reimpressão. São Paulo, SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005: 300-320 p.

DURKHEIM, E. Individual and collective representations. In DURKHEIM, E. **Sociology and Philosophy**. Nova York: Free Press, 1974: ND

FERNANDES, F. S. **ET AL Eleições e os candidatos à presidência da república do Brasil em 2002: Explorando a representação social de estudantes de Ciências Humanas na região metropolitana do Rio de Janeiro**. In: III Jornada Internacional e I Conferência Brasileira sobre Representações Sociais, Textos completos. Rio de Janeiro, RJ: UERJ, 2003: p. 1515-1532.

FIGUEIREDO, A. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Revista DADOS**, Rio de Janeiro, RJ: vol. 44, nº 4, 2001: 689 a 727.

GOULART, F. A. A Representações sociais, ação política e cidadania. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, RJ: 9(4), 1993: 477-486.

GOULART, F. A. **Políticas e Instituições de Saúde: O Vivido, o Percebido e o Representado**. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, 1992.

HARRÉ, R. Gramática e léxicos, vetores das representações sociais. In: JODELET, D. (Org.) **As Representações Sociais**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2001: p. 105-122

HERZLICH, C. A problemática da representação social e sua utilidade no campo da doença. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ: 15 (Suplemento), 2005: 57-70.

HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. & MARQUES, E. (2007) Introdução. In HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. & MARQUES, E. (Org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz. (p. 13-26)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contagem da população 2007**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem.pdf>

JODELET, D. Representações Sociais: um domínio em expansão. In JODELET, D. (Org.) **As Representações Sociais**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2001: p. 17-44

JODELET, D. A alteridade como produto e processo psicossocial In: ARRUDA, A. (org.). **Representando a alteridade**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1998: p. 47-67

JODELET, D. **Representação Social: fenômenos, conceito e teoria**. (Material para distribuição gratuita e circulação interna). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988: 41p.

JOFRE NETO. O Legislativo e o poder local. In BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P. & KERCHÉ, F. (Orgs.) **Reforma política e cidadania**. 1ª Reimpressão. São Paulo, SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005: 300-320 p.

JOVCHELOVITCH, S. **Os contextos do saber: representações, comunidade e cultura**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008: 344 p.

JOVCHELOVITCH, S. **Representações Sociais: saberes sociais e polifasia cognitiva**. EDUCadernos – Série Estudos e Pesquisas. Caderno no. 2: cultura e pesquisa. Programa de Pós-graduação em Educação da FURB: Blumenau, 2001: 56 p.

JOVCHELOVITCH, S. **Representações Sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000: 232 p.

JOVCHELOVITCH, S. Re(des)cobrando o outro: para um entendimento da alteridade na Teoria das Representações Sociais. In: ARRUDA, A. (org.). **Representando a alteridade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998: p. 69-82

LAVINAS, L. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ: 12(6), 2007:1463-1476.

LIMA, L. D. Estados federativos e políticas públicas. In LIMA, L. D. **Federalismo, relações fiscais e financiamento do Sistema Único de Saúde: a distribuição de receitas vinculadas à saúde nos orçamentos municipais e estaduais**. Rio de Janeiro, RJ: Editora do Museu da República, 2007: 31-58.

LINDBLOM, C.H. & WOODHOUSE, E.J. **The Policy-Making Process**. NJ, Prentice Hall, 1993.

LOUREIRO, M. R. O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SP: 15 (4), 2001: 53-61.

MACHADO, C., LIMA, L. D. & BARTISTA, T.W. F. Responsabilidade do Estado, papel e relação entre os Poderes na saúde: duas ou três coisas que sabemos disso. In PINHEIRO, R. & MATTOS, R. A. **Razões públicas para a integralidade em saúde: o cuidado como valor**. Rio de Janeiro, RJ: IMS / UERJ, CEPESC / ABRASCO, 2007: 41-62.

MAISONNEUVE, J. A Psicossociologia, ciência-charneira e ciência da interação. In: MAISONNEUVE, J. **Introdução a Psicossociologia**. São Paulo: Nacional, 1977: p. 1-20

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1967.

MENICUCCI, T. A implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. & MARQUES, E. (Org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2007: p. 303-326.

MORAES, F. Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituente. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SP: 15(4), 2001: 45-52.

MORIN, E. Por uma reforma do pensamento. In: PENA-VEGA, A. & NASCIMENTO, E. P. (Orgs.) **Pensar Complexo: Edgar Morin e a crise da Modernidade**, Rio de Janeiro: Garamond, 1999: p. 21-34

MORIN, E. **O Enigma do homem: Para pensar uma nova antropologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1975: 227 p.

MOSCOVICI, S. **Representações Sociais: investigações em Psicologia Social**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003: 404 p.

MOSCOVICI, S. **A máquina de fazer deuses**. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1990: 402 p.

MOSCOVICI, S. **A Representação Social da Psicanálise: resultados da pesquisa de opinião e análise teórica**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1978: 291 p.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar. 1997.

OLIVEIRA, D. C., GOMES, A. M. T. & MARQUES, S. C. Análise estatística de dados textuais: alguns princípios e uma aplicação ao campo da saúde. In: MENIN, M. S. S. & SHIMIZU, A. M. (Orgs) **Experiência e representação social: questões teóricas e metodológicas**. São Paulo, SP: Casa do Psicólogo, 2005: 157-200.

PAIM, J. S. Bases conceituais da reforma sanitária brasileira. In FLEURY, S. (Org.) **Saúde e democracia: a luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Editorial, 1997: ND.

- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre as instituições políticas e a gestão de governo. **Revista DADOS**, Rio de Janeiro, RJ: 43 (3), 2000.
- PEREIRA, C. & MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento Brasileiro. **Revista DADOS**, Rio de Janeiro, RJ: 45 (2), 2001: 265–301.
- POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo Em Perspectiva**, São Paulo, SP: 18(2), 2004: 3-16.
- POMBO-DE-BARROS, C. F. **Desenvolvimento emocional e Teoria das Representações Sociais: diálogo transdisciplinar**. Monografia de graduação. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Psicologia, UFRJ. 2007
- REIS, J. F. R. Cultura de direitos e Estado: os caminhos (in)certos da cidadania no Brasil. In MOROSINI, M. V. & REIS, J. F. R. (Orgs.) **Sociedade, Estado e direito à saúde**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz, 2007: ND
- SÁ, C. P. **A construção do objeto de pesquisa em Representações Sociais**. Rio de Janeiro: Ed UERJ, 1998: 106 p.
- SANCOVSCHI, B. Sobre a noção de representação em S. Moscovici e F. Varela. **Psicologia & Sociedade**, Rio de Janeiro, RJ: 19 (2), 2007: 7-14.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2000: 174 p.
- SANTOS, W. G. **Roteiro bibliográfico do pensamento político-social brasileiro (1870- 1965)**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG. Rio de Janeiro, RJ: Casa de Oswaldo Cruz, 2002: 269 p.
- SANTOS, W. G. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro, RJ: Rocco, 1998.
- SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 3ª Edição. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 1994.
- SCHWARTZMAN, S. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2004.
- SENADO FEDERAL. *Site* disponível em: <http://www.Senado.gov.br/sf/> Acesso em diferentes datas nos meses de Março a Dezembro de 2008.
- SILVA, L. M. Sociedade, esfera pública e agendamento. In LAGO, C. & BENNETI, M. (Orgs.) **Metodologia de pesquisa em jornalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007: 84-104.
- SILVA, R. F. G. *ET AL.* **Ser brasileiro/a: representações sociais de jovens cariocas em 2000 e no período que antecedeu as eleições de 2002**. In: III

Jornada Internacional e I Conferência Brasileira sobre Representações Sociais, Textos completos. Rio de Janeiro, RJ: UERJ.

SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL – SICON.

Disponível em:

<http://www6.Senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action> Acesso em diferentes datas nos meses de Março a Dezembro de 2008.

SPINK, M. J. (Org) **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. São Paulo: Cortez, 2004.

TELLES, V. S. Apresentação In TELLES, V. S. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG (Original em 1999). 2006: 7-26.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP: 18(4), 2005:439-457.

VARELA, F. J. Quarta etapa. A Enação: uma alternativa à representação. In: VARELA, F. J. **Conhecer: as ciências cognitivas, tendências e perspectivas**. Lisboa: Instituto Piaget, 1998: p. 71-98

VELOSO, R. C. & FERREIRA, M. A. Representações sociais da cidadania e seus nexos com as ações dos usuários de um serviço de saúde. **Revista de Enfermagem da UERJ**, Rio de Janeiro, RJ: 15(4), 2007:527-32.

VELOSO, R. **Representações sociais da cidadania e seus nexos com a saúde e o cuidado de enfermagem**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Enfermagem, UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

VIANNA, M. L. T. W. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro, 2002: Mimeo.

VIEIRA, L. Cidadania global e Estado Nacional. **Revista DADOS**, Rio de Janeiro, RJ: 42 (3), 1999: 395-419.

WEBER, M. **Economia e sociedade : fundamentos de Sociologia Compreensiva. V. 1**. 3ª ed. Brasília: UNB, 2000.

WINNICOTT, D. W. **Natureza Humana**. Rio de Janeiro: Ed. Imago, 1990: 222 p.

ANEXOS

Anexo A – Categorização dos sujeitos⁵⁴

Quadro 1: Categorização dos Senadores

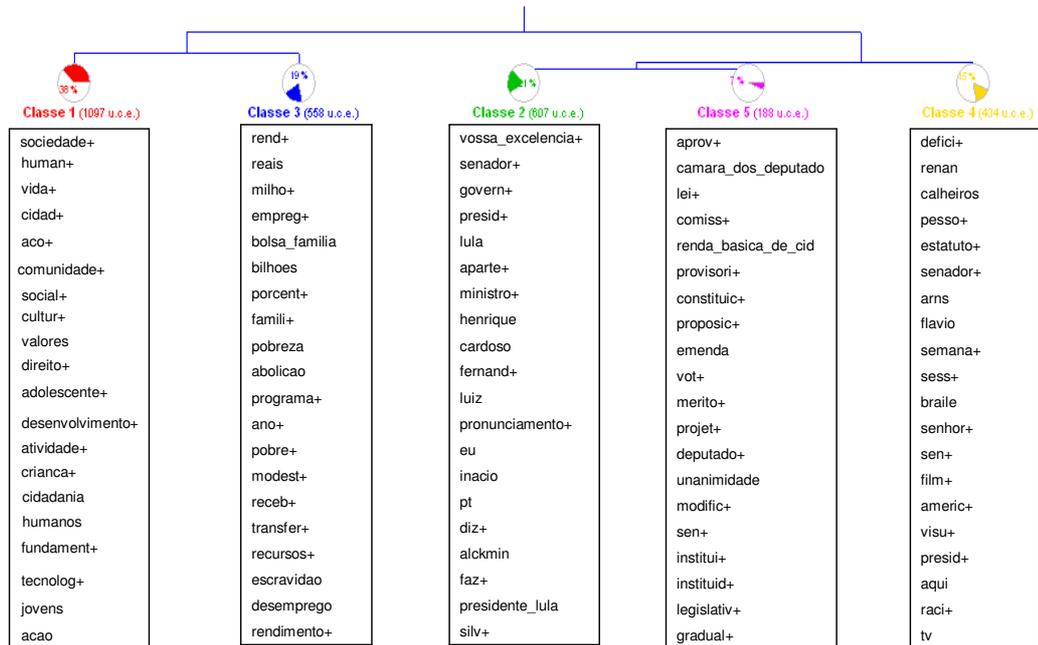
COD. SEN.	SENADOR	PARTIDO	QTDE	UF	LIDERANÇA	TITULAR/SUPL	PROJETO	LEI
1	Aloisio Mercadante	PT	3	SP	g	s	3	4
2	Alvaro Dias	PSDB	1	PR	b	s	1	4
3	Amir Lando	PMDB	1	RO	n	s	1	4
4	Ana Júlia Carepa	PT	1	PA	n	s	3	4
5	Antero Paes de Barros	PSDB	2	MT	n	s	4	4
6	Antonio Carlos Magalhães	PFL	1	BA	n	s	1	4
7	Antonio Carlos Valadares	PSB	3	SE	p	s	3	4
8	Arthur Virgílio	PSDB	1	AM	p	s	3	4
9	Augusto Botelho	PDT	1	RR	n	s	3	4
10	Cristovam Buarque	PT/PDT	4	DF	n	s	3	4
11	Eduardo Azeredo	PSDB	3	MG	n	s	3	4
12	Eduardo Siqueira Campos	PSDB	3	TO	n	s	1	4
13	Eduardo Suplicy	PT	17	SP	p	s	3	3
14	Eurípedes Camargo	PT	1	DF	n	n	1	4
15	Fátima Cleide	PT	3	RO	n	s	3	4
16	Flávio Arns	PT	5	PR	n	s	3	4
17	Flexa Ribeiro	PSDB	3	PA	n	n	3	4
18	Garibaldi Alves Filho	PMDB	1	RN	n	s	1	4
19	Geraldo Mesquita Júnior	PSB	1	AC	n	s	1	4
20	Heloísa Helena	PSOL	3	AL	p	s	3	4
21	Ideli Salvati	PT	1	SC	b	s	3	2
22	Iris de Araújo	PMDB	2	GO	n	n	3	4
23	José Jorge	PFL	2	PE	b	s	3	4
24	Leomar Quintanilha	PMDB/PCdoB	2	TO	p	s	1	4
25	Leonel Pavan	PSDB	2	SC	n	s	1	4
26	Lucia Vania	PSDB	4	GO	n	s	3	4
27	Luis Otavio	PMDB	1	PA	n	s	3	4
28	Mão Santa	PMDB	1	PI	n	s	4	4
29	Marcelo Crivela	PL	2	RJ	p	s	3	4
30	Mozarildo Cavalcanti	PPS	5	RR	p	n	2	4
31	Osmar Dias	PDT	2	PR	p	s	3	4
32	Papaléo Paes	PMDB	2	AP	n	s	3	4
33	Patrícia Saboya	PPS	1	CE	n	s	3	4
34	Paulo Octavio	PFL	7	DF	p	s	1	4
35	Paulo Paim	PT	11	RS	n	s	3	3
36	Pedro Simon	PMDB	1	RS	n	s	3	4
37	Ramez Tebet	PMDB	4	MS	n	s	4	4
38	Renan Calheiros	PMDB	3	AL	p	s	1	4
39	Roberto Saturnino	PT	1	RJ	n	s	1	4
40	Romero Jucá	PMDB	7	RR	g	s	1	4
42	Sérgio Zambiasi	PTB	1	RS	n	s	3	4
43	Serys Slhessarenko	PT	2	MT	n	s	3	4
44	Tasso Jereissati	PSDB	1	CE	n	s	1	4
45	Tião Viana	PT	1	AC	b	s	3	4
46	Valmir Amaral	PMDB/PTB	2	DF	p	n	3	4
47	Heráclito Fortes	PFL	2	PI	n	s	4	4

VARIAVEIS:	
Projeto na área social	Proj_1
Projeto na área saúde	Proj_2
Projeto nas duas áreas	Proj_3
Nenhum projeto	Proj_4
Lei aprovada na área social	Lei_1
Lei aprovada na área saúde	Lei_2
Lei aprovada nas duas áreas	Lei_3
Nenhuma lei aprovada	Lei_4
É líder partidário	Lid_p
É líder do governo	Lid_g
É líder de bloco	Lid_b
É líder da oposição	Lid_o
Não é líder	Lid_n
É titular	Tit_s
É suplente	Tit_n
Partido (exemplo)	P_pt
UF (exemplo)	UF_sp
Código do senador (exemplo)	sen_01

⁵⁴ O código do senador de número 41 é referente à Senadora Roseana Sarney, mas foi excluído porque seu discurso não estava disponível no SICON.

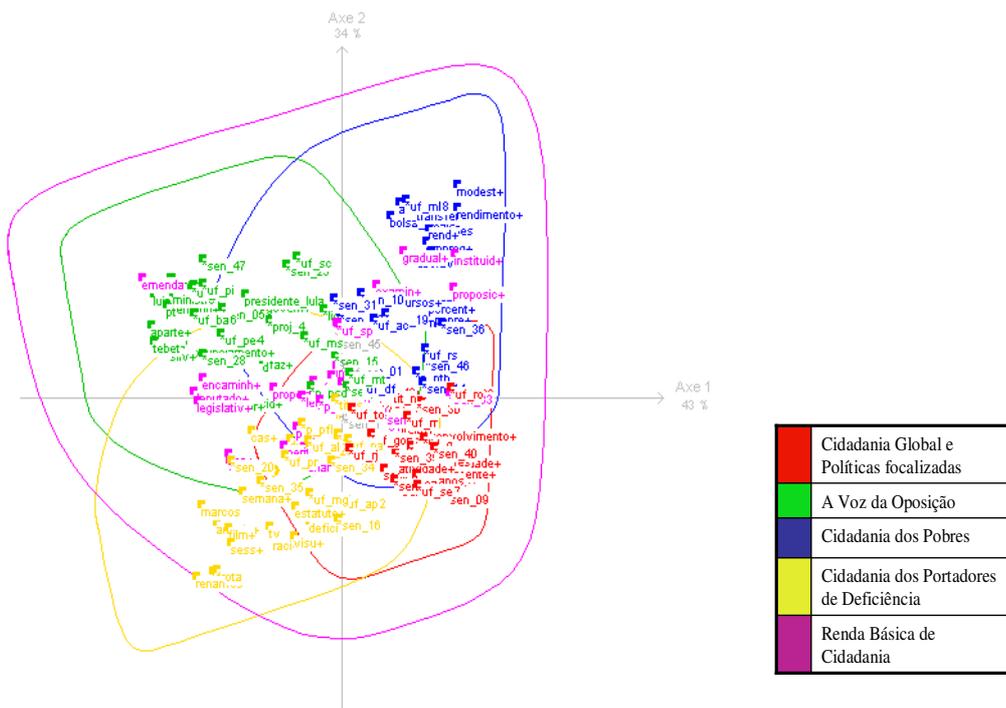
Anexo B – Classificação Hierárquica Descendente

Figura 4: Dendograma - Classificação Hierárquica Descendente com as Formas Reduzidas



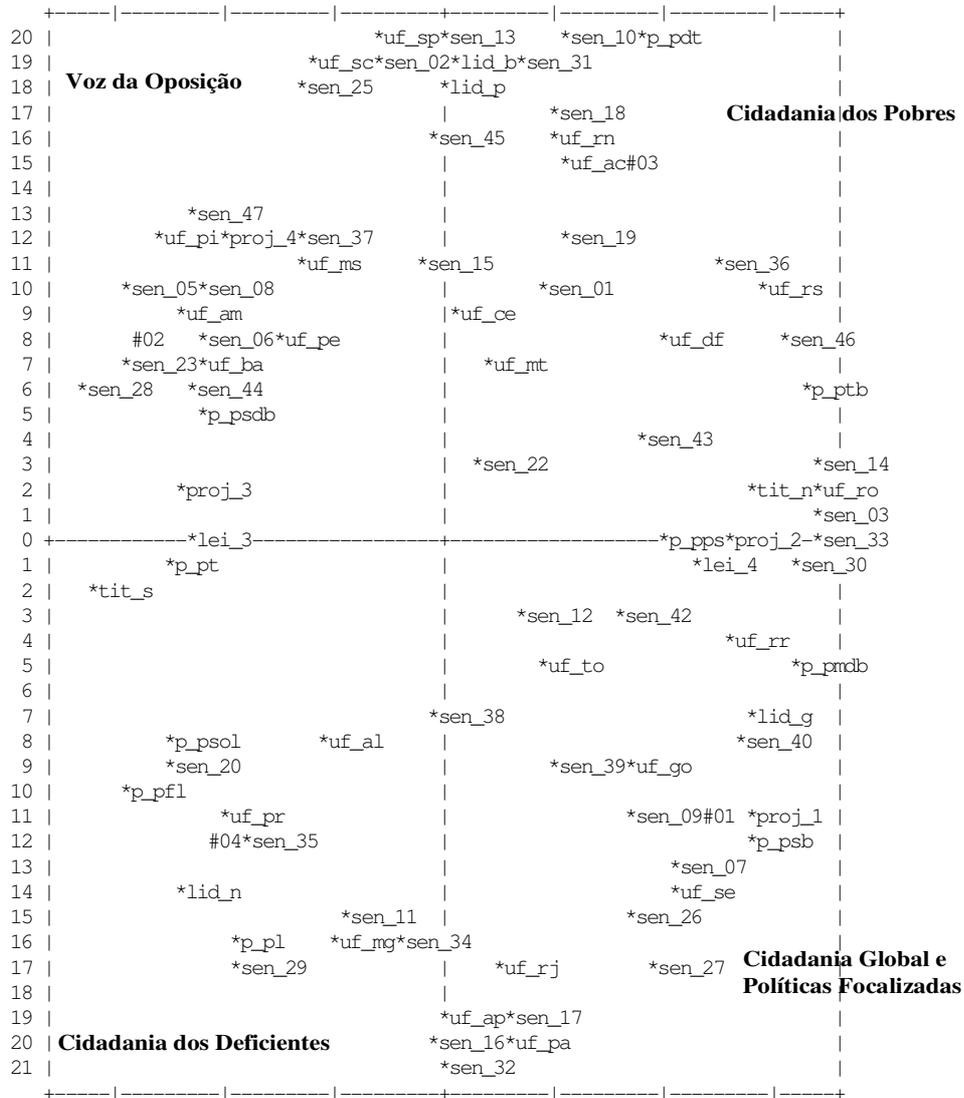
Anexo C – Análise Fatorial de Correspondência: Visão Geral

Figura 5: Análise Fatorial de Correspondência – Visão Geral das Classes



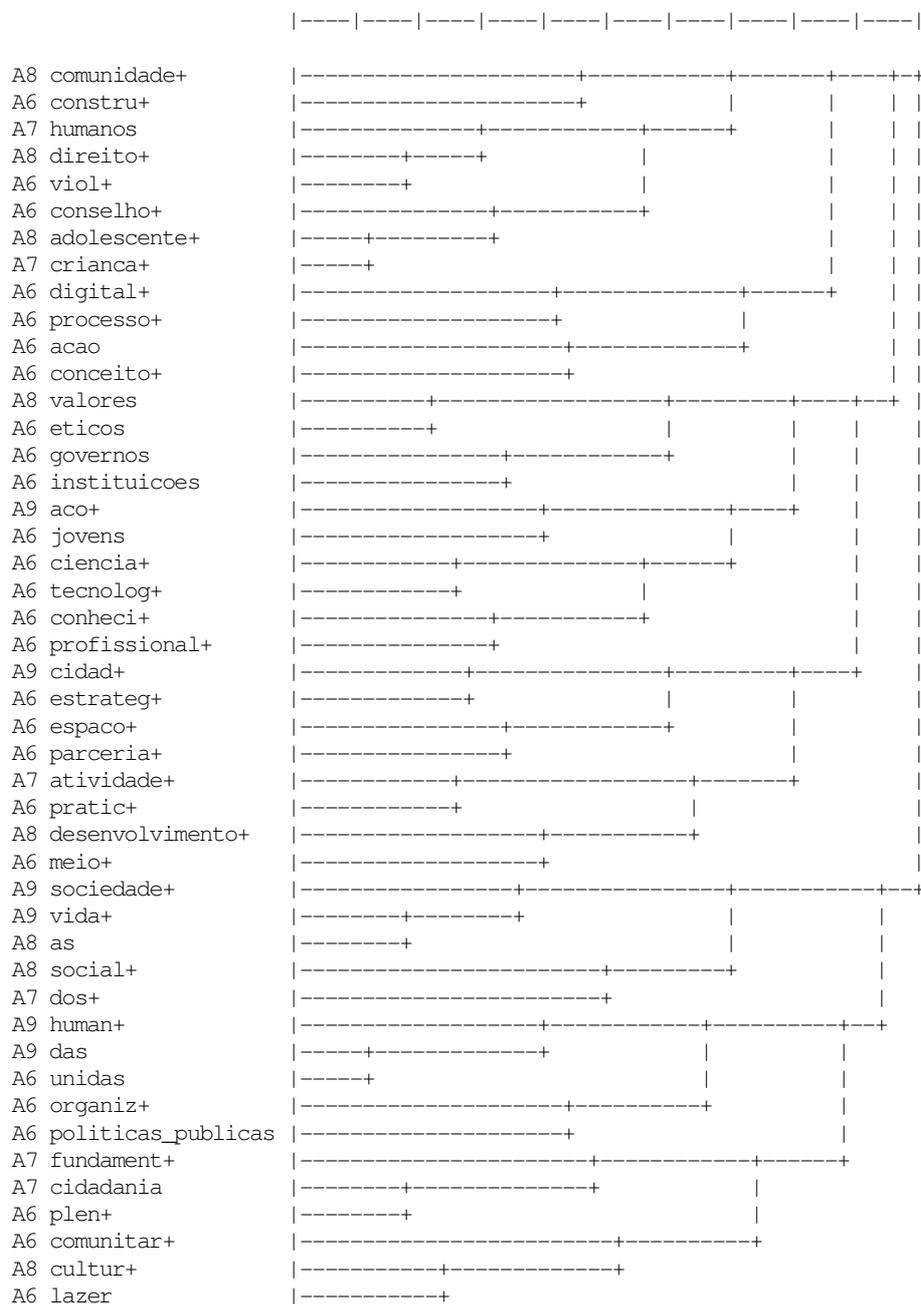
Anexo D – Análise Fatorial de Correspondência: Variáveis

Figura 6: Análise Fatorial de Correspondência – Correlação das Variáveis



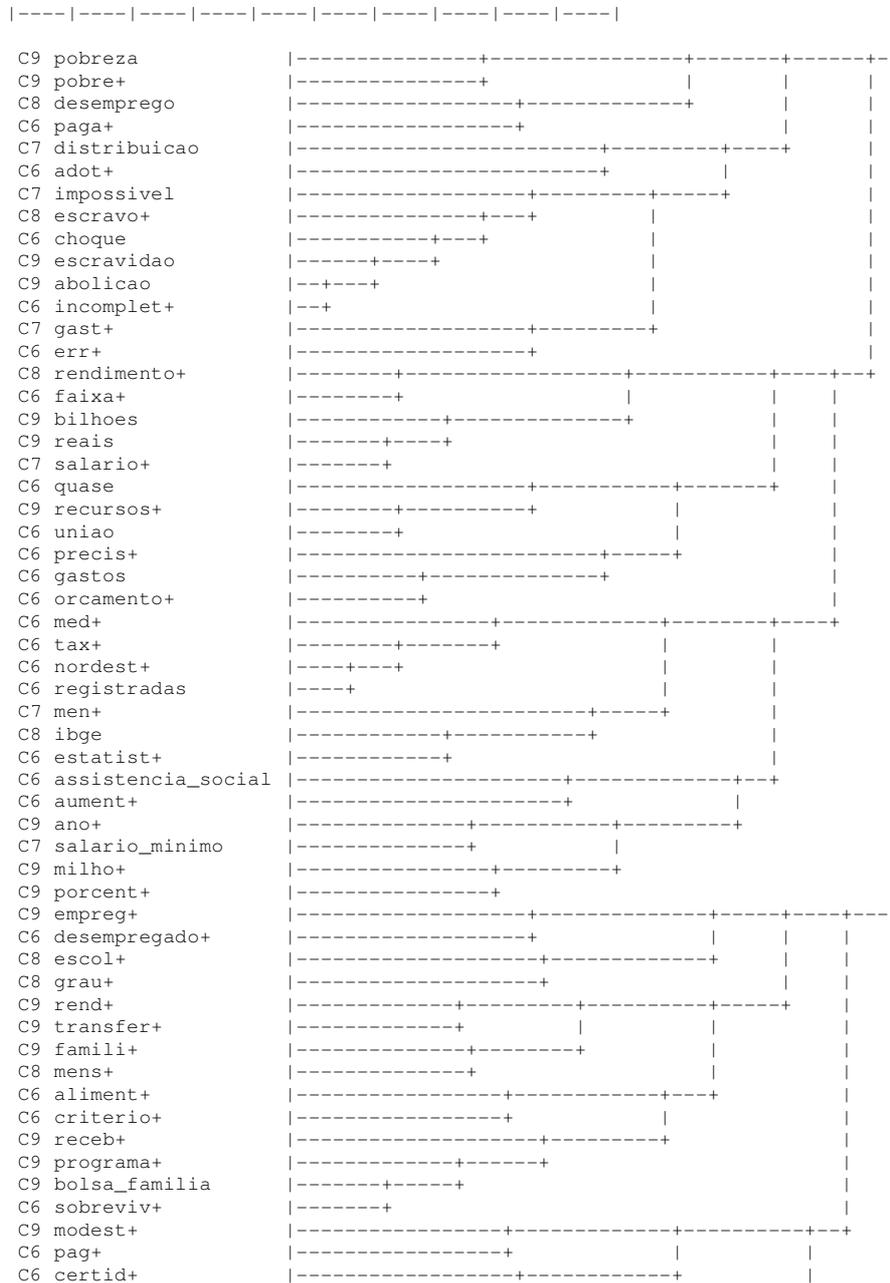
Anexo E – Classificação Ascendente Hierárquica (CAH - Classe 1)

Figura 7: Classificação Ascendente Hierárquica – Classe 1



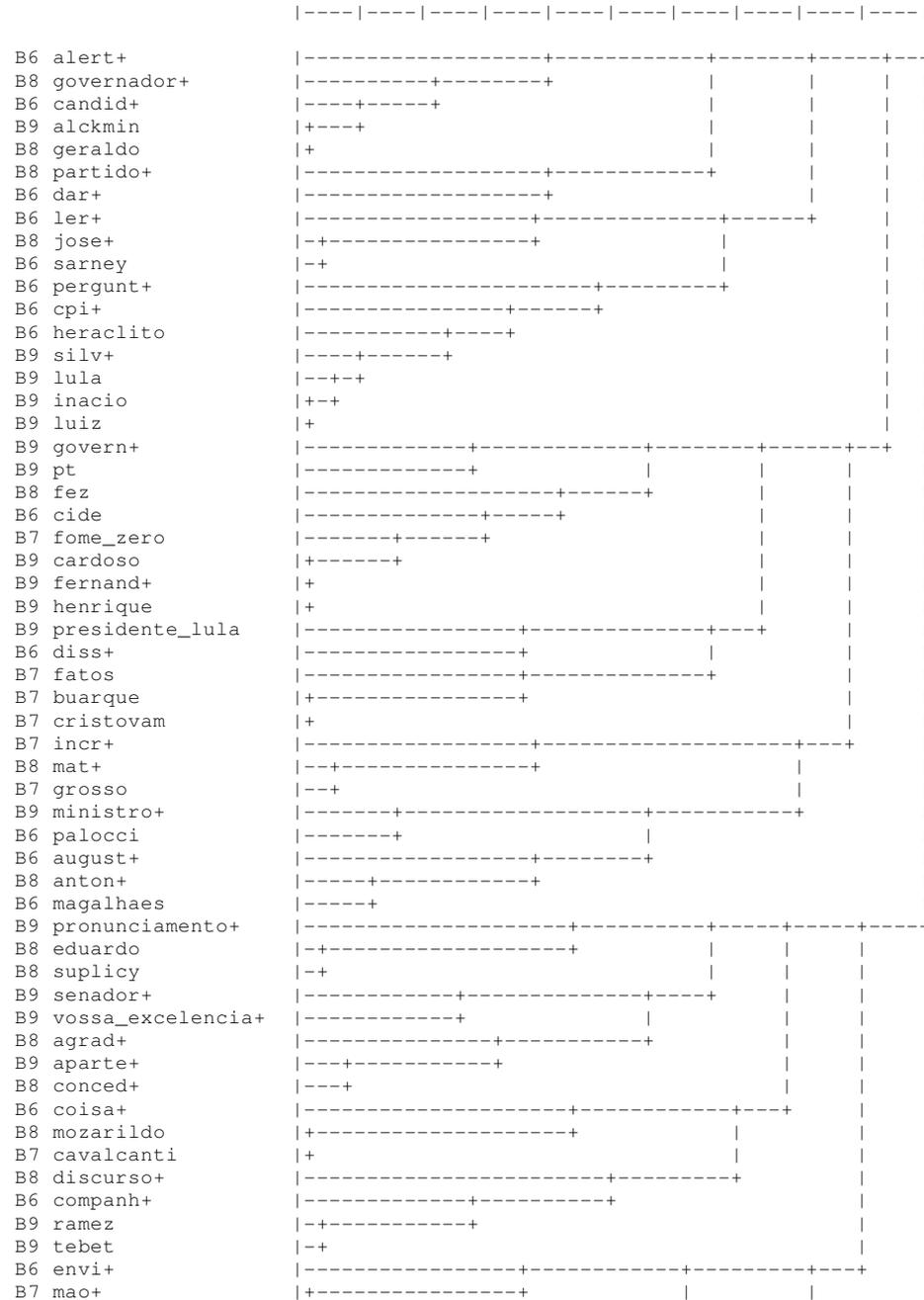
Anexo F – CAH (Classe 3)

Figura 8: Classificação Ascendente Hierárquica – Classe 3



Anexo H – CAH (Classe 2)

Figura 10: Classificação Ascendente Hierárquica – Classe 2



Anexo I - Presenças Significativas (Classe 1 e 3)

Quadro 3: Presenças Significativas Classes 1 – Atores Sociais

FORMA REDUZIDA	QUI-QUADRADO	UCE CLASSES	UCE CLASSE 1	PORCENTAGEM
escoteiro+	20	12	12	100%
geracoes	20	12	12	100%
urbanos	12	10	9	90%
tutelar+	20	18	16	89%
human+	63	61	53	87%
empresarios	14	14	12	86%
comunidade+	49	52	44	85%
conselho+	26	27	23	85%
velh+	12	13	11	85%
governos	20	26	21	81%
humanos	33	42	34	81%
infancia	17	21	17	81%
organizacoes	17	21	17	81%
government+	8	10	8	80%
adolescente+	41	57	45	79%
associacoes	8	13	10	77%
bradesco	9	16	12	75%
rur+	16	28	21	75%
instituicoes	25	48	35	73%
centr+	12	25	18	72%
sociedade+	99	204	144	71%
humanidade	7	19	13	68%
jovens	27	71	48	68%
onu+	7	19	13	68%
organiz+	24	60	41	68%
universidade+	7	19	13	68%
mercad+	13	36	24	67%
glob+	18	55	36	65%
entidade+	9	39	24	62%
empresa+	13	60	36	60%
idosos	10	48	29	60%
idos+	13	64	38	59%
crianca+	34	215	122	57%
portador+	13	86	49	57%

Quadro 4: Presenças Significativas Classe 3 – Políticas e Programas Sociais

FORMA REDUZIDA	QUI-QUADRADO	UCE CLASSES	UCE CLASSE3	PORCENTAGEM
empreg+	109	53	40	75%
bolsa_familia	96	55	39	71%
programa+	62	196	80	41%
transfer+	52	27	20	74%
escol+	42	89	41	46%
salario_minimo	39	27	18	67%
salario+	37	21	15	71%
credito+	36	13	11	85%
assistencia_social	28	11	9	82%
aliment+	20	26	14	54%
benefici+	20	50	22	44%
alimentos	20	9	7	78%
atendimento+	20	29	15	52%
saneamento	14	16	9	56%
renda_basica_de_cid	14	53	21	40%
desenvolvimento_soc	14	11	7	64%
alfabetiz+	13	9	6	67%
educa+	12	100	33	33%
beneficiar+	10	8	5	63%
saud+	8	94	29	31%