# OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276

R E V I S T A

DO

C E S O P

Vol. 15, nº 2

#### UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP Reitor



Fernando Ferreira Costa

#### Coordenador Geral

Edgar Salvadori de Decca



#### Coordenadora dos Centros e Núcleos de Pesquisa

Ítala Maria Loffredo D'Ottaviano

#### CENTRO DE ESTUDOS DE OPINIÃO PÚBLICA

#### Conselho Orientador

Marcus Faria Figueiredo (IUPERJ) Antônio Flávio Pierucci (FFLCH - USP) Carlos Eduardo Meirelles Matheus (PUC - SP) Fernando Antônio Lourenço (IFCH - UNICAMP) Hélgio Trindade (NUPERGS- UFRGS) Leandro Piquet Carneiro (FFLCH - USP, ISER) Mauro Francisco Paulino (Inst. DATAFOLHA) Márcia Cavallari Nunes (IBOPE) Ney Lima Figueiredo (CEPAC) Örjan Olsén (Analítica Consultoria) Rachel Meneguello (IFCH - UNICAMP)

> José Roberto Rus Perez (FE - UNICAMP) Maria Inês Fini (FE - UNICAMP)

Reinaldo Charnet

(IMECC - UNICAMP)

João Francisco Meira

(Instituto Vox Populi)

Gustavo Venturi (FFLCH - USP)

#### Direção

Rachel Meneguello

#### Equipe de Projetos Permanentes

Fabíola Brigante Del Porto Rosilene Sydney Gelape

#### Estaaiários

Maíra Blumer Fatoretto Samuel Silva Pereira Verônica de Oliveira Gomes

Apoio:

**@CNP**q

#### Secretaria Geral

Lais Helena Cardoso C. de Oliveira

#### OPINIÃO PÚBLICA Vol. 15, Nº 2, Novembro, 2009

#### Conselho Editorial:

Amaury de Souza (IDESP) Antônio Lavareda (MCI) Carlos Vogt (IEL e LABJOR - UNICAMP) Charles Pessanha (IUPERJ) Fábio Wanderley Reis (DCP - UFMG) Frederick Turner (University of Connecticut, EUA; Universidad de San Andrés, Ar.) Juarez Rubens Brandão Lopes (IFCH - UNICAMP, FFLCH - USP) Leôncio Martins Rodrigues (IFCH - UNICAMP, FFLCH - USP) Lúcia Avelar (DCP - UNB) Nelly de Camargo (IA - UNICAMP) Nelson do Valle Silva (LNCC - CNPq; IUPERJ) Ruy Martins Altenfelder Silva (Instituto Roberto Simonsen - FIESP)

#### Comitê Editorial:

Leandro Piquet Carneiro
(FFLCH - USP)
Márcia Cavallari Nunes
(IBOPE)
Marcus Faria Figueiredo
(IUPERJ)
Rachel Meneguello
(IFCH e CESOP - UNICAMP)

#### Editora Responsável:

Rachel Meneguello

#### Editora Assistente:

Fabíola Brigante Del Porto

#### Produção Gráfica:

Verônica de Oliveira Gomes

## Ministério Ministério da Bucação Ciência e Tecnologia

Opinião Pública é publicada pelo CESOP desde 1993 e está aberta a propostas de artigos e colaborações que deverão ser submetidas ao Conselho Editorial.
Os artigos assinados são de responsabilidade de seus autores, não expressando a opinião dos membros do Conselho Editorial ou dos órgãos que compõem o CESOP.

ISSN 0104-6276

#### Novembro de 2009

Publicação Indexada no Sociological Abstracts; HAPI (Hispanic American Periodicals Index); IBSS (International Bibliography of the Social Sciences); Data Índice - IUPERJ; HLAS (Handbook of Latin American Studies); Portal QUÓRUM de Revistas Iberoamericanas; Scielo (www.scielo.br/op) e Red ALyC (www.redalyc.com)

#### Centro de Estudos de Opinião Pública

Universidade Estadual de Campinas Cidade Universitária "Zeferino Vaz" Caixa Postal: 6110 Campinas · São Paulo 13081-970 Tel: (55-19) 3521-7093 Tel/Fax: (55-19) 3289-4309

e-mail: <a href="mailto:opcesop@unicamp.br">opcesop@unicamp.br</a>

Home Page: <a href="http://www.cesop.unicamp.br">http://www.cesop.unicamp.br</a>

Tiragem 300 exemplares

## OPINIÃO PÚBLICA

Novembro de 2009

Vol. 15, nº 2

ISSN 0104-6276

### SUMÁRIO

|  | Pag. |
|--|------|
| Identidade coletiva negra e escolha eleitoral no Brasil<br>Gladys Mitchell   | 273  |
| Capital social, gênero e representação política no Brasil<br>Teresa Sacchet  | 306  |
| Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira<br>Henrique Carlos de Oliveira de Castro<br>Maria Inez Machado Telles Walter<br>Cora Maria Bender de Santana<br>Michelle Conceição Stephanou | 333  |
| <b>Democracias liberal e iliberal na América Latina</b><br>Peter H. Smith<br>Melissa R. Ziegler  | 356  |
| A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social<br>Fernando Filgueiras  | 386  |
| <b>A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais</b><br>Vitor Marchetti<br>Rafael Cortez   | 422  |
| <b>Voto e classe: notas sobre alguns estudos recentes</b><br>Sérgio Eduardo Ferraz   | 451  |
| Mídia e política: a construção da agenda nas propostas de redução da<br>maioridade penal na Câmara dos Deputados<br>Marcelo da Silveira Campos   | 478  |
| TENDÊNCIAS Encarte de Dados<br>Editores de Opinião Pública   | 511  |



OPINIÃO PÚBLICA Campinas Vol. 15, nº 2- p. 273-542 Novembro de 2009 ISSN 0104-6276



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas – vol. 15, nº 2, Novembro 2009 – Campinas: CESOP, 2009. Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas.

Semestral

ISSN 0104-6276

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

## Identidade coletiva negra e escolha eleitoral no Brasil

#### **Gladys Mitchell**

Departamento de Ciência Política Universidade de Chicago

Resumo: Alguns estudiosos não examinam identidade racial de grupo entre os afro-brasileiros por causa da história do Brasil como uma nação racialmente mista. Dada a crescente força dos movimentos negros e a adoção de políticas raciais como ações afirmativas, que pressupõem a existência de grupos raciais, é necessário examinar se a identidade racial de grupo é saliente. Utilizando dados coletados em survey original de 2006, em Salvador e São Paulo, há evidências de que uma maioria esmagadora de afrobrasileiros se identifica como um grupo racial. Além disso, existe uma relação positiva e estatisticamente significante entre a identificação como um grupo racial e de voto para políticos negros em Salvador, porém não em São Paulo.

Palavras-chave: políticas raciais; opinião pública; identidade de grupo afro-brasileiro

**Abstract**: A number of scholars do not examine racial group identity among Afro-Brazilians because of Brazil's history as a racially mixed nation. Given the growing strength of the black movements and the enactment of racial policies such as affirmative action that presume the existence of racial groups it is necessary to examine if racial group identity is salient. Using original survey data collected in 2006 in Salvador and São Paulo, Brazil, there is evidence that an overwhelming majority of Afro-Brazilians in identify as a racial group. Furthermore, there is a positive and statistically significant relationship between identifying as a racial group and voting for black politicians in Salvador but not in São Paulo.

Keywords: racial politics; public opinion; afro-brazilian group identity

"Se alguém sofre preconceito racial, isso também me afeta. Temos empatia e, na verdade, estamos todos no mesmo barco. Aquilo que prejudica um (negro) também me prejudica. Precisamos nos unir para lutar juntos contra diversos tipos de preconceito." (Jovem afrobrasileiro, 27 anos, São Paulo, entrevistado pela autora)

"Eu acho interessante esse sentimento de fraternidade que os negros demonstram entre si. Acho que é bem forte. Não sei se o mesmo acontece com os brancos. Ao estudar a África, sinto como se tivesse nascido lá e vindo para o Brasil. É como se fôssemos todos irmãos. E se algo acontece com os negros, é mais um incentivo para que eu procure mudar o sistema." (Universitária afrobrasileira, 19 anos, Salvador, entrevistada pela autora)

"A negritude surgiu com Zumbi. Reconhecer que você é quem é significa lutar pela liberdade e por direitos iguais. Infelizmente, o Brasil é um país onde ainda há muita desigualdade. Ao reconhecer sua negritude, aceitar que você é negro, que você também é capaz de concluir a universidade, tornar-se professor, ser o que quer que você quiser, isso significa reconhecer sua negritude." (jovem afrobrasileiro, 26 anos, São Paulo, entrevistado pela autora)

Atualmente, um número crescente de jovens afrobrasileiros, especialmente aqueles com níveis mais altos de educação, reconhecem sua negritude e, de certa forma, identificam-se como um grupo racial negro, que enfrenta desafios como o racismo como grupo. Considerando mudanças recentes na política racial brasileira, tais como a implementação de ações afirmativas nas universidades e de uma lei federal determinando que escolas públicas ofereçam aulas de História Afrobrasileira, torna-se necessário examinar a identidade coletiva racial negra no Brasil.

Os movimentos negros brasileiros exigiram continuamente essas mudanças e também encorajaram os afrobrasileiros a assumirem sua negritude. Dados de estudos realizados em 2006 em Salvador e em São Paulo demonstram que há evidências de identificação como um grupo racial negro. Mas como se manifesta na escolha eleitoral essa identidade coletiva? Este artigo examina a relação entre a identificação como um grupo racial negro e o voto em políticos negros. Evidências demonstram que uma forma mais branda de identificação coletiva racial - tal como a convicção de que, independente da cor da pele, todos os afrobrasileiros são negros - é estatisticamente significante e positivamente associada ao voto em políticos negros. Uma forma mais forte de identificação coletiva racial, apurada

como a convicção de que aquilo que afeta os negros afeta também os indivíduos afrobrasileiros, não é estatisticamente significante nas cidades mencionadas. Além disso, afrobrasileiros que se identificam como negros (pretos ou negros) tendem mais a votar em políticos negros do que aqueles que se definem por cores de pele mais claras. Portanto, a escolha de identificadores raciais e de cor não são decisões sem implicações, pelo contrário, influenciam as decisões políticas.

Uma lacuna considerável persiste na compreensão da política brasileira. Por um lado, estudiosos não encontram evidências de que a raça tenha impacto sobre a política no país (von METTENHEIM, 1986; HAGOPIAN, 1996; MAINWARING et al, 2000). Por outro lado, a política racial e o papel da raça na política brasileira vêm sendo estudados pelo menos desde a década de 1970 (de SOUZA, 1971; MITCHELL, 1977, 2007; SOARES e SILVA, 1987; VALENTE, 1986; CASTRO, 1993; HANCHARD, 1994; OLIVERA, 1997, 2007; JOHNSON, 1996, 2006; NOBLES, 2000, dos SANTOS, 2000, GUIMARÃES, 2001). Com a esperança de ampliar o conhecimento sobre o importante papel desempenhado pela raça na política brasileira, minha pesquisa procura somar-se a esse grande número de trabalhos. A política racial brasileira mudou consideravelmente desde a década de 1980. Por isso, estudiosos da política brasileira deveriam levar em conta as implicações de tais mudanças ao abordar o universo político no país. Os estudos acadêmicos devem refletir sobre os estudos sobre raça já realizados. A compreensão insuficiente do fenômeno deve-se à falta de conhecimento sobre os movimentos negros no país, à pesquisa obsoleta sobre as políticas raciais e à ênfase sobre opiniões políticas de brasileiros brancos e afrobrasileiros. Examinar opiniões políticas entre grupos como brasileiros brancos e afrobrasileiros, em lugar de examinar as opiniões políticas entre os afrobrasileiros, acaba por mascarar diferenças e semelhanças entre os próprios afrobrasileiros.

Muitos estudiosos da política brasileira não encontram qualquer diferença em termos de opinião política entre afrobrasileiros e brasileiros brancos (MAINWARING et al, 2000; HAGOPIAN, 1996; von METTEINHEIM, 1986). Trabalhos decisivos que efetivamente examinaram a raça na política brasileira enfocaram a mobilização dos afrobrasileiros, políticos afrobrasileiros ou atitudes raciais entre afrobrasileiros. Hanchard (1994) teve êxito em destacar os esforços de ativistas do movimento negro desde a década de 1930 até os anos oitenta. Ele também investiga o papel que a hegemonia racial desempenhou ao impedir uma mobilização negra mais ampla. Os trabalhos de Johnson (1996, 2006) examinam a representação afrobrasileira no Congresso e o papel desempenhado por políticos afrobrasileiros na promoção de políticas raciais no âmbito nacional. Também o trabalho acadêmico de Mitchell (1977, 2000) destaca as atitudes raciais de ativistas do movimento negro e de afrobrasileiros associados a organizações envolvidas com o movimento negro. Esses estudiosos fizeram importantes

contribuições para o estudo da política racial no Brazil, mas tendem a concentrar-se sobre as elites afrobrasileiras, tais como ativistas do movimento negro e políticos afrobrasileiros, em detrimento do eleitorado afrobrasileiro.

Desde os anos setenta, diversos acadêmicos brasileiros realizaram pesquisas sobre o voto étnico de afrobrasileiros. De acordo com esses trabalhos, não existe algo como um voto étnico, mas sim alguns partidos políticos que o cultivam, que a raça tem um papel nas campanhas políticas e que existem diferenças de opinião política entre os afrobrasileiros. Souza (1971) apóia-se em dados da eleição presidencial de 1960 para investigar o voto étnico, constatando que, em comparação com os brasileiros brancos, uma ampla maioria dos afrobrasileiros, independente de classe social, apoiou o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Ele atribui essa diferença ao fato de que, durante o período em que Getúlio Vargas esteve no poder, alguns afrobrasileiros foram capazes de ascender social e economicamente. Consequentemente, afrobrasileiros de classe média seguiram apoiando o partido de oposição ao qual Vargas pertencia. Afrobrasileiros pobres apoiavam o PTB porque esse se apresentava como o partido dos pobres. Apesar disso, Souza não encontra qualquer diferença significante entre eleitores brancos e afrobrasileiros em termos de participação eleitoral ou interesses políticos.

Enfocando somente candidatos e eleitores afrobrasileiros, Ana Valente (1986) examina as eleições de 1982 em São Paulo. Partidos como o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT), todos de esquerda, apoiaram candidatos afrobrasileiros e promoveram demandas de grupos minoritários. Ativistas do movimento negro encorajaram afrobrasileiros a votar em candidatos negros. Apesar dos esforços em prol de um voto étnico, dos 54 candidatos afrobrasileiros disputando a eleição, apenas dois foram eleitos, sendo que nenhum dos dois era afiliado ao movimento negro ou discutiu abertamente questões raciais. Os dados levantados por Valente revelaram que a maioria dos eleitores afrobrasileiros não estava familiarizada com os candidatos negros que concorreram e não demonstraram interesse por suas afiliações raciais. Por tais razões, não votaram neles. Diferenças ideológicas no interior do movimento negro também contribuiram para que não conquistassem votos entre o eleitorado afrobrasileiro. Valente reconhece que os ativistas do movimento negro se precipitaram em sua expectativa por um voto étnico. Sales Augusto dos Santos (2000) investiga por que deputados federais afrobrasileiros jamais formaram uma bancada dedicada a questões raciais, e conclui que isso não ocorreu porque os deputados acreditavam que isso acabaria por afastar os eleitores, o que também indica que não acreditavam que um voto étnico fosse capaz de garantir-lhes um mandato.

Diferente do que ocorreu nas eleições de 1982 em São Paulo, com apenas

dois afrobrasileiros eleitos, Cloves Oliveira (1997) constatou que um elevado número de candidatos afrobrasileiros foi eleito em Salvador, na Bahia. Nas eleições de 1992, os candidatos afrobrasileiros eleitos para a câmara de vereadores tinham origens na classe trabalhadora, em contraste com os candidatos brancos eleitos, que tinham origens nas classes média e alta. Ademais, comparando os resultados das eleições de 1992 e de 1998, constata-se que o número de vereadores afrobrasileiros eleitos subiu de 11 para 34% da bancada, devido a um aumento no número de vereadores oriundos da classe trabalhadora. Oliveira acredita que uma mudança no recrutamento político pelos partidos contribuiu para esse aumento. No entanto, afrobrasileiros continuam sub-representados em Salvador, especialmente ao se considerar que cerca de 70% da população são afrodescendentes.

Soares e Silva (1987) analisam a eleição de Leonel Brizola em 1982 para o governo do estado do Rio de Janeiro. AEmbora seu foco sejam os efeitos da urbanização, da classe social e da organização partidária na composição do voto em favor de Brizola em vários dos municípios fluminenses, os autores também mostram interesse em fatores associados à questão racial, e constatam que, quanto maior a proporção de não brancos em um dado município, maior a votação recebida por Brizola. Morenos tendiam mais a votar em Brizola do que brancos e negros. Afrobrasileiros que se identificam como pardos podem ter uma cor de pele mais clara ou mais escura. Telles (2004) sustenta que afrobrasileiros de pele escura que se identificam como morenos possivelmente procuram expressar por meio dessa identificação uma forma de branqueamento. Ele acredita que se trata de um termo ambivalente, que permite às pessoas que não são consideradas brancas evitarem as categorias não-brancas mais estigmatizadas (TELLES, 2004, p.98). Soares e Silva sugerem três possíveis razões para que os negros não tivessem apoiado Brizola tanto quanto os pardos. Uma delas se refere ao fato de Brizola ter feito um apelo explícito ao socialismo moreno, na tentativa de atrair votos afrobrasileiros. Entretanto, é também possível que Brizola tenha afastado os eleitores negros ao apelar para um socialismo moreno e não para um socialismo negro. A segunda razão diz respeito ao fato de que os negros fluminenses vivem predominantemente fora da área metropolitana da cidade do Rio, em áreas onde a organização do partido não era muito forte. Finalmente, o analfabetismo pode ter tido um papel em termos de acesso dos eleitores às mensagens políticas e, dentre todos os grupos de cor, os negros são os que têm a maior taxa de analfabetismo.

Cloves Oliveira (2007) realizou o trabalho acadêmico de maior envergadura e alcance dentre aqueles que investigam o papel que a mídia desempenhou nas campanhas eleitorais de Benedita da Silva no Rio de Janeiro e de Celso Pitta em São Paulo. Da Silva concorreu para a prefeitura do Rio em 1992 e perdeu. Pitta, para a prefeitura de São Paulo em 1996 e venceu. Ambos são afrobrasileiros, mas da Silva é conhecida por abordar questões relacionadas a raça, gênero e classe e é

afiliada ao Partido dos Trabalhadores (PT), de perfil progressista. Pitta, por outro lado, evitou abordar questões raciais e pertencia a um partido político conservador, o Partido Progressista Brasileiro (PPB). É evidente que a raça teve um papel importante no modo como a mídia retratou ambos os candidatos. Seu estudo também procurou avaliar como mensagens explicitamente raciais foram utilizadas por uma série de candidatos na tentativa de galvanizar o apoio de eleitores afrobrasileiros. A atenção de Oliveira está mais voltada aos políticos do que aos eleitores afrobrasileiros. Porém, seu trabalho é importante na definição da relevância da raça na política eleitoral brasileira.

Todos os estudos mencionados demonstram a importância da raça na política eleitoral. Para além dos já indicados, Antonio Sergio Guimarães (2001) inclui os seguintes autores entre aqueles que contribuíram para a discussão sobre raça e política: Bolivar Lamounier (1968), Reginaldo Prandi (1996) e Gilberto Freyre. Este é incluído por conta de sua afirmação de que afrobrasileiros preferem líderes populistas. Freyre atribui tal tendência com base na relação paternalista oriunda do regime escravista. Guimarães também menciona a pesquisa de Mônica Castro (1993) sobre o voto negro, na qual ela constata que afrobrasileiros de poucos recursos econômicos abstêm-se de votar ou invalidam seus votos, enquanto afrobrasileiros mais abastados favorecem políticos de esquerda. Castro não encontra qualquer diferença significativa entre o comportamento eleitoral de negros e pardos.

A tônica geral da literatura existente sobre o tema é que não há diferença em termos de opinião política entre brancos e afrobrasileiros. Alguns autores oferecem evidências de que o voto étnico de afrobrasileiros na realidade existe, apesar de a eleição de um candidato afrobrasileiro ainda representar um desafio. Considerando as entrevistas realizadas por Santos (2000), parece que alguns políticos afrobrasileiros não acreditam que seja viável serem eleitos com base no voto étnico.

Aparentemente, políticos afrobrasileiros que pretendem obter um mandato evitam abordar explicitamente temas raciais, temendo que isso possa afastar eleitores que não consideram tais temas relevantes. Dado o fato de que políticas de ação afirmativa começaram a ser implementadas em 2001 e que a discriminação racial é discutida mais abertamente na política brasileira, cabe avaliar se as atitudes e opiniões raciais também se moveram na mesma direção. Se os afrobrasileiros veem sua situação socioeconomica como resultante de sua classe e de sua raça, é plausível que candidatos que abordam questões raciais atualmente tenham maior apelo do que no passado.

Cabe mencionar que Soares e Silva (1987) analisaram negros e pardos como grupos de cor independentes um do outro, em lugar de tratá-los como um único grupo. Autores que avaliaram as opiniões políticas de afrobrasileiros em

comparação com as dos eurobrasileiros não encontraram diferenças significativas (MAINWARING apud MIDDLEBROOK, 2000, p.202). Tais resultados se devem ao fato de que os autores examinaram a dinâmica intergrupo, ao invés da dinâmica intragrupo dos afrobrasileiros. Um estudo comparativo entre brasileiros brancos e afrobrasileiros pode ocultar diferenças entre os próprios afrobrasileiros que optam por identidades raciais variadas. A maior parte dos estudos científicos combina os grupos pardo e preto, enquanto a maioria dos afrobrasileiros em todo o país opta preferencialmente por uma identidade parda. A opção por uma identidade combinada parda e negra pode estar associada a variações mais significativas em termos de preferências por candidatos e opiniões políticas do que a opção por uma identidade integralmente negra. À medida em que cada vez mais afrobrasileiros optam por uma identidade negra, é possível que se produza uma diferença mais significativa em termos de opinião política entre afrobrasileiros e brancos. Dinâmicas intragrupos são importantes no exame da política racial porque permitem destacar similaridades e diferenças no interior do eleitorado afrobrasileiro ao tratá-lo como a unidade de análise. Isso é determinante para o estudo da política racial.

Veículos tais como o jornal Folha de São Paulo e a imprensa ligada ao movimento negro discutiram as eleições presidenciais de 2006 em termos de raça e, sob muitos aspectos, pressupuseram a ocorrência do voto étnico. A ideia de voto étnico no Brasil era algo inédito e ainda não era levada a sério, a não ser por ativistas do movimento negro. O fato de que os principais órgãos da imprensa brasileira tenham passado a considerar que um voto étnico poderia determinar o resultado das eleições presidenciais deixa claro que o Brasil é um país que deveria ser seriamente considerado por estudiosos da política étnica. Ainda mais importante, considerando que políticas de ação afirmativa foram implementadas a partir de 2001 e que a discriminação racial é discutida mais abertamente na política nacional, vale a pena investigar se as atitudes e opiniões relativas a questões raciais também mudaram na mesma direção. Além disso, brasileiros negros e pardos atualmente ultrapassam em número os brasileiros broncos, e esse aumento se deve ao maior número de afrobrasileiros que passaram a identificar-se como negros ou pretos (WERNECK, 2008).

A política racial no Brasil mudou dramaticamente no âmbito nacional, onde anteriormente temas raciais eram muito raramente discutidos e se procurava sustentar a força do mito de uma democracia racial. Assim, denúncias de racismo eram rapidamente desconsideradas. Apesar de constantes denúncias de racismo feitas por ativistas do movimento negro desde pelo menos os anos trinta, o impacto de suas organizações e iniciativas finalmente passaram a exercer influência sobre a formulação de políticas públicas. Isso começou já na década de 1990, com o reconhecimento público do presidente Fernando Henrique Cardoso de que o

racismo efetivamente existe na sociedade brasileira e seguiu com a indicação pelo presidente Lula de diversos afrobrasileiros para altos cargos na administração federal. Além disso, ações afirmativas foram implementadas, que, por definição, diferenciam os cidadãos de acordo com grupos raciais e reconhecem a necessidade de tratamentos preferenciais para grupos específicos.

Considerando a mudança radical na política racial - da crença predominante na democracia racial, que sustentava que a discriminação racial não existia no país, em razão de sua composição demográfico-racial mista, até o reconhecimento oficial do racismo e a implementação de programas de ação afirmativa nas universidades -, é necessário revisitar a questão sobre a existência ou não de uma identidade coletiva entre os afrobrasileiros e, caso exista, sobre a medida em que ela afeta a escolha eleitoral.

#### Identidade coletiva racial negra e suas implicações políticas

Apesar da mobilização negra que ocorre por toda a América Latina (ANDREWS, 2001), não é claro que os afrobrasileiros se veem como um grupo racial negro. Robin Sheriff (2001) constatou que afrobrasileiros pobres e trabalhadores no Rio de Janeiro admitem pertencer à raça negra. Se a identidade coletiva negra existe, quais são suas implicações políticas? A questão é se a identidade coletiva existe entre os brasileiros e quão influente ela é na preferência por um candidato. Além disso, que papel a identificação por cor desempenha nessa preferência? É possível que o ativismo do movimento negro, além do debate público sobre a desigualdade racial e a promoção de políticas públicas raciais tenham influenciado a maneira como eles se identificam enquanto grupo. Por conta disso, é esperado que afrobrasileiros que se identificam como parte de um grupo racial negro apóiem mais os políticos negros do que aqueles que não se identificam como tal. Essa hipótese é testada com questões que medem identidades coletivas fortes e fracas e uma questão relacionada ao voto em prol de um político negro.

#### Método

Em 2006, foi mobilizada uma equipe de estudantes universitários em Salvador e São Paulo para entrevistar pessoalmente eleitores afrobrasileiros. Todos os entrevistadores receberam um treinamento sobre como deveriam ser conduzidas as entrevistas. Professores da Universidade Federal da Bahia e da Universidade de São Paulo auxiliaram na seleção dos bairros das respectivas cidades e recomendaram os estudantes de graduação. A seleção de bairros levou em conta a presença de afrobrasileiros de diferentes níveis socioeconomicos neles. Os bairros selecionados em Salvador foram: Federação, Peri- Peri e Itapuã. Federação é

bastante heterogêneo em termos socioeconomicos. Nesse bairro, que possui tanto vizinhanças de classe média como também habitações de uma população de renda bastante baixa, está localizada parte do campus da UFBA, considerada uma universidade pública de prestígio. Itapuã também é socioeconomicamente diversificado, mas abriga um alto número proporcional de famílias de baixa renda. Em São Paulo, as entrevistas foram conduzidas nos bairros de Cidade Tiradentes, Casa Verde, Brasilândia, Campo Limpo e Capão Redondo. Cidade Tiradentes é uma área que abriga uma população de baixa renda no extremo leste da cidade, sendo bem conhecida por sediar um grande número de organizações sem fins lucrativos. Casa Verde se situa no nordeste da cidade e tem uma população predominante de classe média, enquanto o Campo Limpo, localizado a sudoeste, é conhecido por suas fortes clivagens sociais. Favelas estendem-se ao largo de condomínios de classe média e alta.

Para as duas cidades foram elaboradas amostras aleatórias sistemáticas. Obtivemos mapas dos bairros junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e, a partir deles, ruas foram selecionadas aleatoriamente. Cada um dos estudantes foi designado para trabalhar em pelo menos dois dos bairros mencionados, onde também aplicaram o método sistemático para realizar as entrevistas em uma de cada cinco casas; no caso de uma rua não possuir um número razoável de casas, uma de cada três. Os entrevistadores explicavam aos possíveis entrevistados que não era necessário fornecer qualquer informação pessoal e que nenhuma informação capaz de identificá-los seria registrada. Os estudantes foram instruídos a entrevistarem somente pessoas de ascendência africana. Ao dirigir se às casas, explicavam aos moradores que estavam realizando entrevistas com afrodescendentes. Caso o entrevistador fosse recebido por uma pessoa que considerasse branca, deveria perguntar se haveria na casa alguém de ascendência africana. Assim, mesmo que o entrevistador classificasse uma pessoa como branca, a entrevista era realizada sempre que o morador se identificasse como afrodescendente. Por outro lado, houve casos em que o entrevistador classificou o morador como negro ou pardo, mas esse se identificava como pertencente a outra categoria de cor. Ao analisar as menções à cor nas entrevistas, adotamos como índice de identificação racial a resposta dos entrevistados à questão aberta sobre sua cor. Para o estudo, foram utilizadas somente as entrevistas nas quais o entrevistado tinha idade para votar. No total, foram realizadas 674 entrevistas em Salvador e São Paulo e o índice de aproveitamento foi de 99%.

#### Identificação pela cor e negritude

Definimos a identificação pela raça ou pela cor no Brasil como a auto-atribuição de uma categoria racial ou de cor com a consciência da prevalência de uma hierarquia que ordena socialmente as cores. No topo está a cor branca, no meio, a parda e, na base, a negra. Conforme sugerido por Rogers Brubaker e Frederick Cooper (2000), utilizamos o termo identificação em lugar de identidade, porque ele parece capaz de levar em conta o fato de que as identidades não se revelam constantes ao longo do tempo. Apesar de os brasileiros não necessariamente concordarem com a hierarquia das cores, os cidadãos são conscientes de sua existência. Diversas tonalidades mestiças se distribuem ao longo desse espectro. Estão associadas às cores conotações transmitidas por meio do humor e de expressões populares que valorizam o branco como algo benigno e o negro como algo daninho. A identificação racial dos indivíduos pode variar de acordo com a circunstância social na qual se encontram. Além disso, os cidadãos, por vezes manipulam sua identificação para alterar sua posição no espectro das cores.

Raça é normalmente vista como algo biológico, enquanto a cor é composta pela aparência física e pela posição social. Por exemplo, a terminologia da cor inclui categorias como preto, pardo, moreno, moreno claro e branco. No entanto, o termo politicamente forte, negro, é uma categoria racial com a qual afrobrasileiros de todas as cores podem se identificar. Ela foi incialmente promovida por ativistas do movimento negro, mas hoje é utilizada mesmo pelos grandes órgãos de imprensa ao veicular informações e dados relacionados aos afrobrasileiros e, quando utilizada, refere-se tanto a pretos como pardos. Jornais de grande circulação, como a Folha de São Paulo, chegaram a discutir a possibilidade de utilizar o termo negro durante a eleição presidencial de 2006. Cabe ressaltar novamente que a categoria negro é fundamentalmente uma categoria política, que pode ser assumida por afrobrasileiros de qualquer cor, sendo igualmente um termo que os ativistas do movimento negro procuram promover amplamente entre a população afrobrasileira. Em todo o país, a maioria dos afrobrasileiros se classifica como pardo. No censo de 2000, 45% da população total se identificaram como brancos, 39% como pardos, 6% como pretos e menos de 1% se identificou como amarelo ou indígena, compondo as cinco categorias utilizadas pelo censo. Em Salvador, 22% da população se consideram brancos, 46% pardos e 20% negros. Em números absolutos, São Paulo tem mais habitantes que adotam uma identidade negra. Em São Paulo, 872.609 afrobrasileiros se identificaram como pretos, enquanto apenas 605.199 afrobrasileiros em Salvador o fizeram. Semelhante à teoria de Mark Sawyer (2006) dos ciclos raciais, sempre que o estado recorre à cultura negra em períodos de retração econômica, acredito que os afrobrasileiros adotem uma identidade negra de acordo com o contexto e sempre que ela seja benéfica. A ação afirmativa oferece um forte incentivo para a adoção de uma identidade negra ou parda, assegurando a oportunidade de ascensão social através da educação. Assim, é provável que afrobrasileiros que adotem uma identidade negra sejam beneficiados por ela. Também é possível que tais pessoas adquiram uma incomensurável autoconsciência, permitindo que tirem proveito econômico de sua identidade no Mercado, a despeito do racismo persistente na sociedade brasileira. Afrobrasileiros com empregos menos prestigiosos não se deparam com o mesmo tipo de racismo enfrentado por aqueles que possuem empregos de maior prestígio ou que se encontram em posições de autoridade (ANDREWS, 1991, TWINE, 1998, SHERIFF, 2001). Justamente em razão de oportunidades, prestígio e riqueza serem codificados como domínio dos brancos na sociedade brasileira, os afrobrasileiros racionalmente optam por uma identidade não-negra, na tentativa de obter os privilégios normalmente associados aos brancos.

#### Dados descritivos da amostra

Em Salvador, 52% dos entrevistados eram homens e 48% mulheres, enquanto em São Paulo 43% eram homens e 57% mulheres. Em ambas as cidades, a idade média foi de 33 anos, variando dos 17 aos 67 anos em Salvador e dos 16 aos 83 em São Paulo. Uma questão aberta e outra fechada questionaram os entrevistados a respeito de sua cor. Na questão aberta, eles podiam identificar-se pela cor que preferissem, sem que quaisquer opções fossem apresentadas. Na questão fechada, pedia-se que optassem por uma das categorias de cor do censo. As categorias empregadas pelo censo de 2000 foram: branco, pardo, preto, amarelo e indígena. (amarelo se refere a pessoas de ascendência asiática).

Os resultados mostram que, em ambas as cidades, um número maior de afrobrasileiros adotavam uma categoria de cor ou raça parda na questão aberta do que o número daquele que eram assim classificados pelos entrevistadores. Em Salvador, os entrevistadores classificaram 102 entrevistados como pardos, enquanto 121 deles se autoclassificaram assim (mulato, moreno, pardo, moreno claro, marrom). Em São Paulo, os entrevistadores classificaram 119 dos entrevistados como pardos, enquanto 143 deles se autoclassificaram assim (mulato, moreno, pardo, moreno claro, moreno escuro, moreno jambo, marrom). Consideramos todas essas variantes como pardos, de modo a poder comparar respostas à questão aberta com os resultados da questão fechada. A Tabela 1 apresenta os resultados em números absolutos.

Tabela 1

Número de afrobrasileiros entrevistados que se autoidentificaram de acordo com categorias do censo e de acordo com categorias autoclassificatórias e número de entrevistados classificados de acordo com categorias do censo pelos entrevistadores

|   |     | Salvador   |  |        |                                     |  |
|---|-----|--|--|--------|-------------------------------------|--|
| Identificação do<br>entrevistado de<br>acordo com o censo |     | Autoclassificação do entrevistado em resp<br>questão aberta              | Categoria de cor na<br>classificação pelo<br>entrevistador |        |                                     |  |
| Branco  | 12  | Branco   | 8  | Branco | 2                                   |  |
| Preto   | 208 | Preto (Negro, "negão", preto)  | 210  | Preto  | 230                                 |  |
| Pardo   | 104 | Pardo (Mulato, moreno, pardo, moreno claro, marrom) 121                  |  | Pardo  | 102                                 |  |
| Outro   | 6   | Outro  |  | Outro  | 0                                   |  |
|   |     | São Paulo  | •  |        |                                     |  |
| Categoria do censo  |     | Categoria na questão aberta  | Categoria na questão aberta                                |        | Classificação pelo<br>entrevistador |  |
| Branco  | 21  | Branco   | 20   | Branco | 4                                   |  |
| Preto   | 141 | Preto (Negro, "negão", preto)  | 150  | Preto  | 191                                 |  |
|   |     | Pardo (Mulato, moreno, pardo, moreno claro, moreno escuro, moreno jambo, |  |        |                                     |  |
| Pardo   | 131 | marrom)  | 143  | Pardo  | 119                                 |  |
| Outro   | 0   | Outro  | 3  | Outro  | 3                                   |  |

Em toda a amostra, a categoria de cor ou raça com a qual a maioria dos afrobrasileiros se identifica é preto (negro e preto). Considerando as categorias apresentadas em resposta à questão aberta, a amostragem dos afrobrasileiros em Salvador é composta por 2% que se identificam como brancos, 62% como negros (preto, negro, "negão") e 36% como pardos (mulato, moreno, pardo, moreno claro, marrom), enquanto em São Paulo 6% se identificam como brancos, 47% como negros (preto, negro, "negão"), 45% como pardos (mulato, moreno, pardo, moreno claro, moreno escuro, moreno jambo e marrom) e 2% adotam outra categoria. Na análise que fizemos, a categoria aberta de cor é levada em conta porque consiste em uma escolha livre por parte dos entrevistados, em oposição à classificação estrita do censo. Notamos que essas são as categorias que os entrevistados elegeram para se identificarem perante os entrevistadores e, possivelmente, em outras situações da vida cotidiana, uma vez que categorias de identificação pela cor podem mudar a cada minuto, dependendo da situação social de cada pessoa.

É interessante notar que em ambas as cidades, um total de trinta e três afrobrasileiros entrevistados identificaram-se como brancos ao optarem por uma das categorias do censo. Porém, os entrevistadores classificaram apenas seis dos entrevistados como brancos. Nenhum daqueles que se autoidentificaram como brancos foi classificado como tal pelos entrevistadores. Em Salvador, doze entrevistados identificaram-se como brancos e em São Paulo, 21, o que não surpreende, considerando os privilégios associados à cor branca no Brasil

(SHERIFF, 2001; TWINE, 1998). Em Salvador, metade dos entrevistados que se autoidentificaram como brancos eram mulheres. Em São Paulo, a relação foi de 19 mulheres para 14 homens. A idade média dos entrevistados que se identificaram como brancos em ambas as cidades foi de 37 anos (28 em Salvador e 43 em São Paulo). Assim, os afrobrasileiros que se identificaram como brancos em Salvador eram em média 15 anos mais jovens do que os de São Paulo. Em Salvador, 75% dos afrobrasileiros que se identificaram como brancos pertenciam às duas camadas de renda familiar mais baixa. Quatro dos entrevistados tinham uma renda familiar de menos de U\$350 mensais, enquanto outros cinco tinham uma renda familiar mensal entre U\$350 e U\$875 e três não responderam a questão relativa à renda. Em São Paulo, a tendência é similar, pois 67% os entrevistados que se identificaram como brancos pertencem às duas camadas de renda mais baixa, oito deles tendo uma renda familiar mensal de menos de U\$350, seis na faixa entre U\$350 e U\$875 e quatro na faixa entre U\$1750 e U\$3500. Em São Paulo, os três entrevistados situados na camada de renda mais alta, vivem no bairro da Casa Verde, que abriga em sua maioria famílias de classe média. Quatro dos entrevistados estavam na terceira camada mais alta de renda, dois deles vivendo em Capão Redondo, um em Brasilândia e um em Cidade Tiradentes. Por outro lado, dos 14 entrevistados situados nas duas camadas mais baixas de renda, três eram de Brasilândia, quatro de Cidade Tiradentes, três da Casa Verde, três do Campo Limpo e um do Capão Redondo. Isso denota uma distribuição equilibrada dos entrevistados mais pobres entre os que se identificam como brancos. Em Salvador, todos os entrevistados que se identificaram como brancos e forneceram informações sobre sua renda pertenciam às duas camadas mais baixas de renda, sendo que sete deles viviam em Peri-peri, um bairro predominantemente de baixa renda, um em Itapuão e um em Federação. O mais interessante nesses resultados é o fato de que, em ambas as cidades, a maioria dos entrevistados que se identificaram como brancos pertencem às camadas mais baixas de renda. Tanto o velho provérbio segundo o qual o dinheiro embranquece como o lugar-comum que pressupõe que, depois de ganhar muito dinheiro, os afrobrasileiros passam a se considerar brancos não são inteiramente plausíveis. Como a pesquisa etnográfica demonstra, afrobrasileiros de baixa renda também aspiram ao branqueamento (SHERIFF, 2001; TWINE, 1998), e os dados desta pesquisa demonstram.

#### Status socioeconômico e bairros

Avaliando indicadores de status socioeconômico, tais como níveis de educação e renda familiar, percebemos que todos os bairros selecionados são bastante diversificados. Porém, alguns apresentam níveis mais altos de escolarização e outros possuem níveis mais altos de renda. Casa Verde, em São Paulo, tem o maior percentual de entrevistados com 15 ou mais anos de educação formal (29%), enquanto Campo Limpo, também em São Paulo, tem a maior proporção de entrevistados com apenas um a três anos de educação formal (23%). Em Itapuã, um dos bairros de Salvador, 26% dos entrevistados tinham apenas de quatro a sete anos de escolarização, enquanto em Brasilândia, na cidade de São Paulo, 25% dos entrevistados tinham esse mesmo nível de escolaridade. Em todos os bairros, a maioria dos entrevistados se situa na faixa de 11 a 14 anos de escolaridade.

No que diz respeito à renda, impressionantes 73% dos entrevistados que moravam em Cidade Tiradentes (São Paulo) situavam-se nas duas camadas mais altas de renda. Da mesma maneira, 59% estavam nas duas faixas mais altas de escolaridade. Em Federação (Salvador), 27% dos entrevistados situavam-se nas duas faixas mais altas de renda. Nesse quesito, essa foi a proporção mais alta entre todos os bairros de Salvador. Em Brasilândia (São Paulo), 10% dos entrevistados não tinham qualquer renda familiar. Entretanto, o bairro com a maior parcela de entrevistados com renda familiar menor do que U\$350 mensais foi Itapuã, em (Salvador). Em São Paulo, entre todos os bairros, Campo Limpo teve o percentual mais alto de entrevistados com renda familiar mensal menor do que U\$350. Esses dados demonstram que, por conta de várias semelhanças, é possível fazer comparações entre os bairros de Salvador de São Paulo.

Tabela 2
Anos de escolaridade, por bairro (%)

| Escolaridade<br>Bairro | 1-3<br>anos | 4-7 anos | 8-10 anos | 11-14<br>anos | 15+ anos | Total |
|------------------------|-------------|----------|-----------|---------------|----------|-------|
| Federação              | 0           | 17       | 32        | 37            | 15       | 100   |
| Itapuã                 | 0           | 26       | 26        | 41            | 17       | 100   |
| Periperi               | 1           | 21       | 30        | 38            | 10       | 100   |
| Brasilândia            | 9           | 25       | 18        | 46            | 3        | 100   |
| Cidade<br>Tiradentes   | 2           | 15       | 24        | 43            | 16       | 100   |
| Casa Verde             | 11          | 17       | 21        | 22            | 29       | 100   |
| Campo Limpo            | 23          | 9        | 15        | 38            | 15       | 100   |
| Capão Redondo          | 0           | 0        | 0         | 91            | 9        | 100   |

Tabela 3
Renda familiar mensal (em dólares), por bairro (%)

| Renda<br>Bairro      | Sem<br>renda | Menos de<br>\$350 | \$350-<br>\$875 | \$875-<br>\$1750 | \$1750-<br>\$3500 | Total |
|----------------------|--------------|-------------------|-----------------|------------------|-------------------|-------|
| Federação            | 2            | 28                | 43              | 23               | 4                 | 100   |
| Itapuã               | 2            | 50                | 43              | 5                | 0                 | 100   |
| Periperi             | 3            | 40                | 45              | 10               | 2                 | 100   |
| Brasilândia          | 10           | 30                | 46              | 13               | 1                 | 100   |
| Cidade<br>Tiradentes | 0            | 0                 | 27              | 53               | 20                | 100   |
| Casa Verde           | 4            | 21                | 44              | 23               | 8                 | 100   |
| Campo Limpo          | 0            | 43                | 40              | 17               | 0                 | 100   |
| Capão<br>Redondo     | 4            | 0                 | 39              | 52               | 4                 | 100   |

#### Viés seletivo

Em âmbito nacional, a maioria dos afrobrasileiros se identificam como pardos, embora a maioria em nossa amostragem tenha se identificado como negros. No censo de 2000, em Salvador, 66% da população se consideravam pretos ou pardos. Em São Paulo, apenas 30% se consideravam pretos ou pardos. Utilizando dados do censo, é impossível verificar quantos afrobrasileiros identificaram-se como brancos. Para o propósito de comparar os dados levantados

em nossa amostragem com os dados do censo, adicionamos os números de pretos e pardos do censo para calcular o percentual de afrobrasileiros que se consideram pretos ou pardos em cada cidade. Entre os afrobrasileiros (pretos e pardos) de Salvador, 74% consideram-se pardos e 26% pretos<sup>1</sup>. Esses dados apontam que a amostra que obtivemos em Salvador tem um viés de seleção, na medida em que não representa o percentual real de como se identifica a maioria dos afrobrasileiros. Nela, uma ampla maioria (65%) se identificou como negra (preto ou negro), enquanto apenas 26% dos afrobrasileiros se identificaram como negros no censo de 2000. Uma estimativa aproximada da identificação de afrobrasileiros em São Paulo, a partir do censo de 2000, apresenta 15% que se identificam como pretos e 85% como pardos. Em nossa amostragem, 47% dos afrobrasileiros de São Paulo identificaram-se como negros (preto ou negro). Essas distorções podem ser explicadas pelo fato de que os bairros foram selecionados em áreas onde há maior presença de afrobrasileiros. Entretanto, os dados levantados revelam claras tendências nos bairros selecionados em cada uma das cidades. Como o survey foi feito com base em uma amostra aleatória, possibilita seu uso em análises estatísticas.

No que se refere à demografia racial, diferenças entre dados de amostragem e dados censitários também podem ser explicados, nesse caso, pelo fato de amostra ser relativamente recente e, a esse respeito, Livio Sansone (2003) já havia demonstrado que afrobrasileiros mais jovens tendem a identificar-se como negros. Stanley Bailey e Edward Telles (2006) constataram que idade e educação afetam positivamente o uso do termo negro. Ambos os estudos revelaram como pessoas mais jovens têm uma probabilidade maior de optarem por essa categoria racial do que pessoas mais velhas, e revelaram também que pessoas com níveis mais altos de escolaridade tendem mais a optar pela categoria negro do que pela categoria moreno (BAILEY e TELLES, 2006).

#### Identidade coletiva racial negra

O conceito de utilidade heurística negra desenvolvido e aplicado por Dawson (1994) para compreender a identidade coletiva racial negra e as preferências políticas de afrodescendentes nos Estados Unidos, pode também ser útil no caso brasileiro. Esse conceito se apóia em um conjunto de experiências históricas semelhantes vividas como um grupo e em noções de coletividade reforçadas pela ação de instituições (DAWSON, 2001). Ao mesmo tempo em que se percebe que o conceito de Dawson se apóia claramente nas circunstâncias históricas que forjaram uma forte identidade coletiva entre os afroamericanos, ele pode ajudar a entender o

\_

 $<sup>^{1} \ \</sup>text{Cf. } \textit{IBGE:} \ \ \texttt{<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?z=cd\&o=7\&i=P>}$ 

efeito que mudanças recentes na política racial brasileira poderão ter na formação de identidades coletivas no país. Estudiosos já documentaram que os afrobrasileiros adotam algumas noções de identificação racial. Robin Sheriff (2001) percebeu que, na comunidade carioca onde realizou seu estudo etnográfico, os afrobrasileiros se descrevem a si mesmos e descrevem outras pessoas recorrendo a cores de pele variadas num esforço de cortesia, mas que, na verdade, acreditam existirem apenas duas raças, a negra e a branca. Hanchard (1994) acredita que, entre ativistas afrobrasileiros do movimento negro, existem sinais fracos e fortes de consciência racial. Desde o período da escravidão, afrobrasileiros constituíram comunidades e organizações exclusivas para negros (BUTLER, 1998). E, mais importante, na sociedade brasileira atual, ativistas afrodescendentes e políticas oficiais, tais como a Lei Federal no. 10.639/03, que exige o ensino de história Africana e afrobrasileira nas escolas públicas, podem gerar ou reforçar uma identidade coletiva pelo reconhecimento da história comum de escravidão. Por isso, este estudo procura avaliar se uma identidade coletiva racial negra está se desenvolvendo entre uma certa parcela da população afrobrasileira. Seguindo a noção de Hanchard, examina uma forma mais fraca e outra mais forte de identidade coletiva racial.

É importante discutir se pardos e negros têm situações econômicas semelhantes. Caso não tenham, é possível que manifestem interesses distintos e que não necessariamente se identifiquem como um só grupo. Isso tornaria inaplicável para o caso brasileiro a utilidade heurística negra de Dawson. Telles (2004) questiona a ideia de Carl Degler da saída de emergência dos mulatos, que sustenta que os pardos são mais bem tratados do que os negros. Mas estudos que revelam que pardos ganham mais que negros no mercado de trabalho ao desempenharem as mesmas funções favoreceriam a teoria de Degler (TELLES, 2004, p.146). Telles examina também a afirmação de Peter Wade (1993) de que a clivagem racial determinante na Colômbia, assim como em outros países latinoamericanos, é entre não-negros e negros, pois esses sofreriam formas mais agudas de discriminação do que os pardos. Wade acredita que a discriminação praticada contra pardos é superestimada e que sua renda média acaba se retraindo por conta de cálculos que a combinam com a de negros que se autoclassificam como pardos. Telles refuta essa ideia com evidências empíricas, apoiando-se na classificação do entrevistador para sua análise, e destacando a importância disso ao avaliar questões relativas à renda, e demonstra como a classificação feita por outras pessoas afeta o desempenho no mercado de trabalho mais do que a autoclassificação. Telles define ainda a oposição entre brancos e não brancos como a principal clivagem racial, concluindo, ademais, que os dados apoiados na autoclassificação elevam os níveis de renda de pardos e reduzem os de brancos. Considerando a utilidade heurística negra, seus dados revelam que as diferenças de renda são muito maiores entre brancos e pardos do que entre pardos e negros. Isso reforça a ideia de que pardos não são mais favorecidos do que negros. Resultados como esses dão razão aos ativistas do movimento negro que defendem a conflação de dados relativos à renda de negros e pardos. Mas, ainda mais importante, se negros e pardos cada vez mais acreditam que ambos os grupos sofrem discriminação de formas similares, isso pode acabar influenciando a formação e a expressão de seus interesses coletivos. Antes de examinarmos a identidade coletiva racial negra, abordaremos a identificação pela cor e a relação entre essa e o voto em favor de candidatos negros.

#### Análise do voto em favor de um candidato negro

Aplicamos uma análise de regressão na qual o voto em favor de um candidato negro representa a variável dependente e identificação pela cor, cidade, sexo, idade, status socioeconômico, bairro e identidades coletivas forte e fraca atuam como variávéis independentes². O modelo de regressão mostra que a identificação pela cor e a identidade coletiva fraca são estatisticamente significantes com um intervalo de segurança de 95%, enquanto bairro, idade e status socioeconômico têm sua significância estatística situada num intervalo de segurança de 99% (Tabela 4). Também uma regressão logística foi aplicada para extrair estimativas de probabilidade para o voto em favor de um candidato negro em função das variáveis independentes (Tabela 5).

Entrevistados foram questionados sobre se haviam votado em um candidato negro, podendo responder sim ou não. A identificação dos entrevistados pela cor se baseia na cor que escolheram na questão aberta. Não incluímos aqueles que se autoclassificaram como indígenas, afrodescendentes e brasileiros. Categorias de cor e raça foram agrupadas da seguinte maneira: branco, mulato, moreno claro, pardo (abrangendo pardo, moreno e marrom), moreno escuro (moreno escuro e moreno jambo), a categoria racial negro (negro e "negão") e a categoria de cor preto. Os níveis educacionais correspondem aos anos de escolarização formal, agrupados assim: 1-3 anos, 4-7, 8-10, 11-14 e mais de 15 anos. A renda familiar mensal engloba: sem renda, renda menor do que 2 salários mínimos, 2-5, 5-10 e 10-20 salários mínimos. O status socioeconômico é medido pela combinação das variáveis educação e renda. As categorias de idade são: 16-25 anos, 26-40, 41-54 e mais de 55 anos. Os bairros são: Federação, Itapuã, Periperi, Brasilândia, Cidade Tiradentes, Casa Verde, Campo Limpo e Capão Redondo.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Rodamos uma regressão na qual o voto em favor de um candidato negro atua como variável dependente em relação aos fatores identificação pela cor, idade, educação, partido político e uma variável de interação representada por educação e identificação pela cor, que não revelou qualquer significância estatística.

Tabela 4
Análise de regressão do voto em favor de um candidato negro,
Salvador e São Paulo

| Votou em candidato negro         | Coeficiente | Erro-padrão |
|----------------------------------|-------------|-------------|
| Cor                              | .17**       | .08         |
| Educação*/Renda                  | .26**       | .10         |
| Idade                            | .41***      | .07         |
| Sexo                             | .03         | .04         |
| Identidade coletiva racial fraca | .09**       | .04         |
| Identidade coletiva racial forte | .01         | .05         |
| Bairro                           | .57***      | .08         |
| Constante                        | .28**       | .09         |
| N 553 <sup>3</sup>               |             |             |

<sup>\*</sup> p<.10 \*\*p<.05 \*\*\*p<.01

Tabela 5
Regressão logística do voto em favor de um candidato negro,
Salvador e São Paulo

| Votou em candidato negro         | Coeficiente | Erro-padrão |
|----------------------------------|-------------|-------------|
| Cor                              | .95**       | .40         |
| Educação*/Renda                  | 1.80**      | .70         |
| Idade                            | 2.08***     | .34         |
| Sexo                             | .26         | .19         |
| Identidade coletiva racial fraca | .47**       | .22         |
| Identidade coletiva racial forte | .07         | .26         |
| Bairro                           | 1.92***     | .71         |
| Constante                        | 3.57***     | .49         |
| N 553                            |             |             |

<sup>\*</sup> p<.10 \*\*p<.05 \*\*\*p<.01

-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> O tamanho da amostra é menor do que a amostra original (674) porque alguns dos entrevistados não respoderam todas as questões e, em alguns casos, quando optaram pelas categorias amarelo, indígena ou brasileiro, suas respostas não foram consideradas.

#### Idade e voto em candidatos negros

Tanto a análise de regressão como a regressão logística mostram que identificação pela cor, status socioeconômico, idade, identidade coletiva racial fraca e bairro são todos fatores estatisticamente significantes. A idade é especialmente significante, situando-se em um intervalo de segurança de 99%. Conforme aumenta a idade, aumenta também a probabilidade de que um entrevistado vote em favor de um candidato negro. Mantendo constantes a cor, o bairro, o sexo, o status socioeconômico e as identidades coletivas raciais fraca e forte, a estimativa de probabilidade de que um afrobrasileiro no grupo etário dos 16 aos 25 anos em Salvador e São Paulo vote em um candidato negro é de .30. A probabilidade aumenta para .45 na faixa etária dos 26 aos 40 e para .62 na faixa dos 51 aos 55 anos. Finalmente, para aqueles acima de 56 anos, chega a .76. Afrobrasileiros na faixa etária mais velha são duas vezes e meia mais propensos a votarem em favor de candidatos negros do que afrobrasileiros situados nas faixas mais jovens.

#### Bairro e voto em candidatos negros

Há uma relação etatisticamente significante entre o bairro em que vive um entrevistado e o voto em favor de um candidato negro. Em Salvador, 61% dos entrevistados votaram em um candidato negro, enquanto foram somente 31% dos de São Paulo que o fizeram. Isso pode ser explicado pelos fatos de que mais políticos afrobrasileiros se candidataram nas eleições em Salvador do que em São Paulo e também de que as categorias de cor são mais flexíveis em Salvador do que em Sâo Paulo (MITCHELL, 2009).

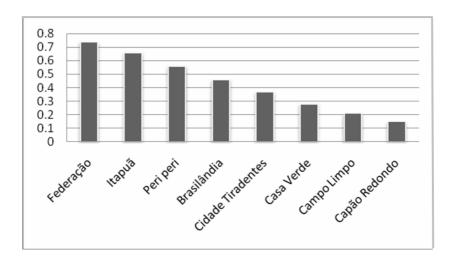
Considerando que um percentual maior de afrobrasileiros tenha votado em candidatos negros em Salvador do que em São Paulo, não surpreende que seja também maior esse percentual em todos os bairros soteropolitanos, em contraste com todos os bairros da capital paulista (Figura 1).

Mantendo constantes as variáveis independentes idade, sexo, status socioeconômico e identidades coletivas raciais forte e fraca, constata-se que, em Salvador, a probabilidade estimada de voto de um entrevistado afrobrasileiro em favor de um candidato negro foi de .74 em Federação, um bairro diversificado em termos socioeconômicos, enquanto em Periperi, com uma população de renda mais baixa, foi de apenas .56. Em São Paulo, o valor mais alto entre todos os bairros paulistanos foi encontrado em Brasilândia, .46. Já no Capão Redondo, foi de .15, e mais baixo de todos. Também foi possível constatar que, no Capão Redondo, apenas 14% dos entrevistados concordam que afrobrasileiros de todas as cores são negros, o que implica dizer que uma considerável maioria tem uma identidade coletiva bastante baixa. De modo similar, nesse mesmo bairro, 59% dos

entrevistados identificaram-se em termos de cor ou raça como não-negros. Levando em conta o impacto da identidade coletiva fraca e da identificação pela cor na propensão ao voto em favor de candidatos negros, não chega a surpreender que o valor ali obtido seja muito baixo. Mais adiante examinamos a significância da identificação pela cor e da identidade coletiva racial fraca na propensão ao voto em candidatos negros.

Figura 1

Estimativa de probabilidade do voto em favor de um candidato negro de acordo como o bairro do entrevistado



#### Status socioeconômico e voto em candidatos negros

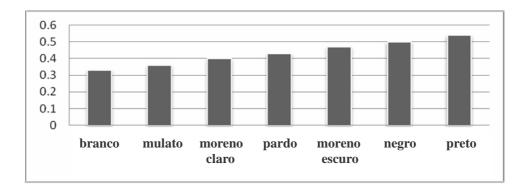
À medida que aumenta o status socioeconômico, aumenta também a propensão ao voto em candidatos negros. Sendo composto por níveis de educação, medidos em anos de escolarização formal, e de renda, medidos pela renda familiar mensal, o status socioeconômico apresenta uma significância estatística situada em um intervalo de segurança de 95%. Mantendo constantes as variáveis independentes identificação pela cor, bairro, sexo, idade e identidades coletivas raciais forte e fraca, constatamos que afrobrasileiros com os níveis mais baixos de educação (1-3 anos) e de renda (sem renda) têm uma propensão de 38% a votarem em favor de um candidato negro, sendo de 47% para aqueles com níveis médios e de 67% para aqueles com os níveis mais altos de educação e renda. Essa é uma constatação importante, pois demonstra que afrobrasileiros com maior status socioeconômico têm maior propensão a votarem em candidatos negros do que aqueles em situação menos favorável. Na verdade, essa propensão é uma vez e

meia maior entre os afrobrasileiros de status mais alto. Alguns candidatos afrobrasileiros em Salvador e São Paulo admitem pleitear votos junto a afrobrasileiros de classe média e junto àqueles que aceitam sua negritude e se identificam como tais. Porém, outros afirmam procurar apoio entre afrobrasileiros de todas as classes sociais (MITCHELL, 2009). Esses resultados mostram que o apelo junto a afrobrasileiros de alto status socioeconômico pode constituir uma estratégia eleitoral viável, na medida em que esses parecem compor um bloco de eleitores aberto às investidas dos candidatos afrobrasileiros.

#### Identificação pela cor

Uma das constatações mais importantes deste estudo é a de que a identificação pela cor é estatisticamente significante em um intervalo de segurança de 95%. À medida que as cores se tornam mais escuras, ou à medida que a identificação pela cor se move do branco ao negro no espectro das cores, aumenta a estimativa de probabilidade de que um afrobrasileiro em Salvador e São Paulo vote em um candidato negro (Figura 2). Mantendo constantes as variáveis independentes identificação pela cor, bairro, sexo, idade e identidades coletivas raciais forte e fraca, a estimativa de probabilidade de que afrobrasileiros que se identificam como brancos votem em candidatos negros é de .33, sendo de .43 para os que se identificam como pardos, aumentando ainda mais para os que se identificam como negros, sendo de .50 para os que se identificam pela categoria racial negro e de .54 para os que classificam pela categoria de cor preto. Analisamos separadamente ambas as categorias porque preto representa uma cagtegoria de cor e negro não, sendo sobretudo uma categoria racial politicamente carregada, denotando negritude. A estimativa de probabilidade do voto em favor de candidatos negros entre os entrevistados que se identificaram como pretos é ligeiramente maior do que entre os que se identificaram como negros. Contudo, o que é de fato mais revelador é que um afrobrasileiro que se identifica como negro (seja preto ou negro) é mais do que uma vez e meia mais propenso a votar em candidatos negros do que afrobrasileiros que se identificam como brancos.

Figura 2
Estimativa de probabilidade do voto em favor de um candidato negro de acordo com a cor do entrevistado em Salvador e São Paulo



#### Votos "preto" e "negro"

A maior estimativa de probabilidade de voto em candidatos negros em ambas as cidades é encontrada entre pretos. Conforme destacado anteriormente, preto é a categoria de cor que denota a cor da pele em lugar da adoção de em uma categoria racial. Apesar disso, ela tem forte significado político, especialmente num país em que a negritude não é suficientemente valorizada nos meios de comunicação ou na vida cotidiana. Afrobrasileiros podem voluntariamente optar por uma categoria não negra e, ao fazê-lo, geralmente elegem a categoria parda, apesar de um certo número de afrobrasileiros se identificarem como pretos ou negros. Em comparação com as escolhas daqueles que optam por identidades não negras, preto ainda tende a expressar uma consciência racial mais aguçada da negritude. Por essa razão, são mais propensos a apoiarem candidatos negros do que afrobrasileiros que se identificam por meio de outras categorias de cor. A pesquisa etnográfica de John Burdick (1998) oferece evidências de que pretos enfrentaram pessoalmente situações de racismo com muito mais frequência do que afrobrasileiros que anteriormente se identificavam com uma cor mais clara, passando posteriormente a identificar-se como negros. Diferente de Burdick, não acredito que afrobrasileiros que adotem a categoria preto se vejam condenados a essa opção. Em seu reconhecimento do racismo, são conscientes de sua raça e, em lugar de acatar o mito da democracia racial, segundo o qual a discriminação se deve unicamente à classe social, eles acreditam genuinamente que ela se deve à cor da pele e, em decorrência, elegem uma categoria de cor correspondente. Apesar de existirem diferenças entre pretos e negros, ambas as categorias representam identidades negras e deveriam ser devidamente compreendidas ao se avaliar a consciência racial.

A adoção de uma identidade negra é um exemplo revelador de como a raça é politizada. Conforme demonstram dados censitários, o percentual dos que adotam a identidade preta manteve-se relativamente constante. Apenas recentemente houve mudanças nesse aspecto. Atualmente, o número de afrobrasileiros supera o de brasileiros brancos e isso se deve a um aumento no número de afrobrasileiros que se identificam como pretos (WERNECK, 2008). Os dados colhidos para este estudo apontam para o fato de que tanto em Salvador como em São Paulo, líderes e ativistas do movimento negro têm um bloco potencial de eleitores a mobilizar<sup>4</sup>.

#### Identificação pela cor, bairro e voto em candidatos negros

Examinamos as probabilidades estimadas de voto em favor de candidatos negros de acordo tanto com o bairro em que residem os entrevistados quanto com sua adscrição conforme categorias de cor ou raça, ao mesmo tempo em que foram mantidas constantes idade, sexo, identidades coletivas raciais forte e fraca e o status socioeconômico. Comparamos os bairros de Casa Verde e Brasilândia, em São Paulo, e Federação, em Salvador. Pelo menos 10% dos entrevistados em Casa Verde e Federação situam-se na camada mais alta em termos socioeconômicos. Brasilândia, por outro lado, é um caso contrastante, onde 30% dos entrevistados se situam nas duas camadas mais baixas em termos econômicos. Mantendo idade, sexo, identidades coletivas raciais forte e fraca e a combinação das variáveis educação e renda constantes, afrobrasileiros de Federação são 74% mais propensos a votarem em candidatos negros, enquanto os de Casa Verde e Brasilândia têm propensões respectivas de 28 e 46%. Em Casa Verde, afrobrasileiros que se autoidentificaram como brancos ou pardos revelaram propensões de 18 e 25%, respectivamente. Entre os afrobrasileiros que se identificaram como negros ou pretos, as taxas respectivas foram de 31 e 34%. Assim, há uma diferença de 16 pontos percentuais entre as propensões respectivas de afrobrasileiros que se identificam como brancos e pretos. Em Federação, afrobrasileiros que se identificaram como brancos apresentaram uma propensão de voto em candidatos negros de 61%, sendo de 71% entre os que se identificaram como pardos, 77% entre os negros e 79% entre os pretos. Em Brasilândia, os números respectivos foram: 33% entre brancos, 43% entre pardos, 50% entre

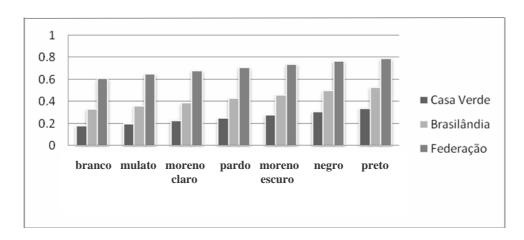
<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Atualmente, no Brasil, é possível encontrar produtos de limpeza pessoal e cosméticos destinados à "pele morena e negra". Certa vez, quando fazia compras na Avenida Paulista, em São Paulo, perguntei por um creme para as mãos e foi-me prontamente recomendado um produto para pele negra e morena. Um tal produto seria inconcebível há 30 anos. A despeito do fato de que o Brasil é conhecido por sua rica composição demográfica em termos raciais, somente recentemente os empresários começaram a reconhecer e a explorar o potencial de mercado das categorias raciais.

negros e 53% entre pretos.

Inobstante manter-se a tendência segundo a qual aumenta a propensão de voto em candidatos negros conforme escurecem as cores da autoclassificação, o impacto do local de residência se destaca ainda mais quando se comparam os grupos de cor. Afrobrasileiros que se identificam como pretos em Federação são mais do que duas vezes mais propensos a votarem em favor de candidatos negros do que pretos que moram em Casa Verde. Da mesma forma, afrobrasileiros que se identificam como brancos em Federação são três vezes mais propensos a votarem em candidatos negros do que os de Casa Verde. Ainda de modo similar, para realçar o contraste, afrobrasileiros que se identificam como pretos em Federação são mais do que quatro vezes mais propensos a votarem em candidatos negros do que afrobrasileiros que se identificam como brancos em Casa Verde. O acentuado contraste produzido pelo impacto do local de residência, juntamente com a identificação pela cor, revela-se marcante quando comparações são feitas entre bairros e cores.

Figura 3

Estimativa de probabilidade do voto em favor de um candidato negro de acordo com o bairro e com a autoidenticação pela cor



#### Identificação pela cor e status socioeconômico

Conforme mencionado anteriormente, a identificação pela cor também afeta a propensão de um afrobrasileiro a votar em candidatos negros. Antes de analisarmos esse resultado, examinamos o efeito do status socioeconômico e da identificação pela cor. Mantendo constantes idade, sexo, bairro e identidades coletivas raciais forte e fraca, a análise demonstra que um afrobrasileiro que se identifica como branco e se situa na camada mais baixa de renda e educação, tem uma propensão de 26% a votar em candidatos negros, sendo que essa propensão é de 54% para um afrobrasileiro que se identifica como branco mas se situa na camada mais alta de educação e renda. Portanto, mesmo que um afrobrasileiro se identifique como branco, um alto nível socioeconômico aumenta sua propensão a votar em candidatos negros. Também entre os afrobrasileiros que se identificam como pretos, aqueles com o nível educacional mais baixo revelam uma propensão de 45%, sendo de 73% entre aqueles com o nível educacional mais alto. Sendo assim, afrobrasileiros de camadas mais altas que se identificam como pretos têm uma propensão mais de duas vezes e meia maior a votar em candidatos negros do que aqueles que se identificam como brancos e se situam na camada mais baixa. Também independente do nível socioeconômico, pretos são quase uma vez e meia mais propensos a votarem em candidatos negros do que afrobrasileiros que se identificam como brancos e se situam na camada mais alta. Renda e educação, portanto, desempenham um papel importante, especialmente ao combinadas com raça e cor.

#### Identidade coletiva racial negra forte e fraca

Neste estudo, a identidade coletiva racial negra foi examinada através de duas questões. A primeira: "você acredita que afrodescendentes com diferentes cores de pele são negros?" E a segunda: "você acredita que aquilo que afeta os negros também afeta você?" A primeira questão se refere à cor da pele e serve como índice de uma identidade coletiva racial fraca. É essencialmente o que Hanchard (1994) descreve como uma indício leve de consciência racial. Essa forma de consciência é altamente superficial, mas, mesmo assim, reconhece que afrobrasileiros se veem como um grupo racial. Sheriff (2001) constatou que afrobrasileiros tendem a se identificar de acordo com variados tons de pele na tentativa de serem corteses e de não ofenderem seus interlocutores ao identificá-los diretamente como negros, sem, contudo, jamais deixarem de acreditar que todos pertencem conjuntamente à raça negra.

A questão que se refere àquilo que afeta os negros procura medir uma identidade coletiva racial forte ou aquilo que Dawson (1994) chama de utilidade

heurística negra. Visto que o conceito de Dawson apóia-se fundamentalmente na história dos afroamericanos e nas práticas legais racistas nos Estados Unidos, que favoreceram a persistência de uma identidade coletiva negra, é improvável que uma variante igualmente forte de identidade coletiva tenha emergido no Brasil, por conta de uma história muito diferente de formação histórica dos grupos raciais. Ainda assim, é útil considerar a identidade coletiva racial forte, em razão das mudanças recentes na política racial brasileira. Trata-se, portanto, de algo que os pesquisadores deverão cada vez mais levar em conta futuramente.

Em nossa amostra, 78% dos afrobrasileiros em Salvador e 64% daqueles entrevistados em São Paulo acreditam que afrodescendentes de diferentes cores são negros. Em Salvador, 87% dos afrobrasileiros entrevistados concordam com a afirmação de que aquilo que afeta os negros também os afeta, enquanto em São Paulo o número é 77% (Tabela 6). Afirmar que o que afeta os negros também afeta a pessoa entrevistada é o indicador de uma identidade coletiva racial forte porque não se trata de algo meramente superficial ou relacionado exclusivamente com a cor da pele. Pelo contrário, revela uma crença no fato de que, independente de se tratar de racismo ou de outros desafios ou obstáculos relativos à raça, a pessoa acredita que isso também a afetará pessoalmente.

Tabela 6
Afrobrasileiros que acreditam que afrodescendentes de diferentes cores de pele são negros e afrobrasileiros que acreditam que aquilo que afeta os negros também os afeta pessoalmente

|                                 | Salvador (%) |    | São Pa | ulo (%) |
|---------------------------------|--------------|----|--------|---------|
|                                 | Sim Não      |    | Sim    | Não     |
| Diferentes cores são negros     | 78           | 22 | 64     | 36      |
| Afetando negros,<br>afeta a mim | 87           | 13 | 77     | 23      |

Tabela 7
Autoidentificação pela cor e crença de que afrodescendentes de todas as cores são negros

| "Afrodescendentes de cores diferentes são negros" |                          |    |           |         |  |  |  |
|---|--------------------------|----|-----------|---------|--|--|--|
|   | Salvador Sim (%) Não (%) |    | São Paulo |         |  |  |  |
|   |                          |    | Sim (%)   | Não (%) |  |  |  |
| Branco  | 75                       | 25 | 47        | 53      |  |  |  |
| Mulato  | 75                       | 25 | 100       | 0       |  |  |  |
| Moreno claro                                      | 67                       | 33 | 50        | 50      |  |  |  |
| Pardo   | 70                       | 30 | 56        | 44      |  |  |  |
| Moreno escuro                                     | 0                        | 0  | 100*      | 0       |  |  |  |
| Negro   | 82                       | 18 | 73        | 27      |  |  |  |
| Preto   | 86                       | 14 | 63        | 37      |  |  |  |

<sup>\*</sup>n=1

Em Salvador, os afrobrasileiros que se identificaram como pretos apresentaram o maior percentual de concordância com a afirmação de que afrobrasileiros de diferentes cores são negros, sendo seguido pelos negros, dos quais 82% concordaram (Tabela 7). Entre os afrobrasileiros que se identificaram como brancos e mulatos, 75% acreditam na afirmação, sendo de apenas 70 e 67% os percentuais de concordância respectivos de morenos claros e pardos. Em São Paulo, 100% dos mulatos e morenos escuros concordam, 73% dos negros, 63% dos pretos e, sem razão para surpresa, somente 47% dos afrobrasileiros que se identificam como brancos, revelando o menor percentual de identidade coletiva racial fraca entre todos os grupos de cor e raça.

As respostas dos afrobrasileiros entrevistados à pergunta relativa a serem afetados pelo que afeta os negros ajudam a compreender como eles percebem a identidade coletiva racial forte. Eis algumas:

"Se alguém sofre preconceito racial, isso também me afetará. Você tem empatia e a verdade é que estamos todos no mesmo barco. Aquilo que é ruim para um (negro) é ruim para mim também. Temos de nos unir para lutarmos juntos contra diversos tipos de preconceito." (Jovem afrobrasileiro, 27 anos, São Paulo, entrevistado pela autora em novembro de 2008)

"Acho que sim. Estou acostumada a dizer a meus filhos que negro é negro onde quer que se esteja pelo mundo. Algumas vezes, situações ruins que acontecem com você como negro aqui são as mesmas que acontecem com os negros nos Estados Unidos ou com

franceses negros, algo que se tornou visível quando há 3 anos saímos às ruas para protestar. Assim, negro é negro no mundo todo; seja na África ou na diáspora." (Ativista do movimento negro que se identifica como negra, 45 anos, Salvador, entrevistada pela autora em novembro de 2008)

"Há questões que afetam toda a população negra. Por exemplo, estereótipos raciais a respeito de negros, a respeito do que significa ser negro, a desvalorização da consciência cultural dos negros, isso afeta basicamente a todos... Eu nem sempre sou afetado diretamente porque sou um professor universitário e considerado uma pessoa de classe média, alguém que estudou e tem educação. Portanto, nem sempre sou afetado, mas em outros aspectos, mais gerais... tais como preconceito sob a forma de estereótipos (sim, sou afetado)." (Professor universitário que se identifica como negro, 44 anos, Salvador, entrevistado pela autora em novembro de 2008)

A partir dessas entrevistas, torna-se evidente que afrobrasileiros educados ou engajados em organizações do movimento negro acreditam pertencer a um grupo racial negro. Ao mesmo tempo em que reconhece que seu status socioeconômico previne que seja exposto a certos tipos de preconceito, o professor universitário reconhece que existem estereótipos a respeito de negros que também o afetam, independente de sua classe social. Em geral, todos os entrevistados discutem os desafios e obstáculos enfrentados pelos afrobrasileiros e reconhecem que são igualmente afetados como tais. Um dos entrevistados disse acreditar que as dificuldades que os negros enfrentam são as mesmas, quer estejam no Brasil ou em outros países. Fica evidente a partir dessas entrevistas que a identidade coletiva racial compartilhada baseia-se em uma reação ao preconceito que afrobrasileiros enfrentam em decorrência de sua raça.

#### Identidade coletiva racial negra e preferência eleitoral

Nossa hipótese inicial era que afrobrasileiros que se identificam como membros de um grupo racial são mais propensos a votarem em candidatos negros do que aqueles que não se identificam da mesma forma. Para testá-la, examinamos uma forma forte e outra fraca de identidade coletiva racial e aplicamos uma regressão com o voto em favor de um candidato negro como a variável dependente e idade, sexo, bairro, status socioeconômico e identidades coletivas raciais forte e fraca como variáveis independentes. A variante forte da identidade coletiva racial não se revelou estatisticamente significante, mas a variante fraca sim, em um intervalo de segurança de 95%. Mantendo constantes todas as variáveis independentes, constatamos que afrobrasileiros com uma identidade coletiva racial fraca têm uma propensão de 50% a votarem em candidatos negros, em contraste com 39% entre os que não acreditam na variante fraca da identidade coletiva racial.

Para avaliar o impacto da identidade coletiva racial fraca em conjunto com a identificação pela cor e o status socioeconômico, comparamos três casos: um afrobrasileiro que se identifica como branco, tem uma identidade coletiva racial fraca e se situa na camada socioeconômica mais alta terá uma propensão de 57% a votar em favor de um candidato negro. Já a de outro afrobrasileiro, que se identifica como pardo, tem uma identidade coletiva racial fraca e o nível educacional mais alto, será de 67%. Essa propensão cairá dramaticamente, para 20%, no caso de um afrobrasileiro que se identifica como branco, tem o nível socioeconômico mais baixo e nenhuma forma de identidade coletiva racial. Isso faz com que a propensão de um afrobrasileiro com essas características a votar em candidatos negros seja três vezes menor do que a de afrobrasileiros que se identifiquem como pardos ou brancos e tenham nível socioeconômico alto. Combinando o impacto que o bairro em que o entrevistado reside tem sobre a estimativa da propensão de voto com a identificação pela cor e uma identidade coletiva fraca, um afrobrasileiro com o mais alto nível socioeconômico que resida em Federação, Salvador, terá uma propensão de 89%. Mas ela cairá para ínfimos 10% caso o afrobrasileiro não tenha qualquer identidade coletiva, se identifique como branco, tenha o nível sócio-econômico mais baixo e resida em Casa Verde (SP), o que representa uma diferença de 79 pontos percentuais. Analisar os dados dessa forma revela a importante dinâmica interação da identidade coletiva racial, da identificação pela cor, do status socioeconômico e do bairro sobre a probabilidade do voto em prol de um candidato negro.

#### Conclusão

Uma ampla maioria de afrobrasileiros em Salvador e São Paulo se identifica com formas fracas ou fortes de identidade coletiva racial. Mesmo assim, entre as duas, somente uma forma fraca foi estatisticamente significante nos modelos de regressão e logísticos apresentados. Além disso, idade, identificação pela cor, status socioeconômico e bairro são todos estatisticamente significantes. A hipótese inicial de que afrobrasileiros que se identificam como um grupo racial negro favoreçam candidatos negros foi confirmada para aqueles que demonstram uma identidade coletiva racial fraca. E mais, em ambas as cidades, há uma tendência segundo a qual, à medida que os afrobrasileiros se identificam pela cor ao longo de um espectro que vai de branco a negro, cresce a propensão a votarem em candidatos negros. Isso é uma constatação importante, que demonstra as implicações políticas da identificação pela cor. Se o número de afrobrasileiros que se identificam como negros continuar aumentando, é possível que mais candidatos negros sejam eleitos. No futuro, isso poderia ajudar a reduzir a sub-representação dos afrobrasileiros na política eleitoral.

#### Referências Bibliográficas

BAILEY, S. R. e TELLES, E. E. "Multiracial vs. Collective Black Categories: Census Classification Debates in Brazil". *Ethnicities*, v.6, n° 1, 2006.

BRUBAKER, R. e COOPER, F. "Beyond Identity". Theory and Society, n° 8, 2000.

BUTLER, K. *Freedoms Given, Freedoms Won*: Afro-Brazilians in Post-Abolition São Paulo and Salvador. News Brunswick: NJ: Rutgers University Press, 1998.

CASTRO, M. "Raça e Comportamento Político". Dados, nº 36, 1993.

DAWSON, M. Behind the Mule: Race and Class in African American Politics. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

\_\_\_\_\_\_. *Black Visions*: The Roots of Contemporary African-American Political Ideologies. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

GUIMARÃES, A. S. The Race Issue in Brazilian Politics (The Last Fifteen Years). Fifteen Years of Democracy in Brazil Conference. Trabalho apresentado no Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Londres, Inglaterra, fev. 2001.

HAGOPIAN, F. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 1996.

HANCHARD, M. *Orpheus and Power:* The Movimento Negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil, 1945-1988. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

JOHNSON III, O. Locating Blacks in Brazilian Politics: Afro-Brazilian Activism, New Political parties, and Pro-Black Public Policies. Mimeo, 2006.

\_\_\_\_\_\_. "Black Participation in Brazilian Politics". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v.40, n °4, 1998.

MAINWARING et al. Conservative Parties, Democracy, and Economic Reform in Contemporary Brazil. In: MIDDLEBROOK, K. Conservative Parties, the Right, and Democracy in Latin America, 2000.

MITCHELL, G. "Afro-Brazilian Politicians and Campaign Strategies: A Preliminary Analysis". Latin American Politics and Society, 2009.

\_\_\_\_\_\_. Politicizing Blackness: Afro-Brazilian Color Identification and Candidate Preference. In: REITER, B. e MITCHELL, G. *Brazil's New Racial Politics*. Lynne Rienner Publishers, 2009.

MITCHELL, M. Racial Consciousness and the Political Attitudes and Behavior of Blacks in São Paulo, Brazil . Tese de doutorado, Indiana University, 1977.

\_\_\_\_\_\_. Race and Democracy in Brazil: The Racial Factor in Public Opinion. National Conference of Black Political Scientists, San Francisco, California, mar.2007.

OLIVEIRA, C. L. P. *A Inevitável Visibilidade de Cor:* Estudo comparativo das campanhas de Benedita da Silva e Celso Pitta às prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo, nas eleições de 1992 e 1996. Tese de doutorado, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperi), 2007.

\_\_\_\_\_. A Luta por um Lugar: Gênero, Raça, e Classe: Eleições Municipais de Salvador-Bahia, 1992. Série Toques, Programa A Cor da Bahia-UFBA, 1997.

SANSONE, L. *Blackness Without Ethnicity*: Constructing Race in Brazil. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

SANTOS, S. A. A Ausência de uma Bancada Suprapartidária Afro-Brasileira no Congreso Nacional (Legislatura 1995/1998). Brasília: Centro de Estudos Afro-Asiaticos, 2 Volumes, 2000.

SAWYER, M. *Racial Politics in Post-Revolutionary Cuba*. New York: Cambridge University Press, 2006.

SHERIFF, R. E. *Dreaming Equality:* Color, Race, and Racism in Urban Brazil. Piscataway: Rutgers University Press, 2001.

SOARES, G. A. D. e VALLE SILVA, N. do. "Urbanization, Race, and Class in Brazilian Politics". *Latin American Research Review*, v.22, n° 2, 1987.

SOUZA, A. de. "Raça e Política no Brasil urbano". Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v. 11, nº 4, 1971.

TELLES, E. *Race in Another America:* The Significance of Skin Color in Brazil. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

TWINE, F. W. Racism in a Racial Democracy: The Maintenance of White Supremacy in Brazil. New Brunswick: Rutgers University Press, 1998.

VON METTENHEIM, K. *The Brazilian Voter:* Mass Politics in Democratic Transition: 1974-1986. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1987.

WADE, P. *Blackness and Race Mixture:* The Dynamics of Racial Identity in Colombia. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

WERNECK, F. "Com 49,7%, Pretos e Pardos Superam Brancos". Estado de São Paulo, 18 set.2008, disponível em:

<a href="http://www.estadao.com.br/economia/not\_eco244361,0.htm">http://www.estadao.com.br/economia/not\_eco244361,0.htm</a>, 2008.

Gladys Mitchell - gladysmitchell@yahoo.com

Tradução do original em inglês de Sebastião Nascimento

Recebido para publicação em junho de 2008.

Aprovado para publicação em janeiro de 2009.

# Capital social, gênero e representação política no Brasil 1

## **Teresa Sacchet**

Departamento de Ciência Política Universidade de São Paulo

**Resumo:** As mulheres ocupam menos de 10% das cadeiras na Câmara dos Deputados no Brasil, contrastando com uma tendência internacional de aumento na representação política feminina. Este artigo considera fatores culturais, particularmente aqueles relacionados à cultura política e ao capital social para tratar dessa questão. A partir da análise dos dados de um survey nacional de 2006, o artigo analisa como o capital social é estruturado por gênero, e discute suas possíveis consequências para a representação política de homens e mulheres. Os resultados indicam que homens e mulheres participam em diferentes tipos de redes associativas: os homens tendem a se organizar em grupos voltados à esfera pública e as mulheres naqueles que lidam com questões práticas do cotidiano familiar e comunitário.

Palavras-chave: representação política; gênero; capital social; cultura política

**Abstract:** Women occupy less than 10% of seats in the Chamber of Deputies and the Brazilian situation contrasts with an international trend of growth in the political representation of women. In dealing with this issue, this article considers cultural factors, in particular those related to the political culture and social capital. Using data from a national survey of 2006, the article analyses how social capital are structured by gender and considers the likely implication of this factor for men and women's political representation. Results indicate that men and women participate in different types of associations. Men tend to organize themselves into social groups more geared towards the public sphere whereas women involve themselves in groups which deal with practical daily issues related to the family and community life

Keywords: political representation; gender; social capital; political culture

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Este artigo é parte de um projeto de pós-doutorado sobre partidos políticos, representação e gênero no Brasil, que vem sendo desenvolvido junto ao Departamento de Ciência Política da USP, com financiamento da FAPESP. Gostaria de agradecer as sugestões de Adrian Gurza Lavalle, assinalando que possíveis limites de análise e interpretação são de minha responsabilidade. Agradeço também a Ester Pereira pelo auxílio com a análise dos dados estatísticos.

## Introdução

A participação das mulheres em processos de tomada de decisão, tanto naqueles ligados à iniciativa privada quanto naqueles ligados a cargos públicos, é baixa no mundo todo. No Brasil, no entanto, ela surpreende particularmente no que se refere ao âmbito político representativo. Apesar da adoção de cota de gênero para cargos legislativos em 1995² não houve um aumento proporcional no número de mulheres eleitas nessas posições nos âmbitos municipal, estadual e nacional³ e o Brasil é um dos países da América Latina com índices mais baixos de representação de mulheres em cargos legislativos.

A baixa representação política das mulheres no país contrasta com o poder organizativo e articulatório do movimento feministas no país. Esse é considerado um dos mais bem articulados e influentes movimentos de mulheres da América Latina e a ele é atribuído um número de conquistas no âmbito das políticas públicas do estado (ALVAREZ, 1990; HTUN, 2002; SACCHET, 2008a). Há um consenso intuitivo de que as mulheres são maioria dos membros ativos de movimentos sociais. É, portanto, curioso que o número de mulheres eleitas para posições legislativas seja um dos mais baixos da América Latina, sendo o Brasil um dos países onde o movimento de mulheres é um dos mais fortes do continente. A questão, portanto, é até que ponto a organização social das mulheres contribui para promovê-las a cargos políticos decisórios? Considerar essa questão é um dos focos centrais deste artigo.

Não obstante a força do movimento de mulheres no Brasil, são múltiplos os fatores que dificultam a entrada de mulheres em cargos públicos. Dentre esses são destacados aspectos de ordem cultural, social e institucional (SACCHET, 2008). Este artigo enfoca fatores culturais relacionados à cultura política e ao capital social (CS), buscando entender como, e até que ponto, índices de participação e confiança de homens e mulheres impactam as suas propensões a se envolverem e serem bem sucedidos politicamente.

O conceito de capital social (CS), popularizado a partir dos estudos de Putnam (1993) na Itália e nos Estados Unidos, é amplamente empregado em

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> A primeira lei de cotas implementada foi de 20% e dizia respeito apenas a posições do legislativo municipal, em 1997 esta cota foi ampliada para 30% (com um percentual transitório de 25%, válido apenas para as eleições de 1998), e expandida para todas as outras posições legislativas (incluindo as das assembleias estaduais e as da câmara federal).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Estes números contrastam com um quadro de crescimento da representação feminina em posições legislativas na região das Américas que, com 22,5% de mulheres nas câmaras baixas, ocupam o segundo lugar numa escala internacional. Países como Argentina e Costa Rica, com 41,6% e 36,8%, respectivamente, são destaques na região (IPU, 2009). Nos demais países, os índices variam, mas na maioria deles, mesmo naqueles sem quotas, os percentuais de representação parlamentar feminina são mais altos do que os do Brasil.

discussões sobre saúde do regime democrático, níveis de participação e conhecimento políticos, desenvolvimento socioeconômico e performance institucional. Putnam argumenta que a organização dos indivíduos em grupos produz hábitos cooperativos e de confiança mútua que conduzem a maiores índices de participação e confiança política, contribuem para a saúde econômica do sistema e remetem a melhores performances institucionais. O CS é, portanto, considerado um recurso que serve tanto a fins socioeconômicos quanto políticos.

Índices de capital social são também associados a uma maior equidade de gênero. Altos índices de CS, supostamente, relacionar-se-iam positivamente com indicadores sociais tais como: bem-estar da comunidade, bom desempenho escolar de crianças e adolescentes, baixos índices de criminalidade e agressão, boa saúde, baixa evasão fiscal, etc. (CAIAZZA e PUTNAM, 2005). Fatores esses que, segundo Caiazza e Putnam, são de grande interesse das mulheres, dado os papeis sociais que desempenham. Altos índices de capital social também contribuem para promover equidade política entre homens e mulheres. Assim, sociedades com índices mais altos de CS teriam também maior igualdade social e política de gênero.

Historicamente, houve uma tendência entre autores feministas e ativistas dos movimentos de mulheres, no mundo como um todo, e na América Latina em particular, a priorizarem ações dos cidadãos nos espaços da sociedade civil, destacando a relevância da organização cívica autônoma para a luta política e o papel desempenhado pelas mulheres nesses espaços. Considerando-se os limites inerentes à democracia formal, por seu caráter elitista e circunscrito a uma gama limitada de tópicos, a participação cívica foi apresentada como uma forma de aprofundar a democracia, expandir a agenda política e construir a consciência de direitos entre os cidadãos. No Brasil, foi enfatizado o papel articulatório que as mulheres desempenharam junto à sociedade civil durante a ditadura militar: articulando-se através da igreja para organizar os movimentos comunitários, encabeçando protestos por melhorias nas condições de vida e na infraestrutura do seu bairro, organizando campanhas de protestos e em favor de causas políticas como a anistia, e por fim, ajudando a construir os novos partidos através de campanhas de filiação e do recrutamento de lideranças comunitárias (ALVAREZ, 1990; SARTI, 1988; 1998). A ênfase nessas ações serviu tanto para destacar o caráter político dos movimentos de mulheres e sociais como para refutar a noção de que as mulheres não se interessavam por política.

Mais recentemente, no entanto, o foco tem sido no aprofundamento da democracia através de um aumento do número de mulheres em espaços político-decisórios. Desde a IV Conferência da Mulher em Beijing, em 1995, fóruns das Nações Unidas têm afirmado a importância da paridade de homens e mulheres em espaços parlamentares e em organizações políticas, contribuindo para legitimar

uma demanda importante dos movimentos de mulheres. O aumento da presença de mulheres em fóruns de tomada de decisão política é considerado central para melhorar a accountability desses espaços, aprofundar a democracia e promover a igualdade de gênero. O acréscimo recente no número de países que adotaram leis de cotas, tornando compulsória a composição das listas eleitorais dos partidos com um percentual mínimo de mulheres, é, ao mesmo tempo, resultado e manifestação dessa tendência.

Este artigo utiliza uma perspectiva feminista para analisar alguns pressupostos sobre teorias do capital social e considerar hipóteses sobre a relação entre índices e tipos de CS para discutir a relação entre capital social e representação política no Brasil. O objetivo principal é considerar se haveria uma relação entre índices e tipos de participação cívica de homens e mulheres e a sua presença em fóruns representativos. As mulheres participam tanto quanto os homens em organizações da sociedade civil? Elas tendem a participar dos mesmos tipos de grupos que os homens? A participação social contribui para promover os cidadãos a cargos políticos? Como padrões associativos de homens e mulheres se relacionam com as chances desses dois grupos de assumirem cargos eletivos? Essas são algumas questões analisadas no decorrer do artigo.

Este trabalho tem um caráter exploratório. Sua intenção não é atribuir uma relação de causalidade entre variáveis relacionadas ao capital social e a representação política, mas levantar questões que sirvam para elucidar possíveis ligações entre essas variáveis e que contribuam para estudos futuros sobre o tópico.

## Capital Social: Conceito, Perspectivas e Atribuições

O capital social (CS) é definido por Putnam como as conexões existentes entre os indivíduos de uma comunidade: suas redes e as normas de reciprocidade e confiança, que derivam delas (PUTNAM, 2000). Esse conceito tem, assim, um caráter material (redes) e cultural (normas) (NORRIS, 2002). O CS pode ser de três tipos conforme as expressões originais: "bonding", "bridging" (PUTNAM, 1993; 2000) e "linking" (WOOLCOCK, 2001). O CS do tipo "bonding" caracteriza-se por ligações fortes entre grupos mais ou menos homogêneos, que têm experiências comuns, como por exemplo, entre membros de famílias, vizinhos, comunidades, grupos de mulheres, etc. Este tipo de CS está associado ao que é chamado neste artigo de CS do tipo privado (redes estabelecidas a partir das experiências associativas de indivíduos em grupos que, embora possam ser oficialmente registrados, têm um caráter mais informal e voluntarista, são compostos por pessoas que têm experiências similares e estão relacionados às questões da vida familiar e comunitária - vizinhança - e da fé religiosa). Ou seja, eles derivam de

grupos que lutam por questões especificamente relacionadas às suas experiências pessoais.

Os CS do tipo "bridging" e "linking" estão relacionados na medida em que se referem às redes que se estabelecem a partir de relações mais abrangentes e externas às experiências cotidianas dos cidadãos. O primeiro refere-se àquelas ligações menos profundas, porém, mais abrangentes, estabelecidas entre grupos mais heterogêneos e plurais. Seus membros têm formação, conhecimentos e experiências diversas, como por exemplo, membros de partidos, de clubes esportivos, de grupos profissionais etc. (PUTNAM, 1993; 2000). O CS do tipo "linking" refere-se às ligações com pessoas e grupos que estão em posição de poder ou de influência, sejam elas relativas à economia ou à política. Ele também diz respeito às ligações dos indivíduos com as instituições formais (WOOLCOCK, 2001). Nas sociedades plurais e complexas contemporâneas, marcadas por disputas por recursos públicos escassos entre diferentes grupos, os dois últimos tipos de CS são considerados mais importantes desde uma perspectiva do seu retorno político e econômico (PUTNAM e FELDSTEIN, 2003). Neste artigo, os CS dos tipos "bridging" e "linking" estão relacionados ao conceito de capital social do tipo público (as redes estabelecidas a partir da associação dos indivíduos em espacos e grupos sociais de caráter mais voltado à esfera pública, como por exemplo, organizações ligadas à política, ao trabalho, e ao lazer, e mais distantes de suas experiências cotidianas).

No livro *Making Democracy Work*, resultado de um estudo comparativo de duas décadas sobre desempenho institucional em regiões do norte e do sul da Itália, Putnam (1993) estabeleceu uma forte associação entre capital social e desempenho das instituições democráticas. As instituições criadas a partir de 1975 nessas duas regiões eram as mesmas, mas os tipos de associações e interligações cívicas em cada uma delas eram diferentes. Com esse estudo, Putnam estabelece uma forte relação de causalidade entre capital social e desempenho institucional. No norte da Itália, onde as organizações cívicas eram fortes e os laços de confiança interpessoal eram mais profundos, havia também um melhor desempenho governamental. Em contrapartida, no sul, onde os vínculos de relacionamento cívico eram mais débeis, o desempenho institucional era menos eficaz. De acordo com Putnam, os intensos processos participativos e os altos índices de confiança dos cidadãos do norte da Itália seriam elementos explicativos para a boa performance institucional daquela região.

Em Bowling Alone (2000), o autor empenha-se em medir comparativamente o CS dos Estados Unidos. Utilizando indicadores de envolvimento cívico e político, Putnam atesta ter havido um declínio significativo no nível de CS daquele país a partir da década de 1960. Tendo tido conseqüências negativas para o bem-estar da sociedade norte-americana. Isso porque, segundo o autor, em sociedades com altos índices de capital social os indivíduos são mais adaptados e confiantes em seus

vizinhos e em suas instituições, causando impacto sobre a qualidade da performance institucional. De acordo com esses dois estudos o CS é, portanto, um indicador central para medir as tendências de desenvolvimento político e social.

Assim como o conceito de CS ganhou evidência nos últimos anos, ele também tem sido alvo de críticas contundentes. Field (2005) salienta que Putnam apresenta o CS como sendo um recurso sempre positivo ao qual todos têm igual acesso, mas que, no entanto, redes do tipo "bridging" não são facilmente estabelecidas entre membros de diferentes círculos econômicos. Bourdieu (1986) também considera que o CS é distribuído de forma desigual entre pessoas que têm diferentes recursos socioeconomicos e culturais. O acesso aos recursos do CS e a sua natureza seriam estruturalmente influenciados pela posição social dos indivíduos, assim como grupos em posições de poder podem fazer uso do seu CS para excluírem outros grupos. Ou seja, o CS pode ser um recurso também utilizado para a exclusão. Porters (1998) argumenta que os laços fortes que se traduzem em benefícios para os membros de um grupo são, via de regra, os mesmos que possibilitam que seus membros excluam outros, que não possuem os critérios necessários para o pertencimento.

As feministas são particularmente críticas desse conceito pelas suas suposições subjacentes. Franklin (2005) argumenta que teorias do CS têm um viés conservador, na medida em que focam na formação de consenso e não nos conflitos e negociações estabelecidas entre as pessoas. Embora algumas feministas acreditem que as teorias do CS possam ser expandidas a partir de uma perspectiva crítica que inclua à experiência particular das mulheres, corrigindo assim os seus vieses de gênero, outras rejeitam essa possibilidade de engajamento, argumentando que os seus pressupostos subjacentes fundados no neofuncionalismo e no comunitarianismo não permitiriam uma expansão conceitual a partir de uma perspectiva feminista (FRANKLIN, 2005). É importante, acredito, que estudos feministas discutam perspectivas do CS buscando discernir seus vieses e destacar seus limites no que tange às análises das relações de gênero na sociedade e à ausência de crítica ou naturalização do posicionamento das mulheres no centro da vida comunitária e familiar. Faz-se necessário ainda considerar como se estabelece a produção e o consumo de capital social entre diferentes grupos sociais e quais as suas consequências.

Tanto Coleman quanto Putnam consideram a importância da família tradicional para a construção de CS, e identificam nas mudanças socioculturais recentes uma das principais causas da desintegração social. Dentre esses fatores, estaria a entrada das mulheres no mercado de trabalho (COLEMAN, 1993; PUTNAM, 2000). Para Putnam, a entrada das mulheres no mercado de trabalho foi um dos motivos causadores do declínio do CS nos Estados Unidos. Essa perspectiva desconsidera as relações de gênero e as consequências das mudanças recentes

para a emancipação e empoderamento das mulheres, assim como desconsideram as relações de poder relativas à produção e ao consumo do CS. O foco é na coesão (ou falta de) social decorrente dessas mudanças.

A partir de meados da década de 1990, em particular, o conceito de CS passou a ganhar destaque em estudos acadêmicos de diferentes regiões do mundo, influenciando políticas de governos e agências multilaterais de desenvolvimento que passaram a ver na parceria entre estado e sociedade civil uma maneira eficaz de aperfeiçoamento político, econômico e social das nações. As mulheres, dado o papel social que tendem a desempenhar junto a suas famílias e comunidades, passaram a ser consideradas atores importantes para o desenvolvimento social. Como assinala Maxine Molyneux, as mulheres são importantes para mobilizar os tipos de capital social que as agências de desenvolvimento e os governos consideram importantes para seus programas de alívio da pobreza e desenvolvimento comunitário (MOLYNEUX, 2002) <sup>4</sup>. Molyneux argumenta que essas práticas sociais não podem ser consideradas um substituto para a necessidade de iniciativas econômicas do Estado, e também não devem ser tomadas sem uma reflexão crítica acerca das suas possíveis implicações para a participação política de homens e mulheres.

Na América Latina, por exemplo, as mulheres foram incorporadas como principais beneficiárias e parceiras na promoção de programas de transferência de renda como o Bolsa Família no Brasil e o Oportunidades no México. Estes programas são implementados mediante condicionalidades que deverão ser cumpridas por mulheres<sup>5</sup>. Em ambos os programas, a preferência pela titularidade do cartão é dada às mulheres, levando a que 94% e 99,8% dos benefícios, respectivamente, estejam no nome delas (FREITAS, 2008; SUÁREZ et al, 2006). Mas, enquanto o papel social desempenhado pelas mulheres é considerado um recurso que pode gerar desenvolvimento e beneficiar a sociedade como um todo, é importante também que se leve em conta o custo destas atribuições para as mulheres. Ainda que esses programas possam contribuir para o desenvolvimento econômico e social das mulheres, eles, ao mesmo tempo, legitimam um discurso tradicional acerca de papeis sociais de gênero e implicam em uma apropriação do tempo e do trabalho das mulheres pobres.

Para uma discussão interessante sobre a relação entre capital social e feminismo ver Bilac (2006).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Para uma análise pertinente, detalhada e crítica sobre o papel desempenhado pelas mulheres no programa Oportunidades no México, ver o artigo de Molyneux (2006). Para uma análise comparativa sobre o papel desempenhado pelas mulheres no Oportunidades e no Bolsa Família ver Freitas (2008). E para uma análise específica sobre o envolvimento das mulheres com o programa Bolsa Família ver Suárez et al (2006).

## O conceito de Capital Social e Sociedade Civil no Brasil

No Brasil, o conceito de capital social foi incorporado às discussões de autores que se dedicam ao estudo dos movimentos sociais e da sociedade civil (BORBA e SILVA, 2006). Autores como Baquero e Avritzer, dentre outros<sup>6</sup>, incorporam essa discussão à perspectiva da qualidade da democracia e desempenho das instituições democráticas, buscando discernir bases societárias da performance institucional. Partindo de diferentes as bases conceituais, esses autores compartilham a noção de que a qualidade da democracia e o desempenho institucional são variáveis diretamente associadas aos níveis de organização societária. As instituições e regras democráticas funcionam mais eficazmente onde há uma forte sociedade civil.

Baquero (2003, 2006, 2007) destaca a limitada função democrática do Estado contemporâneo. Para ele, a globalização submeteu decisões e processos políticos à lógica da economia, transformando a democracia em um processo político formal. A democracia institucional seria deficitária por limitar a participação dos cidadãos a períodos eleitorais por meio do voto, tornando-os meros espectadores de processos políticos forjados em espaços isolados, sobre os quais eles têm pouco controle e discernimento. Na mesma linha de pensamento, Pra (2006) argumenta que a democracia parlamentar moldada na perspectiva dos direitos formais é insuficiente para garantir plena cidadania aos grupos excluídos, como por exemplo as mulheres. Para isso, faz-se necessária a construção de condições políticas e sociais objetivas para que todos possam conhecer seus direitos e gozá-los amplamente.

Autores que se dedicam ao estudo dos movimentos sociais e da sociedade civil também enfatizam a importância da organização cívica para o processo democrático. Para reverter um quadro de cidadania passiva, onde a agência política é limitada ao voto, seria necessária a participação dos cidadãos em processos deliberativos, no espaço da sociedade civil. A democracia viria em decorrência de uma "cidadania ativa" e não apenas de melhores desenhos institucionais e de processos eleitorais periódicos. Processos participativos, como o Orçamento Participativo, são apresentados como meios para engendrar um novo projeto democrático e cidadão, onde as pessoas tornam-se capazes de transformar interesses pessoais em projetos coletivos (AVRITZER, 2002; 2003; ABERS, 2000). Scherer-Warren destaca o papel das organizações não governamentais nesse processo. Com a mudança e a complexidade do cenário sócio-político atual, marcado pela influência de agentes externos na agenda e nos métodos associativos locais pela superação da ideia de sujeito histórico privilegiado, e reconhecimento da

\_

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Ver, por exemplo, um número de artigos no livro de Scherer-Warren e Chaves (2004).

multiplicidade de atores com interesses, identidades e discursos distintos, as ONGs poderiam ser caracterizadas enquanto "atores típicos da aldeia global", responsáveis por fazer a mediação entre problemas concretos e uma linguagem simbólica global, através de articulações mais horizontais entre diferentes atores (SCHERER-WARREN, 1999).

Com algumas variações de ênfase, o que há em comum tanto nas perspectivas dos movimentos sociais e da sociedade civil quanto na do capital social é o foco nos processos societários para a substancialização da democracia. A democracia é pensada a partir da lógica dos movimentos participativos, que teriam potencial para criar novos valores e uma cultura cívica. Indivíduos socialmente participativos seriam mais conscientes dos seus direitos, mais confiantes, mais bem informados e mais democráticos. Essas perspectivas diferem, é bom lembrar, nas suas interpretações quanto à prática política dos atores sociais. Enquanto as teorias de movimentos sociais e da sociedade civil tendem a ver a ação societária como um processo autônomo de construção de identidades e consciência de direitos e de articulação política, as teorias do capital social enfatizam a harmonia e a coesão geradas nesses processos. Mas há em comum entre essas perspectivas uma tendência em priorizar processos políticos societários, através da construção de redes e do envolvimento dos cidadãos nas estruturas participativas e comunicativas da sociedade civil. A democracia é, acima de tudo, uma consequência de processos participativos no âmbito da sociedade civil.

Apesar dos limites dos espaços políticos tradicionais e da importância de processos societários para a democracia e para o desenvolvimento político dos cidadãos, é crescente a demanda pela democratização dos espaços políticos formais através da inclusão de diferentes setores da população nos seus processos políticos decisórios. Se, por um lado, há certo consenso sobre os limites das esferas políticas formais e sobre a importância de que sejam criados novos mecanismos e espaços de participação e de tomada de decisão que sejam mais horizontais, por outro lado, muitas das críticas à democracia parlamentar baseiam-se na noção de que um dos seus principais limites encontra-se no seu caráter excludente, que restringe o processo político à visão de uma elite política, social e econômica, que tem também traços similares de gênero e de raça<sup>7</sup>.

A sociedade civil, na sua concepção contemporânea, é o terreno das associações independentes que se situam entre o Estado e a economia. O feminismo é um dos principais defensores da política associada a esse espaço, na medida em que a ausência de institucionalização que tende a caracterizá-los

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Há vários textos que tratam desse assunto mas, para uma análise abrangente de como processos políticos formais excluem grupos socialmente discriminados, e uma discussão pertinente sobre os principais argumentos contra e a favor de mecanismos para a inclusão de grupos discriminados (em particular cotas) em espaços de tomada de decisão política ver Phillips (1995).

favorece a manifestação de uma pluralidade de perspectivas ao mesmo tempo em que facilita a manifestação, defesa, e disseminação das ideias e políticas dessa linha de pensamente. Autores feministas, no entanto, tendem a adotar uma posição tanto de defesa quanto de cautela com relação aos processos participativos, apresentando críticas e sugerindo mudanças tanto ao modelo participativo como ao representativo. Young (2001, 2006), Mansbridge (2001) e Phillips (1993, 1995), por exemplo, destacam a importância da participação política sem, no entanto, desconsiderar o importante papel da representação para as sociedades complexas contemporâneas, e advogam em favor da criação de mecanismos que favoreçam a interligação entre demandas sociais e as políticas do Estado.

Young (2001) defende um modelo democrático (que ela chama de democracia comunicativa) que amplia e participação social através da criação de espaços deliberativos que assegurem a manifestação das perspectivas de diferentes grupos sociais. Ela propõe também a transformação de modelos discursivos hegemônicos, ampliando tanto os tópicos das agendas políticas para incluir questões do cotidiano, quanto os métodos de deliberação. Quanto maior a relação entre esfera política e sociedade civil melhor a qualidade da democracia. Uma sociedade civil forte não apenas favorece a comunicação e o aprendizado mútuo entre os cidadãos e contribui para a politização social, mas também ajuda a expandir o processo de autorização e de accountability política necessários para a representação (YOUNG, 2006). Porém, além de uma sociedade civil forte que possa demandar responsividade e fiscalizar as atividades das esferas representativas, essas autoras defendem a importância da democracia parlamentar e consideram mecanismos que potencializariam a participação no seu processo decisório.

Phillips e Young reconhecem o papel de processos participativos, mas salientam os seus limites, destacando que a desigualdade de recursos limita a equidade política nos processo de deliberação. Phillips (1993) assinala que a participação cívica requer recursos de tempo e energia física não disponível a todas na mesma proporção. As desigualdades sociais e as relações assimétricas de poder precisariam também ser levadas em conta pois, processos participativos não são isentos de relações de poder e de vieses políticos, podendo refletir, reproduzir e afirmar, modelos de exclusão e desigualdades presentes em outros espaços. Phillips (1995), particularmente, foca seus argumentos na democracia parlamentar e defende a relevância de processos e mecanismos institucionais para assegurar maior igualdade social, bem como a importância de que sejam aprofundados processos democráticos a partir da inclusão de membros de diferentes grupos sociais em espaços políticos decisórios. O modelo considerado por ela aborda a inclusão política das mulheres (por serem 50% da população), e é fundado na proposição de mecanismos institucionais que favoreçam a entrada de mais mulheres em processos políticos decisórios. As cotas seriam para ela o melhor instrumento para atingir uma situação de relativa igualdade de influência entre homens e mulheres nos processos legislativos. Um aumento na presença das mulheres nesses espaços, segundo a autora, potencializaria a representação de interesses de vastos setores sociais e das mulheres particularmente.

Em se tratando da participação em processos políticos decisórios, Young (2006) destaca a importância da perspectiva social. Para a autora, a inclusão de grupos sociais oprimidos e discriminados no processo de tomada de decisão política é importante para que esses manifestem suas perspectivas distintas sobre assuntos políticos em geral, e sobre suas questões particulares, contribuindo para o aperfeiçoamento político. A perspectiva é uma forma de ver, que não determina o que é visto. É o ponto de partida, não o ponto de chegada. Os membros de um grupo social podem ter valores e interesses distintos, mas suas perspectivas tendem a se assemelhar (YOUNG, 2006). Mansbridge (2001), por sua vez, enfoca o debate sobre a representação descritiva e a representação substantiva (normalmente contrapostas) para argumentar que a representação de grupos favorece a representação substantiva. Ou seja, a inclusão das mulheres em processos políticos decisórios é tópico central de perspectivas feministas contemporâneas. As esferas representativas, por sua vez, são consideradas espaços importantes para a articulação política e para a construção da justiça social.

## Recursos e Representação Política

Como foi visto até aqui, tanto na literatura estrangeira quanto na nacional, o capital social é considerado um recurso central para construir comunidades mais harmônicas, horizontais e equilibradas<sup>8</sup>. Sociedades com altos índices de CS supostamente teriam indivíduos mais educados sócio-politicamente, sensíveis para os direitos alheios, e conscientes de suas responsabilidades coletivas. Contrariamente a um modelo de racionalidade individualista, onde se busca a maximização de ganhos pessoais, a racionalidade forjada em processos coletivos de discussão tem por base uma cultura de aceitação dos direitos e das necessidades torna os indivíduos mais solidários e mais outros, confiantes. Consequentemente, sociedades com índices elevados de participação seriam também mais inclusivas. Aplicando-se esta lógica para interpretar as relações de gênero, poder-se-ia argumentar que sociedades mais participativas teriam relações de poder mais simétricas entre homens e mulheres, pois na medida em que a participação social gera novas sensibilidades para entender a perspectiva alheia, ficaria evidente a irracionalidade da discriminação de gênero e medidas seriam

\_

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Para uma crítica pertinente a este modelo, ver Lavalle (2003), dentre outros textos do autor e seus colaboradores.

adotadas visando à equalização de direitos e de condições entre homens e mulheres.

Caiazza e Putnam (2005), utilizando a perspectiva do CS para analisar o desenvolvimento de políticas de gênero, concluíram que altos índices de CS favorecem a igualdade de gênero. Utilizando uma pesquisa feita nos diferentes estados americanos sobre índices de desenvolvimento de gênero, e comparando esses com os índices de CS de cada uma delas, os autores estabelecem uma forte relação entre políticas públicas voltadas à igualdade de gênero e índices de CS. Segundo esses autore, o resultado de sua pesquisa indicou que os estados com maiores índices de CS são aqueles com maiores índices de desenvolvimento social e político das mulheres. Os resultados estariam manifestos em indicadores de saúde, mortalidade materna, índices educacionais, etc., mas também na participação e representação política das mulheres (CAIAZZA e PUTNAM, 2005). Neste artigo o interesse é abordar o tópico da representação política. Como tem sido constatado em diferentes estudos (BAQUERO, 2006; MOISÉS, 2006; NORRIS, 2002), o índice de capital social dos brasileiros está entre os menores da América Latina. Seria este um dos fatores explicativos da baixa representação política das mulheres no Brasil?

É lógico supor, no entanto, que tanto conhecimento como níveis de influência política não dependem exclusivamente de índices gerais de CS, mas dos índices específicos a cada grupo. Teorell (2003) argumenta que um fator importante para determinar o potencial de retorno do CS é o número de conexões existentes. Quanto maiores as redes de contatos de um grupo, maiores chances ele tem de atingir seus objetivos. Assim, poder-se-ia hipotetizar que se as mulheres têm índices mais baixos de CS, elas participam em um número mais limitado de redes, o que dificulta a aquisição de recursos necessários para terem êxito na vida pública.

Mas, nem toda rede gera o mesmo tipo de recurso. Recursos políticos e materiais são imprescindíveis em processos eleitorais e esses não são provenientes na mesma proporção de qualquer tipo de grupo. Segundo dados da Transparência Brasil, há, no país, uma relação estreita entre gastos de campanha e chances de sucesso eleitoral dos candidatos (ABRAMO e SPECK, 2006). As eleições majoritárias e proporcionais, particularmente aquelas de maior influência política, são marcadas por excessivos gastos financeiros de campanha provenientes de fontes privadas (SACCHET, 2008b). Ou seja, os recursos financeiros dos candidatos são centrais para definir as chances de elegibilidade do candidato e esses são provenientes de redes de doadores. Mas, alguns tipos de redes (formais e informais) são mais efetivas do que outras na geração desse tipo de recurso. Até que ponto os grupos em que homens e mulheres participam são igualmente propensos à formação de redes que gerarão recursos financeiros e apoio político?

Um outro recurso importante é o conhecimento político. Esse habilita os cidadãos a demandarem direitos e accountability dos seus representantes e é

particularmente valioso para a carreira política. Um argumento comum apresentado por líderes partidários no Brasil para o reduzido número de mulheres em seus cargos diretivos e representativos é o baixo conhecimento político delas (SACCHET, 2002). A ideia é que processos seletivos de líderes e candidatos partidários sustentam-se em padrões meritocráticos, onde a preferência é por aqueles com maior preparo e conhecimento político. Logicamente, a avaliação de conhecimento político não é livre de viés<sup>9</sup>, afinal de contas, ainda que os homens possam conhecer mais sobre questões da política formal, as mulheres tendem a saber mais sobre assuntos relacionados ao dia a dia da vida familiar e comunitária, igualmente relevantes para a formulação de políticas públicas. Mas, considerando-se os moldes pelos quais habilidades e conhecimentos políticos são julgados e a importância dessas avaliações para fins eleitorais, faz-se necessário verificar se os grupos em que as mulheres participam contribuem para o desenvolvimento e o aprofundamento de seu conhecimento político-institucional.

Putnam salienta a importância do CS para o conhecimento político, pois esse "allows political information to spread" (PUTNAM, 2000, p.343). Ele relaciona conhecimento político com discussão política, a qual estabeleceria como um processo espontâneo na interação casual dos indivíduos. É esperado assim, que comunidades e grupos mais organizados e, portanto, com maiores índices de CS, tenham índices mais elevados de conhecimento político, porque interagem mais. Mas, nem todo investimento em capital social dá o mesmo retorno ou serve ao mesmo propósito. Como assinalam Gidengil, Goodyear-Grant et al, a organização dos indivíduos em certos grupos, onde discussões políticas são mais frequentes, potencializa o conhecimento político através do debate de ideias e opiniões políticas (GIDENGIL, GOODYEAR-GRANT et al, 2003). Ou seja, a discussão e o conhecimento político não fluem naturalmente da simples interação dos indivíduos em grupos. Certos tipos de associações e redes, ou mesmo certos espaços públicos, são mais profícuos para a troca de informação e o debate político do que outros. As reuniões de partidos, sindicatos, associações profissionais, ou mesmo conversas de bar, podem ser mais instigantes do debate político-institucional do que um clube de mães, por exemplo. Não é o simples fato de as pessoas interagirem que as fará se interessar ou falar mais sobre política.

A estruturação de redes interpessoais também é influenciada por questões de gênero. Lowndes (2003), Norris e Inglehart (2003), e Gidengil et al (2003), argumentam que mulheres e homens tendem a apresentar índices similares de CS, mas o CS das mulheres seria de um tipo diferente: as mulheres tendem a participar mais em grupos menores e mais homogêneos ligados à esfera da família e da

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> A grande maioria das mulheres dos partidos entrevistadas por mim, denunciaram a falta de espaço que elas têm para manifestarem suas opiniões nos fóruns internos dos partidos, e afirmaram que suas perspectivas são colocadas em segundo plano ou ignoradas naqueles espaços (SACCHET, 2002).

comunidade, que têm um caráter mais voluntarista, ao passo que os homens participam em grupos mais heterogêneos ligados à esfera pública do trabalho, economia e lazer, como por exemplo, associações profissionais, sindicatos, clubes, grêmios, etc. (GIDENGIL e GOODYEAR-GRANT et al, 2003; LOWNDES, 2003; NORRIS e INGLEHART, 2003). Assim, Norris e Inglehart, fazendo alusão à expressão utilizada por Putnam, assinalam que as mulheres estão sim "bowling", mas elas estão "bowling in women's league" (NORRIS e INGLEHART, 2003, p.2). Ou seja, as mulheres participam em redes sociais "tipicamente femininas". Portanto, uma outra hipótese para a baixa representação política feminina é que mulheres e homens possuem tipos diferentes de CS, os quais dariam retornos políticos distintos.

## Método, Variáveis e Análise dos Dados

A partir das ideias e teorias discutidas acima foram formuladas algumas hipóteses, analisadas neste artigo através de dados estatísticos fornecidos pelo survey nacional "A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas" de 2006<sup>10</sup>. Foram construídas escalas de CS para as quais as variáveis utilizadas foram selecionadas a partir de testes preliminares de escalabilidade<sup>11</sup>. O capital social será medido por meio de uma escala construída a partir de variáveis referentes à confiança interpessoal e à participação.

Para medir a confiança interpessoal foi considerada uma única pergunta da pesquisa: "Você confia na maioria das pessoas?" Embora seja uma única pergunta abrangente, ela beneficia análises comparativas dado que é a única pergunta utilizada na maioria das pesquisas sobre o tópico<sup>12</sup>.

A outra variável utilizada sobre "participação", composta por atividades associativas e ativismo político. A fim de verificar os tipos de CS acumulados por homens e mulheres, foram construídos índices de CS a partir da classificação das atividades associativas em dois tipos: aquelas relacionadas às atividades sociais ligadas à esfera da família e da comunidade, e aquelas ligadas a outras atividades mais ligadas a esfera pública<sup>13</sup>. A partir dessas especificações, foram criadas duas

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Survey nacional realizado pelo NUPPS/USP e CESOP/UNICAMP em junho de 2006 com 2004 eleitores brasileiros, através do projeto temático FAPESP (processo nº 2004/07952-8).

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> A escala de CS construída varia entre 0 e 5,84 (mínimo e máximo atingidos pelos entrevistados).

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Norris e Inglehart (2003) utilizam uma única variável de confiança interpessoal construída sobre uma questão semelhante a essa, retirada da Pesquisa World Values Survey. Um bloco de outras perguntas da pesquisa poderia ter sido utilizado para fazer a avaliação da confiança interpessoal. A saber: "Você confia: em sua família?" "Nos seus vizinhos?" "Nos seus amigos?" "Nos seus colegas de trabalho?" "Nos membros de sua igreja?" "Nas pessoas em geral?", mas que não foi utilizado aqui por não mostrar diferença estatisticamente relevante.

<sup>13</sup> Estamos cientes que a separação de associações comunitárias da esfera pública é uma arbitrariedade. Mas ela se justifica para fins analíticos como forma de estabelecer uma diferença entre aquelas

categorias de CS: CS do tipo público (participação em associações ligadas a esfera pública mais a confiança interpessoal) e CS do tipo privado (participação em associações ligadas a esfera privada da família e da comunidade mais a confiança interpessoal). As perguntas relativas à variável participação utilizadas na construção dos índices de CS do tipo público e do tipo privado estão listadas a seguir:

### Participação em associações ligadas à esfera pública e ativismo:

- 1. Tenta convencer alguém do que pensa politicamente?
- 2. Você costuma trabalhar para um candidato ou partido político?
- 3. Você costuma participar ou já participou de manifestações?
- 4. Você participa de reuniões ou é filiado a partido político?
- 5. Você participa de algum sindicato?
- 6. Você participa de algum clube esportivo?
- 7. Você participa de grêmio, centro acadêmico ou união de estudantes?
- 8. Você participa de algum centro cultural?

## Participação em associações ligadas à esfera privada:

- 1. Você participa de associação de moradores ou sociedade de amigos de bairro?
- 2. Você participa de associação de defesa do consumidor?
- 3. Você participa de grupo religioso (comunidade eclesial de base ou outro grupo ligado à igreja)?
- 4. Você participa de grupo ou associação de assistência social?
- 5. Você participa de associação de voluntariado?
- 6. Você participa de conselhos de saúde, educação etc.?

No estudo de Caiazza e Putnam (2005), a primeira hipótese postulada é que o número de mulheres em posições legislativas é maior em regiões com maiores índices de CS. Essa hipótese não é relevante para o caso brasileiro já que, com exceção da região norte, a presença de mulheres em cargos legislativos é mais ou menos equilibrada no país como um todo.

Uma outra hipótese é que os níveis de representação das mulheres estão associados aos índices específicos de CS das mulheres e dos homens. A Tabela 1 compara índices de CS de homens e mulheres no Brasil:

associações que tratam de questões práticas, relativas às experiências e necessidades mais diretamente presentes no dia a dia dos cidadãos, das demais associações.

Tabela 1
Capital Social por Sexo no Brasil (médias)

|          | Homens | Mulheres | Diferença |
|----------|--------|----------|-----------|
| Média CS | 0,65   | 0,61     | - 0,04    |

Nota: A média geral de CS para o Brasil é de 0,63.

Fonte: Pesquisa "A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas", 2006

A Tabela 1 demonstra que os homens possuem médias um pouco mais elevadas de CS do que as mulheres, mas, a diferença entre as médias não é estatisticamente significante (as médias de homens e mulheres são de 0,65 e 0,61 simultaneamente, ou seja, são muito próximas).

Uma outra possibilidade é que, apesar de mulheres e homens terem índices equilibrados de CS, o CS dos homens é diferente do tipo de CS das mulheres e esses podem ter diferentes impactos políticos. As Tabelas 2 e 3, especificam os índices de participação e confiança dos homens e das mulheres. Nelas é possível observar quais as tendências do tipo de CS de homens de mulheres:

Tabela 2
Capital Social por Sexo (médias)

|                    | Homens | Mulheres | Diferença |
|--------------------|--------|----------|-----------|
| CS Geral           | 0,65   | 0,61     | -0,04     |
| CS do tipo público | 0,79   | 0,54     | -0,25     |
| CS do tipo Privado | 0,46   | 0,63     | 0,17      |

Fonte: Pesquisa "A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas", 2006

Tabela 3

Confiança e Participação (médias)

|                              | Homens | Mulheres | Diferença |
|------------------------------|--------|----------|-----------|
| Confiança interpessoal       | 0,05   | 0,04     | -0,01     |
| Participação do tipo pública | 0,76   | 0,52     | -0,24     |
| Participação do tipo privada | 0,44   | 0,61     | 0,17      |

Fonte: Pesquisa "A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas", 2006

A Tabela 2 demonstra que os homens têm, significativamente, maior capital social do tipo público que as mulheres. A média do CS do tipo público dos homens é de 0,79 enquanto a das mulheres é de 0,54, ou seja, há uma diferença negativa de 0,25 para as mulheres. As mulheres, por outro lado, possuem média de 0,63 de CS do tipo privado contra 0,46 dos homens, ou seja, há uma diferença positiva de 0,17 para as mulheres no que se refere ao CS desse tipo de capital privado.

A Tabela 3 detalha as variáveis que compõem o cálculo do CS: confiança e participação. A participação é dividida em dois tipos - participação em associações ligadas à esfera pública e participação em associações ligadas à esfera privada - para que possam ser verificadas as suas respectivas médias para homens e mulheres. A tabela indica não haver diferença significante entre os índices de confiança de homens e de mulheres. Ainda que elas confiem um pouco menos na maioria das pessoas do que os homens (média de 0,04 para as mulheres e de 0,05 para os homens), essa diferença não é estatisticamente significante. É na variável participação, conforme, também pode ser visto na Tabela 3, que a diferença entre homens e mulheres é significante. A principal diferença encontra-se nos tipos de associações em que os homens e as mulheres participam. A Tabela 4 detalha as variáveis utilizadas na composição dos índices dos dois tipos de participação utilizadas na formação das categorias CS do tipo público e CS do tipo privado.

Tabela 4
Capital Social: Confiança e Tipos de Participação

|   | Homens | Mulheres | Diferença | Significância |
|---|--------|----------|-----------|---------------|
| Confiança Interpessoal                            | 0,05   | 0,04     | -0,01     |               |
| Tenta convencer alguém do que pensa politicamente | 0,21   | 0,15     | -0,06     | ***           |
| Trabalha para partido político ou candidato       | 0,03   | 0,01     | - 0,02    | ***           |
| Participaria de uma manifestação                  | 0,39   | 0,37     | - 0,02    |               |
| Partido político                                  | 0,03   | 0,01     | - 0,02    | ***           |
| Clube esportivo                                   | 0,14   | 0,05     | - 0,09    | ***           |
| Sindicato   | 0,06   | 0,03     | - 0,03    | ***           |
| Grêmio, centro acadêmico ou união de estudantes   | 0,04   | 0,04     | -         |               |
| Centro Cultural                                   | 0,04   | 0,03     | - 0,01    |               |
| Grupo religioso                                   | 0,21   | 0,30     | + 0,09    | ***           |
| Grupo assistência social                          | 0,03   | 0,06     | + 0,03    | ***           |
| Associação de moradores de bairro                 | 0,10   | 0,10     | -         |               |
| Associação de defesa do consumidor                | 0,03   | 0,03     | -         |               |
| Associação de voluntariado                        | 0,04   | 0,08     | + 0,04    | ***           |
| Conselhos de saúde e<br>educação                  | 0,03   | 0,06     | + 0,03    | ***           |

Nota: A significância é o cálculo da diferença entre os grupos e foi estimada por meio da ANOVA. \*\*\* Significante a 0.005 (p.005)

Fonte: Pesquisa "A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas", 2006

No detalhamento das variáveis que compõem os dois índices de participação, é verificado que a diferença entre homens e mulheres é negativa para as mulheres em quase todas as variáveis relacionadas à participação em associações ligadas à esfera pública. Elas só têm a mesma média que os homens na variável "participação em grêmio, centro acadêmico ou união de estudantes".

Em contrapartida, quando se trata da participação em associações que lidam com questões referentes à esfera da família e da comunidade, a diferença é positiva para as mulheres em quase todas. Não é positiva somente em duas: "participação em associação de moradores de bairro e em associação de defesa do

consumidor", nas homens e mulheres têm a mesma média. A diferença entre homens e mulheres para participação em associações de caráter público é de +0,25 para os homens, ao passo que para participação em associações de caráter privado é de + 0,17 para as mulheres.

Ou seja, homens e mulheres tendem a participar em associações de cunho distinto. Os homens participam mais em associações ligadas à esfera pública, como por exemplo, aquelas relacionadas ao mundo da política, do trabalho e do lazer, enquanto as mulheres participam mais em associações que lidam com assuntos relacionados à família e à comunidade. Os tipos de grupos em que as mulheres participam favorecem a construção de redes mais homogêneas, importantes para o estabelecimento e o fortalecimento de laços pessoais que são importantes para a vida e solidariedade comunitária, e tendem a fornecer recursos para as práticas cotidianas das mulheres. Esses grupos também contribuem para a politização de tópicos antes restritos à esfera privada, e podem auxiliar na construção de consciência de direitos. Porém, essas redes são menos efetivas para gerar retorno político-eleitoral. Os homens, por outro lado, associam-se mais em grupos ligados à esfera pública, os quais auxiliam na formação de redes interpessoais mais heterogêneas, que criam incentivos políticos e geram recursos político e financeiro. Os homens têm maior capital do tipo público ("bridging" e "linking"), que são mais efetivos para a geração de recursos eleitorais, como capital financeiro e conhecimento político.

Tendo em vista fatores relacionados à cultura política, à experiência de vida de homens e mulheres e à cultura das instituições políticas, os resultados dessa pesquisa talvez não surpreendam. A cultura e a prática interna dos partidos e sindicatos, por exemplo, não oferecem incentivos à participação das mulheres. Esses espaços funcionam como estruturas exclusivistas que tem culturas e códigos com comportamento próprios. Além disso, o envolvimento das mulheres com as tarefas da casa e responsabilidades familiares é um fator extra de constrangimento a sua participação política, na medida em que faz com que elas tenham menos tempo e energia disponível. A participação das mulheres em associações da esfera pública parece ser facilitada quando elas são mais jovens e, portanto, tendem a ter menos obrigações com as tarefas da casa e da família: dentre todas as categorias da escala da Tabela 4, a participação das mulheres só se iguala a dos homens quando se trata de participação em atividades estudantis.

O que fica evidente é que as mulheres se envolvem mais em atividades sociais diretamente relacionadas com as tarefas e responsabilidades do seu dia-a-dia. Elas participam mais nas atividades das igrejas - através das quais elas normalmente desenvolvem trabalhos voluntários -, nos grupos de assistência social, em associações do voluntariado e em conselhos de saúde e educação. A participação das mulheres e homens se iguala em associação de moradores de

bairro e de defesa do consumidor. Mas sabe-se que os homens tendem a assumir as posições de lideranças nesses grupos, enquanto as mulheres se dedicam ao trabalho de organização e mobilização de recursos. Ou seja, há uma divisão de tarefas e uma relação desigual de poder mesmo em grupos onde a participação de homens e mulheres se iguala. Dado o déficit de tempo tão característico para as mulheres, uma questão pertinente é até que ponto essa tendência associativa das mulheres não seria um fator extra de constrangimento à sua participação em atividades da política formal? Se esse for o caso, isso seria uma preocupação relevante? Isso reflete mais do que simples opções pessoais por diferentes modelos políticos?

É pertinente, concordo, o argumento de que processos políticos não são inerentes aos espaços político-formais. Assim, caberia a sugestão de que, ainda que as mulheres não participem tanto nos espaços de tomada de decisão das instituições públicas tradicionais, isso em si não se constituiria em um problema, pois seria compensado pelo fato delas serem os principais membros ativos das associações cívicas independentes. Ou melhor, em uma perspectiva participativista, onde os espaços políticos societários são tidos como mais democratizantes e transformadores, isso poderia caracterizar-se em uma virtude. No entanto, considerando-se a tão comum divisão social de tarefas entre homens e mulheres, tanto na esfera pública quanto na privada, suas adjacentes relações desiguais de poder, e o inegável fato de que a participação nas esferas públicas do Estado é um meio distintamente efetivo de influenciar as regras políticas e a construção das políticas públicas, a participação equitativa de homens e mulheres em processos de tomada de decisão política parece ser uma condição mínima para a construção da igualdade e da cidadania política.

Ainda que este artigo não pretenda explicar índices de representação política de homens e mulheres através de variáveis relacionadas ao capital social apenas, os resultados de suas análises revelaram tendências associativas de ambos que contribuem para uma análise to tópico em uma perspectiva da cultura política. A socialização diferenciada de homens e mulheres, bem como as funções sociais desempenhadas por ambos, impactam não só as suas predisposições para se envolverem com a política (MATLAND, 1998), mas também os tipos e o formato das associações das quais ambos tenderão a fazer parte. É importante que sejam consideradas as implicações dessas tendências associativas por sexo, para o acesso e a influência das mulheres em processos de tomada de decisão política, para a igualdade política e para a democracia.

Padrões específicos de relacionamentos sociais canalizam diferentes recursos em espaços distintos da estrutura social. A aquisição de recursos políticos e financeiros necessários para fins eleitorais é potencializada pela participação em certos tipos de grupos sociais. Mesmo que ligações com familiares, vizinhos e

amigos (mais comum às mulheres) sejam recursos eleitorais úteis, eles são, via de regra, insuficientes para que um candidato se eleja, particularmente para aqueles cargos de maior influência política. Cargos mais influentes e, portanto, mais disputados em posições legislativas, como os de deputado federal e senador, são pleiteados através de campanhas caras, para as quais são mobilizados recursos de fontes diversas, sobretudo da iniciativa privada; e candidatos com recursos materiais e políticos menores são desfavorecidos no processo. A participação cívica não está direta ou necessariamente relacionada à participação política. Em se tratando de representação política, alguns grupos são mais profícuos do que outros para gerarem um tipo de capital social efetivo para produzir recursos úteis ao processo e à disputa eleitoral.

#### Conclusões

Este artigo dialogou criticamente com a noção de que o CS é um instrumento pode múltiplos propósitos, beneficiando que servir indiscriminadamente os membros da comunidade, e fortalecendo-os politicamente. A análise dos dados destacou como diferentes papeis sociais desempenhados por homens e mulheres nos espaços públicos e privados tendem a ser reproduzidos nos espaços associativos cívicos, e são refletidos nos tipos de associações e nas temáticas que são priorizadas por homens e por mulheres. As desigualdades sociais - de gênero, classe, etnia, etc. - estão relacionadas à distribuição desigual de recursos e de acesso a diferentes redes que favorecem a troca de informação e criam oportunidades para o desenvolvimento político e social desses grupos.

Com base em postulados teóricos de autores que trabalham na perspectiva do capital social e das ações coletivas, foram discutidas algumas premissas sobre a relação entre participação cívica e representação política, as quais foram analisadas a partir do banco de dados da pesquisa "A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas". A primeira delas, era que os índices de representação política de homens e mulheres estariam associados aos índices de CS desses dois grupos, principalmente ao número de redes aos quais eles estariam associados. A segunda hipótese era que o tipo, e não a quantidade de CS, é que poderia ajudar na compreensão sobre as diferenças de representação de homens e mulheres em posições legislativas.

A análise dos dados possibilitou algumas conclusões preliminares acerca dessas hipóteses e gerou novas reflexões sobre a questão da representação política das mulheres. Primeiramente, segundo os dados da pesquisa, as mulheres têm índices similares de CS aos homens. No entanto, os cargos legislativos no Brasil são quase exclusivamente assumidos por homens: assim, as mulheres ocupam apenas

8,9% das cadeiras da Câmara dos Deputados e, nas demais posições, os índices femininos não superam a marca dos 15%.

A hipótese mais pertinente é mais exploratória: é aquela que indica haver uma relação entre representação política e tipos de grupos cívicos nos quais os cidadãos estão associados. A análise dos dados demonstrou que os homens tendem a participar mais em associações de caráter público, que envolve atividades da esfera pública, são mais heterogêneas e que tratam de temas diversos. As mulheres, por outro lado, participam em grupos mais homogêneos ligados ao cuidado e ao bem estar da família e da comunidade. A existência de padrões associativos distintos entre homens e mulheres resulta no estabelecimento de redes diversas pelos dois grupos que trariam diferentes benefícios.

Não obstante o déficit de tempo característico às mulheres, elas acabam criando meios que possibilitam a sua participação cívica – normalmente se beneficiando de um CS do tipo privado, que envolve a ajuda de outras mulheres, como suas mães, sogras, filhas, e vizinhas, em "suas" atribuições. Mas, tendo em vista as dificuldades que elas encontram para influenciar as estruturas formais da política, e o papel social que desempenham, elas priorizam a participação em grupos e atividades que lidam mais diretamente com questões do seu dia a dia, que podem ser mais receptivos às suas formas específicas de manifestações políticas e mais adequados às suas possibilidades de participação. Como nem todo tipo de CS é igualmente eficaz para gerar retorno político-eleitoral, o fato de os homens participarem mais em atividades e associações ligadas ao mundo da política, do trabalho e do lazer, pode facilitar a formação de redes estratégicas para a geração de recursos eleitorais como, por exemplo, conhecimento político e apoio político e financeiro, potencializando, assim, suas chances eleitorais.

As diferenças associativas de homens e mulheres precisam ser contextualizadas para que sejam compreendidos os impactos das relações de gênero, ao invés de considerá-las uma questão de opção pessoal. Faz-se necessário analisar como as relações de gênero influenciam os padrões associativos de homens e mulheres e como esses, por sua vez, criam oportunidades políticas distintas para esses dois grupos. Regras e normas sociais estruturam padrões participativos e interativos dos indivíduos e influenciam seus resultados. A concentração de mulheres em grupos associativos mais homogêneos e com experiências similares, voltados para o interesse da família e da comunidade não apenas reflete as típicas relações de gênero e a divisão social do trabalho entre homens e mulheres, mas também as reforça.

Recentemente tornou-se consensual junto a projetos desenvolvimentistas a noção de que investir nas mulheres é um bom negócio. O CS acumulado pelas mulheres beneficia o Estado, os homens, as crianças dentre outros atores. Assim, a ideia que "investir na mulher é investir no social" tem se popularizado. Nela está

implícita a noção, confirmada em pesquisas, de que as mulheres tendem a investir seus recursos de forma mais coletiva: nos gastos com a família (educação, saúde e bem estar dos seus membros) ao invés de consigo próprias. Programas oficiais de governos e agências multilaterais de desenvolvimento têm na mulher a sua principal beneficiária e parceira na implementação de projetos sociais. Sem desconsiderar a importância estratégica dessas iniciativas para as próprias mulheres, inclusive para seu empoderamento econômico, é necessário que se questione o que está implícito em tal discurso e prática, e quais as suas implicações. Além do que, investir nas mulheres deve ser visto como um fim legítimo em si mesmo, e não apenas como um meio para o desenvolvimento de outros grupos e setores sociais. Por isso, faz-se necessária também a implementação de medidas efetivas para incluí-las nos processos de tomada de decisão onde os projetos sociais são idealizados e articulados.

A sugestão aqui não é que os grupos nos quais as mulheres participam sejam menos importantes e que, portanto, o tipo de CS que as mulheres acumulam é menos valioso do que o dos homens. Também não se trata de valorizar o político em detrimento do social, ou de recomendar que as mulheres adotem os mesmos métodos e estratégias de chegada ao poder que os homens. Trata-se, porém, de refletir sobre como as relações sociais tradicionais influenciam e são reproduzidas nos modelos atuais de participação e representação política, e quais suas consequências.

A igualdade social e política pressupõe mudanças no caráter e na composição dos espaços participativos e representativos. Pressupõe também o aprofundamento da democracia através da inclusão de diferentes atores no processo de tomada de decisão política. Por um lado, isso depende de transformações no âmbito da cultura em geral e da cultura política mais especificamente, com a desnaturalização dos papeis sociais e das funções e tarefas tradicionalmente exercidas por um e por outro sexo (para que sejam desempenhadas por ambos), mas, por outro lado, essas mudanças podem ser incentivadas e aceleradas por mecanismos institucionais e iniciativas políticas.

A separação entre agentes políticos (homens) e agentes sociais (mulheres) contribui para firmar estereótipos e predefinir papeis em diferentes esferas da sociedade, que perpetua desigualdades de influência e poder. Mais do que celebrar o papel importante desempenhado pelas mulheres nos movimentos sociais, é necessário que sejam criadas iniciativas públicas e implementados mecanismos eficazes para promover políticamente as mulheres e encorajar maior interesse e envolvimento dos homens com as tarefas e iniciativas da família e da comunidade.

## Referências Bibliográficas

ABERS, R. *Inventing Local Democracy:* grassroots politics in Brazil. New York: Lynne Rienner, 2000.

ABRAMO, C. W. e SPECK, B. W. Às claras. Transparência Brasil. São Paulo, 2006. Disponível em: <www.asclaras.org.br/2006>. Acesso em: jan.2009.

ALVAREZ, S. *Engendering Democracy in Brazil:* Women's Movements in Transition Politics, New Jersey: Princeton, 1990.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, E. (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo e Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BAQUERO, M. "Construindo uma outra Sociedade: o capital social na estruturação de uma outra sociedade no Brasil". *Revista de Sociologia Política,* nº 21, novembro, 2003.

\_\_\_\_\_. Capital Social: Teoria e Prática. Porto Alegre: Unijui, 2006.

\_\_\_\_\_\_. "Eleições e Capital Social: Uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002-2006)". Campinas, *Opinião Pública*, v. 13, n° 2, 2007.

BILAC, E. D. Gênero, vulnerabilidade das famílias e capital social: algumas reflexões. In: CUNHA, J. M. P. (org.). *Novas metrópoles paulistas*. População, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Unicamp/Nepo, 2006.

BORBA, J. e SILVA, L. L. Sociedade Civil ou Capital Social: Um balanço Teórico. In: BAQUERO, M. (org.). *Capital Social Teoria e Prática*. Porto Alegre: Unijui, 2006.

BOURDIEU, P. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. (org.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press, 1986.

COLEMAN, J. "The rational reconstruction of society: 1992 presidential address". *American Sociological Review*, v.58, n° 1, fev., 1993.

CAIAZZA, A. e PUTNAM, R. "Women's Status and Social Capital in the United States." Journal of Women, Politics, and Policy, v.27, n° 1/2, 2005.

FREITAS, R. C. M. *Programas de combate a Pobreza:* o papel das mulheres. 2008. Disponível em: <a href="http://www.eumed.net/rev/cccss/02/rcmf.htm">http://www.eumed.net/rev/cccss/02/rcmf.htm</a>. Acesso em: mar.2009.

FIELD, J. Social Capital and Lifelong Learning. Bristol: The Policy Press, 2005.

FRANKLIN J. (org.). Women and social capital. Families & social capital. ESRC research group. London: London South Bank University, 2005.

GIDENGIL, E; GOODYEAR-GRANT, N. A.; BLAIS, A. e NADEAU, R. *Gender Knowledge and Social Capital*. Artigo apresentado na conferência "Gênero e Capital Social". Universidade de Manitoba Winnipeg, Canadá, maio 2003.

HTUN, M. "Puzzles of Women's Rights in Brazil". Social Research, v. 69, n° 4, 2002.

IPU. 'Women in National Parliaments: World Classification'. Disponível em: <www.ipu.org>. Acesso em: out. 2009.

LAVALE, A. G. "Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº 66, jul. 2003.

LOWNDES, V. Getting on or Getting by? Women, Social Capital and Political Participation. Artigo apresentado na conferência "Gênero e Capital Social". Universidade de Manitoba Winnipeg, Canadá, maio 2003.

MAITLAND, R. E. Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems. In: KARAN, A. (ed.). *Women in Parliament*: Beyond Numbers. Stockholm: IDEA, 1998.

MANSBRIDGE, J. The Discriptive Political representation of Gender: An Anti-Essentialist Argument. In: KLAUSEN J. e MAIER C. S. (orgs.). *Has Liberalism Failed Women?* Assuring Equal Representation in Europe and the United States. New York: Palgrave, 2001.

MOISÉS J. A. "A Desconfiança das instituições democráticas". *Opinião Pública*, Campinas, v.11, nº 1, 2005.

MOLYNEUX, M. "Gender and the silences of social capital: lessons from Latin América". *Development and Change*, v.33, n° 2, 2002.

\_\_\_\_\_\_. "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresa/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme". Social Policy and Administration. v. 40, n° 4, ago. 2006.

NORRIS, P. *Democratic Phoenix:* Reinventing Political Activism. New York: Cambridge University Press, 2002.



SCHERER- WARREN, I. *Cidadania sem Fronteiras:* ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHERER-WARREN, I. e CHAVES, I. (orgs.). Associativismo Civil em Santa Catarina: trajetórias e tendências. Florianópolis: Insular, 2004.

SUÁREZ, M., LIBARDONI, M., TEIXEIRA R. M., CLEAVER A. J. T., GARCIA, S. R., e CHAVES, W, S. "O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: O Desafio de Promover o Reordenamento do Espaço Doméstico e o Acesso das Mulheres ao Espaço Público". Brasília: AGENDE, 2006.

TEOREL, J. Linking Social Capital to Political Participation: Voluntary Associations and Networks of Recruitment in Sweden". *Scadinavian Political Studies*, v. 26, n° 1, 2003.

TSE. Disponível em: <a href="http://www.tse.gov.br/sadEleicao2006">http://www.tse.gov.br/sadEleicao2006</a>>.

YOUNG, I. M. Comunicação e o Outro: Além da Democracia Deliberativa. In: SOUZA, J. (org.). *Democracia Hoje*. Brasília: UnB, 2001.

\_\_\_\_\_. "Representação Política, Identidade e Minorias". *Revista Lua Nova*, nº 67, 2006.

WOLLCOCK, M. "The Place of Social Capital in understanding Social e Economic outcomes". Canadian Journal of Policy Research, Spring 2001.

Teresa Sacchet - t.sacchet@usp.br

Recebido para publicação em abril de 2009.

Aprovado para publicação em setembro de 2009.

## Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira

## Henrique Carlos de Oliveira de Castro

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC Universidade de Brasília

## Maria Inez Machado Telles Walter

DATAUnB – Pesquisas Sociais Aplicadas Universidade de Brasília

## Cora Maria Bender de Santana

DATAUnB – Pesquisas Sociais Aplicadas Universidade de Brasília

## Michelle Conceição Stephanou

DATAUnB – Pesquisas Sociais Aplicadas Universidade de Brasília

Resumo: O artigo trata de percepções da sociedade brasileira sobre o Programa Bolsa Família (PBF) a partir de uma pesquisa realizada em amostra da população. A pesquisa indicou que a população reconhece o Programa e entende que ele está sendo utilizado de forma adequada, mesmo considerando problemas em sua execução. Houve uma importante diferença entre a opinião daqueles que conhecem beneficiários em relação àqueles que não conhecem, sendo que os primeiros se manifestaram de forma mais positiva em relação aos resultados e mais cautelosos em relação às críticas, conclui que o PBF adquiriu legitimidade junto à sociedade brasileira dado o nível de conhecimento da política e mesmo de apoio à sua existência e argumenta sobre a importância de buscar e considerar a opinião da sociedade como importante elemento de avaliação de políticas públicas.

Palavras-chave: avaliação de políticas; opinião pública; política social; Bolsa Família; imagem institucional

**Abstract:** The paper is about perceptions of Brazilian society concerning the cash transfer program Bolsa Família of Brazilian government obtained in a national survey. It indicated that population recognizes the program and understands that it is being used in an appropriated way, even though considering problems in its execution. Important differences occurred in the opinion of those who knew beneficiaries comparing with those who didn't. The first group manifested positive opinion and criticized less then the second. The paper concludes that the program acquired legitimacy in the Brazilian society, considering the knowledge of this policy and supporting its existence. It argues for the importance of searching and considering the public opinion as a fundamental element of public policy assessing.

Keywords: policy assessing; public opinion; social policy; cash transfer; institutional image

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.333-355

## Introdução

A política pública é a revelação da ação do Estado em determinado período histórico, estabelecida por um governo constituído por um "conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo" (HÖFLING, 2001, p.2).

Políticas sociais constituem um subconjunto das políticas públicas relacionado a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado e se relacionam à distribuição de benefícios sociais para reduzir as desigualdades estruturais decorrentes da trajetória do desenvolvimento socioeconômico, usualmente nas áreas de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc., e executadas sob a responsabilidade do Estado.

Na tradição marxista, Höfling (2001) destaca a definição de Claus Offe (1984), para quem "política social é a tentativa do Estado em transformar de forma duradoura o trabalho não assalariado em trabalho assalariado" (OFFE, 1984, p.15). Essa necessidade surgiria da desorganização e da mobilização da força de trabalho decorrente da industrialização capitalista, que teria provocado a destruição massiva e contínua das formas de trabalho e de subsistência habituais criando, consequentemente, o mercado de trabalho. O problema da inserção da força de trabalho não se resolveria por si, mas pela ação do Estado qualificando permanentemente a mão-de-obra para o mercado, e mantendo sob controle a parcela da população excluída do processo produtivo.

Na visão liberal, por outro lado, o Estado teria como função promover as condições para o exercício da competitividade individual, considerando a intervenção estatal como um risco e as políticas sociais - ações do Estado com o objetivo de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista - entraves ao desenvolvimento, e responsáveis pelas crises sociais, pois ameaçaria os interesses e as liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa e a concorrência e bloqueando mecanismos que o próprio mercado seria capaz de reequilibrar.

A noção de solidariedade surge no final do século XIX como opção à regra de justiça liberal (MAGALHÃES, 2001), elevando a importância da coesão social, do pertencimento e da inter-relação natural entre indivíduos. O bem-estar geral depende da participação de todos, e o Estado adquire papel não mais residual, mas de "responsável pela materialização da solidariedade através de mecanismos e estratégias próprios de repartição dos bens e serviços sociais" (MAGALHÃES, 2001, p.3). A solidariedade é uma das bases da instituição dos sistemas de proteção social que se desenvolveram durante o século XX e entraram em colapso nas últimas décadas, como muito já se discutiu. Compõe também a base da

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ver, por exemplo, Rosanvallon (1997;1998).

conceituação e construção das políticas sociais que se impuseram como forma de prevenir ou remediar a convulsão social. Ultimamente, diante da crise dos programas de proteção social, o risco de desagregação da solidariedade social somou-se às preocupações com a dissolução do tecido social.

No contexto de crescente desqualificação social, cada vez mais multifacetada, Magalhães lembra que o conceito de exclusão ganha força na discussão sobre a incapacidade de os indivíduos suprirem suas próprias necessidades, "tornando-se um perigo para si mesmos e para o restante da sociedade" (MAGALHÃES, 2001, p. 8). Segundo a autora, trata-se de outra forma de abordar a pobreza, não como um problema individual, mas coletivo e inserido nas sociedades industriais modernas - urbanização desordenada, desigualdade e segregação social, inadaptações escolar e profissional e violência. Um dos principais fundamentos do conceito foi o agravamento do desemprego, da ruptura dos laços sociais e o consequente enfraquecimento da coesão e da solidariedade após os anos 1980. Desse modo, as compensações financeiras entraram em pauta como forma de reduzir o problema em situações específicas.

Conforme Rosanvallon, essas compensações foram a tentativa de saldar uma dívida social. "Uma concepção muito ampla da reparação dos prejuízos serve, neste caso, de substituto de um exercício político de solidariedade. (...) O indivíduo pode pretender uma compensação ao se fazer reconhecer como vítima" (ROSANVALLON, 1998, p. 63). Tal concepção legitima o benefício das transferências públicas como direito social. E, sendo assim, a solidariedade dá lugar à tolerância; a igualdade cede espaço à imparcialidade. A boa prática social passa a ser a convivência pacífica com as diferenças e não mais a que assegura a sua inserção. Em consequência, esse direito social termina por referendar a exclusão. Para não perder de vista o necessário avanço social, o autor reafirma a necessidade do empenho na ideia do direito ao trabalho, e não no direito a uma renda. Com isso, a inserção pelo trabalho foi apontada por Rosanvallon (1998, p.104) como a pedra angular da luta contra a exclusão.

O conceito de desafiliação proposto por Castels surge como alternativa à rígida dicotomia incluídos/excluídos. Agregando a participação em redes de sociabilidade e em sistemas de proteção social, o conceito de Castels é considerado como a forma de perceber a existência de posições intermediárias e também as múltiplas e alternadas trajetórias de integração e exclusão. Seria uma leitura multidimensional e dinâmica da instabilidade social, pois a desigualdade é algo que muda de perfil ao longo do tempo.

Refletindo isso, as políticas sociais passaram, pois, a tratar da inclusão - no emprego, na moradia, na escola, no sistema de saúde. Teoricamente, emerge a

necessidade de criar e manter mecanismos de integração social, o que se daria pela construção de parcerias com entidades civis e comunitárias.

Trata-se aqui, pelo lado do Estado, da reedição de um antigo paradoxo. O Estado, alheio e unilateral, não foi capaz de impedir a corrosão dos laços sociais. Entretanto, espera-se que a recondução das políticas sociais não só resgatem, mas que criem esses laços e essa parceria. Enfim, que seja o remédio para a doença que ajudou a incubar. Por outro lado, é também a resposta a uma nova demanda social que se impõe, sob o risco de perder o controle sobre a iminência da convulsão social.

Basicamente, os programas de transferência de renda podem ser enquadrados em dois tipos: "renda básica de cidadania" e "renda mínima garantida" (VANDERBORGHT & PARIJS, 2006). O primeiro tipo - renda básica de cidadania - é a transferência regular de dinheiro, pelo Estado, a todos os cidadãos, sem qualquer restrição social ou econômica. O exemplo mais conhecido é o do estado do Alasca, nos Estados Unidos, que introduziu, a partir de 1976, um programa de distribuição, para todos os cidadãos, de cerca de 6% do seu PIB (a fonte dos recursos, em grande parte, é a destinação de 50% dos royalties provenientes da exploração do petróleo no estado). O Programa Bolsa Família, por sua vez, é uma variante do segundo tipo, a renda mínima garantida. Programas de renda mínima garantida diferenciam-se de programas de renda básica de cidadania por serem focalizados na parcela mais pobre da população, além de não exigirem qualquer tipo de contrapartida. O Programa Bolsa Escola, nesse sentido, é uma variante de programa de renda mínima garantida, na medida em que fazem parte da sua concepção contrapartidas por parte dos beneficiários.

As políticas que incorporam a ideia de contrapartida são uma forma de combinar indenização e inserção social com o engajamento pessoal dos beneficiários (MAGALHÃES, 2001). O Estado permanece como elemento-chave para a definição dessas políticas². Em países como o Brasil, na visão da autora, a desagregação, a desigualdade e a erosão da cidadania participativa impõem a busca de novas formas de intervenção pública. A tarefa fundamental é reconstruir um perfil de convivência menos ameaçado.

O pacto com a sociedade civil tem ocorrido em duas frentes. Por um lado, o terceiro setor, também chamado de setor público não-estatal e de organizações da sociedade civil, representa a legitimação da prestação de serviços públicos na esfera privada. É uma das facetas da redução do Estado, da descentralização e setorialização de serviços de interesse público. Por outro, o naco de políticas sociais de inclusão que se mantêm na esfera pública é seletivo, focalizado e atua principalmente junto aos mais pobres dentre os pobres, na forma de políticas

\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Segundo Draibe (2002), no Brasil, o Estado nunca se afastou do campo das políticas sociais.

compensatórias, de transferência condicional de renda, caso do Programa Bolsa Família (PBF).

Em vista da incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia e os investimentos sociais do Estado legitimada pelo ideário neoliberal, o discurso da cidadania e dos direitos sociais foi substituído pelo discurso humanitário da filantropia. As políticas sociais adquiriram então um perfil "despolitizado, privatizado e refilantropizado" (YASBEK, 2004, p.3), fundado na solidariedade social, em componentes éticos e humanitários.

Na sociedade, por outro lado, a discussão acadêmica sobre o lugar e o papel das políticas de transferência de renda parece não se dar da mesma forma. É improvável que a população exerça a problematização e a reflexão a partir de fundamentos teóricos e de articulação dos problemas sociais no contexto mais amplo. A discussão ocorre na sociedade com base na comunicação de massa, com todas as limitações inerentes a esses canais, principalmente a superficialidade e o reducionismo. Essa afirmação não constitui, absolutamente, uma crítica à comunicação de massa em si, pois não se podem exigir abordagens complexas e, portanto, pouco claras à maioria das pessoas, como são os estudos fundamentados em teorias ou empiria científica.

A mídia chama a atenção do público e faz pressão política sobre temas em particular. As coberturas dão o tom de interpretação e definem o caráter das questões como econômicos ou políticos, sociais ou pessoais, radicais ou conservadores. A seleção dos temas tem motivações difusas e as formas de noticiar possuem implicações sobre a mensagem que chega ao público. Esses vieses fazem da mídia, portanto, um mediador imperfeito para a opinião pública (HOWLETT, 2000). Da mesma forma, nos grupos sociais de interesse específico e nos partidos políticos também há dificuldades de transmitir a opinião pública. Suas demandas também sofrem vieses em virtude de prioridades inerentes às respectivas plataformas.

Assim, a ideia de que uma parcela da população está recebendo numerário é comumente classificada como esmola ou assistencialismo, e teria como consequência uma acomodação dos beneficiários em relação ao trabalho, o chamado "efeito-preguiça"<sup>3</sup>. Além disso, a reiterada divulgação de casos de pessoas que não fariam jus ao benefício, até mesmo a inclusão fraudulenta<sup>4</sup>, com certeza contribuem para sedimentar essas rejeições.

Há críticas relacionadas ao uso eleitoral do PBF, que ressaltam o caráter de marketing político - no mau sentido (MOURA, 2007). Deve-se ter em conta que qualquer ação governamental, em todas as esferas, potencialmente constitui um

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ver, por exemplo, Clemente (2006), Pinto & Meneses (2008) e Moisés (2008).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Ver exemplo em Supervisor (2004), MPF (2007).

tema de *marketing* político, pois revela o exercício das prioridades divulgadas durante a disputa eleitoral. Mas não necessariamente o uso político implica em iludir a sociedade com propostas que não correspondam ao que de fato será feito.

Seria esperarado, portanto, que o Bolsa Família tivesse uma imagem predominantemente negativa junto à população. Seja por não concordar com políticas de repasse de dinheiro a pessoas - a partir do princípio de que não se deve dar o peixe, mas ensinar a pescar -, seja pela perspectiva de que o dinheiro público será desviado por fraudes na inclusão indevida de pessoas, seja pelo incentivo à natalidade para perpetuar o benefício<sup>5</sup>.

Este artigo tem como propósito demonstrar empiricamente que essas críticas convivem com a percepção de que os principais objetivos do PBF estão sendo atingidos, incluindo o principal, que é a redução da pobreza. Isso está feito com base em uma amostra de 6.001 entrevistados na população brasileira<sup>6</sup>.

## Dados sobre percepções acerca do Programa Bolsa Família

As análises qualitativas que antecederam a pesquisa amostral sinalizaram que o grau de conhecimento do Programa Bolsa Família era bastante amplo. De fato, a quantidade de pessoas que não souberam responder às perguntas sobre o Programa foi menor que 1%.

A primeira indagação na pesquisa era se o Programa fazia diferença para o Brasil, se trazia mais coisas boas ou mais coisas ruins. No país, quase três a cada quatro respondentes (72%) consideraram que o Bolsa Família traz mais coisas boas para o país. Essa posição variou significativamente nas regiões<sup>7</sup>. O Nordeste registrou o menor percentual de entrevistados que afirmaram que o Programa não faz diferença (10%), enquanto nas outras regiões esse percentual ficou na faixa de 13% a 16%. Inversamente, os maiores percentuais de pessoas que consideraram que o Bolsa Família traz mais coisas ruins ocorreu no sul (17%) e no centro-oeste (13%). Mesmo assim, foi majoritária a percepção positiva em todas as regiões brasileiras<sup>8</sup>.

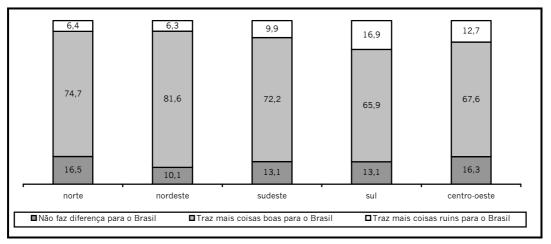
<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Essas críticas sintetizam percepções captadas em quinze grupos focais realizados em sete capitais brasileiras nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, no âmbito da Pesquisa "Percepção sobre os Programas Federais", 2008 (ver descrição no Anexo).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Pesquisa "Percepção sobre os Programas Federais", 2008. Ver descrição no Anexo.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Teste de associação de Qui-quadrado ( $\chi^2$ = 160,232; P < 0,001).

 $<sup>^8</sup>$  Foram feitas análises dos cruzamentos dos resultados da Figura 1 com as variáveis sociodemográficas sexo, idade, cor/etnia, renda e escolaridade. A percepção de que o Bolsa Família traz mais coisas boas para o Brasil foi majoritária em todas as categorias das variáveis demográficas. Não foi detectada associação significativa com sexo ( $\chi^2$ = 1,499; P = 0,682). As demais variáveis foram significativamente associadas com a percepção geral sobre o Bolsa Família. No caso da idade ( $\chi^2$ = 31,635; P < 0,001), de 13% a 14% em todas as classes consideraram que o Programa não faz diferença para o Brasil, enquanto a reprovação aumentou proporcionalmente à idade, ou seja, os mais velhos foram mais recorrentes em considerar que o Bolsa Família traz mais coisas ruins para o Brasil (9% entre as pessoas de 18 a 24

Figura 1
Percepção geral sobre o Programa Bolsa Família por região (%)
Brasil, 2008



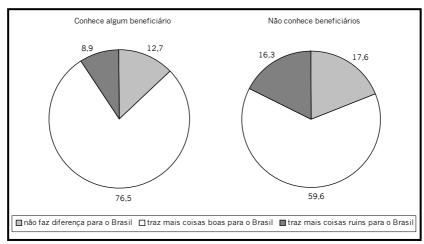
Fonte: DATAUnB

Essa avaliação também foi significativamente associada ao fato de conhecer ou não alguém que é ou foi beneficiário do Programa Bolsa Família<sup>9</sup>: Aqueles que conhecem algum beneficiário do Bolsa Família consideraram que o Programa traz mais coisas boas para o Brasil (77%). Inversamente, os que não conhecem nenhum beneficiário, mostraram maior tendência a considerar que o Programa não faz diferença (18%) ou traz mais coisas ruins para o Brasil (16%) (Figura 2).

anos até 12%, entre os de mais de 60 anos). A variável cor/etnia também influenciou essa avaliação ( $\chi^2$ = 105,478; P < 0,001): 14% dos brancos e 11% dos amarelos consideraram que o Bolsa Família traz mais coisas ruins, e 7% dos negros e também dos pardos tiveram a mesma percepção. A desaprovação do Programa, pela percepção de que traz mais coisas ruins para o Brasil, cresce proporcionalmente à renda. Entre os de menor renda, 5% desaprovam o Bolsa Família, percentual que cresce até 26% entre os de renda maior que 10 salários mínimos. Por fim, quanto maiores os graus de escolaridade, mais desaprovação ( $\chi^2$ = 214,893; P < 0,001). O percentual de desaprovação foi de 5%, entre as pessoas sem instrução, até 24%, entre os de nível de escolaridade superior.

 $<sup>^{9}</sup>$  Teste de associação de Qui-quadrado ( $\chi^{2}\text{=}$  383,587; P < 0,001).

Figura 2
Percepção geral sobre o Programa Bolsa Família por região (%)
Brasil, 2008



Fonte: DATAUnB

O questionário incluiu uma bateria de afirmações sobre o Bolsa Família para verificar em que medida a população concorda que os objetivos estão sendo alcançados, se haveria efeitos positivos e melhoria na vida de pessoas, famílias e comunidades, sobre a forma como os recursos estão sendo utilizados pelos beneficiários e, finalmente, em que medida há concordância com críticas comuns ao Programa.

A Tabela 1 mostra que o objetivo de manutenção das crianças na escola foi o que a população mais frequentemente percebeu (83%). Por outro lado, a eficácia na melhora da saúde das gestantes, embora majoritária, foi a que apresentou menor frequência de concordância (64%), o objetivo de ajudar no combate à pobreza também foi menos assinalado (65%).

Tabela 1
Percepção sobre a consecução dos objetivos do Programa Bolsa Família (%)
Brasil, 2008

| Concordância com o consecução dos objetivos do<br>Programa Bolsa Família | Sim/ Tende a concordar |
|--|------------------------|
| Ajuda a combater a pobreza no Brasil                                     | 65                     |
| Ajuda a manter as crianças na escola                                     | 83                     |
| Ajuda a melhorar a educação das crianças                                 | 74                     |
| Ajuda a combater o trabalho infantil                                     | 73                     |
| Ajuda a melhorar a saúde das gestantes                                   | 64                     |
| Ajuda a melhorar a saúde das crianças                                    | 72                     |

O fato de conhecer ou não algum beneficiário associou-se a maior concordância com todas as afimações, por exemplo, os que conhecem algum beneficiário concordam mais frequentemente que o Programa ajuda a combater a pobreza: 69% dos entrevistados que conhecem algum beneficiário e 52% dos que não conhecem¹o; resultados semelhantes mostravam-se em relação aos demais itens da Tabela 1, sendo sempre maior o percentual de concordância entre os que conhecem algum beneficiário (Figura 3).

 $^{10}$  Associação significativa segundo o teste de associação de Qui-quadrado ( $\chi^2=111,485;\ P<0,001$ ).

341

86,1 77.6 76.7 75,7 72,3 69.3 68,2 64,0 61.2 60,1 52,3 48.5 Combate a Mantém as Melhora a Combate o Melhora a saúde Melhora a saúde pobreza crianças na educação trabalho infantil de gestantes crianças escola ☐ Conhece beneficiário ■ Não conhece beneficiário

Figura 3 Concordância com os objetivos do Programa Bolsa Família (%) Brasil, 2008

Dos respondentes, 44% concordaram com todas as afirmações e 9% discordaram de todas elas. Ao verificar com quantas das seis afirmativas as pessoas concordaram, constata-se que quem conhece algum beneficiário concordou com quatro a cinco afirmatições. Entre os que não conhecem beneficiários, a quantidade média foi de 3,6. Essas médias são significativamente distintas<sup>11</sup>, indicando que o grau de concordância de que os objetivos do Programa Bolsa Família estão sendo atingidos está relacionado ao conhecimento dele pelos beneficiários.

Com relação à percepção sobre melhorias decorrentes do Programa Bolsa Família na vida das pessoas, das famílias, das comunidades e da população, os dados indicam que a concordância foi de pelo menos 68%, exceto em relação a melhorias para toda a população (Tabela 2).

\_

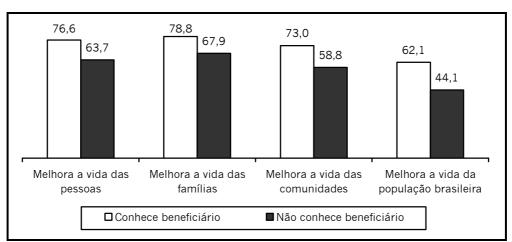
 $<sup>^{11}</sup>$  Teste de diferença entre duas médias (T-Student = 14,292; P < 0,001).

Tabela 2
Percepção sobre melhorias decorrentes do Programa Bolsa Família (%)
Brasil, 2008

| Concordância com melhorias decorrentes do<br>Programa Bolsa Família | Sim/ Tende a concordar |
|---|------------------------|
| É bom para melhorar a vida das pessoas                              | 72                     |
| É bom para melhorar a vida das famílias                             | 75                     |
| É bom para melhorar a vida das comunidades                          | 68                     |
| É bom para melhorar a vida de toda a população brasileira           | 56                     |

No caso da percepção das melhorias, também foi significativa a associação com o fato de conhecer ou não algum beneficiário, sendo sempre maiores os percentuais de concordância entre os que conhecem.

Figura 4
Concordância com as melhorias decorrentes do Programa Bolsa Família (%)
Brasil, 2008



Fonte: DATAUnB

No caso das melhorias, 51% concordaram com todas as quatro afirmações, enquanto 20% discordaram de todas. Mais uma vez, foi significativa a diferença entre a quantidade média de afirmativas com as quais aqueles que conhecem beneficiários e os que não conhecem concordaram<sup>12</sup>. A média entre os que conhecem foi de 2,8 e entre os que não conhecem foi de 2,2.

Sobre o uso do benefício, o mais frequentemente percebido foi a compra de mais alimentos (79%) e de mais material escolar (75%). Os itens sobre a aquisição de mais artigos de uso pessoal e de mais utensílios para o lar foram assinalados por aproximadamente 60% dos entrevistados, como demonstra a Tabela 3.

Tabela 3
Percepção sobre o uso do benefício do Programa Bolsa Família (%)
Brasil, 2008

| Concordância com os usos do benefício do<br>Programa Bolsa Família            | Sim/ Tende a concordar |
|---|------------------------|
| Faz as pessoas poderem comprar mais alimento                                  | 79                     |
| Faz as pessoas poderem comprar mais coisas para casa                          | 61                     |
| Faz as pessoas poderem comprar mais roupas, calçados e objetos de uso pessoal | 58                     |
| Faz as pessoas poderem comprar mais material escolar                          | 75                     |

Fonte: DATAUnB

Mais uma vez, foi maior a concordância entre os que conhecem algum beneficiário para todos os itens; os testes de associação também foram significativos.

\_

 $<sup>^{12}</sup>$  Teste de diferença entre duas médias (T-Student = 12,393; P < 0,001).

83,5 79,7 72,5 66,1 63,2 63,7 50,0 46,4 Compram mais Compram mais coisas Compram mais objetos Compram mais alimentos para casa de uso pessoal material escolar ☐ Conhece beneficiário ■ Não conhece beneficiário

Figura 5
Concordância com os benefícios do Programa Bolsa Família (%)
Brasil, 2008

No caso do uso dos benefícios, 46% concordaram com todas as quatro afirmativas, enquanto 11% discordaram de todas. Mais uma vez, foi significativa a comparação da quantidade média de afirmativas com as quais as pessoas diferença entre as médias de concordância dos que conhecem algum beneficiário com os que não conhecem nenhum<sup>13</sup>. (a média entre os que conhecem foi de 2,9 e entre os que não conhecem foi de 2,2).

Finalmente, ao observar o quanto a população concorda com algumas das críticas que são dirigidas comumente ao Programa Bolsa Família (Tabela 4), foi verificado que a maior concordância foi com relação à fraude na inclusão, ou seja, ao fato de haver beneficiários que não fariam parte do público-alvo (82%). A expectativa de acomodação devida à certeza de recebimento do recurso também foi bastante citada (67%) e, em seguida, o estímulo a ter mais filhos (56%)<sup>14</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Teste de diferença entre duas médias (T-Student = 14,557; P < 0,001).

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Também no caso dessas três afirmativas, foi detectada associação significativa entre a concordância com as críticas e o fato de conhecer ou não beneficiários.

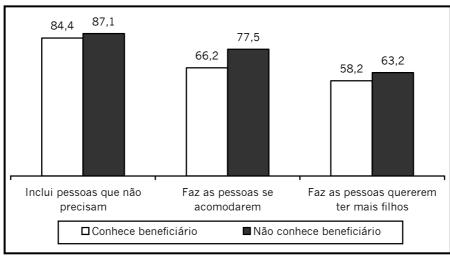
Tabela 4
Percepção sobre algumas críticas comuns sobre o Programa Bolsa Família (%)
Brasil, 2008

| Concordância com algumas críticas comuns sobre o Programa Bolsa Família | Sim/ Tende a concordar |
|---|------------------------|
| Inclui pessoas que não precisam   | 82                     |
| Faz as pessoas se acomodarem e não quererem mais trabalhar              | 67                     |
| Faz as pessoas quererem ter mais filhos                                 | 56                     |

Figura 6

Concordância com as críticas ao Programa Bolsa Família (%)

Brasil, 2008



Fonte: DATAUnB

Verificando as três afirmativas em conjunto, 45% concordaram com todas e 10% discordaram de todas. A comparação da média de afirmativas com as quais as pessoas concordaram entre os que conhecem e os que não conhecem beneficiários foi mais uma vez, significativa<sup>15</sup>. Porém, nesse caso, o resultado foi invertido: entre os que não conhecem beneficiários, a concordância com as críticas foi maior. Pela Figura 6, nota-se que o resultado mais parecido foi quanto à expectativa de fraude na adesão ao Programa, alta e semelhante nos dois grupos de respondentes.

 $<sup>^{15}</sup>$  Teste de diferença entre duas médias (T-Student = -3,946; P < 0,001).

As críticas destacadas referem-se aos tipos de burla que são recorrentemente alardeados sobre o uso do recurso público. No caso de políticas de transferência de renda, essa se relacionam a falhas na focalização e a acomodação dos beneficiários para perpetuar sua participação no programa.

As críticas relacionadas às falhas de inclusão no PBF foram classificadas por Medeiros et al (2007, p.6) como casuísticas e sem base em evidências empíricas "generalizáveis e sistemáticas", e consistem apenas em apontar famílias com renda superior ao critério e, assim, colocar em cheque todo o funcionamento dos programas. Com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), os autores afirmam que os programas estão direcionados, efetivamente, à população mais pobre do país.

Segundo Soares et al (2006), o PBF está bem focalizado, pois 80% da renda do Bolsa-Família vão para famílias abaixo da linha de pobreza (de metade de um salário mínimo per capita), e foi responsável por 21% da redução do coeficiente de Gini<sup>16</sup> no período 1995 a 2004. Os autores avaliaram que esta contribuição é muito grande se se levar em conta que o Programa representa menos de 1% da renda total das famílias, de acordo com os dados da PNAD. Para eles, a erradicação da pobreza e a redução substancial dos níveis de desigualdade no Brasil são metas dificilmente alcançáveis dentro de um prazo razoável sem que se recorra a mecanismos diretos de redistribuição. Os programas de transferência de renda de natureza não-contributiva são exemplos claros da adoção desse tipo de mecanismo estando, portanto, adequados ao contexto do Brasil, de combate emergencial da pobreza.

Soares (2006) acrescenta que, apesar de o PBF ter tido uma contribuição importante na redução do coeficiente de Gini no período de 1995 a 2004, foi a desconcentração dos rendimentos do trabalho o principal fator responsável pela queda do coeficiente de Gini. Isso seria positivo pela possibilidade dessa queda ser sustentável.

Senna et al (2007), entretanto, ressaltam que o critério de renda monetária combinado com uma linha de pobreza muito baixa acaba por restringir o potencial de inclusão social do Programa, com risco de não atingir segmentos sociais em situações diversas de vulnerabilidade que não podem ser reduzidas à renda.

A análise de Medeiros et al (2007) resume a percepção aqui adotada sobre os problemas de focalização. O fato de a renda ser declaratória e de difícil aferição facilitam a ocorrência de distorções. Entretanto, os erros do processo de seleção são intrínsecos a um programa como esse, pois não pode haver critérios tão rígidos que o inviabilizem e que, mesmo assim, não impediriam as falhas de cobertura de

<sup>16</sup> Indicador de desigualdade de distribuição de renda. Apresenta-se em uma escala de zero a um, sendo que zero representa a completa igualdade e um, a desigualdade absoluta na distribuição da renda.

famílias elegíveis, nem critérios tão transigentes que levem à inclusão indevida de pessoas. Esse é um ponto de equilíbrio difícil de encontrar e sempre passível de questionamentos.

Deve-se destacar que diferentes pesquisas com amostras da população brasileira evidenciam uma constante expectativa de que as pessoas cometerão fraudes se tiverem oportunidade<sup>17</sup>. Entretanto, sem, evidentemente, negar que as fraudes estão presentes em muitos aspectos, deve-se questionar se essa generalização é justa e reflete uma realidade ou é apenas uma tradição: em que medida as ações do dia-a-dia da sociedade brasileira são atitudes antiéticas ou fraudes?

No que diz respeito às críticas segundo as quais as pessoas acomodar-se-ão, não se esforçarão para trabalhar e chegarão a ter mais filhos para garantir mais tempo de benefício, também não encontram confirmação empírica. Dados do IBGE citados por Medeiros et al (2007) dão conta que pessoas pertencentes a famílias que recebem benefícios trabalham tanto ou mais que as demais com renda *per capita* similar. No mesmo sentido, Oliveira et al (2007) concluíram que os beneficiários participaram mais do mercado de trabalho comparadamente a pessoas nas mesmas condições de vida, e detectaram forte impacto do Programa no aumento da busca por trabalho.

Medeiros et al (2007) mencionam também modelos logísticos com os dados da PNAD 2004 segundo os quais o PBF afeta negativamente o arranjo familiar que tem a mulher como chefe de família. Outros modelos familiares - mulher cônjuge e homem chefe ou cônjuge - não apresentam diferenças devidas ao benefício na inserção laboral. "O que os dados mostram é que o 'ciclo da preguiça' motivado pelas transferências é uma falácia. (...) Talvez seja desnecessário enfatizar que, geralmente, os pobres não deixam de trabalhar por decisões livres e espontâneas, e sim porque não têm emprego em condições aceitáveis" (MEDEIROS et al, 2007, p. 16).

para usar o transporte público, evitar pagar impostos e aceitar suborno para cumprir o dever) as médias foram, respectivamente, 2,72, 3,94, 3,62 e 1,86. Os resultados foram abaixo da média da escala (5,5), denotando maior intolerância do que tolerância a todas as situações apresentadas. Os dados são para 2005.

relação à tomada de atitudes antiéticas (como pedir benefícios ao governo sem ter direito, evitar pagar

Pelos dados da pesquisa do DATAUnB sobre o Programa Bolsa Família, para mais de 80% dos brasileiros o Programa inclui beneficiários indevidamente. Outro exemplo é o Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) do CESOP-Unicamp/DATAUff (2002), na qual se verificou que menos da metade dos entrevistados consideraram que um eleitor deveria trocar seu voto por algum benefício que lhe fosse oferecido e mais de 80% afirmaram que esse eleitor aceitaria essa troca. Esses resultados indicam que a perspectiva de atitudes antiéticas é muito forte entre os brasileiros, mesmo que isso não tenha apoio em dados ou fatos concretos. Por outro lado, dados da Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey), realizada em mais de oitenta países a cada cinco anos desde 1981 (ver em <www.worldvaluessurvey.org>), demonstram que, no Brasil, em um escala de 1 a 10 de tolerância em

Mais uma vez, as percepções de acomodação no trabalho podem ser debitadas a conceitos tradicionais, do senso comum. Contradiz isso o resultado da Avaliação Nacional do Programa Bolsa Escola Federal (CASTRO et al, 2003), que constatou que os beneficiários em todo o país consideraram que é importante frequentar a escola, principalmente, para conseguir trabalho ou emprego (49,5%). Também foram bastante indicados os motivos de ter instrução (46,1%) e subir ou melhorar de vida (40,9%). Esses resultados demonstram que, mesmo para os mais pobres entre os pobres, o estudo e o trabalho apresentam-se como valores. É possível depreender dessa combinação de resultados que a melhoria de vida deverá decorrer da melhoria na instrução que reverterá, por sua vez, em maiores chances de conseguir trabalho com melhor remuneração.

A percepção de um possível aumento das taxas de natalidade entre os beneficiários também demonstra uma concepção preconcebida, tradicional e sem apoio empírico. Não foram encontrados dados que comprovem essa situação. Ao contrário, a natalidade é decrescente no Brasil, inclusive na zona rural, a que contém a população mais pobre e potencialmente candidata ao PBF.

Concluindo a análise de dados das percepções sobre o PBF na sociedade brasileira, foi feito um estudo com as afirmativas positivas sobre o Programa. Das 17 afirmativas sobre o Bolsa Família que foram lidas aos entrevistados, 14 eram positivas (de melhorias, de consecução de objetivos e uso adequado dos recursos) e as três últimas eram críticas. Tomando apenas as 14 afirmativas positivas, verificou-se que a consistência interna das respostas foi muito alta (Alfa-Cronbach = 0,923). Assim, foi criado um indicador de aprovação do Programa Bolsa Família com esses 14 itens pela contagem de itens com os quais os respondentes concordaram. A comparação das médias do indicador entre as regiões brasileiras resultou em diferenças significativas<sup>18</sup>, sendo que a mais alta ocorreu no nordeste (11,3). Em posições intermediárias estão o norte (10,0) e o centro-oeste (9,6). O menor grau de aprovação foi no sul e no sudeste (ambos com 8,8), como se pode observar na Tabela 5.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Teste de Análise de Variância (F = 70,232; P < 0,001). As comparações entre as médias, duas a duas, foi feita pelo teste de significância de Student-Newman-Keuls que confirmaram as diferenças (nível de significância de 0,05) e o ordenamento das médias conforme o texto.

Tabela 5 Número de concordâncias com afirmações positivas sobre o Programa Bolsa Família

| Região       | N    | Média | Desvio Padrão |
|--------------|------|-------|---------------|
| Norte        | 1160 | 9,97  | 4,431         |
| Nordeste     | 1206 | 11,30 | 3,721         |
| Sudeste      | 1197 | 8,76  | 4,470         |
| Sul          | 1226 | 8,79  | 4,608         |
| Centro-Oeste | 1212 | 9,55  | 4,402         |
| Total        | 6001 | 9,67  | 4,437         |

Como mostram os dados da Tabela 5, os entrevistados, em média, concordaram com mais da metade das afirmativas positivas (as médias foram todas próximas ou superiores a nove). Assim, a despeito das críticas e dos problemas difundidos em relação ao PBF, ele é bem aceito pela população. Destaca-se como aspectos principais dessa percepção positiva, as melhorias em geral e a consecução dos objetivos, amplamente afirmados pela população. Destaca-se ainda que o conhecimento de beneficiários atua positivamente sobre a percepção geral e que isso indica que a maior informação sobre o Bolsa Família contribui para melhorar a sua imagem.

#### Conclusão

O presente artigo tratou de percepções da sociedade brasileira sobre o Programa Bolsa Família e, indicou basicamente que a população reconhece o Programa e entende que ele está sendo utilizado de forma adequada, mesmo considerando problemas na sua execução. Houve uma importante diferença entre a opinião daqueles que conhecem beneficiários e a daqueles que não os conhecem, sendo que os primeiros manifestaram-se de forma mais positiva em relação aos resultados e foram mais cautelosos nas críticas.

As principais conclusões deste trabalho são duas. Em primeiro lugar, mostra a legitimidade política que o PBF adquiriu junto à sociedade brasileira, dado o nível de conhecimento da política e mesmo de apoio à sua existência. Em segundo lugar, indica a importância da opinião da sociedade ser considerada como importante elemento de avaliação de políticas públicas. Não se trata apenas de verificar o nível de apoio ou rejeição a uma determinada política, mas de entender que uma análise adequada do que pensa a população poderá contribuir para verificar sua real efetividade.

A discussão acadêmica sobre a evolução das condicionantes que culminaram no estabelecimento de políticas de transferência de renda focou em elementos como exclusão/inclusão e solidariedade social. A sociedade, entretanto, recebeu a implantação dessas políticas com muitas reservas e, nos meios de comunicação de massa, as críticas, que classificavam as políticas como assistencialistas e eleitoreiras, foram frequentes. No senso comum, a principal restrição refere-se à transferência de recursos em si, que teria efeitos deletérios sobre a inserção no mercado de trabalho, de acomodação e toda sorte de subterfúgios para manter o benefício, até mesmo gerar mais filhos. Além disso, as repetidas notícias sobre fraudes na inclusão de pessoas fora dos critérios confirmariam uma impressão, também do senso comum, de que as pessoas encontrarão meios de fraudar o Programa para desviar os recursos.

Uma pesquisa de opinião na sociedade brasileira, nesse contexto aparentemente adverso, levaria à hipótese de que as percepções seriam essencialmente negativas. Entretanto, não foi isso o que ocorreu. Os questionamentos sobre os principais objetivos, de combate à pobreza, de manutenção da criança na escola e de redução do trabalho infantil, revelaram que a população, maciçamente, concorda que estão sendo atingidos.

Outro fator que se mostrou importante para o aumento do apoio popular ao Bolsa Família foi o conhecimento de beneficiários. Provavelmente, isso propicia o acesso a mais informações sobre o Programa e, portanto, menos resistências.

Mesmo assim, foi também muito forte na sociedade a impressão de que o PBF contribui para proporcionar melhorias para a vida das pessoas, das famílias e das comunidades. Embora menos intensamente, foi ainda majoritária a percepção de que o Programa é bom para melhorar a vida de toda a população brasileira. Assim, a despeito de não dispor de dados sobre o tom das matérias jornalísticas divulgadas nos diversos meios de comunicação de massa, tem-se a impressão de que a maior parte é de críticas e de casos de fraudes e desvios. Parece, então, que essas matérias não chegam a exercer influência sobre a imagem do PBF, pois os dados indicam que predomina a aprovação e a percepção de que o Programa tem efeitos e resultados positivos.

Os dados dissonantes são os que tratam da perspectiva de fraudes, seja no campo da gestão do programa nos municípios, seja no comportamento dos beneficiários. De todos os lados haveria fraudes e estratégias de burla das regras. A pesquisa demonstrou que esse é um traço dominante na sociedade brasileira: mesmo sem evidências empíricas, os comportamentos antiéticos inexoravelmente fariam parte do caráter dos brasileiros. Salientando que o ciclo supervisão-avaliação-aprimoramentos deve fazer parte da implementação das políticas públicas e que uma iniciativa da envergadura do Bolsa Família certamente conterá

problemas pendentes, trata-se de uma política que conta com a aprovação da sociedade brasileira.

Por fim, o artigo demonstrou a importância de usar a opinião da sociedade como um elemento necessário de avaliação. Todavia, muitos estudos sobre o impacto de políticas públicas não consideram-na com a devida importância. No mais das vezes, a opinião se limita à visão dos beneficiários em relação a aspectos ligados à auto-estima ou a aspectos secundários. A avaliação de políticas públicas tende, na visão majoritária da área, a se limitar a aspectos econométricos, com análises comparativas sobre os impactos entre beneficiários e não-beneficiarios, em desenhos de pesquisa conhecidos como quasi-experimentos.

O presente artigo, no entanto, indica justamente o contrário: que a opinião da população pode ser um importante instrumento de avaliação de políticas públicas em seus aspectos mais substantivos: a eficácia e a eficiência. Não se trata de considerar que a opinião das pessoas represente algum tipo de verdade ou qualquer outra visão ingênua de opinião pública, mas que essas informações, com as suas devidas análises, podem fornecer importantes aspectos que permitam conhecer o impacto das políticas públicas em relação aos seus objetivos e mesmo em relação à sua efetividade.

Segundo a percepção da população, o PBF atinge os seus objetivos e parece estar sendo bem utilizado pelos seus beneficiários. Isso pode ser comprovado não apenas pelas respostas às perguntas diretas, mas pelas análises que indicam uma visão mais positiva do programa por parte daqueles que conhecem algum beneficiário. Essa diferença de percepção é um indicativo da existência de um controle social sobre o uso do benefício, na medida em que todas as respostas sejam positivas ou negativas em relação ao programa - foram mais positivas por parte daqueles que conhecem beneficiários. É plausível supor que as pessoas de um modo geral não sejam favoráveis à fraude nas políticas públicas (e as respostas em relação às críticas avalizam essa hipótese); assim, a visão mais positiva por parte de quem diz conhecer o Programa em sua efetividade nos permite concluir que os beneficiários estão cumprindo o que deles se espera.

Esses dados permitem dizer que a sociedade brasileira apóia o PBF, não apenas pela opinião em relação aos resultados, mas principalmente por refletirem uma compreensão relativamente sofisticada sobre essa política social. Esse apoio, no entanto, não implica em uma aceitação acrítica da sua existência, mas em uma ponderação sobre ganhos e perdas. Persiste, porém, o questionamento sobre os resultados de políticas públicas com distribuição direta de renda no longo prazo, se permitem a ruptura com o ciclo vicioso da pobreza, e a saída permanente dos beneficiários dessa situação, ou se constitui apenas um paliativo de curto prazo. A resposta a essa pergunta somente poderá ser dada à medida que mais estudos forem feitos, e é um grande desafio para a pesquisa acadêmica.

# Referências Bibliográficas

CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CASTRO, H. C. de O. de; SCHMIDT, B. V. M.; WALTER, D. N. C.; CAMPOS, M. I. M. T., TÂNIA M. de A. *Avaliação nacional do Programa Bolsa Escola Federal*. Brasília, MEC. Relatório de Pesquisa, 2003.

CLEMENTE, I. "Programas assistenciais podem ser eficientes contra a pobreza. Mas, na dose errada, eles geram milhões de dependentes". *Revista Época*, nº 427, 24/07/2006. Disponível em:

<a href="http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/1.EDG74845-6009,00.html">http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/1.EDG74845-6009,00.html</a> Acesso em: 23out.2008.

"Entenda como foi desmontado o esquema do 'bolsa fraude'." O Globo Online, Rio de Janeiro, 17/7/2008. Disponível em:

<a href="http://oglobo.globo.com/rio/mat/2008/07/17/entenda\_como\_foi\_desmontado\_esquema">http://oglobo.globo.com/rio/mat/2008/07/17/entenda\_como\_foi\_desmontado\_esquema</a> do bolsa fraude -547291941.asp> Acesso em: 23out.2008.

HÖFLING, E. de M. "Estado e políticas (públicas) sociais". *Cadernos CEDES*, Campinas, v.21, n° 55, nov. 2001.

HOWLETT, M. "A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública em sociedades democráticas contemporâneas". *Opinião Pública,* Campinas, v.6, nº 2, 2000.

MAGALHÃES, R. "Integração, exclusão e solidariedade no debate contemporâneo sobre as políticas sociais". *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.17, nº 13, 2001.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T. e SOARES, F. "Transferência de renda no Brasil". *Novos Estudos*, São Paulo, nº 9, 2007.

MOISÉS, D. "Bolsa-Família cresce porque mantém pobreza, diz Cristovam". *O Estado de S. Paulo Versão Digital Online*, São Paulo, 29/3/2008. Disponível em: <a href="http://www.estadao.com.br/nacional/not\_nac147894,0.htm">http://www.estadao.com.br/nacional/not\_nac147894,0.htm</a> Acesso em: 23out.2008.

MOURA, P. M. G. de. "Bolsa Família: projeto social ou marketing político?". *Revista Kátal,* Florianópolis, v. 10, nº 1, jan./jun. 2007.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

"MPF aponta indícios de fraude no Bolsa-Família em 62 cidades". Folha da Região, Araçatuba, 22/12/2007. Disponível em:

<a href="http://www.folhadaregiao.com.br/noticia?81977&PHPSESSID=2f1ef7915731d8f">http://www.folhadaregiao.com.br/noticia?81977&PHPSESSID=2f1ef7915731d8f</a> Acesso em: 23out.2008.

OLIVEIRA, A. M. H. C. de.; et al. Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação de políticas e programas do MDS:* resultados: Bolsa Família e Assistência Social./ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e gestão da Informação – Brasília, DF: MDS; SAGI. (Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados; v.2), 2007.

PINTO, A. C.; MENEZES, M. 2008. Efeito-preguiça do Bolsa preocupa. *O Globo*, Rio de Janeiro, 29/3/2008. Disponível em: <a href="http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2008/3/29/noticia.42">http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2008/3/29/noticia.42</a>

<a href="http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2008/3/29/noticia.42">http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2008/3/29/noticia.42</a> 0668> Acesso em: 23out.2008.

ROSANVALLON, P. A crise do Estado-providência. Goiânia: Ed. da UFG; Brasília: Ed. da UnB, 1997.

\_\_\_\_\_. A nova questão social: repensando o Estado-providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SENNA, M. de C. M.; SCHOTTZ, V.; MONNERAT, G. L. e MAGALHÃES, R. "Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?" *Revista Kátal,* Florianópolis, v.10, nº 1, jan./jun. 2007.

SOARES, S. S. D. "Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda da desigualdade entre 1995 e 2004". *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 8, n° 1, jun. 2006.

SOARES, F. V.; MEDEIROS, S.; OSÓRIO, M. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Texto apresentado no XXXIV Encontro Nacional de Economia, ANPEC, 5 a 8 dez., Salvador/BA 2006. Disponível em: <www.anpec.org.br/encontro\_2006.htm>. Acesso em: 14out.2008.

"SUPERVISOR do Bolsa-Familia é preso em Sergipe por fraude". *O Estado de S. Paulo Versão Digital Online*, São Paulo, 11/11/2004.Disponível em: <a href="http://www.estadao.com.br/arquivo/nacional/2004/not20041111p38212.htm">http://www.estadao.com.br/arquivo/nacional/2004/not20041111p38212.htm</a> Acesso em: 23out.2008.

VANDERBORGHT, Y.; PARIJS, P. van. *Renda básica de cidadania:* fundamentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

YASBEK, M. C. "O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras". São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.18, nº 2, abr./jun, 2004

#### Anexo

# Descrição da Pesquisa "Percepção sobre os Programas Federais"

A pesquisa "Percepção sobre os Programas Federais" foi realizada sob demanda da Secretaria de Comunicação da Presidência da República e executada pelo DATAUnB – Pesquisas Sociais Aplicadas. Incluiu metodologias qualitativas e quantitativas para captar a percepção na sociedade sobre programas federais nas áreas social, de educação, saúde, infraestrutura, comunicação, segurança e economia. A etapa quantitativa envolveu coleta de dados em uma amostra da população brasileira, urbana e rural, com inferência de nível regional. A amostra totalizou 6001 entrevistas domiciliares em 214 municípios de 25 unidades da federação brasileiras. O esquema amostral foi por conglomerados em dois estágios em cada uma das cinco regiões, cujas amostras foram de 1200 unidades. Um dos principais objetivos foi avaliar o quanto os programas eram conhecidos pelo nome ou por suas funções e em que medida a população considerava que os respectivos objetivos estavam sendo atingidos. O programa federal analisado com maior detalhe foi o Bolsa Família

Henrique Carlos de Oliveira de Castro · henrique@unb.br Maria Inez Machado Telles Walter · minez@unb.br Cora Maria Bender de Santana · corambs@gmail.com Michelle Conceição Stephanou · mistephanou@uol.com.br

Recebido para publicação em dezembro de 2008.

Aprovado para publicação em abril de 2009.

# Democracias liberal e iliberal na América Latina

# Peter H. Smith

Departamento de Ciência Política Universidade de Chicago

# Melissa R. Ziegler

Departamento de Ciência Política Universidade de Chicago

Resumo: Este artigo examina a incidência da democracia liberal e "iliberal" na América Latina, de 1978 a 2004. Demonstra, em primeiro lugar, que a democracia iliberal - que combina eleições livres e justas com limitações sistemáticas aos direitos dos cidadãos - tornou-se a regra em toda a região. Em segundo lugar, mostra que as transições de regimes quase sempre levaram à variante iliberal da democracia. Terceiro, a análise logit de eventos raros revela que duas variáveis - hiperinflanção e eleições presidenciais - tiveram um impacto considerável sobre o movimento na direção de uma democracia mais plena. Como uma espécie de choque econômico de curto prazo, a hiperinflação produziu uma insatisfação generalizada; nessas circunstâncias, uma vez chegada a chance de votar, os cidadãos elegeram candidatos reformistas que, tão logo no poder, removeram obstáculos ao exercício de direitos civis. Um tal cenário aumenta substancialmente a probabilidade da transição da democracia iliberal para a democracia liberal.

Palavras-chave: democracias liberal e iliberal; direitos políticos e civis; transição política

**Abstract:** This paper examines the incidence of liberal and "illiberal" democracy in Latin America from 1978 through 2004. It demonstrates, first, that illiberal democracy - which combines free and fair elections with systematic constraints on civil liberties - has become the norm throughout the region. Second, it shows that regime transitions have most often ended not in liberal democracy, but in illiberal democracy. Third, rare events logit analysis reveals that three variables - hyperinflation, general strikes, and presidential elections - have had significant impact on transitions toward fuller democracy. As a form of short-term economic shock, hyperinflation generates widespread discontent which sometimes results in general strikes; given the opportunity to vote, citizens elect reformist opposition candidates who, once in office, remove controls on civil liberties. This scenario substantially increases the likelihood of transition from illiberal to liberal democracy.

Keywords: liberal and illiberal democracy; political and civil rights; political transition

A América Latina adentrou uma era de democracia com adjetivos (COLLIER e LEVITSKY, 1997). Apesar de as eleições nacionais terem se tornado abertas e competitivas, as unidades políticas democráticas na região são frequentemente descritas como incompletas, parciais, ocas ou rasas (dependendo da metáfora que se prefira). A autoridade para tomar decisões parece se revelar superconcentrada, hiperpresidencialista ou delegatória; a representação política padece com a fragmentação dos partidos políticos e com sistemas partidários "rudimentares"; ordenamentos jurídicos e instituições judiciais tendem a ser subservientes, parciais ou incompetentes; políticas públicas adotadas para fazer frente a problemas candentes - pobreza, desigualdade, criminalidade - parecem profundamente inadequadas (O'DONNELL, 1994; MAINWARING & SCULLY, 1995; LUSTIG, 1995; DIAMOND, 1999). Em meio a essa cacofonia de adjetivos, existe uma preocupação comum: avaliar a qualidade da vida democrática (O'DONNELL, CULLELL & IAZZATA, 2004; DIAMOND & MORLINO, 2005). Todos se sentem tentados a perguntar: que tipo de democracia vem se formando na América Latina?

Abordaremos essa questão aqui enfocando a distinção entre democracia "liberal" e "iliberal". Como descreve Fareed Zakaria, a democracia "liberal" não pressupõe apenas eleições livres e justas, mas também a proteção constitucional dos direitos dos cidadãos; democracia "iliberal" ocorre quando eleições livres e justas associam-se à refutação sistemática de garantias constitucionais. Observando o mundo no final dos anos 1990, Zakaria percebeu um fenômeno que se espalhava:

"Regimes democraticamente eleitos, com frequência aqueles que foram reeleitos ou confirmados no poder por meio de referendos, têm ignorado rotineiramente os limites constitucionais a seus poderes e destituído seus cidadãos de garantias e direitos fundamentais. Do Peru à Autoridade Palestina, de Serra Leoa à Eslováquia, vemos a emergência de um fenômeno preocupante na cena internacional — a democracia iliberal." (ZAKARIA, 1997; também SCHEDLER, 2002, 2006)

Qual tem sido a situação recente na América Latina? Este artigo aborda essa questão sob diversos aspectos. Primeiro, explica e aplica os conceitos de democracia liberal e iliberal. Enfocando o período de 1978 a 2004, definido por alguns como o terceiro e último "ciclo" de democratização na América Latina (SMITH, 2004; 2005; HAGOPIAN & MAINWARING, 2006), este estudo prossegue medindo a incidência e a evolução dessas duas variantes (e também da nãodemocracia). Identifica e traça rotas de transição entre os diferentes tipos de regime político; mais detalhadamente, explora a possibilidade de que a democracia iliberal possa oferecer um caminho recorrente em direção à democracia liberal.

Finalmente, de modo a avaliar a lógica e as circunstâncias da transição entre regimes, examina correlatos estruturais de movimentos na direção da democracia política, questionando se há relações observáveis entre mudanças de regime e variáveis econômicas, sociais e políticas¹.

Esta abordagem tem limitações. Um dos principais déficits no que diz respeito à democracia latinoamericana refere-se ao estado de direito. Como veremos adiante, tratar dos direitos dos cidadãos ajuda a realçar esse aspecto, mas apenas indiretamente, como um de diversos componentes de uma ampla definição operacional. Reconhecemos que a capacidade do Estado, a governança e o ordenamento jurídico representam fatores decisivos para a avaliação da qualidade democrática. Opor democracia liberal à iliberal pode representar uma importante contribuição nesse esforço, mas não responderá todas as questões relevantes.

#### Definindo o problema: variações de democracia

A análise começa explorando a relação empírica entre processos eleitorais e direitos dos cidadãos. Aquilo que chamaremos aqui de "democracia eleitoral" se refere à existência de eleições livres e justas - nada menos e nada mais. A maioria dos cidadãos adultos deve ter o direito de votar e deve haver uma competição genuína entre candidatos rivais disputando um posto em nível nacional. Por seu turno, a noção de "direitos dos cidadãos" envolve um leque de garantias fundamentais - direito de formar e adentrar organizações, direito de expressão, acesso a fontes alternativas de informação (através do exercício da liberdade de imprensa) e por aí afora. Tais proteções não apenas asseguram que grupos e indivíduos apresentem suas visões e ideias, mas também oferecem a base para uma competição real entre candidatos ao poder. De acordo com o uso corrente, as eleições constituem um componente procedimental da democracia, enquanto os direitos seriam um componente substantivo.

A análise engloba 19 países da América Latina · todos os países da região, com a conspícua exceção de Cuba². A cada ano, entre 1978 e 2004, os sistemas eleitorais foram classificados seguindo um esquema triplo. Se as eleições foram livres e justas, com competição aberta por apoio em meio à população em idade

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Em termos de método e abordagem, este estudo tem uma marcada semelhança com o pioneiro ensaio de Scott Mainwaring e Aníbal Pérez-Liñán (2005). A principal diferença é que Mainwaring e Pérez-Liñán procuram explicar as origens e o ritmo de consolidação do ciclo de democratização que teve lugar a partir de 1978, enquanto aqui o esforço é compreender as alterações políticas que tiveram lugar dentro do próprio ciclo. Aqui, portanto, a classificação de regimes políticos será mais detalhada. Além disso, se eles, por um lado, concluem que as mudanças no ambiente político internacional foram essenciais para a explosão de democracia na América Latina, esse fator é, por outro lado, percebido mais ou menos como

uma constante durante todo o período de que trata este estudo. <sup>2</sup> Cuba foi excluída em razão de não haver promovido eleições competitivas para o executivo nacional durante o período considerado (SMITH, 2005, p.24).

eleitoral, o sistema é classificado como "democrático". Eleições livres, mas não justas - quando apenas um dos candidatos teve chances reais de vencer o pleito, quando qualquer candidato ou partido com amplo apoio popular foi impedido de concorrer ou quando os líderes eleitos foram obrigados a dividir ou ceder o poder efetivo a grupos não eleitos - são consideradas "semidemocráticas". Eleições que não ocorreram, foram claramente fraudulentas, conduzidas por regimes autoritários ou realizadas sob ocupação militar por uma potência estrangeira foram classificadas como "não-democráticas".

Para operacionalizar o conceito de direitos dos cidadãos, múltiplas fontes foram consultadas: relatórios anuais sobre as "liberdades civis", publicados pela Freedom House, o banco de dados de direitos humanos Cingranelli-Richards, estabelecido recentemente, assim como narrativas documentais. Esse processo gerou uma variável ordinal-nominal com três valores: extensivos, limitados e mínimos. Direitos civis extensivos correspondem a democracias "liberais" ou semidemocracias; limitações parciais, mas sistemáticas dos direitos caracterizam unidades políticas "iliberais"; e direitos mínimos refletem níveis duros (agudos) de repressão (ver Anexo 1 para uma explicação detalhada do aparato metodológico).

A pesquisa utilizou os resultados anuais de cada um dos 19 países para cada ano entre 1978 e 2004. Para obter um cenário composto abrangendo eleições e direitos dos cidadãos, como aparece na Tabela 1, as duas variáveis foram cruzadas. Ou seja, em lugar de compilar pontuações cumulativas, o estudo explorou a relação entre as dimensões isoladas. Tanto em termos teóricos como empíricos, duas das nove células arrolam categorias nulas – democracia repressiva e ditadura liberal. O procedimento produz, assim, uma tipologia de 7 modalidades.

Tabela 1
Democracia, eleições e direitos dos cidadãos: uma tipologia

| Caráter das eleições  |                     |                                       |                         |
|-----------------------|---------------------|---------------------------------------|-------------------------|
| Direitos dos cidadãos | Livres e justas     | Livres e não justas                   | Sem eleições            |
| Expansivos            | Democracia liberal  | Semidemocracia<br>Iiberal/permissiva  |                         |
| Limitados             | Democracia iliberal | Semidemocracia<br>iliberal/restritiva | moderado (dictabranda)  |
| Mínimos               |                     | Semidemocracia<br>repressiva          | "linha dura" (ditadura) |

Em sua maioria, as democracias liberais cumprem todos os critérios mais amplamente aceitos que caracterizam uma democracia plena (DAHL, 1971, p.1·3); um caso exemplar seria o Chile do período da Concertación. Regimes que combinam eleições livres e justas com restrições parciais, mas sistemáticas, aos direitos dos cidadãos correspondem a democracias "iliberais": a Bolívia desde o início da década de 1980 e a Argentina sob Carlos Menem são casos exemplares. Para fins de definição, regimes sem eleições - ou com eleições fictícias - são autoritários. Autocracias de linha-dura ou ditaduras (como o Chile de Augusto Pinochet ou a Guatemala de Efraín Ríos Montt) reprimem incansavelmente os direitos de seus cidadãos; ditaduras tradicionais, por vezes chamadas de "ditabrandas", com frequência permitem o exercício parcial de direitos civis, mas somente dentro de limites estreitos (como no Brasil, durante o início dos anos 1980). Autocracias não promovem direitos civis básicos; se o fizessem, não seriam realmente autocráticas.

Em parte por conta de seu estatuto interino, semidemocracias eleitorais poderiam tolerar graus variados de exercício de direitos civis; algumas foram mais liberais, outras mais repressivas, mas no mais das vezes foram consideradas "iliberais". Conforme demonstra outro estudo (SMITH, 2005), semidemocracias tiveram quase sempre uma vida curta; sob a fachada de eleições arranjadas, ofereceram saídas seguras para dirigentes autoritários.

Tabela 2
Perfil dos regimes políticos na América Latina, 1978-2004

| Caráter das eleições |                 |                     |              |
|----------------------|-----------------|---------------------|--------------|
| Direitos civis       | Livres e justas | Livres e não justas | Sem eleições |
| Expansivos           | 108             | 6                   | 0            |
| Limitados            | 194             | 69                  | 41           |
| Mínimos              | 0               | 25                  | 70           |
| Total                | 302             | 100                 | 111          |

Para demonstrar as implicações práticas da tipologia, a Tabela 2 apresenta um cruzamento para todos os países nos anos de 1978 a 2004. A amostra revela um perfil empírico da prática política durante a "terceira onda" de transformação política na América Latina. Democracias (de todos os tipos) apareceram 60% das vezes, semidemocracia 19% e não-democracia 21% (o Apêncide 2 contém uma listagem de regimes por países). O resultado mais surpreendente foi que a

democracia iliberal, combinando eleições livres e justas com restrições aos direitos civis, foi o tipo mais frequente, aparecendo 40% das vezes. A democracia iliberal provou ser o regime modal.

#### Movimentos, caminhos e transições

A movimentação entre essas categorias serve de base para a análise estatística. A tipologia oferece uma oportunidade sugestiva para interpretar a mudança de regime como uma espécie de jogo de amarelinha político, na medida em que países migram de célula à célula. México, por exemplo, passou de regime autoritário moderado (sob o PRI) à semidemocracia iliberal (sob Carlos Salinas e Ernesto Zedillo) e, finalmente, à democracia liberal (2002-2004). Chile e Argentina foram rapidamente de ditaduras de linha dura, passando por breves interlúdios liberais, a democracias liberais; o Brasil, por sua vez, passou do governo militar pela semidemocracia até a democracia iliberal. Por outro lado, Venezuela e Colômbia moveram-se na direção contrária, de democracia liberal à iliberal (Colômbia) ou à semidemocracia iliberal (Venezuela). Utilizada dessa maneira, a tipologia nos permite traçar trajetórias políticas ao longo do tempo.

Em muitas instâncias, o movimento ao longo dessas categorias é de escala muito mais modesta do que as grandiosas "transições" descritas na literatura correspondente - que tende a enfocar as mudanças de maior envergadura, de modelos autoritários a formas democráticas de governo. Algumas das células dessa tipologia, especialmente aquelas que se situam no campo da semidemocracia eleitoral, na verdade retratam antes "momentos", "situações" ou "arranjos" do que propriamente "regimes" estabelecidos. Sob governos autoritários, as idas e vindas entre "linha dura" a "moderado" geralmente refletem mais oscilações, flutuações ou decisões táticas do que transformações sistêmicas. De fato, muitos movimentos entre células podem ser mais bem compreendidos como deslocamentos, modificações ou mudanças do que transições passagens, comutações, propriamente ditas. Ao mesmo tempo, essa classificação abre caminho ao processo gradual de transição democrática, permitindo que seus elementos constitutivos sejam detectados e analisados. A democracia, como veremos, chega com frequência em prestações.

#### Democracia liberal e iliberal: ritmos, incidência e mudança

Eleições competitivas, sem dúvida, se tornaram o instrumento preferencial para a alocação do poder político na América Latina. A Figura 1 mostra o acentuado aumento na incidência da democracia eleitoral entre 1978 e 2004. Em meados da década de 1970, uma era de intensa repressão militar, apenas três países podiam apresentar um histórico consistente de eleições livres e justas: Colômbia, Costa

Rica e Venezuela. Aquilo que se tornou um ciclo persistente de democratização começou a fincar pé inicialmente nos Andes, no Equador e no Peru, elevando o número de democracias eleitorais em 1980 a um total de seis. A década seguinte viu a restauração da democracia quase por toda a parte na América do Sul, com a adição da Argentina e do Uruguai, em 1985, e do Brasil e do Chile, em 1990. Os anos 1990 trouxeram a implementação de democracias inéditas no México, na América Central e no Caribe. Em 2004, 17 dos 19 países realizavam eleições livres e justas, com as únicas exceções do Haiti e da Venezuela.

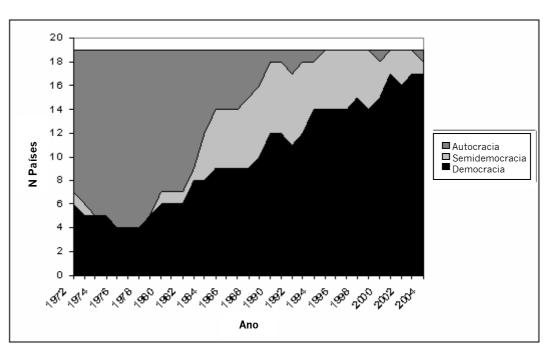


Figura 1
Ascensão da democracia eleitoral na América Latina (1972-2004)

Autocracias plenas desapareceram quase completamente da região. O mesmo ocorreu com a semidemocracia. Na verdade, de meados dos anos 1980 até o final dos 1990, a semidemocracia desempenhou um papel importante como uma "estação no caminho" entre a autocracia e a democracia e, dessa forma, contribui para os processos de transição. Mas, à medida que a democracia eleitoral continuava seu avanço, a semidemocracia saía de cena.

O que se pode dizer da qualidade dessas democracias? Para introduzir essa questão, a Figura 2 expõe, ano a ano para o período 1978-2004, a incidência das democracias liberais e iliberais. Salta aos olhos a expansão da democracia iliberal.

Em 1980, havia três democracias liberais e três iliberais; em 1990, já eram quatro as liberais e nove as iliberais; no final dos anos 1990, chegou mesmo a haver doze iliberais; e por volta de 2000, eram seis liberais e nove iliberais.

A democracia iliberal tornou-se, assim, a forma mais comum, difundida e visível de organização política na América Latina. Conforme destacamos anteriormente, ela se estendeu por 40% de todos os países-anos no período considerado. Em 2004, mais de 310 milhões de pessoas (quase 60% da população total da região) em 10 países estavam vivendo em democracias iliberais. Outros 177 milhões (em sete países) podiam usufruir das benesses da democracia liberal. Somente 20 milhões de latino-americanos, vivendo no Haiti e em Cuba, tinham de tolerar regimes não-democráticos. Não importa o critério - número de países, volume demográfico, países-anos acumulados -, a democracia iliberal emergiu como a modalidade dominante de regime político na região.

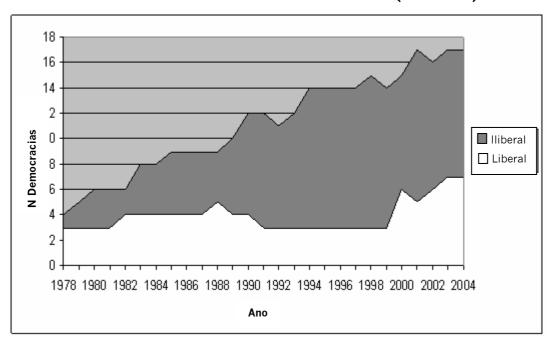


Figura 2
Democracias liberal e iliberal na América Latina (1978-2004)

# Transições: tipos, ritmos e direções

Seriam os padrões de transição política capazes de revelar caminhos discerníveis que levem de um tipo de regime a outro? Existiriam sendas claras na direção da democracia liberal?

A Tabela 3 apresenta informações a respeito de cinquenta e seis mudanças de regime entre 1978 e 2004, decompondo os dados por "origem" e "destino" e mostrando o número total de comutações de cada tipo de regime para todos os outros. Para fins de contenção, a tabela combina todas as versões de semidemocracia num só grupo, conjugando igualmente versões linha-dura e moderadas de autoritarismo numa categoria comum de "não-democracia". Das vinte saídas de regimes não-democráticos, por exemplo, doze foram no sentido da semidemocracia, seis no da democracia iliberal e dois no da democracia liberal.

Tabela 3
Transições de regime: origens e destinos, 1978-2004

| De                  | Para                 |    |
|---------------------|----------------------|----|
|                     | Regime               | N  |
| Não democracia      | Não democracia       | -  |
|                     | Semidemocracia       | 12 |
|                     | Democracia illiberal | 6  |
|                     | Democracia liberal   | 2  |
|                     | Subtotal             | 20 |
| Semidemocracia      | Não democracia       | 4  |
|                     | Semidemocracia       | •  |
|                     | Democracia illiberal | 9  |
|                     | Democracia liberal   | 1  |
|                     | Subtotal             | 14 |
| Democracia iliberal | Não democracia       | 2  |
|                     | Semidemocracia       | 3  |
|                     | Democracia illiberal | -  |
|                     | Democracia liberal   | 9  |
|                     | Subtotal             | 14 |
| Democracia liberal  | Não democracia       | 0  |
|                     | Semidemocracia       | 0  |
| _                   | Democracia illiberal | 8  |
|                     | Democracia liberal   | -  |
|                     | Subtotal             | 8  |
|                     | Total                | 56 |

Esse rol revela algumas tendências fascinantes. Como já indicado, uma delas é a de que a democracia iliberal provê a via mais comum de saída tanto para não-democracias como para semidemocracias. Somente em raros casos o poder foi cedido pelos autocratas para que democracias plenas se estabelecessem<sup>3</sup>. É

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Argentina e Chile representam casos ambíguos, pois anos decisivos de suas transições ·1983 e 1990, respectivamente ·, são classificados como "democracias iliberais" em decorrência das codificações

compreensível que preferissem deixar o poder sob a guarda de uma semidemocracia ou de uma democracia iliberal.

Como categoria, a democracia iliberal demonstra considerável tenacidade. Constitui o destino mais frequente, respondendo por nada menos do que vinte e três do total de cinquenta e seis destinos. Entre as quinze democracias iliberais em curso na década de 1990, oito ainda não mostravam sinais de esmorecimento em 2004, além de outras duas que eventualmente voltariam ao conjunto depois de desvios em outras direções4. (os casos em questão eram o Equador e o Peru, os mesmos países que haviam dado início ao ciclo todo!) A democracia iliberal não era meramente um ponto de parada nas transições rumo à democracia mais completa; era mesmo um subtipo próprio de regime político.

Ao mesmo tempo, a democracia iliberal poderia representar claramente uma passagem para a democracia liberal: de quatorze saídas, nove foram na direção da democracia liberal (nas outras cinco ocorrências, o governo iliberal recuou para a não-democracia ou para a semidemocracia). Em outras palavras, das doze transições rumo à democracia liberal, nove vieram através da democracia iliberal, somente duas emergiram da não-democracia e uma única da semidemocracia. Nesse sentido, a democracia iliberal operou como um pressuposto comum - nem necessário e nem tampouco suficiente, mas ainda assim recorrente para a obtenção da democracia liberal.

Essa relação também funcionou inversamente. A democracia liberal foi revertida em democracia iliberal em oito ocasiões, mas nunca - nem sequer uma só vez - abriu caminho para a não-democracia ou para a semidemocracia. Uma implicação faz-se óbvia: o contexto mais seguro para a sobrevivência da democracia liberal é a própria democracia liberal. Outra implicação diz respeito a linhas plausíveis de ação: líderes democráticos poderiam limitar direitos civis com relativa impunidade, mas não seria tão fácil recuar da realização de eleições livres e justas.

Por meio da aritmética básica, a Tabela 3 ainda transmite informações adicionais. Uma delas indica que mudanças de regime são eventos raros. Em meio aos 513 países anos sob análise, alterações de regime (de qualquer tipo) ocorreram apenas em 10% do tempo. Transições são menos frequentes do que constumamos pensar; e transições democráticas, como um seu subtipo, têm sido particularmente incomuns. Mudanças em direções democráticas aconteceram em menos de 8% do total de países anos, enquanto deslocamentos rumo à democracia liberal tiveram lugar em meros 2,5% do tempo. Transições de regimes acabaram em democracias liberais em apenas doze dos quarenta e oito casos de transição que partiram de outros pontos (isso é, 25% do tempo), enquanto a democracia iliberal foi o ponto de

convencionais. Uma reconsideração desses momentos como transições diretas da autocracia para a democracia liberal não afetariam seriamente o resultado geral.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Sem contar o México, que se tornou uma democracia (iliberal) eleitoral em 2000.

chegada em 55% das transições potenciais. Sendo assim, a democracia liberal tem sido uma ave rara, sem marcar o fim da maioria das mudanças de regime. Uma implicação adicional é que a democracia plena, em vez de surgir de uma vez, no mais das vezes resulta de um processo paulatino, emergindo passo a passo.

Os dados revelam ainda um ponto adicional: concepções teleológicas das "transições democráticas" correm um risco substancial de erro empírico. De acordo com a Tabela 3, 70% de todos as mudanças de regime seguiram uma direção democrática, enquanto nada menos que 30% seguiram uma direção não-democrática ou autoritária. Houve recuos susbtantivos e repetidos. Pelo menos com respeito à América Latina, não parece haver qualquer razão para assumir que todas as transições acabariam em democracia e nem que iriam nessa direção. Chegou o momento de abandonar o "paradigma da transição" (CAROTHERS, 2002), porque ele simplesmente não corresponde aos fatos.

#### Correlatos da mudança: em busca das determinantes

Sob que condições os regimes se movem na direção da democracia plena? Essa questão é abordada por meio de uma análise estatística das transições políticas, destacando, assim, um aspecto de crucial importância para a região: quais são as condições estruturais que facilitam as transições da democracia iliberal à liberal?

#### Organizando a análise

Com o propósito de operacionalizar essas preocupações, duas variáveis dependentes dicotômicas foram construídas. A primeira, **Totdem**, foi codificada com valor 1, aplicável a todas as transições na direção da democracia liberal, incluindo movimentos partindo da não-democracia e da semidemocracia e chegando à democracia eleitoral (liberal ou iliberal) e da democracia iliberal à liberal; nos outros casos, seu valor é zero. Essa variável foi designada para capturar a dinâmica geral da transição e da expansão democráticas. Seus correlatos refletem as condições que levaram os países latino-americanos a expandir o escopo da governança democrática ao longo do último quartel do século XX.

A segunda variável, **Ilibalib**, enfoca exclusivamente as transições da democracia iliberal à liberal. Foi designada para destacar as condições que levaram as democracias iliberais da região a ampliar ou aprofundar o leque de garantias fundamentais de seus cidadãos. Tomadas em conjunto, essas duas variáveis tornam possível comparar transições na direção da democracia plena, qual quer que tenha

sido o ponto de partida, com os casos mais restritos das democracias liberais e iliberais<sup>5</sup>.

As variáveis independentes incluem os fatores econômicos e políticos mais frequentemente associados à probabilidade de mudança de regime. De modo a explorar os possíveis efeitos do desenvolvimento socioeconômico, o estudo avaliou os efeitos do PIB, da proporção da força de trabalho empregada na agricultura e dos percentuais de matriculados nas escolas. A pesquisa também criou variáveis dicotômicas por subregião · América Central e Caribe e América do Sul ·, levando em conta que a pressão dos Estados Unidos e a ocorrência de guerras civis na década de 1980 podem ter exercido uma influência excepcional sobre os arranjos políticos estabelecidos ao longo de toda a convulsionada área centro-americana. Inobstante seu apelo conceitual, em toda a bateria de testes, nenhuma dessas variáveis revelou quaisquer relações significativas com a mudança de regime<sup>6</sup>.

Seguindo-se a uma extensa experimentação, modelos parcimoniosos foram desenvolvidos, com a seleção cuidadosa de um subconjunto de fatores econômicos e políticos. De início, pressupôs-se que todos os regimes eram favorecidos pela estabilidade e pela prosperidade econômica. Uma das funções primordiais do Estado moderno é proteger seus cidadãos de flutuações financeiras globais através da adoção de prudentes políticas fiscais; quando os regimes são incapazes de controlar a inflação ou encorajar o crescimento econômico, é de se esperar que se debilite sua legitimidade para governar. Tendo isso em mente, a análise avaliou alterações no Produto Interno Bruto (PIBcresc), no PIB per capita (PIBcap) e nas taxas de inflação (Inflação, baseada no deflator inflacionário defasado), no intuito de verificar se esses indicadores econômicos poderiam ajudar a prever mudanças de regime.

Além disso, foi explorado o impacto da revolta social - medida em termos de greves gerais (Greves), revoltas, levantes ou distúrbios (Distúrbios) e manifestações contra o governo (Manifestações). Por um lado, eventos como esses poderiam refletir (ou reforçar) demandas por democracia plena e levar à realização de eleições ou à liberalização do regime. Mas, por outro lado, poderiam também representar sérias ameaças à ordem socioeconômica e encorajar os governantes a reprimir em seus cidadãos ainda mais; ou ainda, poderiam abrir caminho para que atores políticos não-democráticos tomassem as rédeas do governo. Seja como for,

<sup>6</sup> Não foram incluídas outras variáveis por terem sido incompletas as observações, em especial aquelas relativas à taxa de desemprego, à massa salarial do setor público e ao percentual orçamentário destinado a gastos militares.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Uma versão anterior deste artigo também testou as transições de outros tipos: partindo da democracia em outras direções, chegando à democracia liberal de qualquer outro ponto de partida, chegando à democracia iliberal de qualquer outro ponto de partida e transições da democracia liberal à iliberal (SMITH & ZIEGLER, 2006).

greves e manifestações parecem servir no mais das vezes para fomentar instabilidade e transformação.

No âmbito da política, geralmente se argumenta que a probabilidade de ocorrência de uma transição democrática depende da existência, da natureza e do alcance de experiências democráticas anteriores. A hipótese de fundo sugere que uma experiência anterior com a democracia reduz a incerteza a respeito do novo regime, refreando, assim, as inquietações de elites enfadadas e precavidas. O estudo explorou essa ideia, recorrendo a uma variável que medisse o número simples de experiências prévias com a democracia (**Prévias**). No mesmo sentido, testou se as democracias são mais ou menos propensas a passar por uma transição quanto maior o período em que estejam no poder, baseando-se na duração da democracia eleitoral (**DurDem**) como uma medida empírica.

A pesquisa procurou também avaliar se os ciclos eleitorais - eleições presidenciais (**Eleição**), nesse caso - aumentam a probabilidade de que se produzam mudanças na expansão dos direitos civis. Com a exceção dos regimes mais repressivos, as eleições presidenciais podem oferecer em todos os regimes pontos focais para a mudança política. Candidatos de oposição que defendem o combate à corrupção e uma maior participação dos cidadãos têm incentivos especialmente fortes para cumprir essas promessas (o Anexo 3 apresenta as definições operacionais para todas as variáveis independentes).

Conforme mostra a Tabela 3, a mudança de regime constitui um evento raro. Como são dicotômicas as variáveis dependentes, são as estimativas logit que representam as técnicas mais apropriadas. Dado o reduzido número de anos de transição, erros-padrão logit relativos às variáveis dependentes acabariam sendo distorcidos. Para corrigir esse desvio, os correlatos foram analisados por meio de um Logit de Eventos Raros, doravante referido como Relogit (TOMZ et al, 1999; KING & ZENG, 2001). As correções do Relogit são particularmente importantes quando quer que o tamanho da amostragem for de 500 ou menos e que a observação do evento (codificado como 1) não ocorrer mais do que 5% do tempo, sendo que ambas as ressalvas se aplicam no caso desta análise.

### Modelando a mudança de regime

Os resultados básicos figuram na Tabela 4. Enfoquemos aqui a direção das associações (positiva ou negativa) e sua significância estatística, medidas por meio de erros-padrão e valores p (a magnitude dos coeficientes Relogit não produzem uma interpretação significativa). Resultados da "first difference" (ver nota 7) são apresentados para mostrar como o movimento de uma variável altera a probabilidade das transições.

Uma avaliação superficial revela que as variáveis independentes têm uma força explicativa limitada. Nenhum dos modelos gera previsões suficientemente precisas de transição de regimes<sup>7</sup>. Isso não é inteiramente surpreendente; transições com frequência ocorrem de modo inesperado ou sequer chegam a ocorrer quando acreditamos que deveriam. Mesmo assim, a análises encontrou alguns valores significativos nos modelos e os sinais dos coeficientes foram em sua maioria consistentes com as expectativas.

Tabela 4
Correlatos da democratização: resultados Relogit

|                           | Variáveis Dependentes                                    |   |  |
|---------------------------|--|---|--|
| Variáveis Independentes   | Transição rumo à democracia<br>liberal ( <i>Totdem</i> ) | Transições de iliberal a<br>liberal ( <i>llibalib</i> ) |  |
| Variáveis socioeconômicas |  |   |  |
| GDPcresc                  | .0238 (.0342)  | .0100 (.0499)   |  |
| GDP/capita                | .0001 (.0001)  | .0002 (.0002)   |  |
| Inflação                  | .0002 (.0001)***   | .0016 (.0004)*  |  |
| Greves                    | 0726 (.2705)   | .2326 (.4097)   |  |
| Manifestações             | 0121 (.0951)   | .0216 (.1359)   |  |
| Distúrbios                | .0033 (.2420)  | .1486 (.4642)   |  |
| Variáveis políticas       |  |   |  |
| Prévias                   | .1856 (.1729)  | 0240 (.2869)  |  |
| DurDem                    | 0799 (.0366)**   | 0065 (.0214)  |  |
| Eleição                   | 1.5392 (.4875)*  | 1.1841 (.7417)  |  |
| N                         | 513  | 513   |  |

<sup>\*</sup> Significativo no nível .01.

Erro-padrão entre parênteses.

O modelo **Totdem** mostra que a inflação, a duração prévia da experiência democrática e os anos de ocorrência de eleições presidenciais são prognósticos significativos dos movimentos rumo à democracia. Transições de iliberal a liberal democracia estão claramente relacionadas à inflação e, em menor escala, aos anos

<sup>\*\*</sup> Significativo no nível .05.

<sup>\*\*\*</sup> Significativo no nível .10.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> O programa Relogit não oferece um teste de "goodness of fit" similar ao R2 para o OLS. É possível calcular valores "pseudo-R2", como no Logit, mas isso não é recomendável (recomendação pessoal de Gary King). O modo mais aproximado de calcular o grau de ajuste no Relogit é testar seu valor preditivo a partir do número de transições corretamente previstas. Na regressão logística para eventos raros, "first difference" é uma medida de risco atribuível (KING & ZENG, 2001).

de eleição presidencial (com um coeficiente positivo, mas não necessariamente significativo).

Tabela 5
Prognósticos significativos de transições: resultados da diferença primeira

| Variáveis independentes<br>(valor de saída, valor da<br>diferença primeira) | Transições rumo a democracia<br>mais plena (Totdem) | Transições de iliberal a<br>liberal (llibalib) |
|---|---|--|
| Inflação (valor mediano=16,<br>Argentina em 1984 = 382)                     | .03 (0% to .07%)*                                   | 1% (.02% to 3%)                                |
| DurDem (valor mediano = 19,<br>Costa Rica = 52)                             | -1% (-3% to1%)                                      |  |
| Eleição (sem eleição<br>presidencial = 0, com eleição<br>presidencial = 1)  | 15% (2% to 27%)                                     |  |

<sup>\* 90%</sup> de intervalo de segurança; todos os outros em 95%.

Para estimar a força relativa das associações, a Tabela 5 analisa a medida "first difference" para as variáveis socioeconômicas e políticas que revelaram relações estatisticamente significativas com **Totdem** e **Ilibalib**. Segundo essa Tabela, os valores identificam, para uma dada mudança em uma das variáveis independentes, quão mais ou menos provável se torna uma transição, todo o resto se mantendo constante no nível mediano. Indicadores econômicos, exceto a inflação, tiveram um baixo desempenho nos modelos. Os indicadores de revolta social tampouco foram significativos, mas suas constantes relações com as variáveis dependentes merecem um exame mais detido. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

A expectativa do senso comum seria que a capacidade de qualquer sistema de promover o bem-estar econômico de seus cidadãos deveria estar associada à sua capacidade de manter-se no poder. No geral, essa relação tem sido demonstrada como verdadeira, apesar de a atual onda de democratização guardar diferenças em relação a períodos anteriores de transição (REMMER, 1990; GASIOROWSKI, 1995; SMITH, 2005). Uma análise correlata mostrou que a relação entre o crescimento do PIB e as transições que abandonam a democracia é negativa em um nível estatisticamente significativo: quanto maior o aumento do PIB, menor a incidência de um colapso democrático (SMITH & ZIEGLER, 2006). Também como mostra a Tabela 4, o crescimento econômico está positivamente associado às transições rumo à democracia mais plena (**Totdem**) e à expansão dos direitos civis na democracia (**Ilibalib**), mas essas relações não são estatisticamente significativas. De forma similar, os níveis de desenvolvimento, representados pelo PIB per capita, não guardam qualquer relação observável com nenhuma das duas variáveis de transição. Nem só de pão vivem ou morrem as democracias.

Assim como para os baixos níveis de crescimento econômico, também se imagina que altas taxas de inflação tenham efeitos desestabilizadores (GASIOROWSKI, 1995; KAUFMAN, 1979; EPSTEIN, 1984). Hiperinflação é a quintessência do choque econômico de curto prazo. É devastadora para os cidadãos, que veem o valor de suas economias despencar e nada além do que um horizonte de incertezas. Ela exacerba a pobreza e a desigualdade, destrói a poupança, desencoraja o investimento e promove a fuga desenfreada de capitais. É particularmente impiedosa com os trabalhadores pobres e com os setores assalariados da classe média, que, compreensivelmente, começam a se questionar sobre a capacidade dos regimes no poder para controlar a economia e protegê-los de flutuações repentinas.

A inflação é um flagelo que assola todos os líderes, comprometendo qualquer que seja o regime que esteja no poder. Cidadãos ultrajados são mais propensos a procurar fazer valer suas demandas econômicas através de protestos de massa, transferindo seu apoio aos partidos de oposição ou clamando por liderança firme e efetiva. Os dirigentes podem reagir de diversas maneiras. Em contextos não-democráticos ou semidemocráticos, podem tentar debelar a insatisfação através de uma modesta alocação de bolsões excepcionais para a expressão do descontentamento e das ansiedades; por outro lado, podem recorrer à repressão, elevando o custo do dissenso em nome da preservação do regime. Sob a democracia iliberal, podem ter de encarar a inquietante mas inevitável perspectiva de convocar eleições livres e justas. Assim, onde quer que o apoio de um regime dependa da garantia de estabilidade econômica, a inflação alta tem boas chances de estimular a transição.

A relação entre inflação e transição - significativa, apesar de fraca, no modelo **Totdem** - torna-se explícita na análise **Ilibalib**: quanto mais alta a taxa de inflação, maior a probabilidade de uma expansão dos direitos civis. Mas o vínculo entre espirais inflacionárias e transições da democracia iliberal à liberal é enganosamente modesto quando a taxa de inflação é moderada. A passagem da taxa mediana de inflação a uma taxa alta aumenta a probabilidade de uma transição **Ilibalib** em apenas 1%. Com a hiperinflação, a história é diferente; em meio aos valores mais altos do deflator inflacionário, a probabilidade estatística da transição varia de 10 a 82%! Mesmo que esse resultado seja baseado em um reduzido número de observações, não deixa de ter significância interpretativa persuasiva8.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> O valor superior usado na análise da medida "first difference", 382, é o valor deflator inflacionário correspondente à Argentina de 1984. É alto, mas nem chega perto dos valores mais altos da amostra: 12.339 (Bolívia 1985) e 13.611 (Nicarágua 1988). Os valores da medida "first difference" são maiores até mesmo entre valores mais altos na escala média, tais como os da Argentina em 1989 (valor deflator inflacionário de 3.057), mas a faixa de predição é consideravelmente grande em meio a esses valores extremos.

Três variáveis de revolta social foram testadas: greves gerais, manifestações contra o governo e distúrbios. Como dito anteriormente, a associação dessas variáveis com as transições democráticas pode se dar teoricamente em qualquer direção. Os governos podem expandir as liberdades civis para apaziguar os descontentes ou podem também restringi-las e suspender o processo democrático para restaurar a estabilidade interna. Os efeitos opostos das variáveis referentes às greves gerais e às manifestações contra o governo exigem atenção. É possível que dirigente não democráticos vejam essas formas de protesto como ameaças à segurança pública e respondam por meio de uma maior repressão à liberdade. Essas variáveis independentes de revolta social apresentaram, assim, uma relação negativa, apesar de insignificante, com a transição Totdem no modelo. Em contextos democráticos, por outro lado, greves gerais e manifestações contra o governo (especialmente as mais ordeiras) parecem dar a impressão aos líderes democraticamente eleitos de democracias iliberais de que a repressão seria inefetiva ou contraproducente. Assim, manifestações contra o governo e greves gerais guardam uma relação positiva com as transições da democracia iliberal à liberal (Ilibalib). O protesto social mais desestabilizador de todos, as revoltas, levantes ou distúrbios, têm uma relação positiva com ambas as variáveis dependentes. Esses resultados sugerem, porém, que se empreguem com cautela variáveis agregadas de "distúrbio social" para a análise da mudança política.

Como mostra a Tabela 5, a variação de duração **DurDem** apresenta um coeficiente significativo e negativo no modelo **Totdem** (esse argumento pode parecer à primeira vista tautológico, mas não em vista do número e da frequência das transições observadas). Uma mudança na variável da subsistência da democracia eleitoral (Durdem) do valor mediano de 19 anos para o valor de 52 anos (da Costa Rica de 2004) reduziria a probabilidade de uma transição para uma democracia mais plena em 1%. Uma constatação como essa oferece certa evidência à ideia de "consolidação" do regime; quanto mais durar um regime, seja ele democrático ou autoritário, menor é sua propensão à transição. Estudos anteriores comprovaram não haver relação verificável entre a duração da democracia e a propensão à transição (PRZEWORSKI et al, 1996). Ainda que os resultados dificilmente sejam conclusivos, sugerem que a inércia ou o "momento" do regime podem fazer da mudança algo menos provável. Por outro lado, os resultados não produziram qualquer evidência que confirmasse a ideia de que uma experiência prévia (**Prévias**) aumenta a probabilidade de uma democracia mais plena.

Os resultados da variável da eleição presidencial são robustos para transições rumo à democracia mais plena. Sua relação com Totdem é positiva e estatisticamente significativa no nível .01. Como argumentou-se anteriormente, campanhas presidenciais podem levar a avanços subsequentes nos graus de prática democrática. Casos marcantes de eleições cruciais coincidiram com o colapso de

regimes autoritários no Equador em 1979, no Uruguai em 1985 e no Chile em 1989. Outras eleições decisivas ocorreram na Argentina em 1989 e 2003, no Brazil em 1989, na Guatemala em 1995, em Honduras em 1981, no México em 2000 e na Nicarágua em 1990.

A força das relações entre o ano de eleição presidencial e as variáveis da transição emerge com considerável clareza. Se todos os outros fatores mantiverem-se constantes, os Estados têm uma propensão 15% maior a passar por uma transição rumo à democracia (não necessariamente conducente à democracia liberal, mas ao menos melhorando sua posição na escala) em um ano em que há eleição presidencial do que em um ano fora do ciclo eleitoral. Esse é o resultado mais forte entre todos os do modelo **Totdem**. Essa relação é positiva (e virtualmente significativa) também para as transições **Ilibalib**, com um aumento previsto de 3% nas chances de uma transformação na direção da democracia liberal.

Foi argumentado aqui que altas taxas de inflação favorecem transições da democracia iliberal à liberal. Podemos inferir que altos níveis de inflação exercem pressão sobre as democracias iliberais, com frequência provocando formas ordeiras de protesto tais como greves gerais, e que a reação a tais demandas populares frequentemente consiste em um relaxamento dos controles impostos pelo Estado, o que, por definição, representa uma expansão dos direitos civis. Essa, por sua vez, pode ajudar a explicar a coincidência entre os ciclos eleitorais e as passagens de democracias iliberais a liberais. A maior parte dessas transições ocorreu próxima ao período de eleições nacionais: Argentina em 1983-4 e 2000, Equador em 1988, República Dominicana em 1982 e 2000, Chile em 1989-90 e Panamá em 1999-200010. Além desses casos, há o do México, onde Vicente Fox não precisou de mais do que um ano para levar o país à democracia liberal. Um traço marcante de todas essas eleições é que levaram à vitória a oposição política: vêm à mente não apenas Alfonsín, Aylwin e Fox, mas também Fernando de la Rúa, Rodrigo Borja, Leonel Fernández Reyna e mesmo Mireya Moscoso. Baseando-se em plataformas que desafiavam os regimes (iliberais) no poder, os candidatos oposicionistas foram obrigados e cumprir suas promessas de campanha e estender as garantias de liberdade de expressão, de imprensa, de assembleia - e promover a imparcialidade do estado de direito. Ademais, esse tipo de reforma política acarreta mais do que meros ônus de curto prazo: é muito mais fácil suspender limitações ao dissenso do

neste estudo

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Em alguns casos, a transição ocorreru no ano seguinte à eleição presidencial. Uma versão defasada da variável da eleição presidencial produz relações estatisticamente significativas tanto com **Totdem** como com **Ilibalib**, enfatizando assim a importância do fenômeno eleitoral. Ela tem, porém, a desvantagem de reduzir a significância da variável da inflação, que é essencial para a interpretação mais ampla oferecida

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Argentina e Chile foram casos especiais, porque seus períodos de "democracia iliberal" em 1983 e 1989 foram antes períodos de transição política que se estenderam por cerca de um ano do que propriamente regimes iliberais estabelecidos (ver nota 3).

que os impor (no longo prazo, o debate público e a transparência podem dificultar a reeleição do detentor do cargo e de seu partido, mas isso corresponde a outro tema). Um aspecto, porém, parece surpreendemente claro: eleições e liderança são capazes de realizar mudanças de peso na vida política dos cidadãos. Em poucas palavras, eleições livres e justas são o calcanhar de Aquiles das democracias iliberais.

#### Conclusões

Ao longo da "terceira onda", a mudança política na América Latina se deu em meio a um cenário marcado por um traço distintivo: tratava-se de uma era de democracia iliberal. Em quase todos os lugares, a combinação de eleições livres e justas com uma repressão parcial mas sistemática dos direitos civis tornou-se uma marca predominante e decisiva. De acordo com uma ampla série de indicadores número de países, massa populacional, percentual de países-anos -, a democracia iliberal reinou incontrastável. É certo que a democracia liberal ganhou terreno nos anos recentes, mas não há razão inegável para acreditar que será capaz de ocupar o lugar da democracia iliberal num futuro próximo.

Mudanças de regime são momento de máxima incerteza. Os dados deste artigo mostram que pressuposições teleológicas a respeito da direção "democrática" das mudanças de regime são completamente infundadas. Pelo menos desde o final dos anos 1970, a maioria das transições de regime conduziu a algo distinto da democracia liberal. O destino mais comum foi a democracia iliberal. Ao mesmo tempo em que esta ajudou a abrir o caminho para a democracia liberal, um bom número de retrocessos também ocorreu. Mesmo após longos períodos no poder, conforme revelam os dados quantitativos, a democracia liberal frequentemente sucumbiu diante da democracia iliberal.

O que é capaz de trazer a democracia liberal à tona? Essa análise revelou que as correlações entre transições rumo à democracia liberal e um leque de variáveis independentes - das variações do PIB às manifestações contra o governo - não satisfazem requisitos mínimos de significância estatística. Esses não-resultados são, porém, muito significativos, uma vez que nos permitem excluir - e descartar - uma série ampla de hipóteses aparentemente plausíveis. Este artigo serviu, portanto, para limpar o terreno.

Comprovou-se que a determinante estrutural de maior destaque na transição da democracia iliberal à liberal foram as altas taxas de inflação. A interpretação deste artigo indica que, sob a democracia iliberal, os cidadãos estão dispostos a aceitar limitações ao dissenso em troca da promessa de segurança econômica. Mas em decorrência de sua natureza, as espirais inflacionárias rompem esse tácito acordo semi-autoritário. Os protestos se multiplicam e a pressão aumenta.

Distúrbios sociais assombram a mente de todos os dirigentes. Políticos de todos os matizes prefeririam evitar manisfestações contra o governo e greves políticas; elas representam manifestações inegáveis de fracasso do regime e podem acarretar enormes consequências econômicas. A análise aqui proposta demonstra que esse comportamento social pode ter um considerável impacto político. Sob um governo autoritário, qualquer tipo de democratização se torna menos provável ao se realizarem greves gerais e manifestações contra o governo. Entretanto, quando eleições livres e justas são realizadas, a expansão dos direitos civis é mais provável quando os cidadãos a expressam suas demandas econômicas e políticas. A constatação desses efeitos diferenciados da mobilização popular neste artigo representa uma contribuição significativa para a literatura acadêmica que trata de transições democráticas.

Em democracias iliberais, os cidadãos podem votar em lideranças e partidos da oposição. E, uma vez no poder, os dirigentes recém-eleitos podem suspender as limitações às garantias fundamentais. Essa combinação de ativismo de base com oportunidade eleitoral e substituição de elites políticas abre o caminho que leva à democracia liberal. Nesse cenário, a conquista da democracia plena depende de três fatores: a força da sociedade civil, a disponibilidade dos canais de expressão e a predisposição da liderança política, especialmente no nível presidencial.

Desenvolvimentos nesse sentido desnudam as contradições internas de regimes iliberais: a tensão inerente entre a liberdade das eleições e as restrições à expressão. Esse paradoxo define o fulcro da política contemporânea na América Latina. Como tão frequentemente ocorre, uma tal inconsistência lógica não exige necessariamente uma solução efetiva. Ela representa a pedra-de-toque do processo de transição democrática e poderá mesmo persistir nesse papel no futuro.

#### Referências Bibliográficas

BANCO MUNDIAL. World Development Indicators Database 2004. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <a href="http://devdata.worldbank.org/dataonline">http://devdata.worldbank.org/dataonline</a>, 2004.

BANKS, A. *Cross-National Time-Series Data Archive.* Databanks International. Disponível em: <www.databanks.sitehosting.net/Default.htm>, 2006.

CAROTHERS, T. "The End of the Transition Paradigm". *Journal of Democracy*, v.13, n° 1, 2006.

CINGRANELLE, D. L. e RICHARDS, D. L. "Measuring the Level, Pattern, and Sequence of Government Respect for Human Rights". *International Studies Quarterly*, v.43, n° 2, 1999.

COLLIER, D. e LEVITSKY, S. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics*, v.49, n° 3, 1997.

DAHL, R. A. *Polyarchy*: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DIAMOND, L. *Developing Democracy:* Toward Consolidation. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.

DIAMOND, L. e MORLINO, L. (orgs.). Assessing the Quality of Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

EPSTEIN, E. "Legitimacy, Institutionalization, and Opposition in Exclusionary Bureaucratic Authoritarian Regimes". *Comparative Politics*, n° 17, 1984.

GASIOROWSKI, M. J. "Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis". *American Political Science Review*, v.89, n° 4, 1995.

HAGOPIAN, F. e MAINWARING, S. (orgs.). *The Third Wave of Democratization in Latin America:* Advances and Setbacks. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KAUFMAN, R. Industrial Change and Authoritarian Rule in Latin America: A Concrete Review of the Bureaucratic Authoritarian Model. In: COLLIER, D. (org.). *New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1979.

KING, G. e ZENG, L. "Logistic Regression in Rare Events Data". *Political Analysis*, v. 9, n° 2, 2001.

LUSTIG, N. (org.). *Coping with Austerity:* Poverty and Inequality in Latin America. Washington DC: Brookings Institution, 1995.

MAINWARING, S. e PÉREZ-LIÑÁN, A. Latin American Democratization Since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. In: HAGOPIAN, F. e MAINWARING, S. (orgs.). *The Third Wave of Democratization in Latin America:* Advances and Setbacks. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MAINWARING, S. e SCULLY, T. R. (orgs.). *Building Democratic Institutions*: Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995.

O'DONNELL, G. "Delegative Democracy". Journal of Democracy, v. 5, nº 1 Jan., 1994.

O'DONNELL, G.; CULLELL, J. V. e IAZZATTA, O. M. (orgs.). *The Quality of Democracy*: Theory and Applications. Notre Dame: Notre Dame University Press, 2004.

PRZEWORSKI, A. *Democracy and Development:* Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M.; CHEIBUB, J. e LIMONGI, F. "What Makes Democracies Endure?". *Journal of Democracy*, v. 7, n° 1, 1996.

REMMER, K. Debt or Democracy? The Political Impact of the Debt Crisis in Latin America. In: FELIX, D. (org.). *Debt and Transfiguration?* Prospects for Latin America's Economic Revival. Armonk, NY: Sharp, 1990.

SCHEDLER, A. "Elections without Democracy: The Menu of Manipulation". *Journal of Democracy*, v.13, n° 1, 2002.

\_\_\_\_ (org.). *Electoral Authoritarianism:* The Dynamics of Unfree Competition. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.

SMITH, P. H. "Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000". *Política y Gobierno*, v.11, n° 2, 2004.

\_\_\_\_\_. *Democracy in Latin America:* Political Change in Comparative Perspective. New York: Oxford University Press, 2005.

SMITH, P. H. E ZIEGLER, M. *Illiberal and Liberal Democracy in Latin America*. Trabalho apresentado ao 26o. Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos, San Juan, Porto Rico, março de 2006.

TOMZ, M.; Gary K. e Langche Z. "ReLogit: Rare Events Logistic Regression". *Stata Version*, v.1, n° 1. 29 de outubro, 1999.

U.S. STATE DEPARTMENT. Country Reports on Human Rights Practices. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

ZAKARIA, F. "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs*, v.76, n° 6 nov./dez, 1997.

# Anexo 1 Classificação e medição

O propósito deste artigo é aplicar a ideia de "democracia iliberal" de Fareed Zakaria às realidades políticas da América Latina contemporânea e ver o que podemos aprender com esse experimento. Em busca desse objetivo, o estudo oferece meios para aperfeiçoar os próprios método que Zakaria empregou para a medição empírica<sup>11</sup>. Procura "desempacotar" o conceito de democracia e explorar a interação entre suas partes constitutivas. Tomando de empréstimo uma frase de Przeworski et al, a associação entre essas facetas da democracia "deve estar aberta à investigação e não fechada por uma definição" (PRZEWORSKI et al, 2000, p.33-34). Por isso, escalas compostas dos graus de democracia, tais como POLITY IV, não tiveram utilidade em nosso empreendimento.

#### Democracia eleitoral

Esta análise parte de uma definição rigorosamente minimalista de democracia eleitoral. Eleições são consideradas "democráticas" se forem livres e justas: se o sufrágio adulto for mais ou menos universal, se for permitido a todos os candidatos sérios concorrer, se qualquer dos candidatos tiver chance de vencer, se os votos forem apurados corretamente, se a vitória for concedida ao candidato com o maior número de votos (de acordo com regras transparentes para a decisão do pleito) e se o candidato vencedor obtiver autoridade efetiva em decorrência de sua vitória.

Cada um dos anos, de 1978 a 2004, para cada um dos dezenove países latino-americanos, foi codificado segundo esses critérios. A categorização baseou-se em juízos qualitativos derivados de observação direta, fontes secundárias, relatórios de imprensa e consultas aprofundadas junto a colegas acadêmicos. Foram igualmente avaliados dados quantitativos referentes ao registro de eleitores, comparecimento às urnas e margens de diferença relativas à votação do candidato vitorioso. Foram encontrados inúmeros casos de eleições formais (com frequência consideradas "democráticas") que satisfizeram alguns critérios, mas não todos. Assim, as eleições foram consideradas semidemocráticas em casos nos quais:

- apenas um candidato tinha chances reais de vitória como no México (1988-99), no Peru (1993-2000) e na Venezuela (1999-2004);
- obstáculos foram interpostos a algumas candidaturas como no Brasil (1985-89) e na Argentina (2002);

<sup>11</sup> Zakaria considera todos os países com pontuações Freedom House conjugadas entre 5 e 10 como países "em democratização" e todos os casos nos quais a pontuação para "direitos políticos" é maior do que a de "direitos civis" como "democracias iliberais". Isso significa que um país com 4 pontos em

que a de "direitos civis" como "democracias iliberais". Isso significa que um país com 4 pontos em direitos políticos e 5 em direitos civis seria classificado como uma democracia iliberal. Este artigo, porém, insiste que um país deve realizar eleições genuinamente livres e justas para que possa ser considerado uma democracia, liberal ou iliberal.

- as forças armadas detinham o poder real como em El Salvador (1984-93), Guatemala (1986-95) e Honduras (1981-96);
- uma força estrangeira exercia influência indevida como no Panamá (1990-93).

Essas subcategorias diferenciam-se analiticamente umas das outras. Em princípio, mereceriam codificações específicas; mas, na prática, tendem a sobreporse. Apesar de sua ocorrência não ter sido relativamente tão frequente, todas foram agrupadas sob uma rubrica única de semidemocracia.

O início de períodos "democráticos" ou "semidemocráticos" foi codificado de acordo com o ano da realização do primeiro pleito presidencial. A não-democracia permaneceu como uma categoria residual, exceto para o anos correspondentes a golpes militares, que foram codificados categoricamente como não-democráticos. Também os anos correspondentes à ocupação por forças estrangeiras (p.ex., Haiti 2004) foram codificados como não-democráticos.

#### **Direitos civis**

A segunda tarefa consistiu em obter um indicador aplicável aos direitos dos cidadãos. Depois de várias tentativas e erros, foi construída uma variável composta. O primeiro passo foi consultar os relatórios anuais da Freedom House (FH) sobre "direitos civis", que verificam a presença de "direitos para desenvolver visões, instituições e autonomia pessoal independentes em relação àquelas promovidas pelo estado". A lista de critérios da FH inclui itens tais como:

- liberdade de expressão e crença, incluindo liberdade de imprensa;
- direito de assembleia, associação e organização;
- imparcialidade da justica e proteção dos direitos humanos;
- autonomia pessoal e direitos econômicos, incluindo a livre escolha do local de residência e da ocupação.

Esse rol cobre um espectro extremamente amplo e inclui alguns fenômenos (tais como emprego ilegítimo da força militar ou servidão econômica) que não necessariamente refletem os desígnios, intenções ou capacidades das autoridades estatais.

Através da avaliação de especialistas, os países recebem pontuações que vão de 1 (maior amplitude de direitos) a 7 (direitos virtualmente inexistentes). As pontuações da FH representam, assim, juízos momentâneos feitos por observadores bem-informados e de boa fé. O próprio Zakaria apoiou-se nas medições da FH em seu artigo original.

Como observam estudiosos do tema, os indicadores da Freedom House para "direitos civis" tendem a apresentar intensas correlações com medições distintas da FH relativas aos "direitos políticos". No interior de nosso quadro de países-anos latino-americanos, por exemplo, o coeficiente de correlação r de Pearson para as escalas de sete pontos alcança +.821. Não chega a ser surpreendente que essa relação seja positiva. De fato, esse aspecto opera em nosso favor, porque a noção de "democracia iliberal" remete a limitações impostas não apenas aos direitos civis, mas também aos "direitos políticos" - livre participação no processo político,

expressão irrestrita de opiniões políticas, direito de participar de agremiações políticas, etc12.

Dada a amplitude da definição da FH, as pontuações foram reduzidas a três categorias:

- pontuações de 1 a 2 indicam direitos civis "amplos", correspondentes a unidades políticas liberais;
- de 3 a 4 refletem direitos civis "moderados", típicos de sistemas iliberais;
- de 5 a 7 revelam direitos "mínimos" ou inexistentes, caracterizando regimes repressivos<sup>13</sup>.

Contrariamente ao seu uso convencional, decidimos deliberadamente mover nossa medição de um nível mais alto para um mais baixo. Isso foi feito por razões tanto técnicas como conceituais. De saída, a noção de direitos civis foi construída como uma variável ordinal-nominal com três pontos.

O segundo passo foi verificar a validade da variável baseada nos indicadores da FH em relação ao banco de dados Cingranelli-Richards (CIRI) recentemente estabelecido e que abrange unidades políticas de todo o mundo de 1980 até o presente. Esse exercício enfocou duas medidas compostas: o índice CIRI de "integridade física" (de 0 a 8, do pior ao melhor), baseado em medições quantitativas de aprisionamento político, tortura, desaparecimentos e execuções extrajudiciais; e um índice de "direitos empoderadores" (de 0 a 10, do pior ao melhor), baseado em medições quantitativas da liberdade de movimento e expressão, direitos trabalhistas, participação política e liberdade religiosa (CINGRANELLI & RICHARDS, 1999). A preocupação aqui era bastante clara: em que medida são comparáveis as medições de direitos civis da Freedom House e as dos indicadores CIRI?

Eles mostraram ser bastante próximos. A correlação entre a escala FH de 7 pontos de direitos civis e a escala CIRI de 8 pontos de integridade física chega a +.554 (com uma escala invertida); a correlação com os direitos empoderadores é de +.588. É interessante que ambas as correlações sejam mais altas que a associação entre as duas medições CIRI, que alcançam, para os casos tratados neste artigo, uma marca de +.343. A variável FH de direitos civis ocupa um espectro médio entre as duas escalas CIRI e, portanto, representa uma base válida para oferecer um indicador omnibus de tudo aquilo que neste artigo chamamos de direitos civis

Como um teste adicional, os dados CIRI foram reduzidos a uma escala de três pontos e os resultados cruzados com o indicador FH de três pontos. As Tabelas 6 e 7 expõem os resultados.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> A medição de direitos políticos da FH, porém, não foi diretamente utilizada, pois engloba o processo eleitoral, que foi pontuado de acordo com uma escala própria, definida e explicada ao longo deste artigo.
<sup>13</sup> Na verdade, esses são intervalos equivalentes, pois a pontuação 7 pontos da FH foi registrada em apenas 3 países-anos em meio aos 513 avaliados aqui (todos referentes ao Haiti sob Cédras).

Tabela 6
Direitos civis FH e Índice de integridade física CIRI (N = 456)

|                | Pontuação CIRI |             |            |
|----------------|----------------|-------------|------------|
| Pontuação FH   | Baixa (0-2)    | Média (3-5) | Alta (6-8) |
| Mínima (5-7)   | 33             | 38          | 2          |
| Moderada (3-4) | 77             | 145         | 54         |
| Ampla (1-2)    | 2              | 38          | 67         |

Tabela 7
Direitos civis FH e Índice de direitos empoderadores CIRI (N = 455)

|                | Pontuação CIRI |             |             |
|----------------|----------------|-------------|-------------|
| Pontuação FH   | Baixa (0-3)    | Média (4-7) | Alta (8-10) |
| Mínima (5-7)   | 13             | 52          | 7           |
| Moderada (3-4) | 5              | 79          | 194         |
| Ampla (1-2)    | 0              | 13          | 92          |

A correspondência é bastante próxima. Os coeficientes gamma das duas tabelas são quase idênticos: +.689 para a integridade física e +.685 para o empoderamento pessoal. De igual importância é o fato de que muito poucas observações (4 para a integridade física e 7 para o empoderamento pessoal) encontram-se em células opostas (ampla-baixa e mínima-alta). Essas discrepâncias foram exploradas cuidadosamente e, no caso dos países-anos selecionados, ajustes adequados foram feitos nas pontuações relativas aos direitos civis<sup>14</sup>.

Como terceiro e último passo, a noção de direitos civis foi amparada com evidência qualitativa oriunda de duas fontes adicionais: a publicação anual do Comitê para a Proteção dos Jornalistas, Attacks on the Press, e os relatórios por país do Departamento de Estado dos Estados Unidos sobre as práticas de direitos humanos. Cabe destacar que os relatórios anuais da FH contêm também um sumário descritivo dos eventos e tendências que poderiam precipitar uma mudança de uma categoria de direitos civis para outra: libertação de prisioneiros políticos, suspensão de leis de censura, legalização de sindicatos, cassação de juízes corruptos, permissão de manisfestações, e por aí afora. Essa documentação provou ser essencial tanto para confirmar a validade da escala de direitos civis quanto para

FH para direitos civis, representam um mecanismo apropriado de medição dos direitos civis.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Tais discrepâncias tendem a resultar em uma variação acentuada entre as medições CIRI. Na Tabela 6, por exemplo, Paraguai 1988 recebeu uma pontuação positiva para a integridade física dada a frequência relativamente baixa de tortura e desaparecimentos, sendo a razão para a inconsistência diante da pontuação FH - juntamente com uma pontuação baixa no empoderamento. Na Tabela 7, Peru 1991 pontuou bem no índice de empoderamento, mas muito mal na integridade física, dada a violência da campanha empreendida pelo Estado contra o Sendero Luminoso. Em nossa avaliação, esses resultados marginais oferecem prova adicional de que uma medição composta, baseada nas pontuações

lançar luz empírica sobre o sentido prático da democracia iliberal (SMITH, 2005, cap. 10).

Com a confiança reforçada por esses testes, a análise foi conduzida adiante. Contudo, um inconveniente inevitável persistiu, pois os procedimentos de codificação nem sempre alcançam uma sincronização perfeita: avaliações da democracia eleitoral são baseadas em observações qualitativas de eventos periódicos ocorridos em curtos períodos de tempo, enquanto as avaliações dos direitos civis baseiam-se em relatos anuais de processos cumulativos que se estendem ao longo de anos. Mudanças nas pontuações eleitorais podem ser claramente remetidas a ocorrências específicas (p.ex., eleições); mudanças relativas aos direitos civis, por outro lado, acontecerão em decorrência de alterações graduais nas condições objetivas do ambiente político (p.ex., tolerância das forças de oposição). Essa disjunção pode causar "soluços" aparentes e inconsistências na codificação. Ainda assim, são bem pouco frequentes e não chegam a distorcer os resultados gerais.

Anexo 2
Regime político por país, 1978-2004

| Argentina |                           |  |
|-----------|---------------------------|--|
| 1978-1980 | não-democracia linha dura |  |
| 1981-1982 | não-democracia moderada   |  |
| 1983      | democracia iliberal       |  |
| 1984-1989 | democracia liberal        |  |
| 1990-2000 | democracia iliberal       |  |
| 2000      | democracia liberal        |  |
| 2001      | democracia iliberal       |  |
| 2002      | semidemocracia iliberal   |  |
| 2003-2004 | Democracia liberal        |  |

| Bolívia   |                           |  |
|-----------|---------------------------|--|
| 1978-1979 | não-democracia moderada   |  |
| 1980      | não-democracia linha dura |  |
| 1981-1982 | não-democracia moderada   |  |
| 1983-2004 | democracia iliberal       |  |

| Brasil    |                         |  |
|-----------|-------------------------|--|
| 1978-1984 | não-democracia moderada |  |
| 1985-1987 | semidemocracia liberal  |  |
| 1988      | semidemocracia iliberal |  |
| 1989      | semidemocracia liberal  |  |
| 1990-2004 | democracia iliberal     |  |

| Chile     |                           |  |
|-----------|---------------------------|--|
| 1978-1987 | não-democracia linha dura |  |
| 1988      | não-democracia moderada   |  |
| 1989      | democracia iliberal       |  |
| 1990-2004 | democracia liberal        |  |

| Colômbia                      |                    |  |
|-------------------------------|--------------------|--|
| 1978-2004 democracia iliberal |                    |  |
| Costa Rica                    |                    |  |
| 1978-2004                     | democracia liberal |  |

| Equador   |                         |  |
|-----------|-------------------------|--|
| 1978      | não-democracia moderada |  |
| 1979-1984 | democracia liberal      |  |
| 1985-1987 | democracia iliberal     |  |
| 1988-1990 | democracia liberal      |  |
| 1991-1995 | democracia iliberal     |  |
| 1996-1999 | semidemocracia iliberal |  |
| 2000      | não-democracia moderada |  |
| 2001-2004 | democracia iliberal     |  |

| El Salvador |                           |  |
|-------------|---------------------------|--|
| 1978        | não-democracia linha dura |  |
| 1979        | não-democracia moderada   |  |
| 1980        | semidemocracia iliberal   |  |
| 1981-1983   | não-democracia linha dura |  |
| 1984        | semidemocracia repressiva |  |
| 1985-1993   | semidemocracia iliberal   |  |
| 1994-2004   | Democracia iliberal       |  |

| Guatemala |                           |  |
|-----------|---------------------------|--|
| 1978      | não-democracia moderada   |  |
| 1979-1984 | não-democracia linha dura |  |
| 1985      | não-democracia moderada   |  |
| 1986-1990 | semidemocracia iliberal   |  |
| 1991-1995 | semidemocracia repressiva |  |
| 1996-2004 | Democracia iliberal       |  |

| Haiti     |                           |  |
|-----------|---------------------------|--|
| 1978-1985 | não-democracia linha dura |  |
| 1986      | não-democracia moderada   |  |
| 1987-1989 | não-democracia linha dura |  |
| 1990      | democracia iliberal       |  |
| 1991-1994 | não-democracia linha dura |  |
| 1995-2003 | semidemocracia repressiva |  |
| 2004      | não-democracia linha dura |  |

| Honduras  |                         |  |
|-----------|-------------------------|--|
| 1978-1980 | não-democracia moderada |  |
| 1981-1996 | semidemocracia iliberal |  |
| 1997-2004 | democracia iliberal     |  |

| México    |                         |  |  |  |
|-----------|-------------------------|--|--|--|
| 1978-1987 | não-democracia moderada |  |  |  |
| 1988-1999 | semidemocracia iliberal |  |  |  |
| 2000-2001 | democracia iliberal     |  |  |  |
| 2002-2004 | democracia liberal      |  |  |  |

| Nicarágua |                           |  |  |  |
|-----------|---------------------------|--|--|--|
| 1978-1983 | não-democracia linha dura |  |  |  |
| 1984-1987 | semidemocracia repressiva |  |  |  |
| 1988      | semidemocracia iliberal   |  |  |  |
| 1989      | semidemocracia repressiva |  |  |  |
| 1990-2004 | semidemocracia iliberal   |  |  |  |

| Paraguai                            |                         |  |  |  |
|-------------------------------------|-------------------------|--|--|--|
| 1978-1988 não-democracia linha dura |                         |  |  |  |
| 1989                                | não-democracia moderada |  |  |  |
| 1990-1992                           | semidemocracia iliberal |  |  |  |
| 1993-2004                           | democracia iliberal     |  |  |  |

| Uruguai   |                           |  |  |
|-----------|---------------------------|--|--|
| 1978-1980 | não-democracia linha dura |  |  |
| 1981-1984 | não-democracia moderada   |  |  |
| 1985-2004 | democracia liberal        |  |  |

| Panamá    |                           |  |  |  |
|-----------|---------------------------|--|--|--|
| 1978-1979 | não-democracia linha dura |  |  |  |
| 1980-1983 | não-democracia moderada   |  |  |  |
| 1984-1985 | semidemocracia iliberal   |  |  |  |
| 1986      | não-democracia moderada   |  |  |  |
| 1987-1989 | não-democracia linha dura |  |  |  |
| 1990-1991 | semidemocracia liberal    |  |  |  |
| 1992-1993 | semidemocracia iliberal   |  |  |  |
| 1994-1999 | democracia iliberal       |  |  |  |
| 2000-2004 | democracia liberal        |  |  |  |

| Peru      |                           |  |  |
|-----------|---------------------------|--|--|
| 1978-1979 | não-democracia moderada   |  |  |
| 1980-1991 | democracia iliberal       |  |  |
| 1992      | não-democracia linha dura |  |  |
| 1993      | semidemocracia repressiva |  |  |
| 1994-2000 | semidemocracia iliberal   |  |  |
| 2001-2004 | democracia iliberal       |  |  |

| República Dominicana         |                     |  |  |  |
|------------------------------|---------------------|--|--|--|
| 1978 democracia liberal      |                     |  |  |  |
| 1979-1980                    | democracia iliberal |  |  |  |
| 1981-1983 democracia liberal |                     |  |  |  |
| 1984-1999                    | democracia iliberal |  |  |  |
| 2000-2004                    | democracia liberal  |  |  |  |

| Venezuela |                           |  |  |  |
|-----------|---------------------------|--|--|--|
| 1978-1988 | democracia liberal        |  |  |  |
| 1989-1998 | democracia iliberal       |  |  |  |
| 1999      | semidemocracia iliberal   |  |  |  |
| 2001-2001 | semidemocracia repressiva |  |  |  |
| 2002-2004 | semidemocracia iliberal   |  |  |  |

# Anexo 3 Dados e fontes

| Descrição da variável (todos                       |  |                         |
|--|--|-------------------------|
| os países-anos, 1978-2004)                         | Codificação  | Fonte                   |
| Variáveis dependentes                              | - Coamouguo  | 1 5110                  |
| Transições rumo à                                  | 0 = nenhuma transição no ano considerado<br>1 = qualquer transição na direção da<br>democracia liberal no ano considerado (p.ex.,<br>uma transição da semidemocracia à             | Smith & Ziegler         |
| democracia liberal (Totdem)                        | democracia iliberal é codificada como 1)   | 2006                    |
| Transições de iliberal a                           | 0 = nenhuma transição ilibalib   |                         |
| liberal (Ilibalib)                                 | 1 = qualquer transição ilibalib  | lbid.                   |
| Variáveis independents: políticas                  |  |                         |
| Experiências prévias com a democracia (Prévias)    | Número de experiências democráticas (p.ex.,<br>0 = nunca foi democrático; 4 = 4 transições<br>rumo à democracia eleitoral)   | Smith 2005:<br>Anexo 1  |
| Duração do regime (DurReg)                         | Duração do regime em anos, codificada para cada ano  | Smith & Ziegler<br>2006 |
| Duração da democracia<br>(DurDem)                  | Duração do regime democrático em anos,<br>codificada para cada ano (p.ex., Costa Rica =<br>1 em 1953, 21 em 1973).   | Ibid.<br>Smith 2005     |
| Ano de eleição presidencial<br>(Eleição)           | O = Sem eleição presidencial no ano considerado     1 = Com eleição presidencial no ano considerado     Casos excluídos quando a transição Totdem ou Ilibalib precederam a eleição | lbid.                   |
| Experiência prévia com a<br>democracia (Prévia)    | O = Nenhuma experiência prévia com a<br>democracia     1 = Qualquer experiência prévia com a<br>democracia   | lbid.                   |
| Subregião  | 0= América do Sul<br>1= América Central e Caribe   | Banco Mundial<br>2004   |
| Variáveis independents: socioeconômicas            |  |                         |
| Manifestações contra o governo (Manifestações)     | Número de manifestações contra o governo   | Banks 2006              |
| Distúrbios   | Número de distúrbios   | Ibid.                   |
| Greves gerais (Greves) Crescimento do PIB          | Número de greves gerais  | Banco Mundial           |
| (PIBcresc)   | % a.a.   | 2004                    |
| Deflator da defasagem                              |  |                         |
| inflacionária (Inflação)                           | % a.a., defasagem de 1 ano   | Ibid.                   |
| PIB do ano corrente (PIB)                          | PIB em US\$  | Ibid.                   |
| Agricultura, valor adicionado (Agricultura)        | % do PIB   | Ibid.                   |
| Matriculados em escolas secundárias (Matriculados) | Número de matriculados como % do grupo etário  | Ibid.                   |

Peter H. Smith – phsmith@weber.ucsd.edu Melissa R. Ziegler – mrziegle@ucsd.edu

Tradução do original em inglês de Sebastião Nascimento

(Uma versão deste artigo foi publicada em Latin American Politics and Society, v.50, nº 1, 2008. Estas tradução e publicação têm a permissão da University of Miami and Wiley-Blackwell).

Recebido para publicação em abril de 2008.

Aprovado para publicação em abril de 2008.

# A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social.

# Fernando Filgueiras

Departamento de Ciência Política Universidade Federal de Minas Gerais

**Resumo:** Este artigo aborda o tema da corrupção no Brasil e trata da antinomia existente, no âmbito da opinião pública brasileira, entre normas morais, que regulam os significados políticos da corrupção, e prática cotidiana na esfera pública. O artigo aborda o conceito de corrupção e o modo como ele é construído no Brasil, além de construir uma perspectiva teórica balizada em análise empírica. Está baseado nos resultados do survey sobre corrupção, realizado no ano de 2008.

Palavras-chave: corrupção, democracia, moralidade, práticas sociais

**Abstract:** This article addresses the issue of corruption in Brazil and comes from the contradiction, existing within the Brazilian public opinion, between moral obligations and the meanings of political corruption. The article discusses the concept of corruption and how it is built in Brazil, and also builds a theoretical perspective on corruption through empirical analysis. It is based on the results of the survey on corruption, conducted in year 2008.

Keywords: corruption, democracy, morality, social practices

#### Introdução

Quando se abre o jornal, no Brasil, é raro não nos defrontarmos com escândalos no mundo político. Casos de malversação de recursos públicos, uso indevido da máquina administrativa, redes de clientelas e tantas outras mazelas configuram uma sensação de mal-estar coletivo, em que sempre olhamos de modo muito cético os rumos que a política, no Brasil, tem tomado. Criam-se, dessa forma, um clamor moral e um clima de caça às bruxas que geram instabilidade e um muro de lamentações e barreiras a projetos de políticas públicas. Contudo, apesar dessa sucessão de escândalos no Brasil, existe uma sensação de impotência por parte da sociedade; a corrupção é tolerada e os cidadãos ficam apenas aguardando qual será o próximo escândalo que circulará nos jornais.

Essa sensação de mal-estar coletivo com a corrupção cria concepções de senso comum acerca de uma natural desonestidade do brasileiro. Um dos traços característicos do senso comum no Brasil é que o brasileiro típico tem um caráter duvidoso e que, a princípio, não se nega a levar algum tipo de vantagem no âmbito das relações sociais ordinárias. Por isso, vários indicadores de confiança apontam o Brasil como um país onde a desconfiança impera. Para além do senso comum, esse tipo de leitura da realidade social brasileira converge para termos centrais das interpretações do país e a produção de conceitos no mundo acadêmico também incorpora esse tipo de visão, sendo o brasileiro típico um cidadão voltado para seus desejos agonísticos, que se expressam em formas sociais tais como o jeitinho e a malandragem.

Culpa-se, sobremaneira, nossa herança histórica deixada pelo mundo ibérico, que teria feito com que o Brasil não conhecesse o processo de racionalização típico do Ocidente e incorporasse, os valores e princípios do mundo protestante, ascético e voltado para uma ética dos deveres e do trabalho. O projeto de interpretação do Brasil fornecido pela vertente do patrimonialismo tende a tomar esse pressuposto como característica antropológica, alicerçado em uma visão muitas vezes derivada de outras experiências sociais. Afinal, a herança do patrimonialismo ibérico deixou algumas mazelas na constituição da sociedade brasileira, o que acarretaria, sempre, projetos de ruptura com o passado.

Este artigo analisa o problema da corrupção no Brasil a partir da antinomia entre normas morais e prática social, defendendo a hipótese de que a prática de corrupção não está relacionada a aspectos do caráter do brasileiro, mas à constituição de normas informais que institucionalizam certas práticas tidas como moralmente degradantes, mas cotidianamente toleradas. A antinomia entre normas morais e prática social da corrupção no Brasil revela uma outra antinomia: a corrupção é explicada, no plano da sociedade brasileira, pelo fosso que separa os

aspectos morais e valorativos da vida e a cultura política. Isso acarreta uma tolerância à corrupção que está na base da vida democrática pós-1985.

Na primeira seção do artigo, apresentamos o lugar da corrupção nos projetos de interpretação do Brasil. Na segunda seção, discutimos o conceito de corrupção e os diferentes marcos metodológicos para seu estudo. Na terceira seção, tratamos de uma perspectiva analítica alternativa, na dimensão da cultura política. Na quarta seção do artigo, tratamos da análise empírica da corrupção.

# O lugar da corrupção no Brasil

Não há, no âmbito do pensamento social e político brasileiro, uma teoria da corrupção no Brasil. Pode-se dizer, grosso modo, que esse tema foi deixado de lado nas reflexões acadêmicas e teóricas sobre o Brasil, não havendo, nesse sentido, uma abordagem que dê conta do problema da corrupção no âmbito da política, da economia, da sociedade e da cultura de forma abrangente. Os estudos sobre corrupção no Brasil são recentes, realizados a partir de abordagens comparativas e institucionalistas, sem a pretensão de uma teoria geral, de cunho interpretativo.

Todavia, quando nos deparamos com o tema da corrupção, há, comumente, uma vertente interpretativa do pensamento político e social brasileiro que é mobilizada para explicar os casos de malversação de recursos públicos e uma suposta imoralidade do brasileiro. O problema do patrimonialismo é comumente mobilizado para descrever a corrupção, tendo em vista a cultura política, a economia, a política e a sociedade, de acordo com o problema da modernização, do surgimento das modernas burocracias e da legitimação da política moderna. A incorporação do conceito weberiano de patrimonialismo, no âmbito de algumas interpretações do Brasil, normalmente é o foco analítico para o problema da corrupção, o qual recortaremos a fim de compreender o modo como o conceito de corrupção é construído no contexto das disputas intelectuais do pensamento social e político brasileiro.

Supõe-se que a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, não sendo, o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é a mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico.

O patrimonialismo, nosso vício de origem, é fruto de um Estado que intervém na sociedade e coordena e comanda, pelo alto, a exploração do mundo produtivo e

mercantil. Tal vício de origem é nossa herança do mundo ibérico (FAORO, 2000). De acordo com Faoro, a sociedade ibérica subordinou-se ao Estado, de modo que em Portugal formou-se um absolutismo precoce, que alojou os estamentos da sociedade nos órgãos da burocracia. O estamento burocrático do mundo ibérico comportava-se como proprietário da soberania, criando um sistema de exploração e dominação que se reproduziu como marca fundamental de nossa tradição política por meio de uma corrupção sistêmica<sup>1</sup>.

Ainda segundo Faoro, o patrimonialismo no Brasil é o resultado de uma relação entre Estado e sociedade em que o primeiro oprime a segunda pela reprodução de um sistema de privilégios e prebendas, destinadas aos estamentos alojados na burocracia estatal. Esse estamento burocrático coordena e administra o Estado sem conhecer regras impessoais e racionais, que separem os meios de administração e a função burocrática propriamente dita. O resultado do patrimonialismo é que a corrupção faz parte de um cotidiano de nossa constituição histórica. O clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo constituem tipos de relação do Estado com a sociedade em que a corrupção é a marca fundamental; afinal, à sociedade nada resta senão buscar o acesso aos privilégios do estamento burocrático mediante a compra de cargos públicos e títulos de honraria, favores da burocracia e a participação no erário do Estado. O conceito de patrimonialismo tem uma rigidez histórica que caracteriza um elemento estrutural da sociedade brasileira. Dessa forma, a corrupção é fruto da herança deixada pelos colonizadores portugueses, que confere ao Brasil um forte caráter de sociedade tradicional, onde a corrupção é prática corriqueira em função da ausência de capitalismo, em particular do mercado. Como destaca Faoro:

Tudo acabaria - mesmo alterado o modo de concessão do comércio – em grossa corrupção, com o proveito do luxo, que uma geração malbaratara, legando à estirpe a miséria e o fumo fidalgo, avesso ao trabalho. A corte, povoada de senhores e embaixadores, torna-se o sítio preferido dos comerciantes, todos, porém, acotovelados com a chusma dos pretendentes - pretendentes de mercês econômicas, de cargos, capitanias e postos militares. (...) A expressão completa desta comédia se revela numa arte, cultivada às escondidas: a arte de furtar. A nota de crítica e de censura flui

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> A vertente do patrimonialismo, no âmbito do pensamento social e político brasileiro, é derivada de *Os donos do poder*, de Raymundo Faoro. De acordo com essa vertente, formou-se, no Brasil, um Estado centralizador e expropriador da riqueza, que estaria assentado na existência de um estamento que se alojou na burocracia estatal, de modo a construir todo um sistema de privilégios. Como destaca Campante, o conceito de patrimonialismo em Faoro dista do conceito original, presente na obra de Weber. De acordo com Campante, em Weber, o conceito de patrimonialismo é um princípio de legitimação, baseado em um mundo tradicional, em que, nem sempre, o Estado é centralizado, como, por exemplo, no sistema feudal. A recepção do conceito de patrimonialismo em Faoro, nesse sentido, obedece a uma ampla confusão conceitual e metodológica. A esse respeito, conferir Campante (2003).

de duas direções, ao caracterizar o enriquecimento no cargo como atividade ilícita: a ética medieval, adversa à cobiça, e a ética burguesa, timidamente empenhada em entregar o comércio ao comerciante (FAORO, 2000. p. 99-100).

Na linhagem do pensamento político brasileiro derivada de Faoro, o patrimonialismo é um problema típico do Estado, conforme uma rigidez estrutural na sociedade brasileira (CARVALHO, 1997). A herança deixada na organização do Estado e da atividade econômica por Portugal explica a corrupção do presente. A partir desse conceito de patrimonialismo a corrupção no Brasil é resultado da constituição histórica do Estado e da sobreposição do estamento burocrático à sociedade. Acreditamos, por outro lado, que a corrupção não pode ser explicada, hoje, pelo conceito de patrimonialismo de Faoro, porque não há, no Brasil, um sistema de legitimação tradicional e as práticas de corrupção não são apenas derivadas do poder estatal, mas têm, também, uma ressonância na cultura política.

Sérgio Buarque de Hollanda ressalta que o problema do patrimonialismo não se resume ao Estado, mas é, também, um problema societal. De acordo com Hollanda, o patrimonialismo é o resultado de uma cultura da personalidade, na qual não existem regras impessoais de relação no plano da sociedade e entre a sociedade e o Estado. No Brasil imperaria "(...) certa incapacidade, que se diria congênita, de fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que se fundam no parentesco, na vizinhaça e na amizade" (HOLLANDA, 1995, p.137). Essa seria a herança deixada pelo mundo ibérico e sua cultura da cordialidade, marcadas pela inaptidão do brasileiro para construir uma ordem pública e também uma democracia<sup>2</sup>. O problema dessa abordagem é reconhecer que a cultura política brasileira assenta-se apenas no mundo dos sentimentos, sem reconhecer um traço de modernidade e racionalização da sociedade. Esse tipo de leitura empobrece a análise e engessa a possibilidade de mudança social. Além disso, enquadra a explicação da corrupção à formação do caráter do brasileiro e sua natural desonestidade, com o risco de naturalizar a corrupção a partir da existência da família patriarcal, como expressa Hollanda:

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Não é ponto pacífico nas interpretações do Brasil a vinculação de Sérgio Buarque de Hollanda à vertente do patrimonialismo. Essa vinculação surge a partir da interpretação de *Raízes do Brasil* feita por Antônio Cândido, que vinculou as leituras do autor em relação à obra de Weber a partir do conceito de patrimonialismo. Hollanda tratava, na verdade, do conceito de patriarcalismo, que está centrado mais na existência de uma privatização do poder, na dimensão da família patriarcal, do que propriamente na existência do Estado ou de qualquer tipo de legitimação. A esse respeito, confrontar Cândido (1995).

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente [organização patriarcal de sociedade], compreenderem a distinção fundamental entre público e privado. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão pública apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles aufere relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. (...) Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático (HOLLANDA, 1995, p. 145-146).

O patrimonialismo é o inimigo privilegiado do pensamento social e político brasileiro, de forma que todos os projetos de modernização do Estado, da economia e da sociedade passam pela ideia de ruptura com nosso passado ibérico e afirmação de um modelo de organização estatal moderna, pautado pela impessoalidade e pela racionalidade na relação entre Estado e sociedade (VIANNA, 1999). A ruptura com o passado significa a afirmação de um modelo weberiano de Estado, fundamentado em uma concepção modernizante capaz de fazer submergir nossos vícios de origem, balizados no patrimonialismo.

Ao longo do século XX, o Brasil assumiu uma postura modernizadora, centrada na busca dos elementos de racionalização e transformação cultural, capazes de balizar um projeto de formação da ordem pública conforme os ditames do capitalismo e do desenvolvimento político. De um lado, seria possível afirmar que essa ruptura jamais se processou no caso brasileiro, já que o patrimonialismo no Brasil não teria o mesmo matiz do conceito de patrimonialismo presente em Weber. O patrimonialismo brasileiro passou a olhar para o futuro, assumindo um projeto modernizante que o ocultasse, não se legitimando, dessa forma, pelo passado (SCHWARTZMAN, 1982). Por outro lado, o projeto modernizador no Brasil teria no Estado seu elemento de concretização, à medida que se consolidasse a separação entre os meios de administração e o exercício de cargos e funções governamentais. O Estado, dessa forma, assumiu, acima da sociedade, o papel de sujeito republicano, capaz de criar uma ordem pública e um projeto de democracia que passasse pela transformação da sociedade (VIANNA, 1999). Isso acarretou o fato de vincularmos, historicamente, o problema da corrupção a uma visão estatal, em que a correção das delinquências do homem público brasileiro passaria pela mudança da máquina administrativa, e não dos valores e práticas presentes na sociedade.

Dessa maneira, a partir dos anos 1930, tendo em vista esse projeto modernizador conduzido pelo Estado, o tema da administração e da gestão pública tornou-se central. A partir desse momento, produziu-se, no Brasil, uma série de reformas no aparato administrativo do Estado, tendo como finalidade a implosão de nosso passado patrimonialista, a afirmação de uma racionalidade típica do Ocidente e o fim da corrupção como prática cotidiana e corriqueira<sup>3</sup>. A corrupção, como um problema do Estado brasileiro, seria combatida se a ruptura com o passado patrimonialista e estamental da administração pública se concretizasse mediante a modernização da máquina administrativa.

Esse projeto de ruptura com o passado quer renegar nossa história a um segundo plano, direcionando o olhar a um porvir colocado nos horizontes de interpretação do Brasil. Sendo o patrimonialismo um problema estatal (FAORO, 2000) e societal (HOLLANDA, 1995), nossos vícios de origem - a corrupção em particular - são explicados por um traço distintivo de caráter do brasileiro, que estaria relacionado a uma história de parasitismo social explícito, tendo em vista uma sociedade estamental e patriarcal, pouco afeita ao capitalismo e ao mundo dos interesses. Uma outra via de abordagem da corrupção no Brasil seria considerar os aspectos da cultura política, tomando uma condição antropológica do brasileiro e pela análise de seu caráter.

Esse traço de caráter propenso à corrupção na política seria uma característica antropológica, que explicaria nossa cultura imoral e degenerada. Bonfim trata o parasitismo social brasileiro a partir de uma homologia com um organismo biológico doente (BONFIM, 2002). Para Bonfim, o parasitismo social brasileiro e a degeneração moral são explicados pela hereditariedade do mundo ibérico, que sempre esteve associado, em sua história, à exploração do além-mar e de civilizações não-européias, e seu efeito seria o fato de a corrupção estar incrustada na sociedade, definindo um mundo cotidiano de vícios. Para o autor:

Nos grandes, a corrupção faustosa da vida da corte, onde os reis são os primeiros a dar o exemplo do vício, da brutalidade, do adultério: Afonso VI, João V, Filipe V, Carlos IV. Nos pequenos, a corrupção hipócrita, a família

a corrupção, as denúncias contra a corrupção do regime militar, já no início do período da Nova República. A esse respeito, conferir Carvalho (2008).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Interessante notar, como mostra José Murilo de Carvalho, que nos diferentes momentos de rupturas de regimes, no Brasil, sempre esteve presente o tema da corrupção no interior do debate político e no discurso das forças políticas. Vale lembrar, como mostra o autor, o modo como os revolucionários de 1930 acusavam a Primeira República e seus representantes de carcomidos, o papel do udenismo na denúncia do mar de lama do Catete, o modo como o golpe de 1964 foi dado contra a subversão e contra

do pobre vendida pela miséria aos vícios dos nobres e dos poderosos (BONFIM, 2002, p. 694).

Assim, a corrupção não poupa nem o mundo popular nem os estamentos superiores da sociedade, definindo uma concepção centrada em uma formação distorcida pelos eventos do passado, sendo o brasileiro um desconhecedor das artes, da ciência e dos interesses, que delimitam a sociabilidade do capitalismo e suas instituições. Como não fomos protagonistas da modernidade, criou-se no Brasil um senso permanente de irresponsabilidade e indolência, que definem os traços de uma cultura dos sentimentos, de uma cordialidade intrínseca, incapaz de incorporar o mundo impessoal e de regras formais.

Uma antropologia do Brasil, nessas condições, apenas pode definir a busca desenfreada por vantagens, a malandragem e o jeitinho como condicionantes do caráter do brasileiro. De acordo com Da Matta (1980), o jeitinho e a malandragem respeitam a um processo moral definido no plano de uma cultura da personalidade. O dilema brasileiro, segundo Da Matta, seria explicado por dicotomias entre o certo e o errado, entre o grande e o pequeno, entre a elite e a massa. Essas dicotomias explicariam a situação em que o "você sabe com quem está falando?" se torna uma situação típica da sociedade brasileira. Nesse quadro antropológico, a corrupção seria resultado do jeitinho e da malandragem, que representam estratégias de sobrevivência em meio a uma moralidade social marcada pela distinção.

O problema desse tipo de leitura da realidade brasileira é que o uso de dicotomias especifica muito mais um traço de caráter do que opera nos dois extremos. A corrupção e o jeitinho, dessa forma, são uma estratégia para minimizar os efeitos da distinção entre indivíduo e pessoa. A corrupção, portanto, assumiria uma forma cotidiana, em que esse tipo de interpretação não consegue superar o fato de que o brasileiro teria um caráter de malandro, que sempre usa do artifício da corrupção para obter algum tipo de vantagem. Como observa Souza (2001), interpretações realizadas a partir de dicotomias, como faz Da Matta, tendem a simplificar excessivamente a realidade, sem perceber que a sociedade se constitui de processos mais amplos que configuram a realidade social.

O fato é que diferentes projetos de interpretação do Brasil tomam a corrupção como algo inerente à cultura da personalidade e a diferença entre indivíduo e pessoa e a afirmação de uma cultura da personalidade no Brasil ocorre pela incorporação da sociologia weberiana para interpretar. Do ponto de vista interpretativo, essa cultura delimita um caráter sempre voltado para os vícios e as imoralidades cometidas pelo brasileiro, sem se atentar, contudo, para os processos mais amplos de configuração de uma sociologia política da corrupção no Brasil. O caráter do brasileiro, como muitos intérpretes procuram delimitar, termina por estabelecer uma armadilha analítica e conceitual, incapaz de perceber que

dicotomias mais obscurecem nossas imoralidades do que propriamente as esclarecem. Ao se centrarem no caráter do brasileiro, seja o da cordialidade, o da malandragem ou o da busca estratégica por privilégios, não compreendem a corrupção por seu real alcance no plano da sociedade.

Dessa forma, não há, em uma real sociologia política do Brasil, espaço para análises dicotômicas. No caso da corrupção no Brasil, seu lugar é o da existência de uma antinomia entre o mundo moral e o mundo da prática, porquanto ambos sejam regidos por princípios diferentes que definem uma tensão entre os valores e o mundo real da sociedade brasileira. A análise da corrupção no Brasil, portanto, demanda a construção de mecanismos analíticos capazes de compreender e incorporar essa natureza antinômica da corrupção na política brasileira, capaz de explicar porque o brasileiro tolera a corrupção. A corrupção não está relacionada ao caráter do brasileiro, mas a uma construção social que permite que ela seja tolerada como prática.

#### A construção do conceito de corrupção

Afirmamos anteriormente que a temática da corrupção é recente, e que não há uma teoria da corrupção no Brasil, no plano dos pensamentos social e político brasileiros. No caso da literatura especializada, pode-se dizer que o tratamento sistemático sobre a corrupção remonta aos anos 1950, com a emergência de uma perspectiva funcionalista para os estudos das ciências sociais. Os estudos mais sistemáticos sobre o tema da corrupção surgem nos Estados Unidos, tendo em vista o problema da modernização e abordagens comparativas tomando o tema do desenvolvimento (FILGUEIRAS, 2006).

Ao relacionar o problema do desenvolvimento político e econômico ao tema da corrupção, a abordagem funcionalista procura compreender o modo como ela pode contribuir ou emperrar o desenvolvimento de sociedades tradicionais e subdesenvolvidas. Como pano de fundo, há uma preocupação com os processos de modernização, de acordo com um caráter sistêmico que a corrupção assume em sociedades tradicionais. Como já observava Merton (1970), a corrupção é uma função manifesta e latente de sociedades tradicionais, onde a corrupção é a própria norma, em comparação com a modernidade. Como função manifesta, a corrupção tem por consequência fomentar ou impedir a modernização, representando, em muitos casos, eventuais benefícios para a constituição de uma ordem moderna, balizada, principalmente, nas iniciativas do espírito capitalista. Para a sociologia da modernização, há uma relação necessária entre corrupção e modernização, uma vez que cenários de larga corrupção definem uma baixa institucionalização política e, por sua vez, uma ordem fraca para a mediação e a adjudicação de conflitos (HUNTINGTON, 1975).

Pela abordagem funcionalista, a corrupção seria típica de sociedades subdesenvolvidas, representando um tipo de prática aceita diante da baixa institucionalização política. Os momentos de mudança social favorecem a corrupção pelo hiato existente entre modernização e institucionalização, tornando-a típica de sociedades em processo de mudança social. Em cenários de baixa institucionalização política, como nota Huntington, a corrupção tende a ser um tipo de ação mais acentuada, porquanto a modernização implique novos atores na cena política, ensejando clivagens sociais e um comportamento pouco conducente à norma.

Pela abordagem funcionalista, que se tornou dominante na década de 1960, a corrupção poderia cumprir uma função no desenvolvimento. Se mantida sob controle, a corrupção pode ser uma forma alternativa, encontrada pelos agentes políticos, de articular seus interesses junto à esfera pública. Por exemplo, a construção de máquinas políticas visa a influenciar o conteúdo das decisões tomadas na arena legislativa, por meio da persuasão das elites partidárias. A constituição dessas máquinas políticas, nas quais a corrupção é o elemento chave, colabora para o arrefecimento da disputa entre clivagens sociais que surgem com a modernização, servindo, dessa forma, para o desenvolvimento político, econômico e social (SCOTT, 1969). A corrupção é explicada, portanto, como desfuncionalidade inerente de uma estrutura social de tipo tradicional, que, no contexto da modernidade, gera instabilidade no plano político e econômico. A corrupção, dessa forma, pode cumprir uma função de desenvolvimento, uma vez que ela força a modernização. Porém, sua função de desenvolvimento é cumprida desde que ela esteja sob o controle das instituições políticas, de tipo moderno. Do ponto de vista dos benefícios, a corrupção pode agilizar a burocracia, ao tornar mais rápida a emissão de documentos e autorizações formais por parte do Estado. A corrupção azeita o desenvolvimento ao estabelecer um laço informal entre burocratas e investidores privados que favorece o desenvolvimento econômico (LEFF, 1964).

Ao absorver o problema da modernização como núcleo central para explicar a corrupção, a vertente funcionalista busca compreender os custos e os benefícios da corrupção para o desenvolvimento, de acordo com uma premissa de que seu entendimento considere os aspectos funcionais e disfuncionais dos sistemas políticos. A partir dos anos 1970, a literatura sobre o tema da corrupção deu uma guinada metodológica, direcionando-se para o tema da cultura e o tema do desenvolvimento passou a ser considerado na dimensão da cultura política, partindo da premissa de que a cultura é proeminente em relação ao político e ao econômico, ao definir os valores dentro da estrutura social. Apesar de essa vertente ter rompido com a questão dos benefícios da corrupção, ao incorporar o problema dos valores, ela não rompeu com a estrutura metodológica do funcionalismo.

Os trabalhos ligados à conotação da cultura política ligam a corrupção às interações construídas pelos atores sociais, refletindo experiências e valores que permitem ao indivíduo aceitar ou rejeitar entrar em um esquema de corrupção. Ao lado do sistema institucional e legal, o sistema de valores é fundamental para motivar ou coibir as práticas de corrupção no interior de uma sociedade. A modernização implica a mudança dos padrões de valores e de ação por parte dos atores sociais. A corrupção, nessa lógica, representa, antes de tudo, a permanência de elementos tradicionais que utilizam, especialmente, o nepotismo, a patronagem, o clientelismo e a penetração junto à autoridade política para obter vantagens e privilégios. Os trabalhos ligados à vertente da cultura política receberam a influência do trabalho de Edward Banfield sobre culturas locais (BANFIELD, 1958). Nessa vertente, o tratamento da corrupção parte de uma concepção metodológica comparativa, decorrente de culturas locais tradicionais contrapostas a uma cultura universal moderna. Dessa forma, a corrupção dependeria de uma mudança de valores básicos da sociedade que demandariam processos mais lentos de mudança institucional (LIPSET e LENZ, 2002).

Dos anos 1980 para cá, ocorreu uma virada metodológica das pesquisas sobre a corrupção, ao incorporar uma abordagem econômica para um problema político, centrada, principalmente, na análise dos custos da corrupção para a economia de mercado em ascensão. Isso se deve ao fato de, a partir da década de 1980, o tema da corrupção florescer junto com os processos de liberalização econômica e política, especialmente nos países periféricos, como os da América Latina e da Ásia, e nos países do Leste-Europeu e na Rússia (JOHNSTON, 2005). Ademais, a literatura de viés econômico sobre o tema da corrupção percebeu que os custos superam os benefícios apontados pela teoria funcionalista. A literatura especializada sobre o tema da corrupção, dos anos 1980 para cá, tem sido dominada pela economia, de maneira a compreendê-la como o resultado de configurações institucionais e o modo como elas permitem que agentes egoístas autointeressados maximizem seus ganhos burlando as regras do sistema político (ROSE-ACKERMAN, 1999). O problema da corrupção é explicado de acordo com conceitos derivados de pressupostos econômicos como o rent-seeking e a ação estratégica de atores políticos no contexto de instituições que procuram equilibrar esses interesses com noções amplas de democracia (FILGUEIRAS, 2008b).

A corrupção é explicada por uma teoria da ação informada pelo cálculo que agentes racionais fazem dos custos e dos benefícios de burlar uma regra institucional do sistema político, tendo em vista uma natural busca por vantagens. Basicamente, a configuração institucional define sistemas de incentivos que permitem aos atores acumularem utilidade. Uma postura rent-seeking, que é esperada quando as instituições permitem que um agente burle as regras do sistema, ocorre quando ele maximiza sua renda privada em detrimento dos

recursos públicos (KRUEGER, 1974; TULLOCK, 1967). Dessa forma, situações de monopólio de poder e de recursos favorecem situações em que os agentes preferem cometer a corrupção do que seguir as regras do sistema.

As proposições de reformas institucionais, derivadas dessa vertente econômica de análise da corrupção, tendem a ver o Estado - que detém o monopólio do uso da força - como uma instituição naturalmente corrompida, o lugar privilegiado dos vícios e da malversação de recursos, e devem caminhar no sentido de minimizar seu papel na sociedade e reduzir os incentivos para a prática da corrupção, por meio da redução do poder da burocracia (ANECHIARICO e JACOBS, 1996). Pelo postulado econômico, a democracia e os sistemas de probidade, devem seguir as regras do mercado, porquanto seja esse o mundo da impessoalidade e uma estrutura competitiva que minimiza os sistemas de incentivo à corrupção. A par disso, a literatura contemporânea tem se dedicado a pensar os sistemas de integridade pública na dimensão da sociedade civil, da mídia e de outros atores importantes no controle da corrupção. Afirma-se, em confrontação com os aspectos econômicos da corrupção, um aspecto público e mais orientado ao político. Reforça-se a ideia de accountability pela via da democracia, em que o problema do controle da corrupção demanda um processo de democratização do Estado que está além da questão administrativa e burocrática (WARREN, 2004).

O problema dessa abordagem econômica é que ela tende a naturalizar a corrupção na órbita dos interesses materiais, sem perceber que ela está relacionada a processos sociais e, por conseguinte, simbólicos. Assim, a corrupção, para além da questão propriamente monetária e contábil, está relacionada a processos sociais que levam em consideração valores e normas que, além do institucional e do formal, consideram aspectos informais e culturais. A análise da corrupção deve atender a esses aspectos sociológicos implicados no reconhecimento de normas formais e informais, porquanto a passagem do privado ao público ocorre em meio a configurações de valores e normas. Ou seja, é fundamental pensar o aspecto normativo envolvido no conceito de corrupção, porque ele tem uma natureza fugidia, já que depende de concepções normativas a respeito das próprias instituições sociais, em que pesem, dessa forma, os valores que definem a própria noção do que vem a ser o interesse público.

É fundamental pensar a corrupção em uma dimensão sistêmica que alie a moralidade política - pressuposta e que estabelece os significados da corrupção - com a prática social propriamente dita, na dimensão do cotidiano. Resgatar uma dimensão de moralidade para pensar o tema da corrupção significa buscar uma visão abrangente que dê conta dos significados que ela pode assumir na esfera pública. É a partir dessas significações que podemos observar as formas que ela pode assumir na sociedade, de acordo com aspectos políticos, sociais, culturais e econômicos. Na próxima seção, apresento um modelo de análise da corrupção.

## Um modelo analítico para o estudo da corrupção no Brasil

A corrupção, dessa forma, pode ser compreendida levando-se em consideração aspectos morais que estão pressupostos na prática social ordinária. É fundamental considerar os aspectos normativos envolvidos no tema da corrupção e o modo como a construção de sua significação social depende de valores que circulam no plano da sociedade. A legitimidade da ação política apenas é construída com a pressuposição desses valores fundamentais que configuram o que é e o que não é corrupção; ou seja, valores que configuram uma antinomia entre interesse público e corrupção, tendo em vista concepções de mundo e valores diferentes na moralidade política<sup>4</sup>. Por esse postulado, a corrupção deve ser analisada em uma dimensão sistêmica que considere, de um lado, a existência de valores e normas que tenham uma conformação moral e, de outro lado, a prática social realizada no âmbito do cotidiano de sociedades.

Argumento que esses valores nascem de um processo deliberativo e têm uma natureza consensual no interior da ordem política, porquanto representam categorias com as quais todos possam concordar e que consideram importantes para a configuração de um bom governo (FILGUEIRAS, 2008a). Ou seja, a compreensão da corrupção nasce de concepções consensuais definidas como valores normativos fundamentais, que têm uma natureza linguística originada comunicativamente de acordo com concepções de bom governo e só pode ocorrer no âmbito de uma sociologia das relações de poder, de acordo com as significações que ela pode assumir na sociedade. Essas significações são derivadas de um processo hermenêutico realizado na esfera pública, de acordo com consensos normativos estabelecidos deliberativamente, os quais definem conteúdos substantivos de valores - no plano da moralidade política - e definem sua contraparte normativa da corrupção.

A corrupção, no plano da moralidade política, deve ser compreendida a partir de valores pressupostos, conforme concepções normativas de interesse público que configuram o que é e o que não é corrupção, tendo em vista normas que têm um caráter formal ou informal. Por esta assertiva, a corrupção espelha, sobretudo, uma natureza moral que depende dos juízos que atores relevantes fazem a respeito da ordem política. Assim, a corrupção é, consequentemente, um juízo moral

nem sempre serão éticas, do ponto de vista de definições do bem. Tratar da moralidade, portanto, não significa uma abordagem moralista, uma vez que não questiono se a corrupção é boa ou ruim, se tem custos ou benefícios. A esse respeito, conferir Habermas (2004).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Importante frisar que me refiro à moralidade como valores sociais básicos, que definem a responsabilidade do indivíduo frente à sociedade. Não trato, neste artigo, de termos éticos, porque não pressuponho a existência de valores particulares. Dessa forma, a confrontação entre ética e moral perpassa o argumento, à medida que o conceito de corrupção tem uma conotação normativa, tendo em vista a questão da correção de normas morais. Nesse sentido, termos como decoro, honestidade, confiança e respeito têm um caráter normativo de posições corretas do indivíduo frente à sociedade, que

(FILGUEIRAS, 2008a), com base no qual consideramos determinada ação política correta ou incorreta, de acordo com valores pressupostos que definem um conteúdo normativo da moralidade. Dessa forma, quando dizemos, no plano do discurso político, que determinado agente A é desonesto, usou indevidamente os recursos públicos, cometeu uma improbidade administrativa, usou de clientelismo para se eleger ou simplesmente utiliza seu poder para obter alguma vantagem, julgamos que ele cometeu um ato de corrupção.

O modelo analítico parte de uma concepção habermasiana da questão da moralidade, em que a construção da ação política legítima depende da justificação e aplicação racional de valores e normas (HABERMAS, 2004). Os consensos normativos constituem-se como expectativas normativas e são fundamentados na práxis pública de justificação racional de valores por parte de uma comunidade de comunicação, visando estabelecer a verdade de enunciados normativos em função de razões justificadoras, as quais asseguram um processo de aprendizado moral. Isso é, as convicções normativas partilhadas intersubjetivamente têm uma função cognitiva que levam as partes conflitantes a um constante experimentar de normas colocadas à deliberação. O saber moral é sempre empregado na construção dos consensos normativos, tendo em vista o fato de a justificação racional de normas ocorrer em paralelo à sua constante crítica. A moralidade, desse modo, tem uma função epistêmica e uma natureza de correção, que opera com justificações racionais dadas ao entendimento. A fundamentação de normas morais, de acordo com Habermas, ocorre por uma atitude autocrítica nos contextos de aplicação, a par de uma troca empática das perspectivas de interpretação oferecidas por contextos de justificação. Os juízos envolvem uma moralidade configurada em torno de uma justificação racional de valores dados à aplicação por meio de normas que assumem uma natureza jurídica no plano formal, e cultural no plano informal<sup>5</sup>.

Portanto, quando dizemos que um agente A cometeu um ato de corrupção, tomamos como conteúdo do juízo moral expectativas normativas, que têm uma natureza consensual na esfera pública. Espera-se que esse mesmo político A seja honesto, aja com decoro e respeito aos deveres cívicos, atenda às necessidades da sociedade, seja capaz de legislar e executar normas que visem à segurança da comunidade, aloque recursos da maneira o mais eficiente e trate a coisa pública de modo exemplar. Ao contrário disso, julgamos a ação desse mesmo político como um ato de corrupção. Por essa assertiva, o conceito de corrupção não se resume aos interesses dos agentes, nem mesmo às normas jurídicas do ordenamento político, assumindo um caráter plástico que apenas pode ser definido no contexto linguístico, em que esses juízos são realizados (FILGUEIRAS, 2008a).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> A respeito do conteúdo da moralidade política e dos consensos normativos, conferir Filgueiras (2008a).

A moralidade política, nesse sentido, congrega preferências fortes por valores e normas definidos consensualmente, permitindo ao sujeito julgar a ação política com base em princípios legitimadores, que têm uma forma geral e pressuposta, de acordo com expectativas de ação corretas por parte dos agentes e das instituições. De um modo geral, seguindo a trilha de Charles Taylor (1992), esses juízos estão referidos às preferências fortes, porquanto sejam formas de julgamento entrelaçadas às identidades existentes no plano da comunidade política, assumindo um caráter formal por meio do Direito e um caráter informal definido no plano da cultura. Os juízos morais, dessa maneira, espelham um quadro normativo que organiza a ação política.

Os juízos morais podem ser diferenciados em juízos de valor e juízos de necessidade (FILGUEIRAS, 2008a), de acordo com a diferenciação entre excelência e cotidiano, explorada por Taylor (1992). Excelência e cotidiano, segundo Taylor, especificam uma antinomia moral, própria à modernidade, entre os objetivos da vida boa, seguindo a ética aristotélica, e os objetivos defensivos e econômicos, como marcados pela filosofia política moderna, originada de Locke. A boa vida, como aponta a ética aristotélica, apreendida por Taylor, é uma finalidade da associação política, tendo em vista a identificação entre os indivíduos em torno de valores comuns, pertencentes a uma ordem de distinção. De outro lado, a vida cotidiana é aquela que assegura a reprodução da ordem através da solidariedade em torno de necessidades vitais. A vida cotidiana é uma forma de associação exclusivamente privada, porque o self pontual, substancialmente produtor e reprodutor, associa-se exclusivamente pelos objetivos econômicos e defensivos.

Os juízos morais de valor dependem de relações empáticas que identificam os atores, porque se mobiliza o conceito de corrupção para descrever a não excelência da ação do corpo político, em função de uma configuração de valores que orienta o agir em contextos sociais complexos. Elementos como decoro, honestidade, cumprimento dos deveres e virtudes demandam do comportamento dos atores normas entronizadas, que são aplicadas pela ação virtuosa e pelo respeito aos costumes de determinada comunidade política singular.

De outro lado, os juízos morais de necessidade estão ligados à vida cotidiana, fundamentam a solidariedade como mecanismo primordial da moralidade. Não se espera do corpo político a excelência do agir, mas apenas uma neutralidade em relação a valores, que permita a cada indivíduo satisfazer suas necessidades. Em sociedades complexas, alicerçadas na vida cotidiana, cabe ao Estado, em face da divisão do trabalho social, a realização moral do indivíduo. A justificação racional da segurança e da liberdade demanda apenas a afirmação de normas que assegurem, respectivamente, a aplicação mediante a obediência e os direitos, que atuam no plano externo do indivíduo, em vista de um consentimento.

O fato é que a distinção entre a vida por excelência e a vida cotidiana, e, por sua vez, a distinção entre os juízos de valor e os juízos de necessidade permitem especificar uma antinomia da moralidade política, que tenciona o conceito de corrupção no plano da prática social. A corrupção tem uma natureza moral e prática, que nem sempre são conexas, o que não quer dizer que ela deva ser tolerada em função de sua natureza complexa.

Até agora, especificamos o aspecto moral da corrupção, sem nos atermos ao aspecto propriamente prático. Tratar da moralidade política significa especular sobre os significados linguísticos da corrupção (FILGUEIRAS, 2008a). Contudo, esses significados necessitam de uma teoria da prática que os assente em uma realidade empírica. Os juízos morais de valor e de necessidade entrelaçam-se na prática social, representando situações de crítica à ordem política e suas instituições. Contudo, como toda forma de julgamento, os juízos morais da corrupção representam situações contraditórias e posições contingentes, espelhando um processo permanente de confrontação da livre opinião formada na esfera pública e nas instituições (FILGUEIRAS, 2008a).

Seguindo a teoria das práticas de Bourdieu, procura-se superar o fosso que separa a ação dos agentes e a estrutura social, bem como superar o problema da consciência e da racionalidade. A prática social, segundo Bourdieu, correlaciona consciência e inconsciência, racionalidade e irracionalidade, no sentido de rebaixar o poder da razão e do sujeito na produção do conhecimento (BOURDIEU, 2005). Do ponto de vista de uma teoria das práticas, o estudo sociológico concentra-se nas estruturas estruturantes, fazendo com que o estudo da ação ocorra pelas disposições dos atores conforme os espaços sociais e seu capital cultural. Ou seja, de acordo com o autor, o estudo da razão prática demanda o estudo do conhecimento social pressuposto e do modo como ele é representado na sociedade.

A ciência social, como atesta Bourdieu (2005), deve recusar as alternativas da consciência e da inconsciência, da racionalidade e da irracionalidade, visto que dicotomias conceituais encobrem os processos pelos quais os fatos sociais ocorrem. O conceito de *habitus*, nesse sentido, procura superar as dicotomias em teoria social, atrelando às práticas cotidianas o conhecimento moral da sociedade. No que diz respeito à política, a ação não é nem intencional nem espontânea, e sim depende do conjunto de interações e do capital cultural acumulado, que vincula os fenômenos políticos às manifestações públicas e ao ato público no contexto das instituições. A sociologia da política não deve estar assentada na dicotomia ação e estrutura, mas no conjunto das práticas sociais que não são nem racionais nem

irracionais, porém, localizadas no *habitus* criado no conjunto do mundo cotidiano da sociedade<sup>6</sup>.

Analisar a corrupção em seu sentido prático, seguindo a trilha de Bourdieu, não significa dissociá-la dos valores fundamentais da moralidade política. Significa, de acordo com o autor, atestar as antinomias do mundo social e suas contradições, no sentido de perceber uma estrutura onde essa prática ocorre. De acordo com Bourdieu, no caso da política, é fundamental pensar os elementos práticos informados pelo teste moral de universalização. Como aponta o autor:

Colocar a questão da moral na política ou da moralização da política em termos sociologicamente realistas significa interrogar-se, de modo muito prático, a respeito das condições que deveriam ser preenchidas para que as práticas políticas fossem submetidas, permanentemente, a um teste de universalizabilidade; para que o próprio funcionamento do campo político imponha aos agentes aí engajados em tempo integral limitações e controles tais que eles sejam obrigados a seguir estratégias reais de universalização. Vemos que se trataria de instituir universos sociais no quais, como na república ideal de Maquiavel, os agentes teriam interesse na virtude, no desinteresse, no devotamento ao serviço público e ao bem comum.

A moral política não cai do céu; ela não está inscrita na natureza humana. Apenas uma Realpolitik da Razão e da Moral pode contribuir para implementar a instauração de um universo no qual todos os agentes e seus atos estariam submetidos - especialmente pela crítica - a uma espécie de teste de universalizabilidade permanente, instituído praticamente na própria lógica do campo. (BOURDIEU, 1996, p. 221).

A moralidade política especifica os valores que fundamentam o julgamento moral da corrupção que significam, dessa forma, pressupostos que informam o conteúdo do julgamento moral, como demandado por Bourdieu. A tolerância à corrupção, portanto, ocorre exatamente no espaço entre os juízos de valor e os

habitus não depende de uma consciência ou de um cálculo racional dos fins, porque é o princípio de um

valoração do mundo cotidiano.

conhecimento social não consciente, adquirido cognitivamente conforme mecanismos de percepção e

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> O conceito de *habitus* é um tipo de operação teórica preocupada com as disposições, os modos de perceber, de pensar e de sentir que levam os atores a agirem de uma maneira, em uma circunstância dada. Essas disposições para a ação, como circunscreve Bourdieu em relação ao conceito de *habitus*, não são determinadas nem mecânicas. São produtos de uma aprendizagem social, flexível e plástica, porquanto constituem o modo de valorizar e julgar o mundo. O *habitus* conforma a ação a certos princípios construídos pelos valores em estado prático e, portanto, não conscientes. Como afirma o autor, o *habitus* é estruturado e estruturante, visto que são disposições interiorizadas pelos indivíduos, no plano da estrutura, e geradoras de práticas e representações coletivas, no plano da estruturação. O

juízos de necessidade, ou seja, entre o limite dos valores e o limite das necessidades, representando uma antinomia própria das sociedades contemporâneas. Por essa assertiva, nota-se que moralidade e prática social têm um aspecto contraditório, uma vez que podemos concordar com valores morais universais, como por exemplo, o valor da honestidade, ao mesmo tempo em que podemos agir de forma desonesta. Isso explica o fato de criarmos a expectativa de que os políticos e cidadãos sejam honestos, mas o sujeito, ao mesmo tempo, querer entrar em um esquema de corrupção, tendo em vista interesses bem determinados, na esfera econômica e social. A antinomia entre juízos de valor e juízos de necessidade permite compreender a antinomia existente entre moralidade e prática social, explicando a tolerância à corrupção nas sociedades contemporâneas.

A antinomia entre normas morais e prática social cria um contexto de tolerância à corrupção que explica o fato de atores, consensualmente, concordarem com a importância de valores fundamentais como respeito, honestidade, decoro e virtudes políticas, mas, ao mesmo tempo, concordarem que, na política, um pouco de desonestidade pode cumprir uma função importante. Em um sentido bastante maquiaveliano, é importante distinguir a política do mundo real e os valores normativos que são passíveis de acordo racional, o que explica esse contexto de tolerância. É dessa forma que a corrupção é normal à política, apesar de todos os esforços para impedi-la<sup>7</sup>. Os juízos morais de valor - pautados pela vida pela excelência - e os juízos de necessidade - pautados pela vida cotidiana - explicam a antinomia existente entre normas morais e prática social da corrupção, de acordo com a definição de limites teóricos que a circunscrevem. Ou seja, de acordo esses limites, é possível definir uma taxonomia da corrupção conforme seu alcance na prática social. A corrupção pode ser controlada, tolerada ou endêmica, de acordo com seu alcance prático na sociedade. A figura a seguir procura representar, graficamente, essa taxonomia da corrupção:

\_

O caráter de normalidade da corrupção não significa que ela possa trazer benefícios para o desenvolvimento ou algo parecido. Seguindo a linha de Durkheim (2003), a corrupção é normal desde que não represente um processo de decadência institucional (patologia) da sociedade. Por ser normal, ela precisa ser combatida e punida, porquanto se sair de controle, pode contribuir para a decadência de instituições.

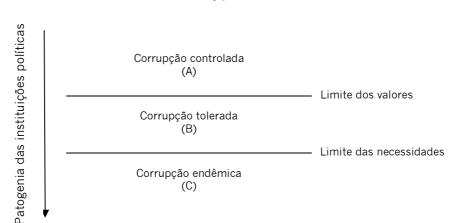


Figura 1
Os Patamares da Corrupção na Política

No caso da corrupção controlada (A), não há antinomia entre normas morais e prática social, representando uma situação ideal em que valores e necessidades convergem em uma razão prática que mantém a corrupção sob controle. Esse tipo de corrupção pressupõe uma sociedade estóica e dirigida pelos deveres, funcionando como uma espécie de modelo normativo perfeito, mas que não encontra efetividade no mundo real. No caso da corrupção tolerada (B), está presente a antinomia entre valores e necessidades, em que os atores sociais são capazes de concordar com os valores fundamentais da política, mas, no plano prático, não transformam esses significados morais em uma prática efetiva. A tolerância à corrupção está relacionada a contextos sociais marcados pelo mundo dos interesses cotidianos, em que a atividade política é realizada na dimensão da representação. Finalmente, no caso da corrupção endêmica (C), a antinomia entre valores e necessidades desaparece pela ausência de significados morais para a vida social e uma prática predatória, marcada por baixa solidariedade. Esse cenário ocorre em contextos pouco comuns, mas empiricamente encontrados, representando situações de rupturas políticas e decadência institucional.

Taxonomias semelhantes a essa, que especulam sobre a tolerância da corrupção no contexto de sociedades democráticas, já foram produzidas, como no trabalho de Heidenheimer (2001). O autor buscou os critérios de tolerância à corrupção pela análise de variáveis atitudinais que revelem o modo como os cidadãos percebem e combatem a corrupção, ao mesmo tempo em que ela pode ser encarada como uma prática corriqueira no cotidiano da vida social. Nesse sentido, de acordo com Heidenheimer (2001, p. 152), a corrupção pode ser negra, cinza ou branca: é negra quando as elites políticas e a opinião pública formam um consenso de que a corrupção deve ser punida por razão de princípio; é cinza

quando as elites e a opinião pública não formam esse consenso a respeito da punição da corrupção, fazendo com que alguns concordem com sua punição por princípio e outros não e, finalmente, é branca quando a corrupção ganha um aspecto tolerável, em que não existe apoio público à punição.

A taxonomia de Heidenheimer leva em consideração o fato de que a tolerância à corrupção espelha o apoio público à imputação de punições a casos de corrupção. A tolerância à corrupção é explicada por Heidenheimer (2001) pelo caráter atitudinal de apoio das elites políticas e da opinião pública de massas a uma cultura da punição e da criação de sistemas de vigilância à corrupção. Ou seja, o autor procura equilibrar variáveis de percepção da corrupção com a prática de punição no interior de sociedades. Especulo, ao contrário, que a tolerância à corrupção, como expusemos acima, nasce de antinomias existentes na cultura política de fundo, tendo em vista as contradições espelhadas na avaliação da opinião pública de casos de corrupção. O objetivo da taxonomia exposta, considerando a corrupção controlada, a corrupção tolerada e a corrupção endêmica, não é contrastar o apoio público à punição da corrupção, mas contrastar o modo como os indivíduos avaliam a corrupção em confrontação com os aspectos morais - de acordo com valores e normas - e prática social - no âmbito do cotidiano. Pensar a corrupção negra significa especular sobre um sistema de vigilância à corrupção muito próximo de formas autocráticas de poder. Isso é, nas democracias é normal alguma tolerância à corrupção, desde que ela não se torne um tipo de endemia social.

Do ponto de vista teórico, esse modelo analítico permite investigar as razões pelas quais indivíduos toleram a corrupção, sendo esse o cenário típico das sociedades contemporâneas. Na modernidade, a corrupção é tolerada como uma prática normal, o que não quer dizer que ela seja correta. A corrupção controlada é um tipo ideal em que moralidade política e a prática social coincidem, pressupondo uma sociedade homogênea - e porque não autocrática - onde não há divergência a respeito dos valores políticos básicos e das práticas sociais corretas e incorretas. Seria, grosso modo, uma cidade platônica, governada por um demiurgo. A corrupção endêmica parte da assunção de que é possível a corrupção representar os momentos de decadência institucional porquanto não há consenso a respeito dos valores políticos básicos e muito menos a respeito de quais práticas são permitidas no âmbito da sociedade. Ou seja, representa uma situação em que a corrupção esteja associada a uma possível falta de sociabilidade. A próxima seção cuida de analisar, empiricamente, a corrupção a partir desse modelo de análise, tomando o caso do Brasil, de acordo com os resultados do survey *Os brasileiros* e a corrupção<sup>8</sup>.

Survey realizado pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) aplicado à amostra nacional entre 10 e 16 de maio de 2008, pelo instituto Vox Populi. A amostra foi estratificada pelas regiões do território brasileiro e aplicada a um universo de 2421

### A tolerância à corrupção no Brasil

Boa parte das pesquisas relizadas a respeito do tema da corrupção tem considerado como elemento primordial para sua compreensão a percepção que cidadãos comuns têm a respeito dela. Como destaca Abramo (2005), o problema de abordar a corrupção empiricamente é o fato de não haver uma forma de medição direta desse fenômeno, o que pode significar o fato de ser possível que essas pesquisas apresentem vieses e controvérsias interpretativas, que pouco esclarecem o seu real alcance na sociedade.

Abramo crítica o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional (TI), que faz um ranking da corrupção para diferentes países, tendo como primeira objeção o fato de permitir inclinações ideológicas. A segunda objeção está no fato de haver uma imprecisão estatística dada por uma escala de 0 a 10 com intervalos de confiança que podem chegar a 2. Como o autor mostra, casos como o do Suriname, em que o índice equivale a 3,6, um intervalo de confiança de 2,0 pode colocá-lo numa posição de corrupção sistêmica ou, ao mesmo tempo, de razoável controle. A terceira objeção à ideia de percepção está no fato de os dados de cada país serem escalonados em um ranking. A rigor, se um país melhora n posições no ranking, isso significa que outro descendeu n posições, podendo haver a hipótese de a corrupção nesse segundo país não ter se alterado, apesar de ele cair no ranking. A quarta objeção é que a montagem de um ranking não oferece uma compreensão mais ampla a respeito dos sistemas de integridade dos diferentes países. Isso não permite uma comparação entre eles, nem mesmo de boas experiências de controle da corrupção. Por fim, o autor formula uma quinta objeção, subsidiária, que estaria na possibilidade de uso instrumental do ranking (ABRAMO, 2005, p. 34-35).

As críticas apresentadas apontam para a vulnerabilidade do conceito de percepção, uma vez que coletar uma medida de corrupção pela percepção significa compreendê-la por algo que é volúvel e suscetível à exposição por parte da mídia. Governos normalmente justificam um suposto aumento da corrupção pelo modo como ela é desvelada pela mídia e sua influência na opinião pública. Acertadamente, Abramo aponta a cautela que devemos adotar com relação ao conceito de percepção, uma vez que ele não significa uma medida direta do fenômeno empírico, mas uma medida indireta que não permite uma conclusão a respeito da corrupção existente em determinado país. No caso brasileiro, as séries

indivíduos maiores de 16 anos. As cotas utilizadas para a seleção dos entrevistados foram: situação do domicílio, gênero, idade, escolaridade, renda familiar e situação perante o trabalho, calculadas proporcionalmente a cada estrato de acordo com os dados do IBGE, Censo 2000 e PNAD 2006. O survey tem um nível de confiança de 95% e margem de erro de +/- 2,0%. A pesquisa constou da aplicação de questionários estruturados a essa população.

históricas realizadas pela Transparência Internacional, em parceria com o IBOPE, demandam esse cuidado porque não revelam o tamanho da corrupção no país, mas aspectos que podem ser considerados na compreensão que a sociedade tem da corrupção.

Apesar de ser uma medida indireta, consideramos que a questão da percepção pode revelar traços dos elementos culturais da corrupção. É nessa dimensão que o conceito de percepção da corrupção pode ser útil, ou seja, pode revelar uma cultura política de fundo informada por perspectivas atitudinais delimitadas por variáveis abrangentes e indiretas. Por percepção da corrupção compreendemos uma medida indireta balizada no modo como os indivíduos descrevem o fenômeno. A percepção, nesse sentido, tem dois elementos que precisam ser considerados: (1) o elemento propriamente descritivo em que o indivíduo delineia certo objeto; (2) os parâmetros utilizados para realizar a descrição. Um indivíduo percebe algo quando formula impressões a respeito do objeto com base em parâmetros pressupostos para a sua compreensão. Nesse caso, partimos da premissa de que a percepção da corrupção por parte do cidadão comum significa sua capacidade de descrever e avaliar a corrupção com base em parâmetros morais definidos previamente. Como afirmamos anteriormente, na terceira seção deste artigo, a corrupção expressa um juízo moral, em que o indivíduo avalia a ação praticada por um agente com base em uma moralidade pressuposta, fundamentada em consensos a respeito de valores e normas que organizam concepções de bom governo.

Do ponto de vista da análise empírica da tolerância da corrupção no Brasil, nos pautamos em uma pesquisa de percepção, tomando o cuidado de recortar o modo como ela é percebida no âmbito da cultura política. Os dados expostos não revelam uma medida direta da corrupção, mas uma medida indireta que procura a forma como ela é percebida na dimensão da opinião pública brasileira. A análise empírica da corrupção no Brasil, com base no modelo analítico apresentado, está baseada em um survey realizado pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

A pesquisa procurou compreender o modo como o brasileiro percebe o problema da corrupção na política, de maneira a configurar uma visão geral que permita compreender noções gerais de conceitos políticos e o modo como essa percepção é construída no sentido de tornar a corrupção tolerada. É importante ressaltar que o modo como a corrupção se torna aparente nos meios de comunicação pode alterar a sua percepção, sendo volátil e suscetível à mídia, bem como marcada por muitos aspectos subjetivos. Contudo, neste artigo, analiso aspectos relacionados à tolerância à corrupção na política brasileira, tendo em vista, uma antinomia entre normas morais e prática social. O tratamento segue um recorte na dimensão da cultura política, através do qual procuro pelas normas

morais que funcionam como parâmetro da percepção da corrupção em contraposição ao modo como os indivíduos descrevem algumas práticas sociais. A tolerância à corrupção, baseada na noção que apresento de percepção, deriva do modo como o brasileiro compreende determinadas normas morais em confrontação com concepções práticas. Não esgoto as possibilidades do survey, mas apresento alguns dados relacionados à dimensão da cultura política.

Em primeiro lugar, chamo a atenção para os modos de acordo com os quais o brasileiro compreende o conceito de interesse público. Procuro contrastar noções de interesse público que se ligam exclusivamente a uma noção de Estado com concepções de interesse público ligadas a uma noção de responsabilidade coletiva ou utilitária, sendo, nesse último caso, o interesse público compreendido como aquilo que interessa ao maior número de pessoas. As noções de interesse público expostas influenciam no modo como o brasileiro pensa a corrupção. De acordo com os dados, a corrupção no Brasil está ligada a atos ilícitos praticados por funcionários públicos, não percebendo a possibilidade de a corrupção poder ser praticada na dimensão privada (Tabela 1):

Tabela 1 Concepções de interesse público

| Categorias  | N    | %     | % Válido |
|---|------|-------|----------|
| É qualquer coisa que interessa à maioria<br>das pessoas           | 483  | 20,0  | 20,9     |
| Alguma coisa que é responsabilidade do<br>Estado resolver         | 548  | 22,6  | 23,8     |
| Alguma coisa que é de responsabilidade de todos nós resolvermos   | 961  | 39,7  | 41,7     |
| Todas as frases explicam do mesmo modo o que é interesse público. | 298  | 12,3  | 12,9     |
| Nenhuma das frases explica o que é interesse público              | 16   | 0,7   | 0,7      |
| Não sabe  | 112  | 4,6   |          |
| Não respondeu   | 3    | 0,1   |          |
| Total   | 2421 | 100,0 |          |

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008

No âmbito do survey, perguntou-se qual tipo de corrupção prejudicaria mais o Estado, se aquela praticada exclusivamente por funcionários públicos, ou aquela que pode ser praticada por qualquer pessoa. Ao analisar a Tabela 2, verifica-se que 45,4% da amostra pensam que "Um ato que prejudica o Estado praticado por um funcionário público ou político" é a mais corrupta das situações. 29,1% acreditam que a situação mais corrupta é "Um ato que prejudica o Estado praticado por qualquer pessoa" e 21,9% creem que "As duas situações são igualmente corruptas".

Tabela 2 Situações de corrupção

| Categorias   | N    | %    | % Válido |
|--|------|------|----------|
| Um ato que prejudica o Estado praticado por funcionários públicos ou políticos | 1099 | 45,4 | 46,9     |
| Um ato que prejudica o Estado praticado por qualquer pessoa                    | 704  | 29,1 | 30,1     |
| As duas situações são igualmente corruptas                                     | 530  | 21,9 | 22,6     |
| Nenhuma das situações é corrupta   | 8    | 0,3  | 0,3      |
| Não sabe   | 77   | 3,2  |          |
| Não respondeu  | 3    | 0,1  |          |
| Total  | 2421 | 100  |          |

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008

Cruzando as duas questões, obtém-se uma associação entre as duas variáveis, em que concepções de interesse público influenciam o modo como os brasileiros percebem situações de corrupção. Nesse caso, o modo como o brasileiro compreende a questão do interesse público, afirmando que ele é de responsabilidade do Estado, implica o fato de ele compreender a corrupção como praticada por funcionários públicos. Como o interesse público representa, na dimensão do imaginário coletivo brasileiro, uma ideia de interesse do Estado, é esperarado que a corrupção seja compreendida na esfera estatal e não na dimensão da sociedade em seu conjunto. Nesse caso, a cultura política vincula, de alguma maneira, o tema da corrupção ao tema do Estado, sem perceber a corrupção que é praticada na dimensão da sociedade.

Tabela 3

Tabela de contingência da associação entre concepções de interesse público e concepções de corrupção

| Qual das frases explica melhor<br>o que é "interesse público"   |   | Q   | Qual das situações é a mais corrupta                                      |  |  |       |  |  |
|---|---|---|---|--|--|-------|--|--|
|   |   | Um ato que prejudica o Estado praticado por funcionário público ou político | Um ato que<br>prejudica<br>Estado,<br>praticado<br>por qualquer<br>pessoa | As duas<br>situações<br>são<br>igualmente<br>corruptas | Nenhuma<br>das duas<br>situações é<br>corrupta | Total |  |  |
| É qualquer coisa que  | Ν | 284   | 126   | 67   | 0  | 477   |  |  |
| interessa à maioria das pessoas                                 | % | 59,5  | 26,4  | 14,0   | 0,0  | 100,0 |  |  |
| Alguma coisa que é<br>responsabilidade do<br>Estado resolver    | N | 287   | 176   | 77   | 1  | 541   |  |  |
|   | % | 53,0  | 32,5  | 14,2   | 0,2  | 100,0 |  |  |
| Alguma coisa que é de responsabilidade de todos nós resolvermos | N | 445   | 332   | 175  | 2  | 954   |  |  |
|   | % | 46,6  | 34,8  | 18,3   | 0,2  | 100,0 |  |  |
| Todas as frases explicam  | Ν | 51  | 54  | 182  | 4  | 291   |  |  |
| do mesmo modo o que é interesse público                         | % | 17,5  | 18,6  | 62,5   | 1,4  | 100,0 |  |  |
| Nenhuma das frases  | N | 3   | 3   | 4  | 0  | 10    |  |  |
| explica o que é interesse<br>público                            | % | 30,0  | 30,0  | 40,0   | 0,0  | 100,0 |  |  |
| Total   | Ν | 1070  | 691   | 505  | 7  | 2273  |  |  |
| Total   | % | 47,1  | 30,4  | 22,2   | 0,0  | 100,0 |  |  |

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008

No teste do Qui-quadrado, constatamos uma alta associação entre as duas variáveis, sendo ela significativa na dimensão da amostra, revelando uma dependência entre concepções de interesse público e de corrupção. De uma forma muito superior à esperada, aquelas pessoas que possuem uma definição mais ampla de interesse público - "Todas as frases explicam do mesmo modo o que é interesse público" - tendem a considerar que as duas situações apresentadas são igualmente corruptas.

Tabela 4
Teste do Qui-Quadrado

|                              | Valor   | Graus de Liberdade | Valor P |
|------------------------------|---------|--------------------|---------|
| Pearson Chi-Square           | 360,81  | 12                 | 0,0     |
| Likelihood Ratio             | 308,985 | 12                 | 0,0     |
| Linear-by-Linear Association | 175,828 | 1                  | 0,0     |
| Casos válidos                | 2273    |                    |         |

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008.

Os dados da Tabela 4 corroboram os dados e testes da Tabela 3.

A Tabela 5 procura compreender o modo como o brasileiro percebe a corrupção na dimensão das instituições. Foi pedido ao entrevistado que desse uma nota, variando em uma escala de 0 a 10, para a presença da corrupção em alguns ambientes institucionais, tanto públicos quanto privados. Nos extremos, a nota zero expõe nenhuma corrupção e a nota dez expõe muita corrupção. A tabela apresenta a análise das médias de notas atribuídas pelos entrevistados, expressando que a corrupção está mais presente nas instâncias representativas, em especial nas Câmaras de Vereadores, na Câmara dos Deputados, nas Prefeituras e no Senado Federal, e que tenham, de alguma forma, relação com o Estado. Importante notar que os ambientes institucionais que obtiveram indicadores médios acima da média das médias, à exceção da Polícia Federal, têm uma natureza pública e estatal. Por outro lado, os ambientes institucionais que obtiveram indicadores médios abaixo da média das médias têm uma natureza privada. Esse dado permite especular que o brasileiro exige excelência das instituições públicas e estatais, percebendo de forma um pouco mais branda a corrupção que é praticada no mundo privado, ligado às necessidades cotidianas9.

-

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Testes estatísticos não mostraram significância na correlação entre os dados e indicadores sociais como educação, renda e gênero.

Tabela 5
A presença da corrupção em ambientes institucionais

| Ambientes                   | Média | Desvio<br>padrão | Limite<br>inferior | Limite superior | Casos<br>válidos |
|-----------------------------|-------|------------------|--------------------|-----------------|------------------|
| Câmara dos vereadores       | 8,36  | 2,03             | 8,27               | 8,44            | n=2385           |
| Câmara dos Deputados        | 8,34  | 1,95             | 8,26               | 8,41            | n=2397           |
| Prefeitura                  | 8,07  | 2,16             | 7,98               | 8,15            | n=2385           |
| Senado Federal              | 8,02  | 2,12             | 7,93               | 8,10            | n=2366           |
| As pessoas mais ricas       | 8,02  | 2,01             | 7,94               | 8,10            | n=2398           |
| Governo do Estado           | 7,56  | 2,32             | 7,47               | 7,66            | n=2360           |
| Os empresários              | 7,53  | 2,30             | 7,43               | 7,62            | n=2355           |
| Presidência da<br>República | 7,43  | 2,49             | 7,33               | 7,53            | n=2322           |
| Polícia Militar             | 7,42  | 2,44             | 7,32               | 7,52            | n=2369           |
| Polícia Civil               | 7,37  | 2,47             | 7,27               | 7,47            | n=2359           |
| O Poder Judiciário          | 7,36  | 2,38             | 7,26               | 7,46            | n=2331           |
| Clubes de Futebol           | 7,15  | 2,54             | 7,05               | 7,26            | n=2313           |
| Os homens                   | 6,88  | 2,29             | 6,79               | 6,97            | n=2372           |
| Igrejas Evangélicas         | 6,67  | 2,71             | 6,55               | 6,78            | n=2228           |
| O povo brasileiro           | 6,67  | 2,31             | 6,58               | 6,77            | n=2348           |
| Polícia Federal             | 6,64  | 2,72             | 6,53               | 6,75            | n=2299           |
| A classe média              | 6,59  | 2,23             | 6,50               | 6,68            | n=2370           |
| A mídia                     | 6,33  | 2,65             | 6,22               | 6,44            | n=2273           |
| Movimentos Sociais          | 6,32  | 2,47             | 6,21               | 6,42            | n=2262           |
| ONGs                        | 5,84  | 2,66             | 5,72               | 5,95            | n=2131           |
| Associação de Bairro        | 5,65  | 2,66             | 5,54               | 5,77            | n=2127           |
| Igreja Católica             | 5,57  | 2,80             | 5,46               | 5,69            | n=2106           |
| As pessoas mais jovens      | 5,42  | 2,50             | 5,32               | 5,53            | n=2223           |
| As mulheres                 | 5,15  | 2,55             | 5,04               | 5,25            | n=2196           |
| As pessoas mais velhas      | 4,85  | 2,70             | 4,73               | 4,96            | n=2111           |
| As pessoas mais pobres      | 4,80  | 2,85             | 4,67               | 4,92            | n=2016           |
| Média das médias            | 6,80  | 1,45             | 6,75               | 6,86            | n=2418           |

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008

Na Tabela 6, foi pedido aos entrevistados uma nota de zero a dez para determinados casos, sendo zero a representação de casos de nenhuma corrupção e dez para casos de muita corrupção. O objetivo foi medir a intensidade com que os entrevistados consideram determinadas situações como muito ou pouco corrompidas ou corruptoras. Os entrevistados consideraram os casos apresentados como de muita corrupção, com médias bastante altas, à exceção dos casos de subornar um funcionário público para tirar um documento mais rápidamente ou praticar grilagem de terras do governo. Existe, nesse sentido, um parâmetro moral, pressuposto de acordo com concepções normativas de certo e errado, em que a corrupção é condenável do ponto de vista dos valores da sociedade. Contudo, os

dados da Tabela 7 revelam que os mesmos entrevistados concordam com situações em que a corrupção pode ser praticada.

Tabela 6 Médias da intensidade da corrupção em situações concretas

| Casos  | Média | Desvio padrão | Limite inferior | Limite superior | Casos<br>Válidos |
|--|-------|---------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Um policial usar seu poder para tirar vantagem ou dinheiro de alguém                         | 9,25  | 1,38          | 9,20            | 9,31            | n=2413           |
| Um empresário financiar a campanha de um político esperando receber algo em troca            | 9,12  | 1,47          | 9,06            | 9,18            | n=2408           |
| Um político receber dinheiro para favorecer uma empresa em uma licitação                     | 9,08  | 1,61          | 9,01            | 9,14            | n=2397           |
| Um promotor de justiça fazer "vista<br>grossa" aos erros cometidos por outro<br>promotor     | 8,95  | 1,70          | 8,88            | 9,02            | n=2405           |
| Um político financiar uma ONG, esperando apoio em eleições                                   | 8,75  | 1,82          | 8,68            | 8,83            | n=2383           |
| Um funcionário público deixar de denunciar as fraudes cometidas por seu chefe                | 8,67  | 1,87          | 8,60            | 8,75            | n=2409           |
| Pagar um funcionário público para tirar um documento que precisa mais rápido                 | 8,43  | 2,05          | 8,35            | 8,51            | n=2394           |
| Uma pessoa (ou família) invadir terras<br>do governo e explorar essa terra<br>economicamente | 7,94  | 2,35          | 7,84            | 8,03            | n=2320           |
| MÉDIA DAS MÉDIAS   | 8,76  | 1,31          | 8,70            | 8,81            | n=2418           |

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008.

A Tabela 7 mostra resultados obtidos quando os entrevistados foram questionados a respeito de algumas situações práticas que poderiam representar a corrupção. O objetivo desse questionamento era considerar antinomias possíveis entre normas morais e prática social, tendo em vista dados categóricos que perguntavam se o entrevistado concorda ou não com a situação exposta. O caráter subjetivo de todo survey, dessa forma, pode subestimar se, de fato, diante de uma situação prática, o indivíduo entraria ou não em um esquema de corrupção, por exemplo. Contudo, os dados mostram que é relativamente alto o percentual de pessoas que concordam com situações de corrupção e julgam que ela seja algo "natural" à política. Pelo conceito de prática de Bourdieu (2005), é importante compreender que essas representações espelham situações concretas relacionadas a um capital cultural acumulado na sociedade brasileira, definindo, dessa forma, os

elementos da ação social. Assim, essas considerações a respeito da corrupção no Brasil carregam um sentido prático definido em torno de concepções culturais e um conhecimento social latente. Os dados da Tabela 7 mostram que, apesar de as pessoas concordarem com determinadas normas morais, como, por exemplo, o valor da honestidade, elas estão propensas a participar de esquemas de corrupção.

Tabela 7
Concepções a respeito da corrupção no Brasil (%)

| ., .   |          | 1 1 1                        |          |       |       |
|--|----------|------------------------------|----------|-------|-------|
| Concepções   | Concorda | Não concorda<br>nem discorda | Discorda | NS/NR | Total |
| Em algumas situações, é bobagem a pessoa não entrar<br>em um esquema de corrupção, pois se ela não entrar,<br>outro entra.     | 30       | 7                            | 60       | 3     | 100   |
| Qualquer um pode ser corrompido, dependendo do preço que for pago ou da pressão que for feita.                                 | 39       | 7                            | 51       | 3     | 100   |
| Corrupção e honestidade vêm de berço: ou a pessoa é corrupta ou não é.   | 55       | 9                            | 34       | 2     | 100   |
| Se for para ajudar alguém muito pobre, muito necessitado, não faz mal um pouco de corrupção.                                   | 26       | 11                           | 62       | 2     | 100   |
| Se você ficar sabendo de algum esquema de corrupção, deve sempre denunciar às autoridades.                                     | 73       | 11                           | 13       | 2     | 100   |
| Algumas coisas podem ser um pouco erradas mas não corruptas, como por exemplo sonegar algum imposto, quando ele é caro demais. | 36       | 12                           | 49       | 4     | 100   |
| Se as leis que existem fossem cumpridas e não existisse tanta impunidade, a corrupção diminuiria.                              | 84       | 5                            | 9        | 2     | 100   |
| O conceito de honestidade é relativo, depende da situação.   | 48       | 11                           | 38       | 3     | 100   |
| Em qualquer situação, não interessa qual, existe sempre chance da pessoa ser honesta.  | 85       | 5                            | 10       | 1     | 100   |
| Não tem jeito de fazer política sem um pouco de corrupção.   | 31       | 8                            | 59       | 2     | 100   |
| Se for para proteger alguém de sua família, está certo fazer alguma coisa um pouco corrupta.                                   | 25       | 11                           | 61       | 3     | 100   |
| Se estiver necessitada e um político oferecer benefícios em troca do voto, não está errado a pessoa aceitar.                   | 26       | 10                           | 62       | 2     | 100   |
| Dar um dinheiro para um guarda para escapar de uma multa não chega a ser um ato corrupto.                                      | 24       | 8                            | 66       | 2     | 100   |
| Para diminuir a corrupção, estão faltando novas leis, com penas maiores e mais duras.  | 82       | 6                            | 11       | 1     | 100   |

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008.

As concepções apresentadas na Tabela 7 mostram elementos plásticos e bastante flexíveis a respeito da corrupção. Mas por que poderíamos dizer que existe uma tolerância à corrupção no Brasil? Ao mesmo tempo em que os entrevistados consideram as ações descritas na Tabela 6 "muito corruptas", uma parte considerável deles concorda em entrar em um esquema de corrupção (30%), admite que qualquer um pode ser corrompido, dependendo do preço (39%), que a corrupção e a honestidade veem de berço (55%), que a corrupção é válida para ajudar os mais pobres (26%), que sonegar imposto é válido (36%), que o conceito de honestidade é relativo (48%), que não tem jeito de fazer política sem um pouco de corrupção (31%), que a corrupção é válida para proteger alguém da família (25%), que em casos de necessidade é correto vender o voto (26%), que subornar um guarda não chega a ser um ato corruptor (24%). A Tabela 7, por sua vez expõe concepções práticas comuns ao cotidiano e que envolvem o tema da corrupção. É notável que essas concepções práticas são passíveis de avaliação por parte do entrevistado, que o faz tomando perspectivas morais de correção da ação, isso é, se a ação descrita é correta ou não com base em deveres morais do cidadão. Nesse caso, contrastando com a Tabela 6, percebemos a posição dúbia do entrevistado. Ele considera determinadas ações erradas, mas, diante de um cotidiano marcado por necessidades, ele tem uma propensão a tolerar certa corrupção. Não há consenso sobre as situações expostas na Tabela 7, porquanto as discordâncias são elevadas. Na maior parte das vezes, foram colocadas situações movidas por necessidades, como impostos, proteção da família, ajuda aos pobres, etc. É esse contexto de necessidades que contradiz a imoralidade descrita para a corrupção, criando um contexto de tolerância a esse tipo de prática.

O que os dados da Tabela 7 revelam, em contraposição à Tabela 6, é uma antinomia, existente no Brasil, entre normas morais e prática social. Ou seja, a corrupção não pode ser explicada pelo caráter do brasileiro, por sua cordialidade, malandragem ou esperteza, porque ele é capaz de absorver conteúdos substantivos da moralidade política, ao discordar de situações de corrupção. Os entrevistados consideram errado um político receber dinheiro para favorecer uma empresa em uma licitação, ou um empresário financiar campanhas esperando receber algo em troca. Porém, quando é para proteger a família, um pouco de corrupção é tolerável ou, se houver necessidade, é correto vender o próprio voto. Nesse caso, os entrevistados têm noção dos valores públicos, mas os juízos de necessidade corrompem, frente a uma tolerância da corrupção vista no outro, nunca em si mesmo. Existe uma disposição prática do brasileiro a entrar em esquemas de corrupção, que contrasta com sua configuração moral. Somos capazes de,

consensualmente, concordar com determinados valores morais, mas toleramos certa corrupção porquanto ela esteja referida a um capital cultural que a torna cotidiana e latente, com uma natureza extremamente flexível, sendo aplicada a situações muito diferentes. É no intermédio dos juízos de valor e dos juízos de necessidade - como na Figura 1 - que a tolerância à corrupção opera.

A tolerância à corrupção não é um desvio de caráter do brasileiro, uma propensão e culto à imoralidade, nem mesmo uma situação de cordialidade, mas uma disposição prática nascida de uma cultura em que as preferências estão circunscritas a um contexto de necessidades, representando uma estratégia de sobrevivência que ocorre pela questão material. A tolerância à corrupção não é uma imoralidade do brasileiro, mas uma situação prática pertencente ao cotidiano das sociedades capitalistas. A confrontação entre excelência e cotidiano cria uma antinomia entre valores e prática, tornando a corrupção um tipo de estratégia de sobrevivência, mesmo em um contexto onde a moralidade existe. Isso implica que a corrupção represente um desafio à democratização brasileira, não no plano formal, mas no plano da cultura política. Não se pode dizer, portanto, que o brasileiro típico represente um caso de ausência de virtudes. As democracias não podem confiar apenas nas virtudes dos cidadãos, uma vez que é fundamental pensar a efetividade das leis. As virtudes são necessárias, mas não representam uma condição suficiente para manter o funcionamento da democracia. É necessário pensar, porém, no caso brasileiro, um processo de democratização no plano da sociabilidade e da cultura, tendo como horizonte uma democracia que não se resuma a seus ritos formais, mas que seja capaz de garantir a adesão do cidadão comum às instituições democráticas, tendo em vista a efetividade da lei e mecanismos democráticos de controle da corrupção. O que poderia tornar a corrupção no Brasil endêmica seria a possibilidade dos valores públicos degenerarem.

# Considerações finais

A pesquisa apresentada carece de um sentido comparativo com experiências internacionais, bem como de uma série histórica que permita inferências mais conclusivas. Contudo, os dados apontam para o fato de que a democratização brasileira ainda carece de efetivação de princípios e valores fundamentais que alicercem uma cultura política democrática. Apesar de avanços nesse caminho, como demonstram Moisés e Carneiro (2008), ainda persistem posições céticas e cínicas entre os cidadãos em relação às instituições formais. O resultado é a constatação de uma síndrome de desconfiança e indiferença.

A posição contraditória do cidadão comum em relação à corrupção acarreta esse contexto de tolerância, fazendo com que indivíduos tomem atitudes em que preferem aderir a esquemas de corrupção e afirmar que as pessoas têm um preço a seguirem a lei. Os dados mostram, entretanto, que esse mesmo cidadão comum é capaz de reconhecer valores morais fundamentais e, consensualmente, reconhecer que esses valores são importantes na dimensão da sociabilidade e da política. Isso ocorre, do ponto de vista normativo, pela cisão entre valores e necessidades, configurando juízos muitas vezes assentados em uma visão agonística da vida, sem perceber a necessidade de concepções mais amplas de vida republicana. Essa posição da cidadania, tendo em vista o problema da corrupção, tem por consequência reduzir a accountability do sistema político, ao enfraquecer o sistema de fiscalização em relação às atividades das instituições políticas. Falta, nesse sentido, uma noção mais ampla de público a partir da qual se deve pensar o tema da corrupção não apenas no plano das instituições formais da democracia, mas na ideia de vida democrática.

No que diz respeito à corrupção, constata-se que não basta uma mudança do aparato formal ou da máquina administrativa do Estado propriamente dita, mas reforçar os elementos de uma cultura política democrática que tenha no cidadão comum, feito de interesses, sentimentos e razão, o centro de especulação teórica e prática para uma democratização informal da democracia brasileira. Os avanços das reformas da máquina pública, nas duas últimas décadas, são inegáveis, com o reforço da transparência. Contudo, falta, à democracia brasileira, um senso maior de publicidade, pelo qual a transparência esteja referida a uma ativação da cidadania, à accountability e à participação, sem os quais os esforços de combate e controle da corrupção ficarão emperrados em meio a uma cultura política tolerante às delinquências do homem público.

## Referências Bibliográficas

ABRAMO, C. W. "Percepções pantanosas. A dificuldade de medir a corrupção". Novos Estudos – CEBRAP, nº 73, 2005.

ANECHIARICO, F. e JACOBS, J. *The persuit of absolute integrity:* How corruption control makes government ineffective. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

BANFIELD, E. *The moral basis of backward society.* Glencoe: Free Press; Chicago: The University of Chicago, Research Center in Economic Development and Cultural Change, 1958.

BONFIM, M. A América Latina. Coleção Intérpretes do Brasil. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, v. II, 2002.

\_\_\_\_\_. Razões práticas. Sobre a Teoria da Ação. Campinas: Papirus, 1996.

BOURDIEU, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAMPANTE, R. G. "O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira". Dados – Revista de Ciências Sociais, v.46, n°1, 2003.

CÂNDIDO, A. O significado de Raízes do Brasil. In: HOLLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil.* São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CARVALHO, J. M. de. "Mandonismo, coronelismo, clientelismo. Uma discussão conceitual". Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 40, n° 2, 1997.

\_\_\_\_\_. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira, In: AVRITZER, L., et al. (orgs.). *Corrupção:* ensaios e crítica. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

DA MATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis.* Uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1980.

DURKHEIM, E. As regras do método sociológico. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FAORO, R. Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

FILGUEIRAS, F. "A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas". Cadernos Cedes, IUPERJ, nº 5, 2006.

2008b.

\_\_\_\_\_. Corrupção, democracia e legitimidade. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008a.

\_\_\_\_. Marcos teóricos para o estudo da corrupção. In: AVRITZER, L., BIGNOTTO, N., et al. Corrupção: ensaios e crítica. Belo Horizonte: Editora UFMG,

HABERMAS, J. Correção versus verdade. O sentido da validade deontológica de juízos e normas morais. In: *Verdade e justificação.* Ensaios Filosóficos. São Paulo: Loyola, 2004.

HEIDENHEIMER, A. Perspectives on the perception of corruption. In: HEIDENHEIMER, A e JOHNSTON, M. (orgs.). *Political corruption.* Concepts and contexts. New Brunswick: Transactions Publishers, 2001.

HOLLANDA, S. B.e de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, S. P. A ordem política nas sociedades em mudança. São Paulo: EDUSP, Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

JOHNSTON, M. *Syndromes of corruption.* Wealth, power, and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KRUGER, A. O. "The political economy of rent-seeking", *American Economic Review*,  $n^{\circ}$  64, 1974.

LEFF, N. H. "Economic development through bureaucratic corruption". *American Behavioral Scientist*, v. 8, n° 3, 1964.

LIPSET, S. M. e LENZ, G. S. Corrupção, cultura e mercados, In: HUNTINGTON, S. e HARRINSON, L. (orgs.). *A cultura importa:* Os valores que definem o progresso humano. Rio de Janeiro: Record, 2002.

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

MOISÉS, J. A. e CARNEIRO, G. P. "Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil". *Opinião Pública*, v. 14, nº 1, 2008.

ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and government.* Causes, consequences and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SCHWARTZMAN, S. Bases do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SOUZA, J. "A sociologia dual de Roberto Da Matta: descobrindo nossos mistérios ou sistematizando nossos auto-enganos?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, nº 45, 2001.

SCOTT, J. "Corruption, machine politics, and political change". *American Political Science Review*, v. 63, n° 4, 1969.

TAYLOR, C. Sources of the self. Harvard: Harvard University Press, 1992.

TULLOCK, G. "The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft". Western Economic Journal, n° 5, 1967.

VIANNA, L. W. "Weber e a interpretação do Brasil". *Novos Estudos,* CEBRAP, nº 53, 1999.

WARREN, M. "What does corruption mean in a democracy?". American Political Science Review, v. 48, n° 2, 2004.

Fernando Filgueiras – fernandofilgueira@hotmail.com

Recebido para publicação em março de 2009.

Aprovado para publicação em julho de 2009.

# A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais\*

## Vitor Marchetti

Departamento de Política da Pontifícia Universidade Católica - SP

### Rafael Cortez

Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo

Resumo: Há uma extensa literatura que se debruça sobre os efeitos do poder judiciário no funcionamento dos sistemas políticos. Estaríamos assistindo à judicialização da política? O argumento apresentado é que o entendimento acerca da influência do direito na dinâmica dos sistemas políticos supõe uma noção mais ampla sobre o lócus e o momento em que ocorre sua interferência no funcionamento das democracias contemporâneas. A proposta é discutir a judicialização no que diz respeito à definição das regras da competição político-eleitoral. Para isso, analisaremos a decisão do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) referente à verticalização das coligações. O argumento é que o TSE não apenas interpretou uma legislação, mas também estabeleceu um novo regulamento no lugar do poder legislativo. Nossa análise demonstra que a regulamentação das coligações eleitorais é fruto de interação estratégica entre o TSE e o poder legislativo.

Palavras-chaves: judicialização da política; coligações eleitorais; poder judiciário; verticalização

**Abstract :** There is an extensive literature to study the effects of the judiciary power on how political systems work. Is there a judicialization of politics? Our point is that the answer to that question is connected to theoretical questions about the ways to prove and where scholars should look in order to detect the effect of judiciary in democratic systems. In this work we analyze the judicialization of politics under the perspective of the definition of the rules of electoral competition. In order to prove our argument, this article studies how TSE (brazilian judiciary court) rules coalitions in Brazil's political system, known as "verticalização" \_the uniformity of party coalitions at state and federal levels. Our case study shows that TSE, in fact, not only interprets the law but, actually, establishes rules, taking the place of the legislative body \_which, in turn, made another move. The analysis suggests that the question of judiciary of politics should be seen as an strategic interaction between the two powers.

Keywords: judicialization of politics; electoral coalition, Judiciary Power; "verticalização"

<sup>\*</sup> Esta é uma versão do paper apresentado no XXXI encontro da ANPOCS no ST: "Controvérsias Conceituais da Democracia Contemporânea: Teoria e Empiria". Os autores agradecem aos colegas que debateram esse trabalho, especialmente a Matthew Taylor, Rogério Arantes e Cláudio Couto. Agradecemos ainda ao parecerista anônimo de Opinião Pública pelos valiosos comentários e sugestões. Os possíveis equívocos remanescentes são de nossa exclusiva responsabilidade.

# **Apresentação**

O papel das instituições judiciárias no processo político brasileiro tem sido alvo de análises e interpretações por parte da ciência política, sobretudo a partir do início da década de 1990. Essa crescente atenção para a interseção entre a política e o direito é decorrente de um fenômeno histórico característico das sociedades ocidentais, a saber: a crescente influência do poder judiciário na formatação das políticas públicas, bem como a proteção de direitos individuais e coletivos (TATE e VALLINDER, 1995). Essa tendência comum aos diferentes sistemas políticos é acentuada devido ao recente processo de democratização, no caso brasileiro, do sistema político brasileiro e da influência da Constituição de 1988 nas relações políticas, sociais e econômicas do país.

A literatura brasileira tem ressaltado a mudança de valores e da tradição jurídica expressa na nova carta constitucional. As instituições judiciárias brasileiras no período democrático recente estariam informadas por uma tradição "republicana", na qual o papel central do poder judiciário não seria somente o de garantir os direitos individuais típicos do liberalismo político (liberdades negativas) mas também ser um agente na conquista dos direitos coletivos e difusos (ARANTES, 2002, 2005; ARANTES e KERCHE, 1999; VIANNA et al, 1999; KOERNER, 2005).

Essa "função social" do poder judiciário bem como a democratização do acesso à justiça, levadas a cabo pela Constituição de 1988, estariam materializadas fundamentalmente nos mecanismos descentralizados para o controle social e político da constitucionalidade dos atos normativos por meio da ampliação dos agentes legitimados a propor uma ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade); no mecanismo da ação civil pública, bem como no papel exercido pelos tribunais especiais¹.

Arantes (2002 e 2005) argumenta que o novo papel das instituições judiciárias seria decorrente de uma reconstrução institucional, especialmente do Ministério Público, com um diagnóstico que tem como base a incapacidade da sociedade civil de se organizar espontaneamente, bem como a incapacidade dos mecanismos representativos de garantirem os direitos individuais e coletivos na sociedade. Nesse sentido, haveria um deslocamento do lócus de conquista de direitos dos canais político-partidários para a arena judicial.

Em contrapartida, para Vianna et al (1999), o processo de judicialização da política seria expressão da complementaridade da democracia participativa, ainda que organizado pelas instituições judiciais e os mecanismos clássicos da

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Para uma análise mais aprofundada acerca do controle da constitucionalidade das leis, ver Vianna *et al*, 1999; Marchetti, 2004; Carvalho, 2004. Para uma discussão acerca das ações civis públicas, ver Arantes, 2002; Vianna e Burgos, 2006.

representação. Nesse sentido, o processo de democratização seria aprofundado por meio da combinação dos princípios plebiscitário e funcional na salvaguarda dos direitos dos diferentes grupos sociais.

A problemática central dessa crescente literatura é identificar se esse "novo" papel do poder judiciário, bem como a democratização do acesso, teria como consequência a judicialização do processo político brasileiro (CASTRO, 1997; VIANNA et al, 1999; ARANTES e KERCHE, 1999; CARVALHO e OLIVEIRA, 2002; KOERNER, 2005; OLIVEIRA, 2005; TAYLOR, 2006, 2007a). Em outras palavras, qual seria o papel do poder judiciário para o funcionamento do nosso sistema político?

Grosso modo, existem dois diagnósticos distintos. De um lado, há uma série de trabalhos que argumentam que o crescente protagonismo das instituições judiciais na garantia dos direitos para indivíduos e agrupamentos coletivos deslocaria parte do conflito político para o interior das cortes (ARANTES, 2002, 2005; VIANNA et al, 1999; ARANTES e KERCHE, 1999; TAYLOR 2006, 2007a). Outros, porém, argumentam que, a despeito da crescente demanda, o judiciário toma decisões de forma a respeitar a vontade majoritária - isto é, não haveria diferença de preferência entre os atores no que diz respeito às políticas públicas (CASTRO, 1997; CARVALHO e OLIVEIRA, 2002; CARVALHO, 2004; OLIVEIRA, 2005; KOERNER, 2005).

Nossa leitura é que o diagnóstico da existência ou não de um processo de judicialização da política decorre das diferenças conceituais que informam os diferentes trabalhos. O argumento negativo sobre o processo de judicialização da política no caso brasileiro está apoiado no conceito empregado por Tate e Vallinder (1995). Na visão dos autores, a judicialização do conflito político ocorre somente quando há uma diversidade de preferências no que diz respeito ao desenho das políticas públicas, isto é, ao resultado final do processo. Essa é a motivação analítica para a escolha do STF como objeto primordial dessa literatura.

O objetivo deste artigo é oferecer um foco distinto para a discussão da relação entre direito e política. A proposta é discutir a judicialização no que diz respeito à definição das regras da competição político-eleitoral e não na formulação de políticas públicas. Para isso, analisaremos a decisão do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) referente à regulamentação das coligações eleitorais, no que ficou conhecido na agenda pública como "verticalização" das coligações.

O argumento apresentado é que o entendimento acerca da influência do direito na dinâmica dos sistemas políticos supõe uma noção mais ampla sobre o lócus e o momento em que ocorre a interferência do poder judiciário no funcionamento das democracias contemporâneas. Em outros termos, argumentamos que a judicialização da política não ocorre necessariamente no

resultado final do processo, mas pode ocorrer no momento da definição das regras do jogo que constrangerão atores nas disputas políticas (FEREJOHN, 2002).

Nossa intenção é demonstrar como o TSE, com sua interpretação da legislação, mudou o padrão de competição eleitoral do Brasil no que diz respeito à dimensão das coligações eleitorais. Como veremos, a interpretação do TSE acerca da verticalização das coligações eleitorais resultou na aprovação de uma emenda constitucional por parte dos parlamentares com objetivo de restringir a influência do TSE na definição das regras do jogo político-partidário.

Couto e Arantes (2006) classificaram os dispositivos presentes na constituição brasileira em "polity" (normas constitucionais), "politics" (competição política) e "policies" (políticas públicas). Ao menos na análise desse debate sobre a verticalização das coligações, podemos dizer que estamos diante de um caso de "politic" que foi transformada em "polity".

A reação do poder legislativo à interpretação do TSE mostra que o judiciário enfrenta dilemas estratégicos em sua relação com os demais poderes que compõem o arcabouço institucional brasileiro. Trata-se de uma problemática relativa à garantia de tornar efetivas suas decisões. Taylor (2007) argumenta que há um espaço para independência efetiva de um órgão judicial que varia conforme o posicionamento das preferências dos atores e o custo de "derrubada" da decisão judicial. Se o poder judiciário tomasse uma decisão contrária a um ator político externo e, por sua vez, esse fosse capaz de superar os custos de derrubada de uma lei, não haveria independência de aspectos constitucionais. Essa foi a dinâmica que ocorreu com a regulamentação das coligações eleitorais. O TSE teve sua decisão derrubada por ferir as preferências da maioria legislativa.

Contrariamente ao esperado pela literatura (SADEK, 1995, p. 63), mostramos que o processo de intervenção do TSE na regulação da competição política não se deve necessariamente à instabilidade da composição da corte, tampouco da legislação eleitoral. Na verdade, mostramos que há uma visão normativa por parte do órgão acerca do suposto "bom" funcionamento do sistema político brasileiro.

Nosso ponto de partida é a constatação de um suposto razoavelmente óbvio, mas de implicações analíticas importantes, a saber: o conceito de judicialização significa, no limite, que o judiciário exerce poder sobre o processo político. Assim, este artigo inicia com a discussão sobre a noção de poder implícita nas diferentes abordagens da judicialização, de forma a justificar analiticamente a escolha do TSE como objeto de análise. Essa é a tarefa da primeira seção. A segunda seção analisa o conflito em torno da definição das regras acerca do padrão das coligações eleitorais. A ideia é mostrar as bases normativas da interpretação que o tribunal deu à legislação partidário-eleitoral no tocante à atuação dos partidos no momento da competição eleitoral bem como os efeitos desse novo padrão normativo na

dinâmica política.

Por fim, a conclusão resume os achados centrais e lança luz sobre futura agenda de pesquisa com a inclusão do TSE para compreender melhor a relação entre direito e política.

# Conceito de poder e a judicialização da política

O debate sobre a judicialização da política é uma discussão sobre perspectivas conceituais e estratégias analíticas visando à mensuração do poder judiciário na determinação da forma e dos resultados do processo político. Se isso é verdade, o diagnóstico dos diferentes trabalhos que tratam da relação entre direito e política resulta parcialmente dessas diferenças na forma de abordagem do fenômeno. Nossa intenção é revisitar os termos das contendas entre os teóricos pluralistas e os elitistas, tendo como foco suas respectivas estratégias de análise, e demonstrar como essas diferentes perspectivas aparecem no debate da judicialização do poder².

O poder nas sociedades estaria distribuído de forma a preservar o princípio igualitário fundador das sociedades democráticas? Essa é a questão central do debate entre essas correntes. A resposta elitista a essa questão é negativa. A ideia é que haveria uma estrutura de poder na sociedade, fruto da sua distribuição desigual de poder entre os atores sociais. O argumento é que essa estrutura de poder seria decorrente do poder "posicional" dos indivíduos no interior da sociedade e estaria concentrado em determinadas posições-chave nos diferentes subsistemas sociais (MILLS, 1956).

A crítica pluralista é que os resultados encontrados pelos teóricos das elites não seriam decorrentes de métodos rigorosamente científicos e de observações empíricas das relações de poder entre os diferentes grupos sociais. Dahl (1958) argumenta que não é correto inferir, tampouco quantificar, relações de poder em decorrência de posição social ou de reputação no interior da coletividade, mas é necessário mensurar o exercício efetivo desse poder. Trata-se, na verdade, de um deslocamento do foco de uma suposta origem do poder social para um olhar sobre o processo decisório, com o objetivo de identificar em que medida as preferências dessa elite do poder estariam presentes nos resultados finais do processo decisório.

Grosso modo, seriam quatro as etapas fundamentais de uma pesquisa: seleção de decisões relevantes; identificação dos atores centrais presentes no processo decisório; investigação do comportamento observado desses atores e análise dos resultados finais do conflito.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Para uma interessante análise do debate pluralista e elitista, ver MIGUEL (2003).

Nesse momento, nosso objetivo é relacionar a metodologia pluralista a uma concepção específica do significado de poder. A definição de poder que informa os trabalhos dos pluralistas está relacionada com alterações nos comportamentos dos autores (DAHL, 1957, p. 203, *apud* RIKER, 1964, p.342).

De acordo com Riker (1964), o suposto da concepção de Dahl é a ideia de que o poder é relacional e diádico. Em outros termos, as relações de poder se estabelecem entre pares de indivíduos em interação, um buscando alterar o comportamento do outro. Para haver relações de poder é necessário, portanto, que existam preferências distintas entre os atores participantes de determinado conflito.

Segundo Bachrach e Baratz (1962), a metodologia pluralista teria acarretado ganhos analíticos em relação às abordagens elitistas ao buscar evidências sistemáticas das relações de poder. Contudo, ela sofre de sérias limitações decorrentes da ênfase em decisões "importantes", bem como no resultado final e "observável" da disputa política. O pluralismo teria deixado de lado o que os autores denominaram como "segunda face do poder".

Esses dois traços da metodologia pluralista, quais sejam, definir o importante e considerar apenas o observável, impediriam a identificação do processo de "mobilization of bias", que diz respeito ao fato de que existem valores em procedimentos e instituições que limitam as escolhas e as preferências dos atores. A intuição do argumento é que as definições dessas regras e procedimentos são um lócus para as disputas políticas e importantes para o entendimento das relações de poder, afinal, eles não são neutros e tenderiam a favorecer alguns grupos vis-à-vis os demais participantes do processo. Trata-se da discussão sobre os efeitos do poder de agenda na relação entre atores sociais.

Essa etapa do processo político seria fundamental para entender o resultado final. A ideia é que batalhas políticas relevantes não precisam necessariamente ocorrer no momento do processo decisório. O resultado final de um processo pode refletir disputas políticas não necessariamente em pontos substantivos do "issue" em questão, mas desse viés presente nas regras que regulam a atividade política.

Se o olhar institucionalista (MARCH e OLSEN, 1984), a partir do qual os resultados não podem ser inferidos diretamente a partir das preferências dos atores, faz sentido, tentativas de mensurar as relações de poder deveriam levar em consideração como as instituições enviesam os resultados finais produzindo, no limite, situações de "não decisão"<sup>3</sup>.

A "segunda face do poder" guarda proximidade com a noção de poder presente em March (1957). A intuição de sua definição de poder é que esse é um atributo relativo à capacidade dos atores de restringir os resultados possíveis. Ora,

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Termo utilizado por Bachrach e Baratz (1962) para expressar os limites da abordagem "decisionista" típica do pluralismo. Uma situação de "não decisão" seria decorrente de correlação de poder entre os atores no jogo político.

essa noção nos leva a deslocar o foco do comportamento observável dos atores para as regras e os procedimentos da disputa política.

Para os nossos fins, a influência do poder judiciário pode não se dar no resultado final do processo político, ou seja, nas políticas públicas, mas na definição das regras do jogo que balizam a disputa política. Nossa leitura é que, sendo a disputa política um processo, o momento escolhido para mensurar relações de poder entre os atores é crucial para o entendimento desse processo.

A discussão acerca das relações entre direito e política no Brasil foi decorrente da definição proposta por Tate e Vallinder (1995). O argumento dos autores é que tal conceito de judicialização da política enfatiza as possíveis alterações propostas pelo poder judiciário no desenho das políticas públicas. Em outros termos, informados pelo papel que as instituições judiciais tiveram no interior da tradição liberal, qual seja, garantia do equilíbrio entre os poderes pelo controle da vontade da maioria expressa no parlamento.

Nesse sentido, a judicialização da política seria um fenômeno decorrente do controle da vontade majoritária. Segundo Vallinder, significaria um fenômeno no qual ocorreriam expansão do poder decisório das cortes e utilização dos métodos judiciais fora do âmbito das cortes (VALLINDER, 1995, p.13).

A primeira dimensão do processo de aumento da influência das instituições judiciais na política ("from without") expressaria-se-ia na discussão sobre o controle de constitucionalidade da produção normativa de um sistema político. A literatura brasileira debruçou-se fundamentalmente nessa perspectiva. A agenda de pesquisa que serviu como motor para esse campo de estudo buscou mensurar em que medida o STF (Supremo Tribunal Federal) agiria como um poder que se contraporia à vontade majoritária formada no interior das instituições político-representativas (CASTRO, 1997; WERNECK et al, 1999; CARVALHO e OLIVEIRA, 2002; MARCHETTI, 2004; CARVALHO, 2004; KOERNER, 2005; OLIVEIRA, 2005).

É importante destacar que essa definição de judicialização da política é de natureza semelhante à da metodologia pluralista. A ideia é que os desenhos de pesquisa deveriam focar-se em questões com conflito explícito entre preferências, tendo como foco o resultado final do processo decisório sobre políticas públicas. Assim, só comprovaríamos a invasão do espaço da política pelo direito se pudéssemos mensurar alteração no desenho das políticas.

Não há espaço para identificar relações de poder entre as instituições representativas e judiciárias durante o processo político, isto é, no seu aspecto procedimental. As palavras de Tate expressam a associação entre esse conceito de judicialização e o método pluralista, revelando uma crítica ao conceito de "não decisão" de Bachrach e Baratz (1962):

"Em condições favoráveis, a judicialização se desenvolve somente quando os juízes decidem (1) participar no processo de decisão que poderia ser de responsabilidade para sábia ou tola vontade de outras instituições e (2) substituir as soluções políticas dessas outras instituições.[...] Mas "a judicialização da política" implica em um papel mais positivo do que aquele presente na "não decisão judicial" (TATE, 1995, p. 33, grifo nosso).

Vejamos como essa perspectiva está por trás dos diagnósticos sobre o papel do poder judiciário na experiência democrática brasileira. Castro (1997) argumenta que o STF não tem exercido seu papel de guardião dos direitos individuais em contraposição às iniciativas governamentais. O argumento é que o STF tem julgado em favor do governo e não dos atores privados, com exceção das políticas tributárias.

Nessa mesma linha de argumentação, Koerner (2005) afirma que, no exercício do papel do judiciário, há um certo descompasso entre as preocupações do constituinte e o "novo" contexto econômico e político no qual está inserida a Constituição de 1988. Dessa forma, a construção de um regime jurisprudencial do STF, no que diz respeito ao controle de constitucionalidade, deu-se no sentido de preservação e de interpretação de seu aspecto procedimental, isto é, limitando a análise formal dos requerimentos de constitucionalidade, evitando alterar a vontade majoritária na definição do desenho do ordenamento estatal que estaria sendo proposta com a "onda" de alterações constitucionais.

Carvalho (2004) argumenta que a simples explosão de processos contestando a atividade normativa governamental, conforme constatação de Vianna et al (1999), seria insuficiente para caracterizar o quadro brasileiro como um sistema em que o judiciário de fato controla os outros poderes. A despeito de as condições para o processo de intervenção do direito na política estarem presentes, não haveria, no caso brasileiro, disposição dos juízes em intervir no processo de produção de políticas públicas. Essa falta de "ímpeto" intervencionista estaria expresso na baixas taxas de resposta do STF aos questionamentos de atores sociais e políticos relativos à constitucionalidade das leis.

O conceito de "ciclo da judicialização da política" (OLIVEIRA, 2005) expressa com clareza a importância do processo decisório final como momento essencial no debate entre política e direito. Esse ciclo seria composto por três etapas. A primeira diz respeito ao exponencial aumento do acionamento das instituições judiciais. A segunda etapa corresponde ao julgamento de liminares e, por fim, o julgamento do mérito da ação (OLIVEIRA, 2005, p. 560). A conclusão da autora é que os membros do judiciário brasileiro não apresentaram "preferência judicial por políticas públicas".

Esse foco no resultado do processo político e no controle da vontade da maioria é o que explicaria a atenção dada pela literatura nacional ao STF como órgão central no desenvolvimento das pesquisas nessa área.

O diagnóstico negativista quanto à existência de uma judicialização efetiva do sistema político brasileiro é, em parte, determinado pelas questões conceituais e metodológicas levantadas anteriormente. A essa noção mais estreita da judicialização da política podemos contrapor uma definição de escopo mais amplo, que visualiza a interferência do direito na política em diferentes momentos do processo político.

Os trabalhos que de alguma forma descolaram-se das amarras da concepção presente no trabalho de Tate e Vallinder identificaram no caso brasileiro efeitos decorrentes da judicialização no momento da implementação das políticas públicas (TAYLOR, 2006 e 2007), no efeito fragmentador do sistema político brasileiro (KERCHE e ARANTES, 1999; TAYLOR, 2006) ou na garantia dos direitos individuais e coletivos (ARANTES, 2002; VIANNA et al, 1999).

Nosso suposto é que, além das implicações substantivas no desenho das políticas públicas e da garantia dos direitos individuais controlando possíveis abusos da vontade majoritária, a influência das instituições judiciais pode ser percebida nos procedimentos relativos à própria competição política. Nas palavras de Ferejohn:

"Podemos distinguir pelo menos três formas pelas quais as cortes podem exercer novos e importantes papéis relativos às legislaturas. Primeiro, as cortes podem limitar e regular o exercício da autoridade parlamentar impondo limites substantivos no poder das instituições legislativas. Segundo, as cortes têm cada vez mais se tornado espaço para decisão de políticas. Terceiro, as cortes têm cada vez mais regulado a conduta da atividade política — seja praticada nas legislaturas, agências ou no eleitorado — construindo padrões de conduta aceitáveis para grupos de interesse, partidos políticos e representantes eleitos ou indicados" (FEREJOHN, 2002, p.41, grifo nosso).

Seguindo a sugestão do autor, nossa análise se debruçará sobre os efeitos dos órgãos judiciais na definição das regras que regulam a atividade política. Esse efeitos são ainda mais evidentes no Brasil. Afinal, como demonstrou Marchetti (2008b), nosso desenho institucional para a regulação da competição política é bastante concentrado no judiciário.

Nossa discussão focaliza o TSE (Tribunal Superior Eleitoral), que é responsável pela definição da estrutura normativa do momento eleitoral. Do ponto de vista analítico, o objetivo é buscar entender relações de poder no momento

anterior ao processo de formulação de políticas públicas, de forma a escapar dos limites analíticos da face "visível" na barganha entre os poderes. Nos preocupamos com a decisão acerca da regulação da formação de coligações eleitorais e, assim, dar nossa contribuição para essa área de pesquisa.

# O TSE e a "verticalização" das coligações

O tema da simetria entre as coligações partidárias nas disputas estaduais e nacionais é emblemático para o debate, ainda incipiente, sobre a instabilidade da legislação eleitoral desde a redemocratização e o impacto que as decisões do TSE podem ter sobre a competição político-partidária.

A simetria das coligações partidárias - ou regra da verticalização, como o tema ficou conhecido - estabeleceu limites mais rígidos para a formação de alianças em eleições em que simultaneamente estivessem em disputa cargos majoritários e proporcionais nos níveis federais e estaduais.

A decisão do TSE que iniciou a polêmica foi tomada em fevereiro de 2002, ano da eleição presidencial que elegeria o sucessor de Fernando Henrique Cardoso (FHC), na qual estavam em jogo os rumos das reformas nas instituições do Estado e na economia do país e, por isso mesmo, foi marcada por expectativas e tensões dos diversos setores da economia e da sociedade civil.

Vale um brevíssimo panorama de como as regras do jogo eleitoral para a formação de coligações foram definidas nas eleições anteriores, as de 1994 e 1998<sup>4</sup>.

Nas eleições de 1994, sob a regência da lei 8.713/93, foi facultado aos partidos celebrar coligações para as eleições majoritárias e proporcionais desde que não fossem diferentes dentro de uma "mesma circunscrição". Num país como o Brasil, em que o pacto federativo é variável fundamental para disputas político-partidárias, definir com precisão se a expressão do texto legal "mesma circunscrição" refere-se aos limites subnacionais ou ao nacional é definir como os partidos distribuirão forças e recursos.

Para que não restassem dúvidas a respeito, o TSE emitiu uma resolução que, dentre inúmeros procedimentos e providências, acrescentou um termo à lei, definindo que "mesma circunscrição" deveria ser entendida como "dentro do mesmo estado".

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> A análise de eleições anteriores é feita a partir de 1994 pois é somente a partir daí que temos eleições proporcionais e majoritárias simultâneas para os cargos nacionais e estaduais.

Em resposta a uma consulta<sup>5</sup>, o tribunal decidiu também que a simetria exigida pela lei impedia os partidos integrantes de uma mesma aliança majoritária de formar uma outra aliança para as eleições proporcionais, ainda que com partidos não concorrentes nas eleições majoritárias. Se A, B, C e D apoiassem um candidato a governador, não poderiam formar duas alianças com, por exemplo, A e B e outra com C e D, para as eleições proporcionais do mesmo estado. Os partidos até poderiam romper a coligação majoritária para a disputa proporcional, entretanto, não poderiam formar uma coligação diferente da majoritária, devendo concorrer isoladamente.

Entre a vitória de FHC em 1994 e as eleições em 1998, o Congresso nacional aprovou a lei nº 9504/97, que ficou conhecida como lei das eleições. Em grande medida, a nova lei veio garantir alguns pontos já pacificados pela jurisprudência do TSE, consolidar algumas modificações já feitas no antigo código e conferir segurança jurídica para as novas regulamentações constitucionais, como por exemplo, a possibilidade de reeleição nas eleições majoritárias.

Quanto ao tema das coligações partidárias, a lei de 1997 reformou a decisão judicial anterior, liberando os partidos coligados para o pleito majoritário a formarem alianças distintas para os pleitos proporcionais. Dessa forma, se A, B, C e D formassem uma coligação para a eleição para governador, poderiam formar entre si outras alianças para as eleições proporcionais.

Para as eleições seguintes, em 2002, não havia grandes novidades do ponto de vista legal. A lei das eleições de 1997 vinha sofrendo alguns ajustes, mas nada substancial para as disputas político-partidárias.

Entretanto, em agosto de 2001, o PDT (Partido Democrático Trabalhista) fez uma consulta ao TSE com a seguinte pergunta: "pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação?". Em outros termos, queriam saber se era possível coligar-se nos estados com partidos que estivessem disputando as eleições presidenciais como adversários.

Depois de alguns meses de debate entre os sete ministros, cinco responderam negativamente e dois positivamente à consulta, obrigando os partidos políticos a formarem alianças estaduais simétricas em relação às alianças nacionais.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> A consulta está prevista no artigo 23 do CE. Quando o TSE a responde, não produz efeitos jurídicos. A pergunta é feita em tese e a resposta também é dada em tese. Entretanto, principalmente em ano eleitoral, essas respostas são incorporadas pelas Instruções que o TSE publica para regular o processo eleitoral.

A composição<sup>6</sup> da corte eleitoral nesse momento tinha uma característica peculiar: parte relevante de seus membros tinha experiência com o processo eleitoral, ou porque tinha passagem pela justiça eleitoral ou pela vida político-partidária<sup>7</sup>.

Dessa corte não se pode dizer que não havia uma visão clara do padrão de coligações vigente e do impacto que a decisão da verticalização produziria sobre o jogo político-partidário.

Os argumentos que fundamentaram a decisão do TSE pela verticalização sob o ponto de vista jurídico estavam sustentados em dois pontos: 1) interpretação do termo "mesma circunscrição" do artigo 6º da lei 9504/97 e 2) interpretação do texto constitucional que definia que os partidos deveriam ter "caráter nacional". Mas, para além das fundamentações legais, há uma discussão sobre o papel do TSE e um posicionamento sobre a qualidade da democracia brasileira por parte dos ministros, que revelam mais da essência da decisão tomada.

Quanto ao primeiro ponto, numa suposição lógica do que a vontade do legislador tentou expressar na lei das eleições em 1997, Jobim defendeu que se a expressão "mesma circunscrição" se referisse apenas ao estado, ela perderia sentido. Afinal, alianças para governador, senador, deputados estaduais e federais só podem ser dentro de um mesmo estado, pois o distrito eleitoral dessas eleições é estadual. Sendo assim, não haveria propósito em dizer que as alianças devem ser realizadas dentro de uma mesma circunscrição. Mas, como definiu o ministro, "a lei não tem expressões inúteis". Se a expressão é inútil para se referir ao estado e não há expressões inúteis na lei, a expressão só pode estar se referindo ao âmbito nacional - só assim ela seria útil.

O segundo ponto do debate no plenário do TSE passou por uma interpretação do texto constitucional. Em seu artigo 17, inciso I, a Constituição Federal define que os partidos políticos brasileiros devem ter "caráter nacional". Na interpretação de Jobim, isso significou que as alianças feitas em âmbito nacional deveriam condicionar as alianças estaduais.

Assumimos que a argumentação jurídica não revela a essência dessa decisão<sup>8</sup>. O problema que norteava o debate era, em verdade, outro: qual é o papel do TSE na democracia brasileira? A análise desse debate permite identificar dois posicionamentos. De um lado, a defesa de um comportamento mais moderado da

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> O TSE compõe-se da seguinte maneira: a) três juízes dentre os ministros do STF, b) dois juízes dentre os ministros do STJ e c) dois advogados indicados pelo STF.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Por exemplo, o ministro Sepúlveda Pertence teve sua primeira participação no TSE em maio de 1990, tendo atuado por quatro biênios como ministro titular. Já o ministro Nelson Jobim contava com uma experiência também na prática político-partidária, pois já fora deputado constituinte e ministro de estado.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Aliás, há inúmeros contra-argumentos jurídicos que também serviriam para a interpretação dos termos "mesma circunscrição" e "caráter nacional". A tese derrotada do ministro Pertence na CTA 715 trouxe alguma dessas outras possíveis interpretações

corte eleitoral, defendendo o exercício de uma função apenas operacional. De outro, a defesa de um comportamento mais arrojado, capaz de diagnosticar problemas na democracia representativa e promover os ajustes necessários.

Na interpretação derrotada no plenário, o ministro Sepúlveda Pertence trouxe o tema da autonomia partidária garantida pela Constituição federal. Sua preocupação em relação à decisão que se tomava ali era a de que, ao ser mais arrojado, o tribunal limitasse essa autonomia, impondo um padrão estranho à prática partidária.

O risco era que o tribunal avançasse sobre terrenos em que não seria prudente avançar. Essa decisão não seria, assim, uma mera interpretação do texto legal, muito menos uma iniciativa para garantir o bom cumprimento das obrigações legais. Seria, de fato, uma produção legislativa da justiça eleitoral, fruto de uma, na definição do próprio ministro, "interpretação voluntarista da lei em que a vontade dos juízes substitui a opção do legislador".

A maioria dos ministros não explicitou seu voluntarismo nem defendeu abertamente uma ação mais arrojada do TSE. Mas, ao analisarmos alguns dos argumentos na interpretação jurídica da questão, notamos quais princípios guiaram os ministros na interpretação vencedora.

A resposta do ministro Jobim, que serviu de parâmetro para a maioria do plenário, defendia que a assimetria das coligações contribuía apenas para favorecer interesses regionais e esvaziar a força nacional dos partidos políticos. Em sua visão, partidos nacionais são uma garantia de consistência política, e a consistência política seria um resultado da obrigatoriedade da simetria das coligações partidárias estaduais em relação às alianças nacionais.

A resposta arrojada que ali se formulava não serviria apenas para dirimir uma pequena dúvida de procedimentos. O que ali se construía era algo maior. Buscavam-se respostas para atender questionamentos históricos, acadêmicos e institucionais: qual é a qualidade dos partidos políticos na democracia brasileira?

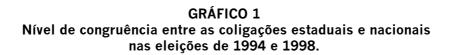
Citando e aderindo aos diagnósticos de Mainwaring (2001), segundo os quais os partidos políticos no Brasil não têm força nacional e são, na verdade, uma federação de partidos estaduais sem penetração nacional, o ministro acreditava na força do TSE para corrigir essas características. Daí a obrigatoriedade da simetria das coligações estaduais com a nacional. Há aqui o diagnóstico e o remédio:

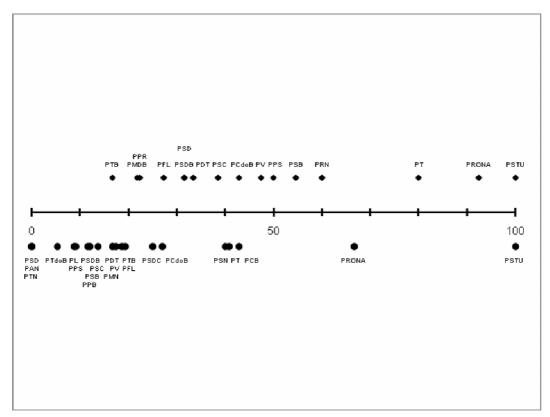
"Esse é o caminho para o fortalecimento dos partidos, como instrumentos nacionais da democracia brasileira. É essa a opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República. (...) A autonomia dos partidos restringe-se à definição de "sua estrutura interna, organização e funcionamento" (CF, art. 17, §1º). Não têm

eles o poder de dispor sobre o "caráter nacional" exigido pela Constituição e pela lei" (ministro Nelson Jobim, consulta 715/02).

Seguindo essa linha, o TSE decidiu que atender a interesses regionais implicaria em atender a interesses de conveniência, e que somente partidos fortes em âmbito nacional poderiam atender aos interesses da nação e do eleitorado, e assim consolidar a democracia no país (mesmo que para isso fosse preciso contrariar práticas e aprendizados anteriores, impondo a mudança pela via judicial). Tratava-se de um sinal claro de que, se o sistema político tem comportamentos pouco adequados para o fortalecimento da democracia, é preciso, por meio de uma obrigação pedagógica, ensinar-lhes modos mais adequados aos regimes democráticos. Para a maioria do TSE em 2002, o fato de a prática partidária em coligações estar muito distante do modelo de partidos nacionalmente fortes reforçava a urgência de reformar as regras do jogo.

O Gráfico 1 mostra o índice de simetria de cada partido nas duas eleições que antecederam a decisão de 2002 pela verticalização. Os partidos analisados são apenas os que disputaram as eleições majoritárias para presidente e governadores de estado. O objetivo é mostrar como a decisão do TSE para as eleições de 2002 estabeleceu um padrão de coligações completamente distante da realidade da maioria dos partidos até aquele momento.





Fonte: Elaboração dos autores com dados do TSE.

No Gráfico 1, quanto mais próximo do valor 100 no eixo, mais congruentes foram as alianças do partido nas eleições majoritárias que participou. Ao contrário, quanto mais distante, maior é a porcentagem de alianças não congruentes firmadas pelo partido nas eleições estaduais. Em outras palavras, o partido que estiver no ponto 100 do eixo, em todos os estados onde disputou as eleições majoritárias, não se coligou com partidos adversários nas eleições presidenciais.

Assim, do lado direito do eixo estão os partidos que mais se aproximariam em 1994 e 1998 da obrigação estabelecida a partir de 2002. No extremo oposto estão os partidos muito distantes da prática da verticalização desenhada pelo TSE para as eleições 2002. Nas eleições de 1998, PSD, PAN e PTN não estabeleceram nos estados nenhuma aliança congruente com a aliança nacional, ou seja, em todos os estados em que participaram das eleições para governador, participaram de coligações com partidos adversários ao cargo de presidente da República. O PSTU

representa o oposto: nas duas eleições, de 1994 e 1998, quando o partido disputou as eleições para governador, não se aliou a nenhum adversário ao cargo de presidente da República. Foi, portanto, o único partido a formar coligações com o perfil estabelecido judicialmente.

Tomados os dados das duas eleições simultâneas no período pósdemocratização, podemos dizer que havia um padrão de coligações partidárias: as coligações estaduais eram assimétricas em relação às coligações nacionais, ou seja, as disputas para os governos estaduais seguiam uma lógica própria independente das disputas para a presidência da República.

Com a decisão do TSE, bastava agora dizer aos partidos que tudo o que haviam feito até então, em termos de coligações políticas, não contribuirá em nada para o fortalecimento do sistema partidário, tão necessário para o bom funcionamento democrático. E que, em quatro meses, deveriam adotar uma prática mais saudável para o país, de acordo com a determinação de um ator externo ao sistema político-partidário.

Não é de estranhar que os partidos se incomodaram com o remédio amargo e decidiram sair em busca de novas consultas e tratamentos. Três frentes simultâneas de ações foram abertas, combinando diferentes estratégias: 1) estratégia judicial, acionando o STF para reformar a decisão do TSE; 2) estratégia preventiva, acionando o TSE com várias consultas para sanar qualquer dúvida, evitando uma ação de impugnação futura, caso a nova regra permanecesse; 3) estratégia refratária, reformando a Constituição para reverter as bases jurídicas da decisão, recusando-se a aceitar a decisão do TSE.

Tudo ocorreu faltando menos de quatro meses para as convenções partidárias e oito meses para as eleições de 2002.

Na primeira estratégia, duas ADINs acionaram o STF praticamente ao mesmo tempo. A primeira foi proposta em conjunto por PT, PCdoB, PL, PSB e PPS (2626). A segunda foi assinada apenas pelo PFL (2628). A lógica era tentar eliminar os danos políticos causados pela decisão judicial por intermédio do próprio judiciário.

Entretanto, o STF não aceitou esse papel e, com uma maioria não muito expressiva (sete a quatro), decidiu não reconhecer as ADINs, ou seja, não decidiu o mérito da questão. A maioria dos ministros entendeu que não caberia ao STF decidir sobre a decisão do TSE, órgão responsável e supremo para decidir sobre a organização da competição política.

A segunda estratégia, preventiva, veio pelo receio de que, mantendo-se a norma da verticalização, as alianças e os candidatos poderiam ser vítimas de tentativas de impugnação de suas candidaturas por qualquer brecha deixada em aberto.

Dentre as várias consultas, uma produziu um novo momento de tensão entre

os partidos e seus candidatos. Perguntou-se sobre a possibilidade de um partido que não tivesse lançado candidato à presidência da República e também não participasse de nenhuma coligação para essa eleição firmar alianças com outros partidos para concorrer apenas às eleições estaduais<sup>9</sup>.

A Assessoria Especial da Presidência (Aesp) do TSE respondeu negativamente a essa pergunta. Defendia que, se um partido não tivesse lançado candidato nem participado de aliança para a disputa presidencial, só poderia se coligar para as disputas estaduais com partidos em mesma situação, ou seja, que também não tivessem lançado candidatos à presidência.

Caso a posição da Aesp fosse a posição assumida pelo TSE, os partidos que não lançassem candidatos à presidência teriam uma enorme restrição nas opções políticas para celebrar alianças estaduais, pois, poderiam coligar-se apenas com partidos que também não participassem da disputa presidencial. Essa restrição só não seria maior se o partido decidisse participar da disputa presidencial - suas opções ficariam limitadas aos partidos coligados nessa disputa.

Os ministros do TSE decidiram abrandar a tese da verticalização e não acataram a interpretação da Aesp, liberando os partidos não participantes das eleições presidenciais a se coligarem nos estados com partidos que nela estivessem participando.

Parece-nos que a mensagem deixada aqui pelos ministros do TSE era que, mesmo para atitudes mais arrojadas, seria preciso uma boa dose de moderação.

A terceira estratégia era a refratária, ou seja, buscava mudar a direção da interpretação judicial pela via legislativa. Das três, essa era a estratégia que abria um maior conflito entre os poderes. Demonstrava claramente a resistência em aceitar a decisão de outro poder e iniciava uma espécie de queda de braço pela legitimidade de regulador da competição político-partidária. Essa se mostraria a estratégia mais bem-sucedida dentre as três.

A tentativa mais rápida de reverter a decisão judicial pela via legislativa veio do Senado federal. No dia seguinte ao da publicação da decisão do TSE, o senador Bernardo Cabral (PFL-AM) apresentou o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 04/02, propondo nova redação ao § 1° do art. 17 da Constituição federal, artigo esse que tinha fundamentado a decisão do TSE pela obrigatoriedade do "caráter nacional" dos partidos.

Onde estava determinado apenas que "é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias", propunha-se uma redação mais detalhada para deixar explícita a não

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Em 26 de março de 2002, o TSE respondeu a cinco consultas sobre esse tema: 1) 758: apresentada pelo PPB; 2) 759: apresentada pelo senador Romero Jucá; 3) 760: apresentada por PGT, PHS, PSDC, PSL, PST, PTdoB e PTN; 4) 762: apresentada pelo senador Geraldo Melo; 5) 766: apresentada pelo PT.

obrigatoriedade de vinculação entre as alianças eleitorais nacionais, estaduais ou municipais.

A intenção era que a nova redação entrasse em vigor já para as eleições de 2002. Para tanto, seu processo de aprovação, normalmente demorado devido às exigências de maiorias parlamentares qualificadas, foi acelerado ao máximo. A PEC passou pelos procedimentos legislativos obrigatórios a toque de caixa.

A proposta foi aprovada em segundo turno no Senado federal no dia 4 de junho de 2002, pouco mais de três meses depois de ter sido apresentada. O primeiro turno de votação, realizado em maio de 2002, terminou com a aprovação de 60 senadores contra 4 reprovações e 2 abstenções. A margem de vitória do segundo turno não foi diferente: 57 votos a favor, 5 contra e 1 abstenção.

Aprovada no Senado, a medida passou para a Câmara<sup>10</sup>, mas já não havia tempo hábil nem condições políticas para sua aprovação naquele mesmo ano, visto que o prazo para o registro dos candidatos e coligações seria encerrado em 30 de junho.

Passado o afogadilho, a Câmara priorizou outras matérias e temas, a legislatura já era outra e, em um novo governo, ademais, as próximas eleições viriam apenas em quatro anos.

Sem entrar nas minúcias dos acontecimentos, a emenda constitucional acabou sendo aprovada pela Câmara apenas em fevereiro de 2006<sup>11</sup>. Como se vê, a celeridade vista no Senado ficou longe da Câmara. O fato é que a PEC apresentada em fevereiro de 2002 foi aprovada pelas duas casas e publicada em março de 2006, como Emenda Constitucional 52, sem que qualquer alteração tenha sido feita em sua redação original<sup>12</sup>.

Quando de sua aprovação, já estávamos diante de novas eleições proporcionais e majoritárias. Novamente, o TSE e o STF seriam chamados para decidir sobre a simetria das alianças partidárias para as eleições nacionais e estaduais.

Próximo do final do ano de 2005, o PSL (Partido Social Liberal) ingressou com uma consulta (1185) ao TSE para que esse se manifestasse sobre a manutenção ou não da verticalização. Um ponto a destacar é a necessidade de uma nova consulta para a confirmação da regra em vigência, o que, no mínimo, é indício de insegurança jurídica. Como a verticalização tinha sido fruto de uma interpretação do TSE que não se sustentava claramente em decisões anteriores - e como, até aquele momento, não havia qualquer alteração na legislação eleitoral sobre as

\_

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Na Câmara dos Deputados, ela tramitou como PEC 548/02.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Vale apenas lembrar que as sucessivas crises envolvendo denúncias de compra de voto, "caixa dois" em campanha e desvio de dinheiro público para o caixa dos partidos, levaram o Congresso a mergulhar, durante quase toda a legislatura de 2003-2006, em CPIs e processos de cassação de mandatos.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> O resultado da votação na Câmara dos Deputados foi o seguinte: Primeiro Turno (25/01/06): SIM: 343. NÃO: 143. Abstenção: 1. Segundo Turno (08/02/06): SIM: 329. NÃO: 142. Abstenção: 0.

coligações, uma nova busca pelo TSE fazia sentido. Se a verticalização foi fruto de uma interpretação original, uma nova interpretação poderia revogá-la.

A composição da corte tinha sofrido uma completa alteração. Nenhum ministro que havia tomado a decisão em 2002 estava presente no Tribunal do segundo semestre de 2005 e no primeiro de 2006. As expectativas de que a verticalização não seria sustentada pela nova corte eram grandes.

Essa expectativa alimentava-se, basicamente, pelos posicionamentos anteriores do ministro Marco Aurélio de Mello a respeito do tema. De todos os ministros, ele era o único que havia analisado o tema como ministro do STF em 2002. Na ocasião, defendeu claramente que essa regra feria a liberdade dos partidos e que, portanto, a decisão judicial deveria ser reformada.

A consulta só foi respondida em março de 2006 e, contrariando alguns otimistas interessados no tema, o TSE manteve a regra da verticalização.

A tese vencedora foi, no mínimo, curiosa. Defenderam que a regra da verticalização tinha, de fato, ferido a autonomia dos partidos como consequência de uma atuação mais arrojada do TSE. Apesar disso, havia um entendimento de que, se não houve, até um ano antes das eleições, alterações na norma ou na interpretação anterior, a consulta que ali se respondia não poderia dar orientação diversa daquela que regeu as eleições anteriores. Se assim fizessem, estariam desrespeitando a regra constitucional da anualidade para legislação eleitoral.

O argumento é interessante na medida em que assume que decidir sobre as coligações partidárias naqueles termos é estabelecer nova norma e que, em razão disso, deve-se respeitar o limite de um ano antes da realização das eleições a fim de garantir certa estabilidade das normas e, acima de tudo, segurança jurídica para os participantes do processo.

O posicionamento jurídico e teórico dessa corte de 2006 revela-se completamente contrário ao posicionamento da corte de quatro anos antes. Vale destacar que, além de defender a restrição da autonomia partidária na confecção de coligações, aquele tribunal entendeu que a interpretação não produziu nova norma, apenas regulamentou o que já estava definido em lei. Por esse entendimento é que a regra da verticalização se impôs a menos de oito meses das eleições.

E foi exatamente por haver essa divergência de posicionamentos que a regra da verticalização se repetiu nas eleições de 2006. Se a corte buscava um posicionamento mais moderado, acabou por garantir a validade da posição mais arrojada.

Respondida essa consulta, veio o período de maior tensão política. Aliás, ao longo da espera pela decisão do TSE, o otimismo daqueles que desejavam o fim da regra da verticalização foi cedendo espaço para a desconfiança. Só aí a Câmara se apressou para aprovar a PEC, em uma tentativa de reformar a decisão judicial pela

via legislativa, resgatando com força a estratégia refratária de 2002.

A consulta foi respondida pelo TSE em 3 de março de 2006, e a Emenda Constitucional foi publicada cinco dias depois. Como já foi dito, seu texto foi aprovado sem qualquer modificação pelo plenário - isso incluiu o parágrafo 2º, que determinava a validade da nova norma já para as eleições de 2002. A pressa para a aprovação da matéria foi tamanha que até mesmo esse problema de anacronismo permaneceu no texto. Se a Câmara tentasse corrigir o parágrafo da Emenda Constitucional, o texto precisaria passar novamente pelos trâmites legislativos para ser aprovado no Senado Federal. A opção foi aprovar o texto sem qualquer mudança.

Aprovado esse texto, os parlamentares esperavam ter enterrado de vez a obrigatoriedade da simetria para as coligações. Se o texto já desobrigava os partidos para as eleições de 2002, para as eleições que se avizinhavam não restavam dúvidas quanto ao fim da verticalização.

Assim que o texto foi publicado, o Conselho Federal da OAB (Ordem dos Advogados de Brasil) impetrou uma ADIN junto ao STF, questionando a validade do novo texto constitucional para as eleições de 2006. O argumento em debate foi, mais uma vez, o princípio da anualidade para a legislação eleitoral (CF, art. 16). A rigor, não houve uma defesa da inconstitucionalidade do texto da EC 52; apenas se argumentava que a norma não mais poderia regular as próximas eleições, visto haver menos de nove meses para a sua realização.

O STF, mesmo depois de uma ampla mobilização dos partidos para que não fosse acatado o argumento da OAB, acabou por determinar que os efeitos produzidos pela EC 52 alteravam substantivamente a legislação eleitoral em vigor, estando ela, assim, impedida de entrar em vigor no ano eleitoral.

O mais interessante é que a norma da verticalização foi o resultado de uma interpretação judicial da lei eleitoral feita em ano eleitoral, e todas as tentativas posteriores para reformá-la foram vetadas pelo judiciário exatamente em respeito aos limites constitucionais para a alteração da lei eleitoral em ano de eleições.

Em resumo, temos o seguinte, desde que as eleições nacionais e estaduais se tornaram coincidentes, houve quatro eleições: 1994, 1998, 2002 e 2006. Nas duas primeiras, os partidos políticos imprimiram um padrão de comportamento para as alianças partidárias que se orientava pela assimetria entre os diferentes estados e a disputa presidencial. Nas eleições seguintes, 2002 e 2006, por uma imposição judicial, esse padrão foi forçado a alterar-se em nome de um fortalecimento dos partidos em âmbito nacional.

Quais os efeitos do quadro apresentado? Quais conclusões podemos tirar? Para avançarmos nessa questão, seguiremos dois caminhos. Primeiro, mensurar o impacto da regra da verticalização nas eleições: essa regra produziu o efeito

desejado pelos ministros, a nacionalização dos partidos? Segundo, entender os efeitos da judicialização da competição político-eleitoral.

#### Conclusão

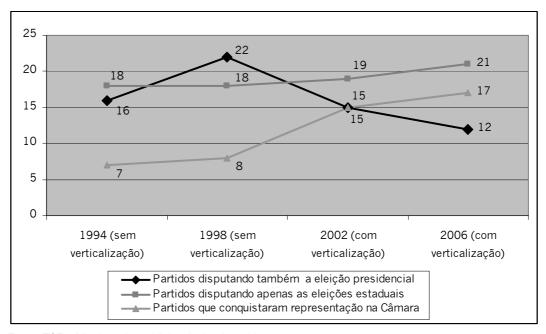
A participação mais ativa da cúpula da justiça eleitoral na organização e na gestão da competição política no Brasil revela seu perfil oscilante e demonstra o distanciamento da prática política dos desejos emanados das cortes judiciais.

Tendo em mãos o diagnóstico de parte da literatura política sobre o perfil dos partidos políticos brasileiros - MAINWARING, 2001-, a maioria dos sete ministros do TSE impôs uma regra corretiva de possíveis defeitos advindos desse perfil. Avaliando os efeitos na competição política dessa nova regra, porém, podemos afirmar que a esperada nacionalização cedeu lugar para uma maior regionalização dos partidos.

A tendência dos partidos foi abandonar formalmente a disputa nacional, construindo nos estados plataformas informais para os candidatos à presidência. Entre a opção de ingressar em uma coligação para presidente restringindo as possibilidades de alianças e a opção de manter-se próximo de suas bases regionais não ingressando em uma coligação nacional, a maioria dos partidos escolheu a segunda opção. Dessa lógica surgiram nos estados diversas "coligações brancas", que serviram apenas de palanques informais para os candidatos a presidente da república, que neles subiam conforme a conveniência e o desenrolar da disputa (CARVALHO, 2006).

#### **GRÁFICO 2**

Evolução do número de partidos disputando as eleições presidenciais, disputando exclusivamente as eleições estaduais e os que conquistaram representação na Câmara dos Deputados



Fonte: TSE e Nicolau <a href="http://jaironicolau.iuperj.br">http://jaironicolau.iuperj.br</a>.

O Gráfico 2 mostra a evolução da participação dos partidos nas eleições de 1994, 1998, 2002 e 2006, destacando quantos partidos, dentre todos os que disputaram as eleições, participaram também das eleições presidenciais, quantos participaram exclusivamente de eleições estaduais e quantos partidos conquistaram o direito à representação na Câmara dos Deputados.

O crescimento dos partidos que disputaram exclusivamente as eleições estaduais foi acompanhado pelo decréscimo dos partidos que disputaram, isoladamente ou em coligações, as eleições presidenciais. Esse é um indício bastante forte de que, quando os partidos foram colocados diante de duas opções, alianças nacionais ou estaduais, ficaram com a segunda.

Os efeitos da verticalização para a competição política foram em alguma medida em sentidos opostos quando comparamos o efeito nas disputas presidenciais e para governador do estado. De acordo com Cortez (2009), a construção de candidaturas presidenciais passa por um processo de nacionalização através da criação de palanques estaduais. Esses palanques são construídos por

meio da disputa para o governo estadual. Grosso modo, os partidos que disputavam as eleições presidenciais apoiavam candidatos de outros partidos em troca de apoio em nível nacional.

A verticalização dificultou esse processo ao restringir as escolhas permitidas aos partidos políticos. Dessa forma, houve um aumento significativo do número de candidaturas no nível estadual, o que, dificultou o quadro de estabilização dos sistemas partidários estaduais.

No tocante às eleições presidenciais, o efeito foi aumentar para os partidos os custos da disputa. Este efeito foi mais sentido em 2006, pois já havia uma antecipação por parte das elites, o que resultou na diminuição de partidos disputando a presidência.

Isso não significa que esses partidos se ausentaram da campanha presidencial, mas, como mostrou Carvalho (2006), significa que a regra judicial jogou as alianças para a informalidade, fazendo com que, em cada estado, os candidatos à presidência continuassem a subir em palanques de partidos nacionalmente adversários.

Avançando nos resultados eleitorais, podemos afirmar que se manteve um alto índice de partidos com representação no parlamento - superior, aliás, ao período em que não havia a regra da verticalização (Gráfico 2) - e que, além disso, cresceu o número efetivo de partidos (Tabela 1).

TABELA 1
Representação na câmara dos deputados:
número efetivo de partidos (NE)

| Ano  | (NE) |
|------|------|
| 1994 | 8,1  |
| 1998 | 7,1  |
| 2002 | 8,5  |
| 2006 | 9,3  |

Fonte: LEEX <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>

A manutenção dos elevados índices de fragmentação nas eleições legislativas mostra que não houve efeito significativo da verticalização no formato das disputas presidenciais. Esse resultado é semelhante a trabalhos que apontam para um processo de consolidação do sistema partidário brasileiro. Braga (2006) mostra como a estabilização do sistema partidário brasileiro está centrada nas disputas majoritárias. A elevada fragmentação está mais relacionada com o "federalismo partidário" brasileiro (NICOLAU, 1996).

Se o raciocínio estiver correto, o aumento dessa fragmentação pode ser atribuído à maior regionalização das disputas partidárias, diferentemente do que os ministros idealizaram.

Se a metodologia adotada neste artigo para a mensuração do poder estiver adequada, podemos dizer que a judicialização da política do Brasil, ao menos no caso analisado, ocorreu durante a competição política. Não alterou decisões políticas majoritárias finais sobre políticas públicas, mas impactou um momento anterior à formação dessas majorias.

Não estamos diante de um caso em que a vontade majoritária foi impedida de fazer valer suas preferências freadas pelo judiciário. A judicialização, aqui, ocorreu sem nem mesmo haver um litígio entre as partes. Como ela foi estabelecida após a resposta a uma Consulta não podemos dizer que estávamos diante de um processo judicial comum. Para que o instrumento da Consulta seja utilizado é necessário apenas que exista uma dúvida de um competidor em relação aos detalhes da regra. Não há aqui teses distintas em confronto. Há apenas uma pergunta.

Do ponto de vista jurídico, podemos dizer que a Consulta é uma peça processual precária. Não faz a coisa julgada, apenas indica uma possível interpretação do julgador em relação às regras vigentes. Não há nem mesmo um vínculo obrigatório da resposta dada a uma consulta e uma decisão judicial futura sobre um caso concreto idêntico.

Outro elemento que reforça a tese de que a judicialização se deu mesmo sem haver uma posição contramajoritária de seus membros, é o fato de que a verticalização foi criada pelo TSE sem que o tema estivesse sequer em debate no Congresso Nacional. Ou seja, não é possível avaliar a posição majoritária dos atores políticos, o debate não estava posto. O que havia era uma competição política coordenada de modo distinto da orientação judicial. O posicionamento dos atores políticos em sentido contrário à verticalização foi resultado do posicionamento dos atores judiciais envolvidos.

A decisão judicial, aqui, não surgiu como o resultado de uma decisão política final. Ao contrário, incluiu o tema na agenda política forçando uma decisão final do executivo e do legislativo. Resultado disso foi que a judicialização da competição política acabou por constitucionalizar parte fundamental desse jogo, o padrão de formação de coalizões.

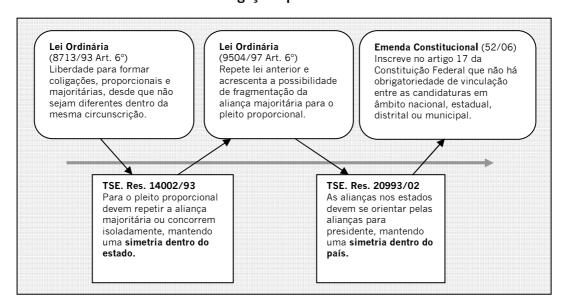
Há uma tese corrente de que as decisões judiciais em matéria eleitoral apenas ocupariam um espaço aberto pela inconstância do legislador. Assim, um maior ativismo dos ministros do TSE poderia ser entendido como resultado da necessidade de sanar as brechas da legislação ou mesmo as suas dubiedades.

"A instabilidade da legislação também tem estimulado a pluralidade de decisões. (...) Mudanças constantes dificultam o desenvolvimento de entendimentos uniformes e a criação de padrões de comportamento. Como, contudo, a legislação é modificada a cada eleição, torna-se difícil a sedimentação de regras seguras sobre as diferentes etapas do processo eleitoral. Assim, durante o processo, quando contestadas, leis podem ser modificadas pelo TSE." (SADEK, 1995, p. 63).

Acreditamos que essa conclusão deva ser, no mínimo, ponderada. Por ora, o estudo da decisão sobre a verticalização nos revelou um processo contrário do suposto por Sadek (1995). A mudança do comportamento judicial não veio pela mudança da legislação, ou por sua deficiência; ao contrário, a mudança da legislação só se tornou necessária por uma mudança de posicionamento da justiça eleitoral. A decisão judicial não foi contramajoritária, a decisão política é que foi refratária em relação à preferência judicial.

O Quadro 1 tenta representar esse movimento, demonstrando, ainda, como imperou no legislativo a estratégia refratária já referida aqui:

QUADRO 1
Evolução resumida da legislação e das decisões judiciais sobre as regras das coligações partidárias



Foi em refração às diferentes interpretações judiciais sobre um mesmo dispositivo legal que a legislação se transformou. O que há não é uma simples adequação do texto às interpretações judiciais, mas um processo de reforma da

decisão judicial para se proteger de suas futuras interpretações. O que acabou por conduzir os partidos a um bunker mais seguro, a Constituição Federal.

O tema da verticalização das coligações revelou tensões para dentro e para fora na cúpula da justiça eleitoral. Seus debates internos e a reação dos seus "clientes" ficaram longe do equilíbrio e da definição de consensos mínimos.

O modelo arrojado adotado pelos ministros do TSE produziu a constitucionalização de uma prática política que até então estava regulada por leis ordinárias. Do ponto de vista estratégico, essa decisão mostrou-se equivocada no sentido da preservação de suas preferências relativas ao padrão ideal da competição política. Ao reinterpretar a legislação relativa à competição eleitoral, estabelecendo novas bases para a competição partidária, o TSE colocou a política para além da curva de indiferença do poder legislativo. A percepção por parte dos legisladores é que o novo status quo representou uma ameaça institucional. Dessa forma, podemos entender a estratégia dos legisladores de constitucionalizar práticas que, no limite, não representam princípios fundamentais. A emenda constitucional expressou a defesa da autonomia dos legisladores na regulação da atividade política.

Trata-se da incorporação de um preceito legislativo estranho ao sentido da Carta Magna. Assim, a questão da regulamentação das coligações eleitorais exemplifica uma mudança de status jurídico de uma lei. Constitucionalizou-se a competição político-partidária.

O fator explicativo para esse processo é a reação político-partidária frente a um comportamento arrojado da justiça eleitoral. Para se proteger dos efeitos políticos de um agente "estranho" à política, inclui-se no texto constitucional especificidades do padrão de comportamento dos partidos durante um processo típico da competição política, o momento eleitoral.

A constitucionalização da prática política não foi aqui, portanto, o resultado de uma mera opção política, mas a reação ao avanço do judiciário sobre os padrões definidos historicamente pela própria prática partidária.

Por fim, um efeito que merece destaque é o desdobramento dessa estratégia refratária. Ao mesmo tempo em que constitucionalizou uma regra típica do jogo político corriqueiro, ela pode ter aberto o caminho para o enfrentamento político entre esses poderes<sup>13</sup>, criando uma animosidade pouco saudável para o equilíbrio das regras do jogo democrático, tão importantes para a longevidade de um sistema de segurança mútua que permita a estabilidade da competição pelo poder político.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> A hipótese é que, em outras decisões tomadas pelo TSE, como a fidelidade partidária e o fim da cláusula de barreira, a estratégia adotada pelo Parlamento tende a ser a mesma: alterar a decisão do TSE por uma "contradecisão" legislativa. Para uma análise desses casos, ver Marchetti (2008a).

# Referências Bibliográficas

ARANTES, R. Ministério Público e Política no Brasil. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.

\_\_\_\_\_\_. Constitucionalism, the Expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brazil. In: Sieder, R., Schjolden, L. e Angell, A. (orgs.). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave, 2005.

ARANTES, R. e KERCHE, F. "Judiciário e Democracia no Brasil". *Novos Estudos*, v.54, 1999.

BACHRACH, P. e BARATZ, M. "Two Faces of Power". *American Political Science Review*, v.56, n° 4, 1962.

BRAGA, M. S. *O Processo Partidário-Eleitoral Brasileiro:* Padrões de Competição Política (1982-2002). São Paulo, Humanitas/FAPESP, 2006.

CAREY, J. e SHUGART, M. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Order of Electoral Formula". *Electoral Studies*, v.14, n° 4, 1995.

CARVALHO, E. "Em busca da Judicialização da Política no Brasil: Apontamentos para uma nova Abordagem". Revista de Sociologia e Política, v.23, 2004.

CARVALHO, E. e OLIVEIRA, V. A judicialização da política no Brasil: Conceitos e Paradoxos. Um tema em aberto. Trabalho apresentado no 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Painel Temático "Instituições Políticas" Niterói, mimeo, 2002.

CARVALHO, V. Partidos e Eleições no Brasil: Razões e Efeitos da "Verticalização" das Coligações Eleitorais. Tese de mestrado em Ciências Sociais: Política, PUC-SP, São Paulo, 2006.

CASTRO, M. "O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, nº 34, 1997.

CORTEZ, R. *Eleições Majoritárias e Entrada Estratégica no sistema partidário-eleitoral brasileiro*. Tese de doutorado em Ciência Política. USP, São Paulo, 2009.

COUTO, C. e ARANTES, R. "Constituição, Governo e Democracia no Brasil". Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.21, nº 61, 2006.

DAHL, R. "The Concept of Power". Behavioral Science, v.2, 1957.

\_\_\_\_\_\_. "A Critique of the Ruling-Elite model". *American Political Science Review*, v.52, n° 2, 1958.

\_\_\_\_\_. *Who Governs?* Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961.

FEREJOHN, J. "Judicializing Politics, Politicizing Law". Law and Contemporary Problems, v.65, n° 3, 2002.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro. FGV/Fapesp, 1999.

KOERNER, A. Direito e Modernização Periférica – Por uma Análise Sócio-Política do Pensamento Jurídico Constitucional Brasileiro Pós-1988. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Dilemas da Modernização Periférica, XXIX Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs. Caxambu, Mimeo, 2005.

MANIN, B. *The Principles of Representative Government.* New York: Cambridge University Press, 1997.

MARCH, J. e OLSEN, J. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review*, v.78, n° 3, 1984.

MARCHETTI, V. "O Controle Constitucional da Atividade Legislativa do Executivo: Brasil e Argentina Comparados". *Revista Teoria & Sociedade:* Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia da UFMG. Belo Horizonte, v.12, n° 2, 2004.

\_\_\_\_\_. Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais. Tese de doutorado em Ciências Sociais: Política. PUC-SP, São Paulo, 2008a.

\_\_\_\_\_. "Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral". *Dados*, v.51, n° 4, 2008b.

MIGUEL, L. F. "Representação política em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, nº 51, 2003.

MILLS, W. The Power Elite. Oxford: Oxford University Press, 1956.

NICOLAU, J. Democracia e Multipartidarismo. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

OLIVEIRA, V. "Judiciário e Privatizações no Brasil: Existe uma Judicialização da Política?" *Dados*, v.48, n° 3, 2005.

RIKER, W. "Some Ambiguities in the Notion of Power". *American Political Science Review*, v.58, nº 2, 1964.

SADEK, M. T. A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.

TATE, C. N. e VALLINDER, T. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York, University Press, 1995.

TATE, C. N. When the Courts Go Marching. In: TATE, C. N. e VALLINDER, T. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, M. "Veto and Voice in the Courts – Policy Implications of Institutional Design in the Brazilian Judiciary". *Comparative Politics*, abril, 2006.

|            | Judicial Independence. Mimeo, 2007.   |
|------------|---|
|            | "O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil". <i>Dado</i> s, v.50, nº 2 |
| p.229-257, | , 2007a.  |

VALLINDER, T. Why the Expansion of Judicial Power?, In: TATE, C. N. e VALLINDER, T. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York, New York University Press, 1995.

VIANNA, L. W. (et al). A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, L. W. e BURGOS, M. "Entre Princípios e Regras: Cinco Estudos de Caso de Ação Civil Pública". *Dados*, v.48, nº 4, 2006.

Vitor Marchetti – vitor.marchetti@yahoo.com.br Rafael Cortez – cortezrp@yahoo.com.br

Recebido para publicação em fevereiro de 2009.

Aprovado para publicação em agosto de 2009.

# Voto e Classe: notas sobre alguns estudos recentes<sup>1</sup>

## Sérgio Eduardo Ferraz

Doutorando do Programa de Ciência Política da Universidade de São Paulo

Resumo. Este artigo apresenta uma inflexão na literatura acadêmica desafiadora do consenso, firmado nas décadas de 1980 e 1990, em torno da ideia da perda de importância relativa das clivagens sociais e, em especial, classistas, enquanto variável explicativa do comportamento eleitoral em democracias avançadas. O texto apresenta e discute amostra de recentes pesquisas internacionais que convergem na revalorização da classe social enquanto fonte de orientação do voto e sublinha a importância atribuída por essa nova literatura à questão metodológica e ao reexame da informação empírica coletada nas últimas décadas sobre o voto, destacando alguns dos resultados obtidos que sugerem uma nova compreensão da relação entre classe e sufrágio nas democracias maduras.

Palavras-chaves: clivagens; estudos eleitorais; comportamento politico; voto; classe social

**Abstract.** This article aims to provide an approach on a possible inflexion ongoing in contemporary electoral comparative studies, challenging the consensus reached in the 1980s and 1990s around the idea of the loss of the relative importance of social divisions and, in particular, classists, as the explanatory variable of electoral behavior in advanced democracies. In that sense, the text presents and discusses samples of recent international studies that converge on the revaluation of social class as a source of guidance on vote. It is pointed out the attributed importance by this new literature on the methodologic question and in the review of empirical information collected in the last decades by vote, especially some of the results that suggest a new understanding of the relationship between class and suffrage in mature democracies.

Key-words: clivages; electoral studies; political behavior; vote; social class

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Agradeço ao professor André Singer pelas sugestões feitas ao presente trabalho.

### Introdução

O presente artigo tem por objetivo central a apresentação de uma amostra da recente literatura, situada no âmbito dos estudos eleitorais, que argumenta em favor da *revalorização* da *classe social* como fator de substantiva importância na estruturação das preferências político-eleitorais dos cidadãos das democracias contemporâneas. Esses estudos contestam um amplo consenso, firmado nas décadas de 1980 e 1990, em torno da ideia do esvaziamento ou enfraquecimento das clivagens sociais e, em especial, classistas, enquanto fonte de explicação do comportamento eleitoral na maior parte das democracias maduras. Os textos representativos da amostra referida são os seguintes: MANZA, HOUT e BROOKS (1995); MANZA e BROOKS (1996); EVANS (2000); van DER WAAL, ACHTERBERG e HOTMAN (2007) e ELFF (2007)

As novas pesquisas que desafiam o acordo prevalecente sobre a tendência histórica do declínio do voto de classe são heterogêneas, mas convergem em um ponto crucial, a saber, a centralidade da questão metodológica e do reexame da informação empírica como passo preliminar fundamental para averiguar a importância maior ou menor da política de classe nas sociedades democráticas avançadas. Em termos sintéticos, para esse último grupo de analistas, a geração anterior de estudos utilizou modelos, técnicas e indicadores estatísticos permeados por um grande número de deficiências, os quais se revelariam, à luz de um escrutínio crítico, completamente inadequados para lastrear, do ponto de vista científico, os achados alegados por seus usuários. Sobretudo, a substituição dessa metodologia por tratamentos mais sofisticados seria capaz de produzir notável inflexão nas conclusões sustentadas no interior do campo dos estudos eleitorais quanto à importância da classe em uma considerável reviravolta frente ao que até recentemente se erigia como new conventional wisdom.

Para fins do presente artigo, pode-se afirmar que a reflexão na teoria social sobre as relações entre o sufrágio e a classe social atravessou, desde o período posterior à Segunda Guerra Mundial, três grandes períodos ou ondas, marcados por distintas avaliações sobre a matéria. Com base nisso, este artigo divide-se em duas grandes seções. A primeira traça, em linhas gerais, as duas primeiras fases da pesquisa sobre voto e classe, por meio das quais se transita de uma perspectiva que enfatiza as relações entre clivagens sociais e dinâmica político-eleitoral para um ponto de vista que indica o declínio dessa associação, conformando o consenso já referido sobre o eclipse das clivagens classistas na política do capitalismo pósindustrial. Essa primeira seção, por conseguinte, estrutura o cenário de fundo a partir do qual se desenvolveram, nos últimos anos, os novos estudos revalorizadores da classe social. Na segunda seção, são expostas algumas das principais críticas metodológicas, sustentadas pelos novos analistas da relação

classe e voto frente à onda anterior de reflexão, bem como sumarizadas as conclusões de pesquisas alicerçadas em novos métodos, de modo a fornecer uma ideia do perfil do trabalho que vem sendo produzido por esses autores.

Este artigo não pretende realizar uma revisão exaustiva dos estudos correntes sobre voto e classe tão-pouco empreender uma discussão crítica e pormenorizada das várias tendências existentes na pesquisa atual. Isso, certamente, confere ao artigo certo desequilíbrio e, talvez, certa aderência excessiva aos posicionamentos da literatura revalorizadora da classe social, o que, espera-se, não elimine alguma utilidade que ele eventualmente possa ter.

### Do Consenso Pós-Segunda Guerra à Literatura sobre o Declínio do Voto de Classe

Do ponto de vista dos estudos sobre a relação entre classe social e voto, prevalecia entre os especialistas, na virada dos anos 1960, a noção de que a posição de classe tinha um substancial grau de influência na escolha eleitoral, conquanto sujeito a variações no tempo e entre países. Essa perspectiva refletia o pressuposto corrente mais geral a respeito do condicionamento da competição política pelas estruturas sociais. Uma importante expressão desse consenso veio a ser a síntese teórica escrita por Lipset e Rokkan como introdução ao clássico volume Party Systems and Voter Alignments publicado em 1967<sup>2</sup>. Nela, os dois autores destacavam os papeis chave desempenhados pelo processo de statebuilding e pela revolução industrial na conformação dos principais tipos de clivagens presentes nas democracias políticas do capitalismo avançado contemporâneo, a igreja/Estado, culturas dominantes/culturas minoritárias, economia primária/secundária e patrões/empregados. Ainda que o peso relativo e a articulação exata dos quatro tipos mencionados de clivagens tenham variado em cada país, por conta de fatores históricos específicos, teríamos aqui a delimitação de um padrão estrutural de clivagens responsável pelos contornos básicos do conflito sociopolítico associado à trajetória de modernização de cada uma das sociedades ocidentais mais avançadas. Finalmente, o avanço ulterior da industrialização teria emprestado peso especial à clivagem de classe patrões/empregados -, tornando-a fator chave para a compreensão da dinâmica político-eleitoral desses sistemas (MANZA, HOUT e BROOKS, 1995, p. 141) 3.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> LIPSET e ROKKAN (1967).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Sobre as pressuposições dominantes nos estudos eleitorais europeus por volta dos anos 1960 acerca das relações entre estrutura social e política, escreve Martin Elff: "A influência das características sociais no voto esteve (...) presente desde o começo na agenda da pesquisa eleitoral. Uma suposição comum no estudo da política comparada até [a década] de 1960 era que características sociais tais como classe, religião, identidades regional e étnica eram os principais condicionantes da decisão do voto na Europa Ocidental. (...). Os partidos da Europa Ocidental eram frequentemente percebidos como representativos de certos estratos sociais ou grupos de interesse. Partidos social-democráticos, socialistas e comunistas, por exemplo, eram vistos enquanto representantes da classe trabalhadora industrial. Por outro lado, o apoio aos partidos por certos grupos

Quanto ao sufrágio nas democracias ocidentais, desde a década de 1930 uma crescente massa de estudos eleitorais havia sugerido, por diversos meios, a existência de substantiva correlação entre posição de classe e comportamento eleitoral, tornando-se essa associação objeto de sólido consenso entre a major parte dos especialistas na passagem entre as décadas de 1950 e 1960 - marcadamente após a disseminação das pesquisas baseadas em sondagem direta de opinião pública ou surveys (ALFORD, 1967, p. 67-8). Manza, Hout e Brooks sublinham, por seu turno, que o acúmulo de surveys aplicados em eleições nacionais, no âmbito das democracias avançadas, desde os anos 1960, permitiu o exame detalhado de diversas hipóteses a respeito da associação voto-classe durante um período de tempo relativamente extenso (MANZA, HOUT e BROOKS, 1995, p.141). Nesse sentido, emergiram diversas formulações: para alguns, o voto de classe afirmar-seia como simples expressão de interesses materiais, isto é, como expressão racional autointeresse; para outros, enquanto resultado de socialização, do pertencimento a determinados grupos sociais e dos efeitos de reforco de lealdades derivados das redes intraclassistas de relacionamento social; em uma terceira visão, esse tipo de voto deveria ser pensado como uma das etapas iniciais, em termos temporais e causais, da decisão do voto estruturada enquanto uma cadeia em forma de funil<sup>4</sup>.

Dentre os estudos eleitorais específicos que marcaram o assinalado consenso pós-1945, destaca-se o trabalho de Robert Alford (1963; 1967, p. 67-93). Para Evans (2000, p. 404.5), a análise de Alford sobre tendências nos padrões de voto classista em quatro democracias do mundo anglo-saxão (Austrália, Grã-Bretanha, Canadá e Estados Unidos) tornou-se o ponto de referência ou marco básico para toda uma era de subsequentes estudos comparativos do voto de classe. Examinando dados empíricos relativos ao período 1936-1962, Alford utilizou uma medida de posição socioeconômica na qual as ocupações eram agregadas de modo a formar uma dicotomia entre o trabalho manual e o não-manual e uma medida do voto que também dicotomizava as opções entre esquerda e direita. Operacionalizando a partir dessas medidas a relação classe-voto, Alford criou o mais conhecido índice de mensuração do tipo de voto em foco, o qual passou a levar seu nome na extensa literatura subsequente. O Índice Alford de Voto de Classe é obtido da seguinte maneira: do percentual de trabalhadores manuais que votam em partidos de esquerda, subtrai-se o percentual de pessoas, em ocupações nãomanuais, que também optam eleitoralmente por aquelas agremiações. O resultado da operação fornece o Índice de Voto de Classe. Por exemplo, se 70% dos

sociais era dado como certo. Pressupunha-se, por exemplo, que os trabalhadores britânicos votariam nos Trabalhistas e não nos Conservadores, enquanto que os trabalhadores franceses votariam no Parti Socialiste ou nos comunistas, mas não nos Gaulistas" (ELFF, 2007, p. 277).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Manza, Hout e Brooks associam essas hipóteses às Escolas de Columbia e de Michigan e aos seguintes trabalhos: DOWNS (1957) e LIPSET LAZARSFELD; BARTON. e LINZ (1954).

trabalhadores manuais de um país votam no partido da esquerda e 20% dos indivíduos empregados em ocupações não manuais também o fazem, então o Índice é 50 (ALFORD, 1967, p. 80-1).

Em seu conhecido trabalho publicado na coletânea editada por Lipset e Rokkan (1967), Alford chegou a conclusões que sintetizaram o "estado da arte" desse campo de estudos no final da década de 1960. Enfocando quatro países anglo-saxões - Grã-Bretanha, Austrália, EUA e Canadá -, o autor mostrou que era possível identificar padrões estáveis do voto classista em cada uma das sociedades estudadas, classificando-as em ordem decrescente de acordo com a intensidade da associação classe-voto. Nesse sentido, sua pesquisa mostrou que, entre as décadas de 1940 e 1960, o voto de classe foi consistentemente mais alto na Grã-Bretanha e Austrália do que nos Estados Unidos e no Canadá (índices médios, respectivamente, de 40, 33, 16 e 8), sendo reiteradas as conclusões depois de submetidos os dados a vários tipos de controle - faixa etária, religião, urbanização, diferenças regionais etc - (ALFORD, 1967, p.82-84).

Esse acordo a respeito da importância das clivagens sociais e, em particular, dos conflitos de classe para a compreensão do processo político das democracias avançadas entrou, no entanto, em um notável declínio a partir de meados da década de 1980 (MANZA, HOUT e BROOKS, 1995, p. 138-41; 1996, p. 718-9; EVANS, 2000, p. 402-5; ELFF, 2007, p. 277-8). Desde então, o consenso referido tem estado sob sério ataque, em função de "reveses experimentados por partidos social-democratas ou trabalhistas, da emergência de movimentos políticos de caráter religioso, nativista e regional [ressuscitando clivagens desde muito pensadas como desativadas politicamente] e da súbita aparição de 'novas' questões, tais como as preocupações ecológicas e antinucleares" (MANZA e BROOKS, 1996, p. 719; MANZA, HOUT e BROOKS, 1995, p. 141). Foi, portanto, a partir desse cenário de crescente questionamento da visão até então dominante que se multiplicaram estudos na literatura especializada apontando o declínio da importância política das classes, a abertura do eleitorado a novos apelos não vinculados a uma referência classista, bem como a emergência de uma política calcada agora em valores pós materialistas - ou que não se mostrava inteligível a partir das antigas clivagens. Nesse novo contexto, a estável dinâmica política lastreada, por muito tempo, na competição entre classes, típica do capitalismo industrial, estaria sendo substituída, nas últimas décadas, por um cenário onde se destacariam novas divisões ligadas ao "gênero, à identidade e aos valores" (MANZA, HOUT e BROOKS, 1995, p. 138). Adicionalmente, a dissociação entre classe e voto (o fenômeno do dealignment), ao lado do declínio da saliência política de outras clivagens sociais, estaria na base da crescente "instabilidade política [que se expressaria mediante o surgimento] de novos movimentos políticos, novos partidos e mesmo de (...) [lideranças pessoais]", os quais, em comum, possuiriam a

característica de se divorciarem completamente dos canais políticos tradicionais, em especial dos sistemas partidários ali gestados (MANZA, 1995, p.138).

Examinando esse processo de declínio da importância atribuída pela literatura às clivagens sociais e, em especial, à classe como elemento estruturador das preferências políticas, Evans aponta o substantivo uso, por esses estudos, do indicador de Alford (e de medidas correlatas), o qual, quando aplicado a períodos posteriores à análise clássica de seu criador, revelaria resultados inversos aos originais, comprobatórios agora do esvaziamento progressivo e tendencial do conteúdo de classe do sufrágio (EVANS, 2000, p. 404-5). Segundo esse autor, a utilização do Índice Alford transformou-se em um procedimento padrão característico de uma vasta literatura dedicada à análise histórico-comparativa dos padrões do voto de classe, a qual conformou, em seus termos, "the two class/two party era" (EVANS, 2000, p. 404-5). Resumindo essa era de estudos, escreve Evans:

"[o conjunto de estudos tributários do Índice de Alford e outros indicadores correlatos] concluiu que o voto de classe está em declínio. Lipset (...) apresentou evidências de uma tendência declinante na Grã-Bretanha, Alemanha e Estados Unidos entre 1945 e 1980. Inglehart (...) encontrou evidência adicional de um contínuo declínio a partir da década de 1980; Sainsbury (...) e Listhaug (...) [constataram] declínio no voto de classe nos países escandinavos; Lane e Erson (...) descobriram [níveis inferiores] de voto de classe em nove nações industrializadas [nas décadas] de 1970 e 1980 [quando comparadas] com [as décadas] de 1950 e 1960, [deparando-se] com [padrões mais significativos] de voto de classe em somente duas nações (França e Itália). A exaustiva revisão de Nieuwbeerta (...) forneceu muitos outros exemplos [da trajetória em questão]. A partir desse tipo de evidências, Clark e Lipset (...) concluíram, no início dos anos 1990, que a política 'hoje é menos organizada pela classe e mais por outras lealdades'. Essa posição foi (...) [por sua vez] endossada por um extenso estudo comparativo acerca de mudanças eleitorais e do declínio [do papel das] clivagens [sociais] na política compilado por Franklin et al (...). Esse projeto modelou o comportamento eleitoral (esquerda versus não-esquerda) em nada menos do que dezesseis países, incluindo como variáveis explicativas a posição de classe [manual/não manual] e características sociais tais como religião, filiação sindical, sexo, educação e orientações sobre valores e questões específicas. Ele representou o ápice da [era two-class/two party]. [Sintetizando as conclusões da pesquisa], (...) Franklin observou que 'quase todos os países [estudados] (...) mostram um declínio (...) na capacidade das clivagens sociais de estruturar a escolha individual do voto' "<sup>5</sup> (EVANS, 2000, p. 404-5).

Evans conclui que, diante desse amplo rol de estudos, para muitos analistas, o declínio do voto de classe deixou de ser matéria controversa, não causando surpresa o fato de que alguns mais extremados tenham chegado a proclamar a "morte" da política de classe (EVANS, 2000, p. 405) <sup>6</sup>.

Concordando com Evans no que concerne a que extensões o Índice Alford têm representado, em grande medida, o lastro metodológico da literatura que aponta o declínio do voto de classe, Manza, Hout e Brooks (1995, p. 141-2) buscaram organizar as principais evidências arroladas pelos estudiosos para sustentar essa posição. Uma primeira evidência decorreria diretamente da aplicação do índice a períodos mais recentes em diversos países capitalistas democráticos maduros. Nesse sentido, a leitura do Gráfico 1 indica, nitidamente, o enfraquecimento do voto classista, nos termos de mensuração propostos por Alford, para importantes democracias ocidentais. Na Suécia, Grã-Bretanha e Estados Unidos, transita-se de um índice situado entre 40 e 50%, à época do pós-Segunda Guerra, para patamares respectivos de 30%, 20% e 10% em meados da década de 1980. Também na Alemanha e França, constata-se uma tendência à fragilização do caráter de classe do sufrágio, materializado em uma trajetória que, partindo de níveis de 30%, na década de 1950, recua para 10% e 15%, respectivamente<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> As referências dos trabalhos citados por Evans são as seguintes: Clark e Lipset (1991); Inglehart (1990); Sainsbury (1987); Listhaug (1997); Lane e Erson (1994); Nieuwbeerta (1995); Valen et al (1992).

<sup>6</sup> Sobre o mesmo forêmeno coorcio Elff: #( ) A consent in the coorcio Elff

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Sobre o mesmo fenômeno, escreve EIff: "(...) A perspectiva socioestrutural da política tornou-se ultrapassada em décadas recentes. Em seu lugar, achados como os de Franklin et al [os quais atestam] que 'quase todos os países que estudamos mostram um declínio (...) na capacidade das clivagens sociais de estruturar a escolha individual do voto', adquiriram o status de um novo saber convencional" (ELFF, 2007, p. 277).

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> A literatura que se baseou no uso do Índice Alford para demonstrar o declínio do voto de classe entre 1947 e 1986 é sumariada e criticada também por van der Wall, Achterberg & Houtman (2007). O primeiro texto a estruturar um gráfico como o apresentado no texto acima foi o de Clark e Lipset (1991).

**0**0% Sweden 50% Britain 40% Germany 30% France 20% **USA** 10% 0% 1945 1950 1955 1960 1965 1970 1975 1980 1985 1990

Gráfico 1
Índice Alford de Voto de Classe declinante ao longo do tempo

Fonte: Reproduzido de MANZA, HOUT e BROOKS, 1995, p. 142.

Um segundo tipo de evidência utilizado para lastrear o argumento do declínio tem sido o chamado nível absoluto do voto de classe, definido, para o caso da Grã-Bretanha, como a proporção sobre o total de votos da soma entre os sufrágios conservadores oriundos das "classes médias" e os sufrágios trabalhistas oriundos da "working class" (MANZA, HOUT e BROOKS, 1995, p. 142). O pressuposto é que cada classe possuiria o seu partido "natural". Na medida em que os estudos indicam que, nas últimas décadas, uma menor proporção de eleitores tem optado por seu respectivo partido natural, a conclusão é que o nível absoluto do voto classista tem diminuído<sup>8</sup>.

Um terceiro grupo de pesquisadores tem utilizado, na mensuração do mesmo fenômeno, modelos estatísticos multivariados no intuito de aferir eventuais mudanças no poder preditivo líquido da classe quanto à escolha eleitoral, confrontando esse poder preditivo com aqueles associados a outras variáveis sociais estruturais<sup>9</sup>. Em que pese a heterogeneidade dos resultados desses estudos entre países e, no âmbito de um mesmo país, entre diferentes pleitos eleitorais, a conclusão predominante é que os resultados das regressões sugerem "que a classe explica uma proporção reduzida da variação [do voto] em eleições recentes (...)

9 Aqui os estudos de referência são os capitaneados por Mark N. Franklin e Thomas Mackie (1992).

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Manza, Hout e Brooks citam, entre outros, como exemplos dessa abordagem, os estudos de CREWE (1986) e ROSE (1986).

declinando em importância [para a compreensão] do comportamento político". Aqui se verificaria, na verdade, um processo de longo prazo, abrangendo, com temporalidades diferenciadas, todas as democracias avançadas, cujo ponto de chegada indicaria claro eclipse da relevância das principais clivagens sociais estruturais na explicação das razões de variação do voto, com efeitos de incremento da volatilidade e da incerteza nos prospectos político-eleitorais desses países (FRANKLIN e MACKIE, 1998, p. 78-84; MANZA, HOUT e BROOKS, 1995, p. 143).

Para além da apresentação de evidências que alegadamente sustentariam o argumento acerca do declínio do voto classista, os estudiosos comprometidos com esse ponto de vista desenvolveram explicações sobre as razões subjacentes à perda da importância da classe - e das clivagens sociais em geral - na política democrática contemporânea. Tanto Manza, Hout e Brooks (1995) como Evans (2000) consideram ser possível dividir as explicações sobre o declínio do voto de classe, presentes nessa literatura, em cinco grandes tipos, sintetizados a seguir<sup>10</sup>.

- 1. Um primeiro argumento remete aos efeitos da sustentada prosperidade econômica experimentada pelas democracias capitalistas do ocidente nas décadas subsequentes ao término da Segunda Guerra Mundial, gerando crescente riqueza e afluência que elevou os padrões de vida das classes trabalhadoras e dos lower-level white-collar workers, abrindo caminho para o que muitos estudiosos identificaram como um processo de "aburguesamento" das massas trabalhadoras. Relacionandose com essas transformações, outros autores enfatizaram os efeitos da crescente mobilidade social e ocupacional no comportamento político, apontando sua contribuição para o declínio do voto de classe. Indivíduos móveis social e ocupacionalmente tenderiam a adotar pontos de vista político-ideológicos intermediários entre os seus estratos de origem e de destino, mediante processos de aculturação, tornando flexíveis e matizadas as tradicionais lealdades "fechadas" de classe. Em síntese, o pertencimento originário a uma classe social determinaria no capitalismo contemporâneo, em especial a partir do pós guerra, em muito menor grau as chances de vida de um indivíduo, perdendo boa parte de sua força enquanto determinante dos interesses e das preferências políticas;
- 2. Um segundo grupo de ideias foca a emergência de novas formas de divisões sociais nas democracias avançadas, as quais, paulatinamente, substituíram ou, pelo menos, minimizaram notavelmente o papel da classe como fonte de clivagem política. Sublinha-se, assim, a crescente importância na contemporaneidade de clivagens sociais caracteristicamente pós-industriais gênero, raça, etnia, identidade, etc -, sendo esses novos fatores de diferenciação social mais

\_

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> A literatura pertinente a cada um dos tipos explicativos assinalados está indicada em Manza, Hout e Brooks (1995, p. 143-50) e em Evans (2000, p. 405-6).

importantes para o entendimento do conflito contemporâneo e para a determinação do comportamento eleitoral do que a polarização tradicional patrão-empregado;

- 3. Um terceiro conjunto de argumentos explica o esvaziamento da classe enquanto fonte das preferências eleitorais como função da maior capacidade de escolha política autônoma de cidadãos dotados de um patamar mais elevado de recursos educacionais. Eleitores com mais ativos educacionais e culturais (mais "mobilizados cognitivamente", no jargão de parte dos analistas) tenderiam, progressivamente, a avaliar plataformas políticas de forma mais racional, centrando-se em *issues* específicas e procurando refratar a agenda pública a partir de um escrutínio mais atento de seu grau de compatibilidade frente aos próprios interesses. O enfraquecimento de lealdades partidário-classistas equivaleria, nesse tipo de análise, a uma espécie de descarte de prévias muletas analíticas, tornadas desnecessárias pelo incremento dos padrões educacionais modernos, dando ensejo, também, a uma competição política mais aberta no sentido de menos condicionada por constrangimentos estruturais apriorísticos;
- 4. Outra linha explicativa enfatiza o papel dos valores como base fundamental para a conformação de preferências partidárias nas sociedades avançadas contemporâneas, tendo um papel corrosivo sobre as antigas clivagens de classe por força de seu caráter *cross-cutting*. Essa linha de raciocínio aponta com ênfase a emergência de uma agenda valorativa pós-materialista, fortemente apoiada por setores de classe média, resultando em uma reconfiguração do contínuo tradicional esquerda-direita associado às clivagens de classe;
- 5. Finalmente, uma última corrente busca entender os processos de enfraquecimento do voto classista a partir de modelos explicativos macroestruturais, os quais enfatizam transformações na dinâmica capitalista global e mudanças nas estratégias partidárias. Aqui, na verdade, observam-se duas linhas explicativas distintas. A primeira ecoa o chamado "dilema eleitoral" do socialismo, nos termos originalmente propostos por Przeworski (1989). Na síntese de Evans:

"uma vez que a classe trabalhadora manual decresceu como proporção do eleitorado, os partidos de esquerda tiveram que direcionar seus programas [rumo às] preocupações das crescentes classes médias sob pena de derrota eleitoral (...). Eles moderaram, por conseguinte, o caráter de classe de seu apelo político e enfraqueceram a distinção classista das escolhas políticas [confrontadas] pelo eleitorado" (EVANS, 2000, p.406).

Nesse argumento, as escolhas estratégicas político-partidárias frente a dilemas eleitorais, em um contexto societário marcado pela expansão numérica das classes médias, foram responsáveis, pelo menos parcialmente, pelo declínio do voto de classe. A segunda família de argumentos de cunho estrutural foca sua lente analítica nos efeitos disruptivos das novas formas organizativas do capitalismo global para a solidariedade de classe e para a estabilidade dos alinhamentos eleitorais de natureza classista, em particular a partir do início da década de 1980. Nesse sentido, as rápidas mudanças nas estruturas econômicas, decorrentes da revolução nas comunicações e nos transportes, em um contexto de liberalização de mercados, conduziram à destruição e criação de setores, ao deslocamento em massa de capitais e à transformação de regiões. Todo esse processo, do ponto de vista sociopolítico, abriu espaço para novos conjuntos de cross-cutting cleavages e "enfraqueceu a saliência das divisões tradicionais de classe" (MANZA, HOUT e BROOKS, 1995, p.147). A própria crise dos esquemas de proteção social e o avanço dos mecanismos de mercado, no seio das democracias maduras, teria posto em xeque a hegemonia da social democracia perante as camadas de base da sociedade, dando ensejo a novas fragmentações.

Delineado esse quadro geral da reflexão sobre as relações entre voto e classe desde os anos 1960 até a literatura emergente a partir da década de 1980, que assinala o declínio da importância das clivagens sociais estruturais, é hora de passar aos argumentos substantivos de alguns textos representativos da nova onda de resgate do papel da classe no processo político contemporâneo. A estratégia desses textos, curiosamente, se volta menos para uma contestação direta das razões pretensamente subjacentes à perda de importância da classe na política, alinhavadas acima, do que para o enfrentamento das premissas metodológicas que geraram, inicialmente, as alegadas evidências do esvaziamento do caráter classista do voto<sup>11</sup>. Trata-se, portanto, para a linha de pesquisa revalorizadora da classe, de voltar um passo atrás no debate e desafiar as conclusões extraídas da leitura dos dados sobre o voto, realizada pelos estudos defensores do esvaziamento das clivagens estruturais. É desse desafio que a próxima seção trata.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Naturalmente, todas as cinco linhas de argumentação recebem contestação da parte de amplo grupo de estudiosos, os quais ultrapassam em muito o âmbito daqueles simpáticos à revalorização da classe. Manza, Hout e Brooks (1995, p. 147-150) enumeram ponto por ponto as principais respostas e qualificações às teses apresentadas como razões explicativas do declínio do voto de classe. Elff, por sua vez, critica com vigor a tese da mobilização cognitiva e empresta outra leitura à parte dos argumentos macroestruturais (2007, p. 284-6; 288-90). No entanto, o que se quer destacar aqui é que o eixo central da estratégia da literatura revalorizadora da classe chega a essas questões apenas indiretamente, porquanto se volta, em primeiro lugar, para o ataque aos próprios postulados metodológicos produtores da evidência original que aquelas razões pretendem explicar. Em outras palavras, para os analistas que contestam a literatura do declínio, a interpretação mesma dos dados embasadora do alegado enfraquecimento da clivagem classista é, em essência, fruto de tratamento estatístico deficiente.

#### A Nova Literatura Revalorizadora da Classe: uma Amostra dos Estudos Recentes

A nova literatura, emergente a partir da década de 1980, que contesta o saber convencional e revaloriza o papel da classe como condicionante de substantiva importância das preferências políticas percorre diferentes trilhas argumentativas, convergindo, no entanto, em um ponto de partida: a centralidade da questão metodológica e do reexame da evidência empírica na crítica à tese do declínio dos padrões classistas de sufrágio (MANZA, HOUT e BROOKS, 1995; MANZA e BROOKS, 1996; EVANS, 2000; van DER WAAL, ACHTERBERG e HOUTMAN, 2007; ELFF, 2007). Para esses autores, o diagnóstico acerca da importância da política de classe nas sociedades democráticas avançadas depende, essencialmente, do rigor e da qualidade dos métodos estatísticos e das técnicas de mensuração utilizadas para o tratamento e análise dos dados empíricos pertinentes. A questão crucial, na formulação de Evans (2000, p. 406), é que os métodos e técnicas utilizados pelos defensores do enfraquecimento das clivagens classistas, inspirados em grande parte no Índice Alford e em indicadores dele derivados, embutem deficiências e se revelam completamente inadequados para lastrear os achados alegados por seus usuários. Mais importante ainda, a sua substituição por tratamentos mais sofisticados vem produzindo inflexões nas conclusões sustentadas no interior desse campo de estudo, promovendo uma considerável reviravolta ao que se conhecia como new conventional wisdom no campo dos estudos eleitorais (ELFF, 2007, p. 277). Essa seção realiza uma incursão por questões metodológicas levantadas pelos estudiosos em foco, apontando as diferentes conclusões sobre o status da classe nas democracias contemporâneas alcançadas por pesquisas beneficiadas por técnicas estatísticas inovadoras. Em seguida, o artigo dá alguma atenção à agenda proposta para futuros estudos por alguns dos defensores do resgate da classe. Para todos esses pontos, a referência central, embora não exclusiva, é o trabalho de Evans (2000). No final da seção, o foco transita para a exposição da inventiva e estimulante contribuição ao debate trazida por van der Waal, Achterberg e Houtman (2007).

No que concerne aos aspectos metodológicos, é corrente entre o grupo de estudiosos examinado nesta seção a crítica ao Índice Alford. Para Manza e Brooks (1996), por exemplo, em que pese ter representado, ao seu tempo, uma "brilhante inovação" (MANZA e BROOKS,1996, p. 720) no campo dos estudos eleitorais, o índice Alford não pode hoje ser considerado uma medida aceitável do voto de classe em função de suas duas características centrais: a divisão da sociedade em duas classes (trabalhadores manuais versus trabalhadores não manuais) e a divisão de sistemas partidários em dois campos (esquerda versus direita). Tais características ensejam óbvios problemas: onde situar, por exemplo, nesse modelo classista dicotômico, os amplos e diversificados estratos intermediários, que ampliaram

notavelmente sua importância nas sociedades industriais avançadas das últimas décadas? Por outro lado, como assinalam os dois autores referidos, a dicotomia partidária embutida no índice também suscita problemas cuja resolução, nos estreitos limites do indicador em foco, conduz a claras distorcões; nesse sentido, parece problemático imputar posições de esquerda ou de direita a novos partidos ou a agremiações centristas, em especial "quando as questões que definem suas plataformas são multidimensionais" (MANZA e BROOKS, 1996, p. 720). Por conta dos problemas apontados, o Índice de Alford não se prestaria a mensurar mudanças seja na evolução histórica dos partidos seja nas suas bases de classe. Sobretudo, esse indicador também não seria hábil a distinguir entre o fenômeno de realinhamento - mudança estrutural nas bases de classe do apoio partidário - e o que os autores denominam de "dealignment", o qual traduziria a independência estatística, ou seja, a não associação/correlação, entre pertencimento a uma classe e apoio partidário. Essas insuficiências do Índice Alford (e de indicadores correlatos), porém, são conhecidas desde a década de 1970 e podem ser corrigidas com o conhecimento técnico disponível, o que torna injustificável a sua utilização nos moldes tradicionais por pesquisadores que pretendem com isso "demonstrar" o declínio do voto de classe.

Abordando inovações metodológicas recentes, Evans (2000) examina propostas de operacionalização da posição de classe e das preferências políticas bem como técnicas aperfeiçoadas para a estimação da associação entre as duas variáveis. No que tange à posição de classe, uma das principais deficiências associadas à distinção dicotômica entre trabalhadores manuais e não-manuais é que qualquer mudança na composição de uma das duas categorias pode gerar mudanças espúrias nas estimativas do voto de classe. Um exemplo: se aumenta a proporção de trabalhadores manuais de alta qualificação no lado pertinente da dicotomia, e se esse subgrupo de trabalhadores costuma sustentar posições políticas mais conservadoras do que a média dos trabalhadores manuais, decresce o voto classista, na hipótese de esse estar sendo mensurado em termos do Índice Alford, ainda que as preferências políticas relativas dos qualificados, não-qualificados e dos não manuais permaneçam idênticas.

Nos últimos anos, porém, esquemas de classe mais refinados foram desenvolvidos, permitindo a superação de muitas das desvantagens geradas pelas técnicas tradicionais. Segundo Evans, destaca-se, entre essas inovações, o modelo proposto por Goldthorpe, que distingue quatro tipos de posições de classe: a pequena burguesia (pequenos empregadores e autônomos), a classe assalariada (que não se confunde com a classe trabalhadora tradicional e é composta por pessoal ligado a funções técnicas e gerenciais, concentrando as camadas mais bem posicionadas entre os antigos não-manuais), os não-manuais responsáveis por serviços de rotina (basicamente, os níveis inferiores no interior do grupo dos não-

manuais, isto é, os chamados lower grade white-collar workers) e, finalmente, a working-class (dividida entre distintos níveis de responsabilidade nos locais de trabalho e por grau de qualificação). Uma das vantagens de um esquema assim matizado é que ele permite a incorporação de distinções importantes por suas implicações políticas. Nesse sentido, entre o grande grupo dos empregados a diferença mais importante se daria entre os que se vinculam ao trabalho mediante o que Evans denomina, com base no esquema em foco, de "service contract" (concentrados na classe assalariada) e os que estão sujeitos a um "labor contract" (níveis inferiores dos não manuais e working-class). Os primeiros "recebem não apenas (...) salários, mas [contam] também [com] elementos prospectivos [no âmbito de sua remuneração] - incrementos de renda, [maior] segurança no emprego, [esquemas de] pensões e, mais importante, perspectivas bem definidas de oportunidades de carreira" (EVANS, 2000, p. 407). Já os segundos ofertam, sob supervisão, quantidades definidas de trabalho, em troca de salários calculados em termos de tempo emprestado para o empregador, aproximando-se das condições clássicas do trabalho assalariado estudadas desde a obra de Marx. Dessa distinção decorrem evidentes implicações políticas: o grupo vinculado aos "service contracts" tende a reter um claro interesse na preservação do status-quo, por força de sua posição relativamente privilegiada na estrutura ocupacional, levando alguns estudiosos à previsão de que o comportamento dessas camadas tenderá ao conservadorismo, um ponto que ganha relevância à medida que, no capitalismo contemporâneo, perfis de inserção profissionais próximos ao conceito proposto por Goldthorpe se multipliquem <sup>12</sup>. Por outro lado, as desvantagens e precariedades associados aos "labor contracts" ajudam a explicar o contínuo apoio de parcelas dos trabalhadores às propostas igualitárias da esquerda (EVANS, 2000, p. 407). Ainda segundo Evans, a mudança em direção a formas mais sofisticadas de mensurar as divisões de classe nas sociedades contemporâneas foi acompanhadar também por um esforço de construção de medidas mais acuradas destinadas a traduzir com maior riqueza a complexidade do espectro político com o qual se defronta o cidadão nos episódios eleitorais, para além da original dicotomia esquerda direita. O problema relacionado ao uso da dicotomia mencionada seria análogo ao já apontado quando da discussão sobre a classe: mudanças na composição interna de cada um dos pólos poderiam conduzir a inferências espúrias acerca de alterações no próprio conteúdo de classe do voto. Outra insuficiência relacionada vem a ser o fato de que modelos calcados em estruturas partidárias/classistas dicotômicas "impedem a observação de quaisquer processos de realinhamentos [em termos da relação partidos-classes]" (EVANS, 2000, p. 407). Deve-se salientar aqui a

\_

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Ou seja, no interior do grande grupo dos empregados, perfis de classe assalariada, nos termos das posições de classe examinadas. Os principais trabalhos de referência aqui são Goldthorpe, J. et al (1980) e Clarendon e Erickson, R. e Goldthorpe, J. (1992).

importante observação metodológica recordada pelo autor: o conceito de realinhamento implica alterações no padrão de associação entre classe social e sufrágio sem que isso necessariamente pressuponha ou embuta "qualquer mudança na força dessa associação" (EVANS, 2000, p. 407). Em outras palavras, o fenômeno do realinhamento por si só não autoriza inferências quer sobre dealignment quer sobre um aumento da própria associação voto-classe, mas só pode ser discernido quando se abandonam os esquemas dicotômicos herdados dos estudos tradicionais. Finalmente, embora o presente artigo não aprofunde a questão, é patente não só para Evans como para os demais autores estudados, a superioridade dos modelos multivariados de regressão logística sobre os modelos baseados nas variáveis dicotômicas do tipo Alford para fins de estimação da relação classe-voto (EVANS, 2000, p. 407-8; MANZA, HOUT e BROOKS, 1995, p. 153-55).

Utilizando, em diferentes graus, as inovações metodológicas assinaladas, parcela importante dos estudos recentes sobre a relação voto-classe nas democracias avançadas vem produzindo conclusões notavelmente diferentes frente àquelas geradas pela literatura anterior, usuária de técnicas estatísticas com base nos modelos dicotômicos discutidos (EVANS, 2000, p. 408). Uma primeira onda relevante de estudos apoiada nessas novas abordagens procurou delinear os padrões de associação entre voto e classe social na Grã-Bretanha<sup>13</sup>, chegando à conclusão de que as evidências empíricas são descritas mais adequadamente mediante a noção de "trendless fluctuation" - isto é, flutuações globais no nível geral do voto de classe sem que se delineiem com clareza, pelo menos até o presente, tendências de longo prazo nesse movimento14 · ou, alternativamente, mediante a junção à última noção de um reconhecimento de um declínio localizado no voto de classe, ocorrido nos anos 1960, sem que essa queda prosseguisse nas décadas subsequentes (one-off change). Outros estudos vêm sugerindo a existência nos Estados Unido<sup>15</sup> de processos de realinhamento classe-partido e de incremento da clivagem de classe entre a parcela do eleitorado que comparece às urnas e aquela que não exerce efetivamente o seu direito de voto, com o aumento na proporção de membros das "middle-classes" no primeiro segmento, eleitoralmente ativo, e de pessoas pertencentes às "working-classes" no contingente dos que optam pela abstenção (EVANS, 2000, p. 409). Do ponto de vista dos realinhamentos, Evans enfatiza uma clara divisão no interior das classes médias, perceptível com o auxílio do esquema de Goldthorpe: enquanto estratos profissionais pertencentes à classe assalariada e os "routine white-collar workers" aproximam-se cada vez mais dos Democratas, autônomos e indivíduos responsáveis por funções gerenciais (esses

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Referências dessa primeira onda de estudos que incorporam técnicas estatísticas mais avançadas são Heath (1985). e Evans et al (1991).

 <sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Da literatura revalorizadora da classe examinada por esse artigo, a defesa direta dessa posição aparece em Manza e Brooks (1996, p. 720-1) e em Manza, Hout e Brooks (1995, p. 157-8).
 <sup>15</sup> O trabalho chave aqui é o de Hout et al (1995).

últimos também parte da chamada 'classe assalariada') solidificam seus vínculos com o Republicanismo. Outras pesquisas concordam com a inexistência de padrões convergentes quanto à relação classe-voto em diferentes países, o que se torna possível de visualizar mediante o uso de técnicas estatísticas não-dicotômicas; nesse sentido, aponta-se incremento no voto classista na Grã-Bretanha, entre os anos 1940 e 1950, seguido de declínio nos anos 1960, em contraste com a trajetória de constância dessa associação na Alemanha e na França, excetuada apenas pelo realinhamento à direita dos fazendeiros e agricultores franceses (EVANS, 2000, p. 409) <sup>16</sup>. Exceção ao padrão seria a Noruega, onde se verificaria um declínio do voto classista entre as décadas de 1950 e 1990 do século XX. A ironia, conforme acentua Evans, é que esse declínio foi motivado, muito provavelmente, pelo sucesso de uma típica política de classe - a universalização da legislação de bem-estar -, que, paulatinamente, erodiu a oposição das classes médias à social-democracia<sup>17</sup>.

Evans (2000) também faz referências a estudos sobre divisões sociais e voto nas antigas sociedades comunistas da Europa do Leste, as quais, desde o final dos anos 1980, experimentaram um dramático processo de transição rumo às estruturas de mercado em um contexto de progressiva democratização política<sup>18</sup>. Para o autor, situações de explosiva ruptura como a vivenciada por esses países em que se estilhaçam, em uma velocidade espantosa, padrões de renda e de inserção no trabalho, estilos de vida e expectativas sobre o futuro - ensejam a transformações igualmente rápidas nas linhas de clivagens sociais e no mapa de interesses e preferências políticas, emprestando à mudança social um ritmo que desafia a sabedoria convencional das ciências sociais. Mencionando expressamente o caso da República Tcheca, como exemplo das transformações no Leste Europeu, e a própria trajetória da Rússia pós-soviética, o autor sublinha as conclusões centrais de trabalhos que se debruçaram sobre essas experiências, as quais apontam a emergência de substantivas polarizações de classe, refletidas nas preferências políticas paulatinamente alinhadas em um eixo esquerda direita similar ao do Ocidente industrializado, processo que tomou forma na medida em que cresceu a percepção dos diferenciados e desiguais custos e benefícios associados à transição para o mercado (cf. EVANS, 2000, p. 410).

Em um balanço global desse conjunto de trabalhos recentes, todos apoiados por metodologias aperfeiçoadas frente à geração anterior de estudos, Evans conclui que não há como falar de "um declínio generalizado da base de classe do voto nas

<sup>17</sup> Sobre a Noruega, ver Ringdal. e Hines (1999) e Esping-Andersen e Korpi (1984).

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Sobre o ponto, ver Evans (1999); Weakliem & Heath (1999).

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Quanto às transformações no antigo mundo comunista e suas implicações no que concerne à emergência de uma nova estrutura de clivagens nesses países, com substantivas consequências no plano da dinâmica político-eleitoral, ver Evans (1997); Evans e Whitefield (1999); Mateju et al (1999); Szelenyi et al (1998)

sociedades industriais avançadas" (Evans, 2000, p. 410). A exceção seriam os países escandinavos - os quais, porém, transitariam de um nível atipicamente alto do voto de classe para patamares similares aos do restante das democracias ocidentais maduras, tornando-se, nesse sentido, mais homogêneos frente ao conjunto das experiências examinadas. Na realidade, em direção contrária ao consenso dos anos 1980/90, seria plausível hoje sustentar o argumento a respeito de uma intensificação da política de classe, em função dos sinais que se captam na Europa do Leste e na Rússia Pós-Soviética, que dão testemunho, para esses países, de um renascimento das polarizações de classe traduzidas politicamente em um espectro esquerda-direita<sup>19</sup>.

Mapeando novas questões e rumos imprimidos ao debate voto-classe, Evans salienta dois eixos interessantes abertos à discussão contemporânea (EVANS, 2000, p. 410-2). O primeiro deles ressalta a necessidade de uma reflexão teórica mais substantiva a respeito das cadeias de causalidade entre alterações nas estruturas de classe das sociedades industriais avançadas e mudanças nas preferências políticas dos respectivos eleitorados, o que, em termos teóricos mais gerais, remete ao debate estrutura agência, tópico de relevo para a reflexão sociológica corrente<sup>20</sup>. Para Evans, durante muito tempo prevaleceu uma determinista/estruturalista na matéria: mudanças na natureza e na estrutura das classes sociais conduziriam, em um maior ou menor espaço de tempo, a modificações na dinâmica política dos sistemas democráticos. Uma guinada, porém, rumo a orientações mais sensíveis à ação dos agentes, pode ser detectada

\_

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Manza, Hout e Brooks (1995) e Manza e Brooks (1996) também resumem, mas de forma menos detalhada, as conclusões da literatura recente sobre voto e classe que se vale de métodos estatísticos mais sofisticados. Já Martin Elff (2007, p. 279-84), estudando países europeus, sustenta uma perspectiva diferente na medida em que, por um lado, constata, para vários casos, o declínio tendencial do voto de classe, negando, no entanto, a perda da importância dessa categoria na estruturação das preferências político eleitorais. Trabalhando com dados do Eurobarômetro para sete países (Bélgica. Dinamarca, França, Grã-Bretanha, Itália, Países Baixos e Alemanha Ocidental), Elff avalia a relevância político-eleitoral de dois tipos de clivagens sociais, a saber, as clivagens concernentes à classe social e aquelas relacionadas à dicotomia confessional/secular. No que concerne às clivagens de classe, tema que interessa mais de perto ao presente artigo, suas conclusões apontam para a continuada importância, até os dias de hoje, desse tipo de divisão social na dinâmica política das democracias estudadas, ainda que, quando projetados os dados no tempo, se reconheça o seu declínio relativo, pelo menos para alguns países. Assim, por um lado, a origem do apoio aos partidos trabalhistas, socialdemocráticos e/ou de orientação centro-esquerdista mostra, ainda para o período 1995-2002, marcadas diferenças em termos de classe. Trabalhando com a já referida classificação de Goldthorpe, Elff indica que, para a maior parte dos países examinados, a diferença, no apoio aos partidos inclinados à esquerda, entre trabalhadores ("working class") e membros da classe assalariada ("the salariat", composta por profissionais e gerentes/administradores) e do grupo dos autônomos alcança, em média, significativos 20 pontos percentuais, mostrando que na virada do milênio as constituencies partidárias mantêm laços específicos com determinados estratos sociais. Por outro lado, no entanto, quando avaliadas essas diferenças no decorrer de três décadas (1975-2002), há claros sinais de declínio do voto de classe, notavelmente para a Dinamarca, Grã-Bretanha e Países Baixos. A Bélgica surge como uma exceção pela estabilidade de seus números no período.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Um bom resumo das perspectivas sobre o tema estrutura-agência na ciência política contemporânea pode ser encontrado em McAnulla (2002, p. 271-291).

na literatura mais recente (EVANS, 2000, p. 410-1). Nesse sentido, vários trabalhos, ecoando os argumentos clássicos de Sartori (1969) e Przeworski (1989), vêm procurando sugerir que a estratégia dos partidos - isto é, suas estruturas organizacionais, suas plataformas políticas e apelos, o caráter das políticas públicas efetivamente desenvolvidas quando no governo etc - exercem efeitos sobre a própria constituição das bases de classe do voto. Em consequência, as mudanças e oscilações na trajetória do nível de voto de classe e nas clivagens classistas detectadas na parcela absenteísta do eleitorado (no caso específico dos Estados Unidos) são, em certo grau, produto também das opções partidárias, em vez de meramente refletirem movimentos tectônicos da estrutura social<sup>21</sup>. Trata-se, porém, de matéria aberta à controvérsia, não sendo possível detectar um claro consenso entre os estudiosos<sup>22</sup>.

O segundo eixo de discussão salientado por Evans (2000) relaciona-se ao esforço retomado por muitos autores, de identificação mais precisa dos mecanismos através dos quais a posição de classe pode conduzir a determinadas escolhas eleitorais, o que, a exemplo do primeiro eixo de debate, também se vincula a uma importante reflexão teórico-metodológica hoje em curso nas ciências sociais sobre o uso de mecanismos como ferramentas explicativas<sup>23</sup>. Nessa linha, estudos no âmbito interno à pesquisa sobre classe têm trazido à baila a importância de fatores como identidade (de classe e partidária), contextos sociais, redes de amizade e de influência interpessoal, defrontando-se, no entanto, muitas vezes, com problemas de endogeneidade, onde os pretensos fatores explicativos também requerem a remissão a causas anteriores. Notáveis também têm sido as tentativas de combinar explicações baseadas no cálculo racional e na identidade, onde se destacam os achados quanto às percepções diferenciadas dos eventos econômicos por atores posicionados distintamente no espectro de classes, levando a diferenças na opção eleitoral, bem como a compreensão mais acurada dos efeitos do decorrer

\_

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Exemplos de pesquisas sobre o ponto são Kitschelt (1994) e Quaile Hill e Leighley (1996). Em sentido contrário: Dalton (1996).

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Dos autores enfocados, Martin Elff (2007, p. 289) é o que mais enfatiza o papel ativo dos partidos na formatação das clivagens sociais: "[é evidente] que os partidos não são apenas passivos, objetos imutáveis das avaliações e atitudes dos eleitores; [ao contrário] eles estão ativamente buscando o seu apoio. Ao fazê-lo, os partidos assumem posições e propõem políticas que afetarão de forma diferenciada eleitores com distintas características sociais. Em consequência, as ações partidárias na competição por votos fazem diferença para a [maior ou menor] relevância das clivagens sociais. Aqui é possível seguir Converse que, em 1958, percebeu que 'o impacto do status sobre a decisão eleitoral depende do grau em que os partidos políticos oferecem (...) alternativas de políticas polarizadas', o que leva a concluir que as mudanças observadas no voto de classe podem ser atribuídas à ação dos partidos políticos e a outros fatores políticos". Dando um passo à frente nesse argumento, uma das conclusões sustentadas por Elff é que as alterações na relevância eleitoral das clivagens sociais são menos um efeito de longo prazo de transformações estruturais da sociedade, como defenderam Franklin e Mackie (1998), do que o resultado de escolhas políticas feitas ao longo do tempo por partidos no contexto da competição eleitoral (ELFF, 2007, p. 289).

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Um autor central nessa discussão sobre mecanismos na teoria social em geral é Jon Elster, destacando-se, entre vários trabalhos, o seu *Explaining Technical Change*, publicado em 1983 pela Cambridge University Press.

do ciclo de vida na auto-identificação classista, com uma tendência a um "desconto" maior do futuro por parte de grupos de idade mais avançada (EVANS, 2000, p. 412). A tarefa essencial, aqui, no entanto - para que se alcance o objetivo de articular mais claramente padrões agregados de comportamento com seus micro-fundamentos - parece consistir, segundo o próprio Evans, no investimento em um maior diálogo, por parte dos estudiosos da classe, com os estudos convencionais do comportamento eleitoral, os quais, desde as tradições de Columbia e Michigan até os mais recentes modelos como o de Warren Miller e Merrill Shanks<sup>24</sup>, têm armazenado um importante acervo de conhecimentos sobre o assunto, e entende a decisão do voto, particularmente no caso da última dupla de autores referidos, como resultado de uma cadeia causal-temporal mediada por vários fatores e com efeitos de influência recíproca.

Expostos, em linhas gerais, os contornos básicos da literatura que vem procurando revalorizar a noção de classe como elemento estruturante da dinâmica política contemporânea, desloco o foco, a partir daqui, para o trabalho de van der Waal, Achterberg e Houtman (2007, p. 403-26), considerado como um exemplo concreto das possibilidades inventivas e originais dos estudos aqui resenhados. Criticando também a base metodológica da geração anterior de pesquisas sobre sufrágio e classe, esses autores propõem a distinção entre voto econômico de classe e o que denominam de *cultural voting*, diferenciando mecanismos explicativos e sustentando a relevância atual da classe social para a compreensão dos processos eleitorais correntes.

Nesse sentido, van der Waal, Achterberg e Houtman (2007, p. 405-6) iniciam sua reflexão questionando a própria suposição - presente, segundo eles, tanto em textos que acusam o declínio do voto de classe como em parcela dos que rejeitam essa conclusão - de que seria adequado mensurar o voto de classe mediante a aferição da intensidade da relação bivariada entre a posição de classe (definida em termos econômicos através do uso de uma composição de medidas que combinam, em geral, renda, ocupação e educação) e o comportamento eleitoral. O problema crucial, detalhado a frente, estaria no uso conjunto das medidas anteriormente citadas, o que tende a transformar o indicador do voto de classe em uma "caixa preta" que camufla e mistura dois mecanismos explicativos radicalmente diferentes. Ao não diferenciar, involuntariamente, entre esses dois mecanismos (vinculados a domínios valorativos distintos, como se discutirá adiante), o Índice Alford e indicadores dele derivados, para o trio de autores referido, não conseguem expressar o que pretendem, a saber, que as escolhas eleitorais são motivadas por preferências embasadas na posição de classe que demandam políticas redistributivas (caso das classes trabalhadoras) ou que as

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Em se tratando de Miller e Shanks, a referência essencial vem a ser a coletânea, de 1996, intitulada *The New American Voter*, publicada pela Harvard University Press.

rechaçam (caso das "middle-classes"). Na verdade, não logram fazê-lo não tanto porque o voto não expresse interesses econômicos, mas porque são incapazes de especificar e diferenciar outros *drives* importantes do sufrágio no pós-Segunda Guerra.

A falha crucial da utilização da relação bivariada nos termos convencionais relaciona-se ao fato de que ao construir os indicadores de classe ela pretende mensurar a relação classe-comportamento político sem distinguir, entre valores econômicos e valores político-sociais, os quais, aliás, como é sabido na literatura, conformam distintos domínios de valores não necessariamente relacionados do ponto de vista da população em geral. Assim, para a crítica da utilização da relação aludida, os autores partem das conclusões bem conhecidas de Lipset e de Inglehart, produzidas, respectivamente, nos anos 1950 e 1970, sobre o conservadorismo social das classes trabalhadoras e a emergência de um eixo de valores pós-materialistas nas classes médias<sup>25</sup>. Organizando as ideias em um duplo eixo econômico e social, os autores mencionam inicialmente a perspectiva de Lipset. Nos termos extraídos diretamente desse último:

"o liberalismo econômico refere-se às questões convencionais relativas à redistribuição de renda, status e poder entre as classes. Os mais pobres em todos os lugares são mais liberais ou esquerdistas em tais questões. (...). Por outro lado, quando o liberalismo é definido em termos não-econômicos de forma a [relacionar-se], por exemplo, com direitos civis para dissidentes políticos, direitos civis para minorias étnicas e raciais, políticas externas internacionalistas e legislação liberal de imigração - a correlação é revertida" <sup>26</sup> (LIPSET, 1959, p.485, apud van DER WAAL, ACHTERBERG e HOUTMAN, 2007).

Para van der Waal, Achterberg e Houtman (2007), contudo, ainda que não seja possível negar a existência de relação entre liberalismo/conservantismo social e posições de classe (convencionalmente definidas), não há simetria entre essa relação e a que tradicionalmente é postulada no domínio dos valores econômicos. E isso por uma razão muito simples: não é a renda ou as categorias ocupacionais que explicam uma posição, por exemplo, mais tolerante ou liberal no domínio dos valores sociais ou sociopolíticos, mas o nível de educação<sup>27</sup>. É evidente que, em

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> As referências aqui são Lipset (1959) e Inglehart (1977).

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Note-se que "liberalismo econômico", no texto, significa uma posição reformista e redistributiva no plano econômico, refletindo o jargão predominante nos Estados Unidos, não tendo qualquer parentesco com o sentido emprestado à expressão no Brasil.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> "O liberalismo econômico da classe trabalhadora, (...) [consistente com a postura sustentada pelos estudos convencionais], pode efetivamente ser explicado pelos seus interesses econômicos [de cunho classista]. É precisamente sua vulnerabilidade econômica - sua baixa renda, dependência salarial, insegurança no emprego,

geral, níveis baixos de educação ou capital cultural se associam, grosso modo, com patamares reduzidos de renda e, quando está em jogo apenas o posicionamento diante de valores econômicos, podem ser utilizados como *proxies* da posição de classe. No entanto, quando lidamos também com o domínio dos valores sociopolíticos, a perspectiva dos autores é que é preciso distinguir entre classe em um sentido econômico e a noção de capital cultural, atributo variável dependente do nível de educação a que o indivíduo teve acesso (van DER WAAL, 2007, p. 405-8) <sup>28</sup>. Apesar disso, e essa é a crítica dos autores, tem sido padrão na literatura sociológica e, particularmente nos estudos de classe, combinar medidas de ocupação, educação e renda na construção de indicadores de status socioeconômico ou posição de classe (van DER WAAL, ACHTERBERG e HOUTMAN, 2007, p. 407), o que é profundamente equivocado quando da análise das tendências da sociedade contemporânea - inclusive no que interessa aqui, a saber, o debate sobre os padrões de classe do voto.

Essencialmente, o problema assinalado pelos autores consiste no seguinte: as tradicionais relações bivariadas entre posição de classe (construídas a partir das medidas mencionadas anteriormente) e comportamento eleitoral terminam por *misturar* ("*mixing up*") o voto de classe e o que eles denominam de voto cultural. Nos termos do texto, o tipo bivariado convencional de associação, presente na maior parte dos estudos, não diferencia entre:

"o voto de classe, isso é, o voto por um partido de esquerda (direita) fundado no liberalismo econômico (conservadorismo), o qual se enraiza em uma posição frágil (forte) de classe, com (...) o voto cultural, isso é, o voto por um partido de direita (de esquerda) fundado no conservadorismo social (liberalismo social), o qual se enraiza em uma quantidade limitada (ampla) de capital cultural. O último tipo de voto

e baixo nível de educação - que leva membros da classe trabalhadora a defender o liberalismo econômico. O conservadorismo social da classe trabalhadora, por outro lado, não pode ser explicado por sua posição de fragilidade na vida econômica. Nem baixas rendas, dependência salarial ou insegurança no emprego produzem conservadorismo social, [o qual está ligado, na verdade, e de modo muito forte] (...) a baixos níveis educacionais. (...). [Por sua vez] Aqueles que abraçam o liberalismo social (...) não são (...) os economicamente privilegiados, (...) mas [distintamente] aqueles que possuem amplo capital cultural" (van DER WAAL, ACHTERBERG & HOUTMAN, 2007, p. 407).

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> "[Numerosos] estudos enfatizam que não são principalmente os que têm níveis baixos de renda que são socialmente conservadores, mas, diversamente, os que possuem precário nível educacional. Inversamente, não é o rico, mas a pessoa [de nível educacional relativamente mais elevado] que invariavelmente se revela menos conservadora [do ponto de vista social], mais tolerante frente aos não-conformistas e menos preconceituosa [em termos raciais]. Em outras palavras, se concebemos as classes como categorias ocupacionais que diferem, obviamente, de modo substantivo com respeito à educação também não devemos nos surpreender [ao nos depararmos] com uma classe trabalhadora mais liberal economicamente e conservadora do ponto de vista social do que as classes médias, mas isso não significa que [as diferenças nos domínios econômico e social] possam ser ambas explicadas pela classe em um sentido econômico" (van DER WAAL, ACHTERBERG & HOUTMAN, 2007, p. 406).

precisa ser distinguido do primeiro, [uma vez que] é movido por uma motivação cultural e não por uma motivação econômica, derivando-se do capital cultural em vez de [originar-se] da classe em um sentido econômico, [produzindo] pressões cruzadas [sobre o] eleitorado [que contradizem] os interesses econômicos lastreados na classe" (van DER WAAL, ACHTERBERG e HOUTMAN, 2007, p. 408).

Ao incorrer nessa justaposição involuntária, indicadores baseados na relação bivariada terminam dizendo muito pouco sobre o querem medir, posto que as forças que permanecem camufladas dentro da "caixa preta" trabalham em direções opostas, podem possuir graus de vigor diferentes, em desiguais conjunturas históricas e, adicionalmente, variam independentemente uma da outra. Um exemplo ajuda a ilustrar o que os três autores querem sugerir: uma substantiva preferência por políticas públicas igualitárias e redistributivas, no plano econômico, lastreada em uma posição inferior na estrutura de classe, conducente, portanto, a um voto na esquerda, em tudo harmônica com as hipóteses sobre o voto classista, pode perfeitamente ser anulada ou contrabalançada por uma igualmente forte tendência, decorrente de limitado estoque de capital cultural, pelo sufrágio à direita, lastreado em altos níveis de conservadorismo social (van DER WAAL, ACHTERBERG e HOUTMAN, 2007, p. 408). Deixando de separar os tipos de voto, abordagens convencionais conduzem "facilmente (...) à conclusão equivocada de que a classe não influencia o voto" (van DER WAAL, 2007, p. 408). Na verdade, reconhecendo realinhamentos importantes no período pós-Segunda Guerra sintetizados em um afastamento relativo das "working classes" frente à esquerda e das "middle-classes" em relação aos agrupamentos partidários direitistas -, os autores não descartam, em princípio, a possibilidade de uma efetiva tendência de longo prazo a um declínio do voto de classe nas democracias avançadas. Mais provável, no entanto, para os autores, é que o chamado voto cultural tenha ganhado vigor nesse período, sem que necessariamente tenha ocorrido o mencionado declínio (é possível, inclusive, para eles, que o voto classista tenha ganho fôlego, o que não seria contrário à evidência empírica se fosse possível demonstrar um avanço ainda maior do cultural voting). Algumas conclusões sólidas emergentes de variadas pesquisas reforçariam essa possibilidade: em primeiro lugar, o fato de que estudos que definem a classe em termos de renda e não a partir de outras medidas têm concluído pelo reforço, desde os anos 1940, da política de classe, o que se harmoniza com o argumento do texto, uma vez que a adoção da renda permite evitar o problema do mixing up entre voto econômico e voto cultural, pois, como anotado, não há relação direta (não mediada pela educação) entre aquela variável e o conservadorismo/liberalismo social. Em segundo lugar, um declínio tendencial por décadas do voto de classe sugeriria certo eclipse das questões referidas ao conflito distributivo pelo produto econômico, o que está longe de refletir o curso dos debates nas democracias pós-1945, em particular após a intensificação do processo de globalização; de outra parte, não há muita controvérsia acerca da maior saliência paulatinamente assumida no período por questões concernentes ao domínio cultural e sociopolítico, o que, novamente, carrearia peso para a tese do incremento da importância relativa do voto cultural. Por fim, não tem sido possível para as abordagens convencionais, com base em seus próprios parâmetros, predizer períodos e países em que a relação entre voto e classe é mais fraca, o que talvez incentive hipóteses que associem intervalos de enfraquecimento de voto de classe com conjunturas de saliência especial dos níveis de *cultural voting*, tornando necessária a introdução desse último fator para a compreensão do primeiro fenômeno (van DER WAAL, ACHTERBERG e HOUTMAN, 2007, p. 409-10).

Trabalhando com uma amostra de 15 países, para o período 1956-1990, e lidando com praticamente a mesma base empírica<sup>29</sup> utilizada pelo influente estudo de Nieuwbeerta<sup>30</sup>, que concluiu pelo declínio do voto de classe, van der Waal, Achterberg e Houtman (2007), testam duas hipóteses e chegam a conclusões notavelmente diversas, confirmando as considerações teóricas delineadas acima. A primeira hipótese testada verifica se um declínio do voto classista, no sentido econômico antes especificado, efetivamente teria ocorrido. Ela é estruturada de forma a fazer a previsão de que o declínio na relação entre posição de classe (mensurada em termos convencionais) e o voto foi causado por uma diminuição tanto na tendência dos segmentos que auferem menores níveis de renda em votar pela esquerda como na propensão das parcelas mais privilegiadas em termos de renda em votar pela direita. A segunda hipótese verifica se um aumento no voto cultural teria se processado no período histórico em tela. Ela postula que o declínio na relação entre posição de classe (mensurada em termos convencionais) e o voto foi causado por uma diminuição da propensão tanto dos mais bem-educados (detentores de maior estoque de capital cultural) para votar pela direita quanto dos menos bem-educados (precário nível de capital cultural) para sufragar a esquerda. Note-se que as hipóteses são construídas para separar os dois tipos de votos (econômico/classista e cultural) associados a domínios valorativos distintos e independentes (econômico e social ou sociopolítico). Os resultados a que os autores chegam confirmam suas previsões: a primeira hipótese é rejeitada, indicando que,

\_

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Os países incluídos na amostra são os seguintes: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Irlanda, Itália, Países Baixos, Noruega, Suíça e Estados Unidos. Os dados analisados correspondem a mais de 93.000 entrevistados, distribuídos pelos países referidos (van DER WAAL, ACHTERBERG e HOUTMAN, 2007, p. 410-1).

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Os principais trabalhos de Paul Nieuwbeerta referidos são *The Democratic Class Struggle in Twenty Countries, 1945-1990.* Amsterdan, Thesis Publishers, de 1995, e, com Harry Ganzeboom, "International Social Mobility and Politics File: Documentation of an Integrated Dataset of 113 National Surveys Held in 16 Countries, 1956-1991". Amsterdan. Steinmetz Archive/SWIDOC Amsterdan Steinmetz archive codebook, 1996.

para o intervalo de tempo e os países considerados, a tendência do voto à direita (esquerdista) aumenta (diminui) com o nível da renda, não podendo o declínio tendencial do voto de classe (mensurada a classe em termos convencionais) ser explicado por uma diminuição no voto de classe em sentido econômico. A segunda hipótese, ao contrário, é validada pela análise estatística, a qual mostra que, desde a Segunda Guerra, há uma tendência à diminuição no voto conservador por parte dos estratos detentores de alto capital cultural acompanhada por um aumento da propensão ao voto nesses partidos - de direita - por parte das camadas de mais baixa educação. O aumento no cultural voting, e não a diminuição do voto econômico de classe, explicaria, por conseguinte, a tendência ao declínio da relação entre classe (medida em sentido convencional) e o voto (van DER WAAL, ACHTERBERG e HOUTMAN, 2007, p. 415-6). Na verdade, livrando-se do linguajar equívoco da pesquisa convencional, os autores concluem que os realinhamentos partidários em curso desde o pós-1945 não indicam declínio do voto de classe - mensurada essa categoria por nível de renda - mas tão-somente o crescente peso do voto cultural, ancorado em diferenças educacionais, que coexiste com as clássicas influências decorrentes da estrutura de estratificação social.

### Referências Bibliográficas

ALFORD, R. *Party and Society:* The Anglo-American Democracies. Westport, CT: Greenwood, 1963.

\_\_\_\_\_.Class Voting in Anglo-American Political Systems. In: LIPSET, S. e ROKKAN, S. (orgs). *Party Systems and Voter Alignments:* Cross-National Perspectives. New York: Free, 1967.

CLARENDON e ERICKSON, R. e GOLDTHORPE, J. *The Constant Flux:* A Study of Class Mobility in Industrial Societies. Oxford: Clarendon Press, 1992.

CLARK, T. e LIPSET, S. "Are Social Classes Dying?" *International Sociology*, v.6, n° 4, 1991.

CREWE, I. "On the Death and Resurrection of Class Voting: Some Coments on How Britains Votes". *Political Studies*, n° 34, 1986.

DALTON, R. *Citizen Politics:* Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies. Chatham: Chatham House, 1996.

DOWNS, A. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row, 1957.

ELFF, M. "Social Structure and Electoral Behavior in Comparative Perspective: The Decline of Social Cleavages in Western Europe Revisited". *Perspectives on Politics*, v.5, 02, 2007.

EVANS, G. "Class Inequality and the Formation of Political Interests in Eastern Europe". European Journal of Sociology, v.38, 1997.

\_\_\_\_\_\_. (org.). *The End of Class Politics?* Class Voting in Comparative Context. Oxford: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_\_. "The Continued Significance of Class Voting". *Annual Review of Political Science*, v.3, 2000.

EVANS, G. et al. "Modelling Trends in The Class/Party Relationship, 1964-87". *Electoral Studies*, v.10, 1991.

EVANS, G. e WHITEFIELD S. The Emergence of Class Politics and Class Voting in Post-Communist Russia". In: EVANS, G. (org.). *The End of Class Politics?*. Oxford University Press, 1999.

FRANKLIN, M. e MACKIE, T. "Electoral Change in Western Countries: Consequences of Post-Industrial Social Change". In: NORRIS, P. (org). *Elections and Voting Behaviour*. Aldershot: Dartmouth/Ashgate, 1998.

FRANKLIN, M., MACKIE, T. et al. *Electoral Change:* Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

GOLDTHORPE J et al. Social Mobility and Class Structure in Modern Britain. Oxford: Clarendon Press, 1980.

HEATH, R. et. al. How Britain Votes. Oxford: Pergamon, 1985.

HOUT, M. et al. "The Democratic Class Struggle in the United States". *American Sociological Review*, v.60, 1995

INGLEHART, R. *The Silent Revolution:* Changing Values and Political Styles among Western Public. Princenton, NJ: Princenton University Press, 1977.

INGLEHART, R. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

KITSCHELT, H. *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

LANE, J. e ERSON, S. Politics and Society in Western Europe. London: Sage, 1994.

LIPSET, S. "Democracy and Working-Class Authoritarianism". *American Sociological Review*, v.24, n° 4, 1959.

LIPSET, S; LAZARSFELD, P.; BARTON, A. e LINZ, J. The Psychology of Voting: An Analysis of Political Behaviour. In: LINDZEY, G. (org.). *Handbook of Social Psychology*. Cambridge: Addison-Wesley, 1954.

LIPSET, S. e ROKKAN, S. Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: an Introduction. In: LIPSET, S. e ROKKAN, S. (orgs.). *Party Systems and Voter Alignments:* Cross National Perspectives. New York: Free, 1967.

LISTHAUG, O. The Decline of Class Voting. In: STROM, K. e SVASAND, L. (orgs.). *Challenges to Political Parties:* The Case of Norway. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.

MANZA, J.; HOUT, M. e BROOKS, C. "Class Voting in Capitalist Democracies since World War II: Dealignment, Realignment, or Trendless Fluctuation?" *Annual Review of Sociology*, v. 21, 1995.

MANZA, J. e BROOKS, C. "Does Class Analysis Still Have Anything to\_Contribute to the Study of Politics?" *Theory and Society*, v.25, n°. 5, 1996.

MATEJU, P. et al. The Politics of Interests and Class Realignment in the Czech Republic, 1992-96. In: EVANS, G. (org.). *The End of Class Politics?*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

MCANULLA, S.D. Structure and Agency. In: MARSH, D. and STOKER, G. (orgs.) *Theory and methods in political science*. Palgrave Macmillan, 2002.

NIEUWBEERTA, P. *The Democratic Class Struggle in Twenty Countries*, 1945-1990. Amsterdan: Thesis Publishers, 1995.

PZREWORSKI, A. Capitalismo e Social Democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

QUAILE HILL, K. e LEIGHLEY, J. "Political Parties and Class Mobilization in Contemporary United States Elections". *American Journal of Political Science*, n° 40, 1996.

RINGDAL, K. e HINES, K. Changes in Class Voting in Norway 1957-1989. In: EVANS, G. (org.). *The End of Class Politics?*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ROSE, R. e MCALLISTER, I. *Voters Begin to Choose:* From Closed Class to Open Elections in Britain. Beverly Hills: Sage Publishing, 1986.

SAINSBURY, D. "Class Voting and Left Voting in Scandinavia: The Impact of Different Operationalizations of the Working Class". *European Journal of Political Research*, v.15, 1987.

SARTORI, G. From the Sociology of Politics to Political Sociology. In: LIPSET, S. (org.). *Politics and the Social Sciences*. Oxford: Oxford University Press, 1969.

SZELENYI, I. et al. "Left Turn in Post-Communist Policies? Bringing Class Back". *East European Politics and Societies*, v.11, 1998.

van DER WAAL, J.; ACHTERBERG, P. e HOUTMAN, D. "Class Is Not Dead - It Has Been Buried Alive: Class Voting and Cultural Voting in Postwar Western Societies (1956-1990)". *Politics & Society*, v. 35, n°. 3, 2007.

WEAKLIEM, D. & HEATH, A. The Secret Life of Class Voting: Britain, France, and the United States: definitions, models, and data. In: EVANS, G. (org.). *The End of Class Politics?*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Sérgio Eduardo Ferraz – seferrazz@uol.com.br

Recebido para publicação em outubro de 2008.

Aprovado para publicação em julho de 2009.

# Mídia e Política: a construção da agenda nas propostas de redução da maioridade penal na Câmara dos Deputados

### Marcelo da Silveira Campos

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas

**Resumo:** O artigo relaciona os processos e efeitos entre meios de comunicação de massa e a proposição de políticas públicas sobre o tema da redução da maioridade penal no Brasil. O objetivo é analisar como dois crimes de grande repercussão pública, ocorridos em 2003 e 2007, mobilizaram a tramitação das Propostas de Emenda à Constituição (PEC's) favoráveis à redução da maioridade penal na Câmara dos Deputados. O artigo analisa as matérias veiculadas pela Revista *Veja* e o Jornal *Folha de S.Paulo* nos períodos dos crimes com a hipótese de que tiveram impacto na apresentação de propostas favoráveis à redução da maioridade penal.

Palavras-chave: redução da maioridade penal; Câmara dos Deputados; proposta de emenda à Constituição; criminalidade.

**Abstract:** The article relates the processes and the effects among media vehicles and public policy propositions about the reduction of adult age penalty in Brazil. Based on the analysis of the newspaper *Folha de São Paulo* and the magazine *Veja*, it relates the repercussion of two crimes of great impact ocurred in 2003 and 2007 and their influence on the legislative processo of proposals of amendments to the Constitution.

**Keywords:** reduction of adult age penalty; House of Representatives; Constitution amendment proposal; crime.

### Introdução<sup>1</sup>

A relação entre a opinião pública<sup>2</sup> e as políticas públicas é complexa, difusa e não linear em sociedades democráticas. Envolve uma multiplicidade de atores, ideias, interesses, instituições, demandas da sociedade civil de cada país (ou, ainda dentro de cada país, demandas de cada unidade federativa), que passam à margem de fáceis generalizações e simplificações tentadoras.

Scheufele & Tewksbury (2007) relembram que nos EUA, em 1997, o republicano Frank Luntz, especialista em sondar a opinião pública, escreveu que o importante não é o que se diz, mas como se diz. Ou seja, os efeitos de determinadas mensagens não estão somente localizados na diferença de conteúdo, mas nas diferenças dos modos de apresentação destes conteúdos.

Tais ideias estão presentes nos conceitos de framing (GOFFMAN, 1974) e a de priming. Os dois conceitos visam analisar os efeitos dos veículos de comunicação de massa nos indivíduos. Quanto ao primeiro, a perspectiva enfoca os produtores da notícia, ou seja, quem faz a seleção para que um tema seja tratado sob uma dada perspectiva (um determinado enquadramento). Já o conceito de priming ressalta os efeitos da grande mídia nos indivíduos. Claro, as duas questões não estão separadas, já que, os próprios conceitos são bastante próximos.

A função crítica do 'público' refere-se à 'publicidade'. Habermas (2003) se refere, por exemplo, ao caráter público de debates judiciais como esse. No domínio das mídias, a 'publicidade' mudou de significado, já que, de uma função da opinião pública veio a ser atributo de quem desperta a opinião pública.

Da mesma forma, demandas específicas de um governo podem influenciar a opinião pública e moldar determinadas políticas. Entendemos que a relação opinião-políticas é de natureza dialética: "Ou seja, não só a opinião pode influenciar as políticas, mas também o contrário, e uma compreensão de ambas as relações é necessária a fim de entender propriamente os fenômenos" (HOWLETT, 2000, p.185). É nesse sentido que pretendemos abordar a redução da maioridade penal no Brasil. Através de análise da repercussão de dois crimes ocorridos em 2003 e em 2007, analisamos a mobilização em torno da tramitação de propostas favoráveis a redução da maioridade penal na Câmara dos Deputados. A divulgação

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Este artigo é parte da pesquisa: "Redução da maioridade penal: Uma análise dos projetos que tramitam na Câmara dos Deputados" apoiada pela FAPESP. Agradeço à Fundação pelo financiamento. Agradeço especialmente aos pareceristas anônimos da Revista Opinião Pública pelas críticas e sugestões fundamentais feitas ao artigo.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Sobre opinião pública e processos políticos no Brasil, ver o trabalho de Cervi (2006) "Opinião Pública e Política no Brasil: o que o brasileiro pensa sobre política e porque isso interessa à democracia". Tese de Doutorado em Ciência Política (2006), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Agradeço a Emerson Cervi e Luiz Domingos Costa pelos comentários e sugestões feitas ao artigo. A Luis Antônio Francisco de Souza agradeço especialmente pela sugestão do tema da imprensa e a orientação deste estudo.

desses crimes fez vir à tona, novamente, a discussão sobre a diminuição da idade de responsabilidade penal e o suposto caráter excessivamente liberal do Estatuto da Criança e do Adolescente, fazendo com que diferentes setores da sociedade civil se posicionassem sobre a medida.

Esses debates influenciaram a Câmara dos Deputados e a apresentação de propostas favoráveis à redução da inimputabilidade penal nos períodos citados. Veículos de comunicação mobilizaram declarações do presidente da República, de atores políticos e grupos da sociedade civil e além disso, foram realizadas pesquisas de opinião sobre o tema, bem como foram veiculadas na grande mídia manifestações de atores políticos favoráveis e contrários à medida.

A hipótese deste artigo é que dois crimes de grande repercussão pública (o assassinato do casal Liana Friedenbach e Felipe Caffé, em 2003, e o assassinato do menino João Hélio, em 2007) - mobilizaram a apresentação e tramitação das Propostas de Emenda à Constituição (PEC's) favoráveis à redução da maioridade penal na Câmara dos Deputados. Para isso, analisaremos as matérias veiculadas pela revista *Veja* e o jornal *Folha de S.Paulo* nos períodos dos crimes. O material empírico pretende demonstrar como dois veículos de comunicação de massa formaram uma 'condição de fundo importante' na apresentação das propostas favoráveis à redução da maioridade penal.

O artigo está dividido da seguinte forma: primeiro, aborda questões e problemas teóricos que envolvem o conceito de opinião pública. Na segunda parte, problematiza as questões diretamente relacionadas à redução da maioridade penal e as propostas que sua aprovação. Finalmente, apresenta algumas considerações sobre o tema.

### Mídia e Política: construções da opinião pública

Muitos estudos analisam a relação entre a formação de políticas e opinião pública como umarelação direta e linear. Esta ideia está relacionada com noções que compreendem a democracia como soberania popular pura e simples. As análises supõem que a opinião pública tem uma característica de concretude, quase fixa, que pode ser agregada facilmente em posições políticas coerentes (HOWLETT, 2000).

Essa concepção direta negligencia que uma das características da chamada opinião pública é o caráter abstrato, vago e transitório, e agregar as vontades coletivas em uma determinada política pública específica não é algo simples, mas de extrema complexidade. Perde-se nessas concepções a autonomia que um governo possui em relação a diferentes temas e questões, como também, se perde a complexidade dos processos de tomada de decisão governamentais nas problemáticas ligações existentes entre execução política e a publicação de

decisões políticas e governamentais. Por último, Howlett aponta a complexidade dos processos de implementação e execução das políticas pelos funcionários do governo<sup>3</sup>.

Trabalhamos com a hipótese de que essa influência no Legislativo, através dos dois meios de comunicação aqui analisados, é possível de se verificar em alguma medida<sup>4</sup>. No entanto, não concebemos opinião pública como influência direta nem como entidade totalizante e racional. Entendemos o termo 'opinião pública' relacionado à influência dos meios de comunicação analisados na formação de julgamentos e atitudes dos indivíduos perante a questão da maioridade penal.

Estes indivíduos, em nossa análise, são os deputados que propuseram tais PEC's decorrentes, em partes, do *frame* (quadro) apresentado pela *Folha de S. Paulo* e, sobretudo, pela *Veja* nos dois crimes de grande repercussão pública analisados aqui. Não obstante, tal relação não ocorre de forma linear ou mecânica, mas atinge em maior ou menor grau as instituições políticas e os processos democráticos.

Para Ginsberg (1986), há uma concepção direta, de um Estado democrático e forte, entendido apenas como reflexo da opinião pública: ao conceberem o Estado como seu 'criado', os cidadãos das democracias ocidentais permitem que os governos possam expandir os poderes estatais. Nesse sentido, o que os cidadãos pensam ser um maior controle também pode vir a ser uma algema. Essa ideia é importante para este artigo, pois a redução da maioridade penal pode ser problematizada no mesmo sentido. Para Ginsberg, quanto mais se criam órgãos dentro do Estado, mais pode-se fortalecer o próprio Estado ao invés de necessariamente enfraquecê-lo ou fortalecer a sociedade civil.

O conceito de *responsividade* adquire importância nos estudos mais recentes sobre a opinião pública e processos políticos. Esse conceito é central para pensar a

O grau de autonomia de um órgão de difusão se mede sem dúvida pela parcela de suas receitas que provém da publicidade e da ajuda do Estado (sob a forma de publicidade ou de subvenção) e também pelo grau de concentração dos anunciantes" (BOURDIEU, 1997, p.102-103).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Outro exemplo, na tentativa de compreender a ligação entre opinião pública e políticas é o modelo de "ciclo de Downs". Esse ciclo entende a formação de políticas públicas como algo que gira em torno de demandas específicas, que captam a atenção do público momentaneamente. Por conseguinte, deriva em demandas por ações governamentais. Posteriormente, essas políticas específicas reivindicadas desaparecem quando suas complexidades fossem apreendidas pela atenção pública (DOWNS, 1972). Apesar da diferenciação e da introdução do termo 'ciclo', os problemas permanecem nesse tipo de análise, porque a problemática da linearidade continua fortemente presente nesta ideia. A noção de 'ciclo' não altera, como dissemos, a linearidade "do processamento das informações, da tomada de decisões e da administração por parte do governo" (HOWLETT, 2000, p. 172).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Bourdieu (1983, 1997) e Champagne (1998) criticam a noção de opinião pública coerente e racional, pois, para eles tal opinião é manipulada pelos meios de comunicação de massa e pelo campo jornalístico, além de ser um bem de consumo e, portanto, consumido desigualmente entre as classes e grupos sociais. Sobre o campo jornalístico, diz Bourdieu: "O campo jornalístico impõe sobre os diferentes campos de produção cultural um conjunto de efeitos que estão ligados, em sua forma e eficácia, à sua estrutura própria, isto é, à distribuição dos diferentes jornais e jornalistas segundo sua autonomia com relação às forças externas, as do mercado dos leitores e as do mercado dos anunciantes.

democracia, pois através dele busca-se identificar as ações do Estado para dar conta das demandas dos cidadãos, e porque ele relaciona o quanto os cidadãos capacitam as próprias instituições do regime democrático.

Esse é um dos dilemas de um Estado responsivo. De um lado, ele expande o poder estatal, de outro, aumenta a participação dos cidadãos. Ao definir a responsividade como fim central na relação entre governo-opinião de massa, correse o risco de propagar unilateralmente a participação dos cidadãos, o que negligencia o fortalecimento do poder estatal contra a própria sociedade civil. Nesse sentido, o voto aparece para o autor como o marco desse processo de influência da opinião pública nos processos governamentais<sup>5</sup>.

A partir do século XX, movimentos e grupos sociais, além de conquistarem o sufrágio, influenciaram a definição de algumas políticas públicas no Estado contemporâneo, forçando governos em determinadas circunstâncias a serem 'obedientes' às suas demandas. Ou seja, a emergência das instituições democráticas transformou a política ocidental e alterou substancialmente a relação do Estado, entre governantes e governados (o que o autor denomina 'a primeira grande transformação').

As ações do governo também influenciam a atenção pública, podendo utilizá-la para os interesses estatais sobre os indivíduos. Como exemplos, as propagandas sobre educação e campanhas de conscientização, entre outros mecanismos, são utilizados amplamente pelos governos para atingir determinados objetivos.

Mecanismos formais influenciam a opinião popular e um governo forte pode coexistir justamente pela existência das instituições democráticas, dando um modo formal à opinião pública, de modo que os cidadãos se posicionem e possam

ocorrer por quatro circunstâncias: a expansão do voto está ligada frequentemente a esforços dos grupos que estão no poder para negociar com as massas para não desafiarem o regime; um regime que seja inviável de ser suprimido pela força pode ser confrontado por uma desordem social de tal modo; ameaças externas ou a integridade territorial (guerras por exemplo) podem expandir o sufrágio; voto popular e representação estariam associados com os esforços de centralização e expansão da autoridade nacional.

específicos também fortaleceram o Estado. Um exemplo desse processo, segundo o autor, foi quando o governo americano garantiu o direito de voto aos negros na década de 1960. Outro exemplo, do fortalecimento estatal, pode ser a transição democrática brasileira. Para Ginsberg, esse processo pode

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>Para exemplificar o argumento, Ginsberg (1986) faz um breve histórico do voto na formação do Estado Nação. Segundo o autor, a partir do século XVIII, iniciou-se o processo de mudança na relação entre opinião pública e governo. O aspecto mais importante dessa alteração foi a construção de mecanismos de consulta popular (instituições eleitorais e representação parlamentar) e a gradual extensão do direito de voto para as classes baixas no começo do século XX, nos regimes europeus. Essas modificações colocaram para os governos a obrigação de dialogar sobre seus programas e políticas. Porém, a explicação convencional crê que a extensão do direito do voto e a representação no governo são formas unicamente resultantes das demandas populares. Para o autor, ainda que o direito de voto seja constituído por lutas dos cidadãos em determinados momentos históricos, na Europa Ocidental e nos EUA, a expansão do sufrágio, e a incorporação de demandas populares em momentos históricos

beneficiar-se de um governo forte. Pode-se assim transformar a relação entre governantes e governados. A responsividade pode ser um elemento essencial para o crescimento e a possibilidade de um Estado moderno que possa oferecer mais serviços aos cidadãos. Essa é a segunda grande transformação do Estado. Para Ginsberg, os políticos incentivam a opinião pública a pressionar o Estado por demandas específicas. No entanto, é nessa segunda grande transformação que o Estado pode expandir os seus poderes: utilizando-se da atenção pública para servirse a si mesmo e fortalecendo o poder estatal, não necessariamente na direção de políticas mais democráticas.

Esse ponto, como já dissemos, é central a este artigo, pois, no princípio do século XXI, o fortalecimento estatal pode enfraquecer a significação da opinião de massa expandindo o Estado em impostos, no apoio a guerras ou, em nosso caso, no recrudescimento das punições aos adolescentes. Nesse sentido, um aumento da participação direta dos cidadãos em questões governamentais específicas pode também vir a ser uma prisão aos cidadãos nas suas relações com o Estado.

Entendemos, no mesmo sentido de Howlett (2000), que os efeitos da opinião pública sobre as políticas não são diretos, mas significativos. Essa influência não ocorre de forma linear, mas de forma dialética: a opinião pública afeta as políticas e as políticas afetam a atenção pública. A opinião pública se constitui como 'pano de fundo', um 'locus' no qual é um elemento importante em que o processo político se produz.

Tal efeito pode refletir sobre as instituições políticas através do impacto duradouro em um tema debatido na chamada opinião pública. O conceito de *priming* adquire importância em nossa análise. Entendido como extensão da *agenda setting*<sup>6</sup>, entende-se que a formação de julgamentos e atitudes dos indivíduos, perante determinadas questões, está relacionada a determinados casos ou associações trazidas à mente pela grande mídia. Tal premissa tem por base que: (a) as pessoas processam as informações mais acessíveis; (b) a mídia de massa, nesse sentido, pode formar as considerações, julgamentos, que as pessoas fazem sobre determinados candidatos ou assuntos (SCHEUFELE & TEWKSBURY, 2007).

Já o conceito de *framing* distingue-se dos dois modelos (*agenda-setting* e *priming*), de acordo com Scheufele & Tewksbury (2007), pois concebe que o modo como um dado assunto é caracterizado em novas reportagens ou matérias pode influenciar o entendimento do público sobre a temática retratada. Na perspectiva do interacionismo simbólico Goffman (1974), assume que os indivíduos interpretam suas experiências de acordo com o mundo ao seu redor. Estão, portanto, em constante luta para interpretar suas experiências de vida e fazer sentido ao mundo que os rodeia.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> O conceito de *agenda-setting* indica a importância com que a mídia de massa aborda determinados assuntos formatando a "agenda do público" e vice-versa, num efeito circular.

No que diz respeito ao processamento de novas informações, Goffman argumenta que os indivíduos aplicam esquemas interpretativos, ou seja, usam a "estrutura primária" para classificar a informação e interpretar seus significados. Framing seria uma construção que atua mais no nível macro, ou seja, na forma de como a mídia de massa divulga uma informação; e, no nível micro, o conceito descreve como as pessoas usam essa informação e apresentam determinados assuntos, formando suas impressões para interpretar os seus significados.

Como rápido exemplo, podemos citar algumas políticas de segurança pública no Brasil que foram influenciadas pela ampla divulgação dos grandes meios de comunicação. Os trabalhos de Teixeira (2006) e Haber (2007) demonstram como a aprovação da Lei 10.792 de 2003, que instituiu o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), foi influenciada, dentre outros fatores, pela cobertura da mídia sobre as rebeliões do PCC (Primeiro Comando da Capital) em São Paulo, no episódio conhecido como a 'megarrebelião' em 18 de fevereiro de 2001.

Na próxima seção, através dos dados coletados, analisaremos como se dá a constituição da repercussão pública dos crimes ocorridos nos meios de comunicação de massa. A partir dessa atenção pública para o tema, a opinião pública cria uma 'condição de fundo' importante no reaparecimento do debate sobre a redução da maioridade penal. Essas questões podem nos ajudar a compreender tal relação através da emergência das discussões sobre a redução da maioridade penal no Brasil.

### O debate sobre as propostas favoráveis a redução da maioridade penal

A redução da maioridade penal vem sendo debatida na sociedade brasileira há pelo menos uma década. Trata-se de uma discussão profundamente polarizada, abrangendo grupos favoráveis e contrários às mudanças, baseando seus argumentos tanto em problemas de ordem pública - os jovens vistos como criminosos perigosos - quanto em questões de proteção das faixas sociais mais vulneráveis - os jovens vistos como tuteláveis pelo estado.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990 (lei 8.069), teve a participação de especialistas de diferentes áreas na sua elaboração. O ECA, no plano formal, colocou a questão da infância e juventude no centro do ordenamento jurídico brasileiro, em consonância com os movimentos internacionais de direitos e proteção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. Vale citar que o ECA já contém medidas socioeducativas (incluindo a internação) no caso da prática de ato infracional por crianças e adolescentes entre 12 e 18 anos<sup>7</sup>.

Medidas socioeducativas do ECA: I – advertência; II – obrigação de reparar o dano; III – prestação de serviços à comunidade; IV – liberdade assistida; V – inserção em regime de semiliberdade; VI – internação em estabelecimento educacional (com período máximo de três anos); VII – qualquer uma das

Embora muitas disposições do ECA ainda não tenham sido efetivadas, como, por exemplo, com relação aos adolescentes infratores, assistimos à emergência de um discurso que reivindica "deveres" e não apenas (como dizem muitos deputados nas proposições) "direitos" para os jovens. O Estatuto é tido para alguns setores da sociedade brasileira, do mesmo modo que para alguns deputados autores dos projetos de lei, como sinônimo de impunidade, e liberal demais para a punição do adolescente autor de ato infracional.

Em meio a esse contexto, emergem o discurso e as propostas favoráveis à redução da maioridade penal, sobretudo em períodos subsequentes a crimes de grande repercussão pública. Os meios de comunicação dão grande destaque a atos de violência cometidos por (ou supostamente atribuídos) a crianças e jovens, geralmente pobres, destaque seguido frequentemente pela crítica ao ECA e pela defesa da redução da idade penal como principal alternativa frente ao suposto crescimento da criminalidade infantil e juvenil (ALVAREZ, 1997).

O "clamor social" em relação ao jovem infrator, como dissemos, emerge da ideia de que nada acontece a ele quando autor de ato infracional. Para os deputados que criticam o Estatuto, a instauração efetiva do ECA<sup>8</sup> não "enfrenta" a questão dos crimes praticados por jovens.

previstas no art. 101, I a VI (I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos."

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Estudo do Governo federal intitulado "Adolescentes em conflito com a lei – reflexões para uma prática qualificada" de 1997, coloca que as medidas sócio-educativas não estão sendo cumpridas conforme a norma legal, visto que, a medida de internação vem sendo aplicadas na maioria dos casos em relação às medidas alternativas que privilegiam o atendimento em sistema aberto como a prestação de serviços à comunidade, a obrigação de reparar o dano, a liberdade assistida. Os dados oficiais revelam que a medida de internação (privativa de liberdade) aplicada aos que cometem ações graves é a única das quatros medidas executadas em todas unidades da federação (100%), enquanto as outras são: internação provisória (78%), semiliberdade e a liberdade assistida (74%), e prestação de serviços à comunidade (52%) nas unidades da federação. Quanto à competência de quem aplica as medidas – O Poder Judiciário – (76,9%) dos encaminhamentos são feitos pela atividade judiciária, ministério público (16%), Polícia Civil (3,3%), e Conselho Tutelar (0,5%). Já no total de instituições que executam o projeto pedagógico de atendimento: 39% afirmam possuir projeto em execução; 28,5% disseram não possuir qualquer projeto e 31,5% não responderam. (PEREIRA, 2001)

# As Propostas de Emenda à Constituição (PEC´S)

As justificativas das diferentes propostas de emenda à Constituição que tramitam no Congresso Nacional<sup>9</sup> baseiam-se desde o direito de voto dos adolescentes a partir dos 16 anos até a alegação de que o limite válido atualmente é condizente com uma época em que a maturidade dos adolescentes era alcançada em idades mais avançadas. Para os deputados, os jovens não possuíam em outras épocas as condições de formação atuais, podendo ser responsáveis penalmente aos 16 ou até 14 anos de idade. O Quadro 1, a seguir, faz um mapeamento do debate na Câmara dos Deputados desde 1993 a 2007:

Quadro 1
Propostas de Emendas à constituição sobre a redução da maioridade penal (1993 a 2007)

| ID | PROJETO    | DATA       | AUTOR/DEP                              | PARTIDO              | INIMPUTABILIDADE                     |
|----|------------|------------|--|----------------------|--------------------------------------|
| 1  | PEC N° 171 | 26/10/1993 | Benedito<br>Domingos                   | PP – DF              | 16 anos                              |
| 2  | PEC N° 37  | 23/03/1995 | Telmo Kirst                            | PPR – RS             | 16 anos                              |
| 3  | PEC N° 91  | 10/05/1995 | Aracely de<br>Paula                    | PL – MG              | 16 anos                              |
| 4  | PEC N° 301 | 11/01/1996 | Jair Bolsonaro                         | PP – RJ              | 16 anos                              |
| 5  | PEC N° 386 | 11/06/1996 | Pedrinho Abrão                         | PTB – GO             | 16 anos para alguns crimes           |
| 6  | PEC N° 426 | 06/11/1996 | Nair Xavier<br>Lobo                    | PMDB – GO            | 16 anos                              |
| 7  | PEC N° 531 | 30/09/1997 | Feu Rosa                               | PP – ES              | 16 anos                              |
| 8  | PEC N° 633 | 06/01/1999 | Osório Adriano                         | PFL – DF             | 16-18 anos com ou sem<br>emancipação |
| 9  | PEC Nº 68  | 30/06/1999 | Luís Antônio<br>Fleury/<br>Íris Simões | PTB – SP<br>PTB – PR | 16 anos                              |

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Atualmente tramitam 29 PEC'S propondo a redução da maioridade penal para 16 anos, 14 anos ou até 12 anos na Comissão de Constituição CCJC (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania) da Câmara dos Deputados desde 1993 até 2007. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é uma atualização, um emendo à Constituição Federal. É uma das propostas que exige mais tempo para preparo, elaboração e votação, uma vez que modificará a Constituição Federal. Em função disso, requer quórum quase máximo e dois turnos de votação em cada uma das Casas legislativas, Câmara dos

Deputados e Senado Federal.

CAMPOS, M.S. Mídia e Política: a construção da agenda nas propostas...

|    |            |            |                         |           | ,   |
|----|------------|------------|-------------------------|-----------|---|
| 10 | PEC N° 133 | 13/10/1999 | Ricardo Izar            | PTB – SP  | 16 anos   |
| 11 | PEC N° 150 | 10/11/1999 | Marçal Filho            | PMDB – MS | 16 anos   |
| 12 | PEC N° 167 | 24/11/1999 | Ronaldo<br>Vasconcellos | PTB – MG  | 16 anos   |
| 13 | PEC N° 169 | 25/11/1999 | Nelo Rodolfo            | PMDB – SP | 14 anos   |
| 14 | PEC N° 260 | 13/06/2000 | Pompeo de<br>Mattos     | PDT – RS  | 17 anos   |
| 15 | PEC N° 321 | 13/02/2001 | Alberto Fraga           | PFL – DF  | aspectos psicossociais do agente  |
| 16 | PEC N° 377 | 20/06/2001 | Jorge Tadeu<br>Mudalen  | PMDB – SP | 16 anos   |
| 17 | PEC N° 582 | 28/11/2002 | Odelmo Leão             | PP – MG   | 16 anos   |
| 18 | PEC N° 64  | 22/05/2003 | André Luiz              | PMDB – RJ | 16-18 anos casos excepcionais   |
| 19 | PEC N° 179 | 08/10/2003 | Wladimir Costa          | PMDB – PA | 16 anos   |
| 20 | PEC N° 242 | 04/03/2004 | Nelson<br>Marquezelli   | PTB – SP  | 14 anos   |
| 21 | PEC N° 272 | 11/05/2004 | Pedro Corrêa            | PP – PE   | 16 anos   |
| 22 | PEC N° 302 | 07/07/2004 | Almir Moura             | PL∙RJ     | 16 anos com parecer em<br>contrário de junta médico-<br>jurídica, na forma de Lei,<br>ratificado pelo juízo competente  |
| 23 | PEC N° 345 | 06/12/2004 | Silas Brasileiro        | PMDB-MG   | 12 anos   |
| 24 | PEC N° 489 | 07/12/2005 | Medeiros                | PL·SP     | prévia avaliação psicológica,<br>podendo o juiz concluir pela sua<br>imputabilidade, se julgar que o<br>seu grau de maturidade justifica a<br>aplicação da pena |
| 25 | PEC N ° 48 | 19/04/2007 | Rogério Lisboa          | DEM – RJ  | 16 anos   |
| 26 | PEC N ° 73 | 30/05/2007 | Alfredo Kaefer          | PSDB – PR | capacidade de entender o caráter<br>delituoso do fato e de<br>autodeterminar-se conforme esse<br>entendimento através de audo<br>médico e psicológico           |

| 27 | PEC № 85  | 06/06/2007 | Onyx Lorenzoni         | DEM-RS    | 16 anos - nos crimes dolosos contra a vida, jovem será avaliado por uma equipe multiprofissional constituída pela autoridade judiciária e emancipado para efeitos penais, se ficar constatado, mediante laudo emitido pela equipe designada pelo juiz, que, ao tempo da ação, ele tinha consciência do caráter ilícito do fato e condições de determinar-se de acordo com esse entendimento. |
|----|-----------|------------|------------------------|-----------|--|
| 28 | PEC № 87  | 12/06/2007 | Rodrigo de<br>Castro   | PSDB – MG | § 1º Considerar-se-á imputável o menor de dezoito anos que praticar crime doloso contra a vida, ou inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, ou imprescritível. § 2º Comprovada a incapacidade do menor de dezoito anos de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento, poderá o juiz considerá-lo inimputável.                            |
| 29 | PEC № 125 | 12/07/2007 | Fernando de<br>Fabinho | DEM - BA  | estabelece que a imputabilidade<br>será determinada por decisão<br>judicial, baseada em fatores<br>psicossociais e culturais do<br>agente, e nas circunstâncias em<br>que foi praticada a infração<br>penal.   |

# Repercussão pública dos crimes praticados por menores em 2003 e 2007

Nessa seção, abordamos a cobertura realizada por dois meios de comunicação de grande circulação: Folha de S. Paulo e Revista Veja sobre os crimes ocorridos em 2003 em São Paulo, e 2007 no Rio de Janeiro. Em seguida apresentamos fragmentos de algumas PEC´S apresentadas no período subsequente aos crimes, e dialogamos com Howlett (2000) e outros autores para uma análise das (des) continuidades entre meios de comunicação e prática política.

Cabe, ainda que brevemente, justificar o interesse na análise da imprensa escrita. Primeiro, analisar o material televisivo (que detém certamente maior alcance entre diferentes grupos e classes sociais) implicaria em uma análise de

discursos, entre outras questões da mídia televisiva que não pretendemos adentrar neste artigo. Segundo a imprensa escrita ainda detém o poder de influenciar o debate público sobre uma dada questão. Weber (2002) assinala que a imprensa introduz e reintroduz deslocamentos poderosos nos hábitos de leitura dos indivíduos. Com isso, produz alterações no modo como o homem capta e interpreta o mundo exterior, pois: "A constante mudança e o fato de se dar conta das mudanças massivas da opinião pública, de todas as possibilidades universais e inesgotáveis dos pontos de vista e dos interesses, pesa de forma impressionante sobre o caráter específico do homem moderno" (WEBER, 2002, p.193). Em seguida apresentamos as matérias veiculadas.

### Folha de S. Paulo - 2003

No dia 10/11/2003, o assassinato do casal Liana Friedenbach, 16, e Felipe Silva Caffé, de 19 anos, em Embu-Guaçu, na Grande São Paulo envolveu quatro adultos e um adolescente de apelido "Champinha", na época, com 16 anos. O crime foi amplamente veiculado pelos meios de comunicação. Na *Folha de São Paulo* foram encontradas 125 ocorrências entre os dias 10/11/2003 (dia do assassinato de Liana e Felipe) e 11/06/2004 (um mês após a PEC do Dep. Pedro Corrêa). Citaremos aqui alguns exemplos de matérias sobre o crime. Visto o grande número de registros sobre o assunto no período abordado, mencionaremos apenas alguns exemplos.

Em 12/11/2003, no caderno Folha Brasil, a matéria intitulada "Deputados se insultam ao discutir questão" relatava que os deputados Jair Bolsonaro (PTB-RJ) e Maria do Rosário (PT-RS) se agrediram aos gritos em uma discussão na Câmara sobre a questão da redução da maioridade penal para 16 anos. Após conceder uma entrevista à emissora de TV, Bolsonaro teria dito à deputada: "Se a senhora é contra a redução da maioridade, pega aquele estuprador de São Paulo [que matou um casal de estudantes] e leva para a sua casa". Maria do Rosário teria dito que o problema da criminalidade era decorrência de pessoas como ele. Segundo Bolsonaro, ela o teria chamado de "estuprador" e teria ameaçado lhe dar um tapa. Ele teria a chamado de "vagabunda".

Em 15/11/2003, no caderno Cotidiano, na matéria "Crime reabre debate sobre maioridade penal", a coordenadora da Pastoral da Criança, Zilda Arns, defendeu a realização de um plebiscito sobre esse tema. Já a representante da CNBB, Márcia Accioli, disse que a entidade é "oficialmente contra a redução da maioridade penal". O arcebispo dom Cláudio Hummes também afirmou ser contra a medida. Na mesma matéria, o presidente do TST (Tribunal Superior do Trabalho), ministro Francisco Fausto, defendeu a redução da maioridade penal para 16 anos. O então ministro do STF (Supremo Tribunal Federal), Nelson Jobim, considerou que

a redução da maioridade penal teria como consequência a superlotação das cadeias e o ex-secretário especial de Direitos Humanos, Nilmário Miranda reforçou sua posição contrária à redução. José Fernando da Silva, vice-presidente do Conanda (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), alegou que "é preciso acreditar na ressocialização" e o presidente da seccional paulista da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), Carlos Miguel Aidar, disse que as experiências de redução da maioridade realizadas no mundo inteiro se mostraram frustrantes, não havendo redução da criminalidade.

Esses exemplos mostram que o crime ocorrido em Embu-Guaçu, trouxe a discussão sobre a maioridade penal para a grande imprensa. O jornal *Folha de São Paulo*, aqui analisado, cobriu exaustivamente a questão, publicando, sobretudo opiniões contrárias à redução da idade penal, o que também defendeu em seus editoriais. Mas também procurou colocar pontos de vistas favoráveis à medida, como mostramos alguns exemplos

Pela cobertura da *Folha*, vimos também que não houve declaração publicada de membros do PT, PCdoB, PSB ou algum outro partido caracterizado no quadro partidário brasileiro tradicionalmente como de esquerda favorável à medida, embora o presidente Lula tenha se manifestado favorável a uma revisão do ECA nos moldes do projeto do governador Geraldo Alckmin.

A mesma constatação ocorre quanto à autoria das PEC's. Vimos, na Quadro 1, que quase nenhum dos partidos localizados no espectro político-partidário de esquerda ou centro-esquerda propôs a redução da inimputabilidade penal, exceto um projeto proposto pelo PDT (ex-deputado Pompeo de Mattos). Vale ressaltar, por outro lado, que a maioria das propostas são de autoria dos deputados vinculados aos partidos localizados no centro do espectro partidário: PSDB e PMDB, e centro-direita: PP, PPR, DEM (Ex-PFL), PL, PTB<sup>10</sup>.

Claro, há divergências individuais quanto à questão da redução da inimputabilidade penal dentro desses partidos, como Rita Camata, do PMDB, que declarou-se contrária à medida. Há, da mesma forma, deputados e senadores de partidos de esquerda que apóiam a questão. No entanto, quanto à autoria dos projetos e as declarações na imprensa no período que pesquisamos, em nenhum momento, encontramos PT ou PCdoB, por exemplo, apoiando publicamente à medida.

Sabemos que essas divisão e conceitualização são, de certo modo, arbitrárias, uma vez que a distância entre esses dois campos políticos diminuiu de forma significativa nos últimos anos, e, constantemente, observamos a inversão de papéis entre governantes de esquerda e de direita. No entanto, como bem observou Almeida (2006), "enquanto a igualdade entre as pessoas for um valor moral e

<sup>10</sup> Tal classificação do espectro-político dos partidos foi baseada na análise de Rodrigues (2002).

político amplamente compartilhado e enquanto sociedades e mercados continuarem produzindo desigualdades de vários tipos, os termos esquerda e direita continuarão a fazer sentido".

Com relação à revista Veja nesse caso, a cobertura está a seguir:



A imagem acima reproduz a capa da *Veja São Paulo* em 19 de novembro de 2003. Nessa revista, a reportagem da capa defendeu a redução da maioridade penal, alegando que o jovem que cometeu o crime iria ficar "no máximo três anos na Febem", enquanto os outros envolvidos poderiam ficar até 30 anos na prisão. A matéria critica a atual inimputabilidade penal utilizando-se de argumentos muito parecidos com os deputados. Nessas abordagens, aparece a idéia de que o jovem é uma pessoa em formação e o Código Penal de 1940, que estabeleceu a idade penal aos 18 anos, era válido em outras épocas mas não na sociedade contemporânea. Tanto é que a Constituição reconheceu isso, segundo a reportagem, quando concedeu direito de voto aos 16 anos: "Ou seja, rapazes e moças que nem entraram na faculdade estão aptos para escolher o presidente da República, mas não estão sujeitos a uma condenação penal, cometam o delito que cometerem.", diz a reportagem da *Veja São Paulo*<sup>11</sup>.

Os argumentos veiculados pela revista *Veja*, como veremos quando tratarmos de justificativas dos deputados para as PEC's, são semelhantes aos discursos dos deputados favoráveis à redução da maioridade penal.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ainda segundo a matéria, a discussão não deve-se dar em razão do clamor público com esse crime, pois o debate exige serenidade: "Uma redução indiscriminada para 16, 15, 14 anos, ou a idade que for, atingiria tanto bárbaros homicidas quanto adolescentes apanhados consumindo drogas. Nos dois casos, eles iriam para a cadeia ao lado de criminosos comuns".

### PEC's de 2004

As PEC's apresentadas no período posterior ao crime de 2003 foram às Propostas de Emenda à Constituição (PEC) N° 242, de 2004, do deputado Nelson Marquezelli PTB-SP e a PEC N° 272, também de 2004, do deputado Pedro Corrêa PP-PE.

A Proposta de Emenda à Constituição de Nelson Marquezelli (PTB-SP) foi apresentada em Plenário no dia 04 de março de 2004; no dia 18 de março de 2004 a proposta foi recebida. A proposição não tem uma justificação extensa, nem possui um argumento central para a defesa da fixação da responsabilidade penal aos quatorze anos.

O deputado inicia a defesa de seu projeto comentando que, tanto pelo homicídio do casal de jovens Liana Friedenbach e Felipe Silva Caffé como, pela constante escalada da violência no Brasil, faz-se necessário "modificarmos a política legislativa concernente à inimputabilidade penal". O deputado também menciona que os jovens já possuem maturidade para responder por seus atos ilícitos, pois, segundo Marquezelli, vivemos na "era da informação", na qual os jovens estão atualmente expostos aos mais diversos tipos de conhecimento do que há tempos atrás.

O deputado Pedro Corrêa PP-PE apresentou seu projeto em 11 de maio do mesmo ano. No início da justificação, o deputado afirmou que a atual imputabilidade penal é algo "melindroso" e merece revisão. Pedro Corrêa diz que a população está amedrontada em suas casas vendo todos os dias "crimes violentos praticados por menores de dezoito anos, ou com sua participação". A proposta é algo premente, diz ele, porque irá beneficiar os próprios jovens que poderão dirigir legalmente com a alteração da legislação. Nas palavras do deputado: "Obviamente não daqueles jovens que se escudam na idade para praticar delitos, mas daqueles de boa índole, de caráter probo e honesto". Segundo Corrêa, é uma tendência "de quase todos os países civilizados" reduzir a maioridade penal<sup>12</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Sobre esse aspecto, segundo Leal (2003), estudos comparativos demonstram que aproximadamente 60% dos países utilizam a responsabilidade penal aos 18 anos e as Regras de Beijing, adotadas pela Assembleia Geral da ONU pela resolução n. 40/33, de 29 de novembro de 1985, assinalava que a idade penal deveria ser sempre ampliada. Além do mais, devido às condições das penitenciárias brasileiras, diminuir a idade penal seria atestar a nossa incapacidade de lidar com o problema da criminalidade infanto-juvenil. Eugênio Couto Terra (2001) lista alguns países que estabelecem a maioridade penal (imputabilidade penal) com menos de 18 anos: Bolívia (16); Egito (15); Polônia (17); Paraguai (15 anos); EUA entre 6 e 18 anos, conforme a legislação estadual; Inglaterra 10 anos. Portugal adota a maioridade penal aos 16 anos, havendo um regime penal diferenciado doa 16 até 21 anos. França, por exemplo, adota tribunais especiais dos 13 anos aos 18 anos. Este é o caso da Espanha também que adota a idade de responsabilidade penal juvenil dos 12 aos 18 anos; Alemanha 14 anos; Itália 14 anos; Peru 12 anos. No entanto, em muitos desses países, a maioridade penal (imputabilidade penal) é fixada aos 18 anos.

### Folha de São Paulo 2007 - Crime João Hélio

A busca nos arquivos do Jornal Folha de S. Paulo da expressão 'maioridade penal' encontrou 168 ocorrências no período, entre 07/02/2007 (dia do assassinato do garoto João Hélio) até o dia 12/08/2007. A expressão maioridade penal encontrou maior número de ocorrências no jornal do que as notícias do crime ocorrido (a busca com a expressão 'crime João Hélio', no mesmo período, encontrou 102 ocorrências). Vejamos alguns exemplos.

No dia 10/02/2007, o governador do Rio de Janeiro declarou que era necessário discutir a redução da maioridade penal e defendeu a autonomia dos estados para legislar sobre questões penais (declaração relatada na matéria "Para Sérgio Cabral, legislação precisa mudar", publicada no caderno cotidiano da *Folha de São Paulo*). A presidente do Supremo Tribunal Federal, a ministra Ellen Gracie Northfleet, disse ser contra a redução da maioridade penal; o ministro do STF, Carlos Ayres Britto, emitiu opinião semelhante, mas defendeu mudanças no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No mesmo dia, a matéria do caderno *Cotidiano 'Lula descarta redução da maioridade penal'*, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva manifestou-se contrariamente à medida e também se opôs ao aumento de eventuais medidas punitivas.

No dia 18/02/2007, o filósofo Renato Janine Ribeiro escreveu no caderno *Mais* o artigo *'Razão e sensibilidade'*, no qual declarou ser favorável à pena de morte à luz da morte de João Hélio:

"Se não defendo a pena de morte contra os assassinos, é apenas porque acho que é pouco. Não paro de pensar que deveriam ter uma morte hedionda, como a que infligiram ao pobre menino. Imagino suplícios medievais, aqueles cuja arte consistia em prolongar ao máximo o sofrimento, em retardar a morte..." 13

No dia 27/04/2007, no Caderno Cotidiano, a matéria 'Comissão reduz maioridade penal para 16' relatou que a "Comissão de Constituição e Justiça" do Senado aprovou por 12 votos a 10 a redução da maioridade penal de 18 para 16 anos no caso de tráfico de drogas, tortura, terrorismo e crime hediondo (como homicídio qualificado, sequestro, estupro e roubo seguido de morte). O menor de idade só será preso, porém, se uma junta nomeada pelo juiz atestar, por laudo técnico, que ele tinha discernimento dos seus atos. Foi incluída a ressalva de que, se condenado, ele cumprirá pena em local separado dos presos maiores de 18 anos. No mesmo dia, a matéria 'Efeito João hélio: senado votou 20 projetos de

<sup>13</sup> Segundo Ribeiro: "A punição com a morte se justifica ora pela gravidade do crime cometido, ora pela descrença de que o criminoso se possa recuperar. No caso, as duas razões comparecem. Parecem irrecuperáveis, e seu crime é hediondo. Não vejo diferença entre eles e os nazistas."

segurança' relata que o Senado votava, desde fevereiro de 2007, vinte projetos na área de segurança endureciam a legislação penal e reformavam o sistema penitenciário.

Vale citar, antes de passarmos à cobertura da Revista *Veja*, que a matéria relatou partidos contrários e favoráveis a proposta de redução e algumas declarações dos senadores:

"Na base do governo, PT, PTB e PSB ficaram unidos na rejeição da proposta, mas o PMDB votou majoritariamente a favor, com exceção do líder do governo, Romero Jucá (RR), e de Pedro Simon (RS). Jefferson Peres (PDT-AM), que agora faz parte da coalizão, também votou contra o governo. 'Repilo veementemente essa história de culpa coletiva, de que o menor virou um monstrinho por culpa da desigualdade social. Quero que menores que cometeram crimes graves e forem avaliados como irrecuperáveis sejam segregados da sociedade', disse Jefferson Peres. Já a oposição votou em bloco a favor da emenda, menos Lúcia Vânia (PSDB-GO)."



Capa Revista Veja, 14/02/2007

Na edição do dia 14/02/2007, a revista *Veja* trouxe a matéria 'Sem limites para a barbárie'. No decorrer da matéria, foram indicados algumas soluções inéditas para a violência urbana:

"Suspender o limite para a internação de adolescentes infratores em centros de ressocialização. Hoje, eles só podem ficar internados até os 18 anos. 'Só deveriam poder deixar os centros aqueles adolescentes que estivessem realmente ressocializados. E isso poderia durar três, quatro ou dez anos', afirma Testa."

Na edição da semana seguinte, 21/02/07, a matéria 'Crime - Mais uma marola em Brasília' relatava que o debate sobre a Maioridade havia sido retomado no

Senado, apesar da lentidão do Parlamento na questão da segurança pública. O debate só foi retomado, segundo a matéria, em razão do crime no Rio de Janeiro: "O assassinato brutal do menino João Hélio Fernandes Vieites, de 6 anos, fez com que os parlamentares brasileiros decretassem guerra contra a bandidagem.". Em 08/08/2007, Reinaldo Azevedo ainda abordaria o tema no artigo 'O Movimento dos Sem-Bolsa', relatando as vaias ao presidente Lula e exaltando o movimento 'Cansei' em São Paulo. Segundo Azevedo:

"Um grito de protesto da classe média é ilegítimo? É ela hoje o verdadeiro 'negro' do Brasil. Ninguém a protege: estado, ONG, igrejas, nada... Corajosa, sem líder, sozinha, sem tucano, vaiou no Rio, vaiou em São Paulo, quer vaiar no Brasil inteiro... O país cobra a maioridade penal aos 16 anos? Eles esperam passar o clamor".

### PEC's de 2007

No período posterior ao assassinato de João Hélio, foram apresentadas as PEC's N° 48, no dia 19/04/2007, do deputado Rogério Lisboa (DEM-RJ); N ° 73, no dia 30/05/2007, do deputado Alfredo Kaefer (PSDB-PR); N° 85, no dia 06/06/2007, do deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) e N° 87, no dia 12/06/2007, do deputado Rodrigo de Castro (PSDB-MG).

Na proposta N° 48, favorável à redução da maioridade para dezesseis anos, o deputado Rogério Lisboa, citava como motivos para reduzir a maioridade "a alarmante escalada da criminalidade, que em uma de suas vertentes contemporâneas mais evidentes revela a utilização cada vez mais intensa de menores de dezoito anos de idade, seja na prática de pequenos delitos, seja no seio do crime organizado." Para o deputado, se o menor de dezesseis anos tem maturidade e discernimento para o exercício de direito político não pode ser tratado como inimputável.

O deputado Alfredo Kaefer, que propôs a PEC Nº 73, defendeu que o critério fosse independente da idade, pois, "com relação ao fato importantíssimo da vida humana e sua garantia, não há como ignorar o fato, a verdade, de que bem mais cedo é apercebida por eles a obrigatoriedade de respeitá-la e preservá-la. A idade por si só não é fator determinante do desconhecimento do ético e não ético, moral ou imoral, justo ou injusto".

Já Onyx Lorenzoni (DEM-RS) citou, explicitamente, o crime de João Hélio como motivo para reduzir a idade penal para dezesseis anos nos crimes contra a vida:

Além de adequar a legislação ao momento atual, a iniciativa será mais uma contribuição do Parlamento para o combate ao crime organizado, cujas quadrilhas recrutam, com habitualidade crescente, jovens entre 16 e 18

anos para suas ações criminosas. O caso do garoto João Hélio, arrastado brutalmente pelos subúrbios do Rio de Janeiro, é apenas mais um exemplo do envolvimento de menores em atividades delituosas".

O deputado Rodrigo de Castro (PSDB-MG), por sua vez, tratou em seu projeto a idade penal como não fixada, mas estabeleceu como critérios os "crimes contra a vida ou inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, ou imprescritível (prática de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo e os definidos como hediondos – art. 5°, inciso XLIII) e os inafiançáveis e imprescritíveis (prática de racismo, ação de grupos armados contra a ordem constitucional – art. 5°, incisos XLII e XLV)". Diz o deputado do PSDB: "O incremento quantitativo e qualitativo da criminalidade e o envolvimento de menores nos delitos têm levado a população a questionar a menoridade penal..."

Por último, o deputado Fernando de Fabinho (DEM-BA), que apresentou uma PEC em 12/07/2007, definiu que a imputabilidade deveria ser determinada por decisão judicial proferida em cada caso, com base no fundamento dos fatores psicossociais e culturais do agente nas circunstâncias em que foi praticada a infração penal. Sua proposta foi motivada pela superação do aspecto biológico, pleiteado na Constituição segundo o deputado, para que se avaliassem os aspectos psicossociais e culturais do agente.

### Redução da maioridade penal e opinião pública: possíveis processos e efeitos

Após apresentar as propostas e a cobertura de dois meios de comunicação de massa, tentaremos relacionar esse material empírico com as reivindicações favoráveis à redução da maioridade penal no país. Para tal empreitada, é necessário reconhecer, como cita Miguel (2002), a centralidade da mídia<sup>14</sup> na vida política contemporânea sem alimentar a ideia de que a política teve tempos áureos ou de 'verdadeiros' debates de ideias (sem preocupar-se com a imagem ou formas de publicidade), nessa perspectiva, parte dos problemas que a mídia coloca estão relacionados ao próprio regime democrático, que estabelece "...a junção entre um demos heterogêneo, dividido por interesses contraditórios e portanto sempre em estado de conflito potencial, e a necessidade, comum a todas as sociedades, de manter um mínimo de unidade entre seus integrantes" (MIGUEL, 2002, p.160).

Howlett (2000) divide a influência da opinião pública nos processos políticos em etapas, que não seguem necessariamente uma linearidade, mas ajudam-nos a identificar alguns atores dessa política, bem como compreender como esse

<sup>14</sup> Segundo Miguel (2002), uma das características centrais que definem a mídia é a desigualdade entre emissor e receptores.

processo não ocorre de forma direta. Sucintamente, as etapas para compreender os efeitos da opinião pública são:

• Construção da agenda: compreender como os problemas chegam à atenção do governo por atores específicos e de que modo surgem na agenda do governo. Atores estatais, partidos políticos, meios de comunicação de massa tomam a frente nesse processo. No entanto, pesquisas de opinião pública, mobilizações de grupos da sociedade civil e até cidadãos individualmente, por meio de conselhos especializados, por exemplo, podem influenciar a construção da agenda. Aqui os meios de comunicação desempenham um papel relevante e ativo, aumentando as percepções públicas, construindo-as e, em alguns casos, influenciando, o teor das políticas: progressistas ou conservadoras, pessoais ou sociais.

A ausência de voz dos adolescentes que cometeram atos infracionais, ou de outros setores como os movimentos sociais, ONG's, etc., que poderiam falar sobre a temática da criminalidade juvenil, é notável nas matérias veiculadas. Ou seja, há ausência de voz na disputa pelas representações do mundo social, o que implica, em não democratizar a esfera política. Tal empreitada, longe de um 'ideal representativo', implicaria em, ao menos, tornar mais equânime o acesso aos meios de difusão das representações do mundo social.

A construção da agenda, portanto, ou a retomada da discussão acerca da redução da maioridade penal, nesses momentos de repercussão pública, implicou em: 1) divulgar amplamente determinada questão em um dado meio de comunicação e 2) influenciar a agenda política pelo conteúdo das notícias através da seleção, ênfase, exclusão e elaboração de um conteúdo – o chamado 'media frame'. (HEAVER, 2007)

Callaghan e Schnell (2001), por exemplo, trataram os frames da mídia nos discursos da elite política no debate sobre o controle das armas nos EUA. Eles citam alguns *frames* ditos ou implícitos nos discursos, por exemplo: 'armas detêm o crime'; 'armas não matam, mas sim as pessoas que as utilizam'.

Tal relação pode ser feita quando pensamos a questão da maioridade penal. Como demonstramos anteriormente, a repercussão na *Revista Veja* e no *jornal Folha de S.Paulo*, em 2003 e 2007, dos crimes envolvendo dois adolescentes mostraram a forte mobilização dos meios de comunicação. Esses tores exerceram um papel relevante, seja no apoio à medida, como fez a revista *Veja*, seja na ampla divulgação dos fatos pela *Folha de S. Paulo* e em sua oposição à redução da inimputabilidade penal.

Os atores Folha de S. Paulo e Veja desempenharam papel relevante na construção da agenda, pois, pesquisas de opinião foram realizadas e divulgadas; partidos políticos e autoridades como ministros do STF, dos direitos humanos manifestaram publicamente suas posições em relação à redução da inimputabilidade penal. Atores individuais também influenciaram a retomada da

tramitação das PEC'S: o pai de Liana, Ary Friedenbach, na época do crime mobilizou campanhas favoráveis à redução da maioridade penal recolhendo assinaturas no parque do Ibirapuera favoráveis à medida.

• Formulação de políticas: o público não é, em geral, representado diretamente na formulação ou nas propostas de políticas públicas, mas exerce efeitos indiretos. A representação da opinião pode ser indireta através de instituições e organizações públicas representativas, ou seja, pelos representantes eleitos, grupos de interesse, administradores governamentais e outros. No entanto, essa representação fica limitada pelos papeis exercidos pelo poder político e pela burocracia no processamento de políticas. Nessa etapa, organizações e instituições públicas são, portanto, os atores principais, ainda que a opinião pública exerça efeitos relevantes. Partidos e deputados tiveram maior influência no debate nesse momento: o PSDB, por exemplo, mobilizou alguns de seus principais líderes (como José Serra e Alckmin), para a defensa da redução da maioridade penal ou do aumento do prazo de internação estabelecido pelo ECA dos atuais 3 anos para 10 anos (projeto que tramita no Senado com grande apoio de diferentes grupos da sociedade civil e com possibilidades de vir a ser aprovado).

O PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) tem campanha favorável à medida desde 1995 na Assembleia Legislativa de São Paulo, defendendo a redução da maioridade penal para 14 anos (o que refletiu na proposta apresentada pelo deputado Nelson Marquezelli). O público exerceu efeitos mais indiretos, mas não menos importantes, influenciando tanto a formulação das propostas favoráveis, como seus conteúdos. Pode-se dizer que os meios de comunicação, também exercem influência no modo como divulgam as informações, influenciando o conteúdo da formulação da redução da maioridade penal. Parece crível que ampla repercussão pública do assunto e a mobilização de amplos setores sociais, pelos meios de comunicação, influenciaram os parlamentares a tomarem iniciativas de colocar de novo a proposta na pauta da agenda do Congresso.

• Tomada de decisões: nessa fase do processamento de políticas, a opinião pública exerce menor efeito, pois o número de atores políticos relevantes diminui. Ao menos quando a questão são os plebiscitos e referendos, a tomada de decisões em políticas públicas se concentra fundamentalmente em políticos, juízes e funcionários autorizados a tomar decisões em uma área específica excluindo, desse modo, quase todos os atores não-estatais e os que pertencem a outros ramos do governo. Os líderes políticos têm papel preponderante nos resultados das políticas, ainda que a opinião pública possa criar um 'clima de políticas' por uma demanda específica.

Nessa fase, a opinião pública não exerceu efeitos significativos na Câmara dos Deputados. A tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) das PEC'S até os dias atuais, em períodos que não necessariamente

existiram algum crime de grande repercussão que mobilizasse os meios de comunicação de massa, excluiu quase completamente os atores não-estatais.

Por outro lado, o STF, o Congresso Nacional, os Ministérios, além de ONG´S, institutos, profissionais liberais têm relevância, uma vez que possam vir a contribuir para a aprovação ou não da medida. Em 2001, por exemplo, uma audiência pública organizada pelo Congresso Nacional, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Ministério da Justiça e pelo CONANDA (Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente) sistematizou argumentos contrários às propostas<sup>15</sup>.

Assim, a não ser que a maioridade penal venha a ser decidida em plebiscito ou referendo<sup>16</sup>, a opinião pública, nessa etapa, tem influenciada a maioridade penal apenas no "clima de políticas". Em 2007, por exemplo, audiências públicas voltaram a acontecer no Congresso Nacional após o ocorrido no Rio de Janeiro. Passemos à etapa da implementação das políticas:

• Implementação de políticas: esse é pouco afetada pela opinião pública; a burocracia especializada constitui os atores centrais nessa fase do processo político devido à dimensão dos recursos politicamente relevantes que ela controla. Embora o executivo possa intervir em uma questão de grande atenção pública, de fato, a burocracia por suas características (lei que a regulamenta; amplo acesso a recursos materiais; controle de habilidades específicas e conhecimento técnico especializado; abrangência de profissionais de diversas áreas que a constitui; acesso privilegiado a informações e a deliberações políticas) sofre pouca influência da opinião pública no que diz respeito à implementação de uma política.

Partindo do que Howlett (op. Cit.) descreveu, pode-se dizer que a opinião pública afeta muito pouco a possível implementação da maioridade penal no Brasil. Conforme vimos nas declarações da *Folha de S. Paulo*, por exemplo, o atual presidente é contrário à questão, posicionamento demonstrado diversas vezes entre 2003 e 2007.

A posição do executivo é relevante para tensionar como a 'opinião pública' não é uniforme ou desprovida de conflitos na relação mídia e política. O campo político também não absorve esta atenção pública de forma unívoca. Internamente, as instituições políticas possuem divisões de ordem burocrática (posições nas comissões, presidência das casas legislativas, composição do supremo tribunal federal, etc) como também divisões partidárias e ideológicas que conferem diferentes configurações no sistema representativo e na absorção de um tema político na Câmara dos Deputados. Muitas vezes a representação política deforma ou altera o conteúdo da demanda dos representados em função do campo político.

<sup>15</sup> Essa audiência deu origem ao livro: A RAZÃO DA IDADE: mitos e verdades. Brasília: MJ/SEDH/DCA, 2001.

<sup>16</sup> Existem propostas de deputados do PTB nesse sentido. Luiz Antônio Fleury propôs em 2005 a convocação de um plebiscito sobre a alteração da maioridade penal para dezesseis anos e a alteração da lei de crimes hediondos em 2005 através da proposta PDC (Projeto de Decreto Legislativo) – 1579.

A construção da agenda e a implementação das políticas são perpassadas também pelas posições políticas dos partidos em função das relações políticas dos representantes.

Ainda que alguns atores estatais como os partidos, as Comissões da Câmara e do Senado votem favoravelmente à redução da maioridade penal, o Executivo já demonstrou que não apóia a medida. É provável que a implementação da redução da inimputabilidade penal não dependa somente deste posicionamento do Executivo, mas se mostre fator relevante no processo decisório. No entanto, tal contexto pode ser relativizado com a possibilidade de realização de plebiscito ou referendo sobre o tema.

Veremos a última etapa do processamento da opinião pública descrito por Howlett:

 Avaliação de políticas: embora a opinião pública tenha efeitos fracos e indiretos nessa etapa do processo político, essa fase é importante por envolver o legislativo como um dos atores centrais na avaliação de políticas. Ou seja, embora o voto seja a mais importante forma de participar dos processos políticos na democracia, ele possibilita uma escolha geral de governo mais do que de políticas específicas. Mesmo quando determinados partidos oferecem um 'pacote' de políticas específicas para uma área das políticas, o sistema eleitoral não permite essa escolha tão específica. Assim, a maioria das avaliações são realizadas por juízes ou funcionários do governo e nas revisões legislativas (que nos interessam aqui diretamente). Nesses casos, os efeitos da atenção pública foram pequenos, já que muitas das avaliações são feitas em comissões específicas, compostas por bancadas partidárias para analisar uma demanda da sociedade civil. A complexidade aumenta na medida em que as comissões podem envolver questões sobre jurisprudências fundamentais (cláusulas pétreas da constituição, por exemplo), posições partidárias e individuais dos deputados, ou ainda benefícios políticos na política pública a ser analisada.

Em relação à avaliação de políticas, a redução da maioridade penal é atravessada por uma questão constitucional fundamental: ser ou não cláusula pétrea (ou seja, ser ou não parte dos direitos e garantias fundamentais da Constituição de 1988).

Embora existam juristas importantes, como Miguel Reale (2001), que não a compreendam como cláusula pétrea, há grupos significativos que dizem o contrário. Para esses, a maioridade penal é cláusula pétrea e, portanto, não se efetivará enquanto política pública, mesmo aprovada na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e pelo Executivo. Sobre esse aspecto, diz Dallari:

"A previsão de tratamento jurídico diferente daquele que se aplica aos adultos é um direito dos menores de 18 anos, que são pessoas, indivíduos,

sujeitos de direitos. De acordo com o artigo 60, § 4°, da Constituição, não poderá ser objeto de deliberação proposta de emenda constitucional tendente a abolir garantias individuais" (DALLARI, 2001, p. 25).

Assim, qualquer proposta no sentido de reduzir a maioridade penal significaria a abolição do direito ao tratamento diferenciado dos adolescentes previsto na Constituição, o que é inconstitucional segundo os que vêem a medida como cláusula pétrea.

Vimos que os dois veículos de comunicação influenciaram a opinião pública e a Câmara dos Deputados na retomada da agenda e na formulação de políticas. Claro, mídia e política formam dois campos diferentes, que possuem características próprias e autonomia, e "a influência de um sobre o outro não é absoluta nem livre de resistências; na verdade, trata-se de um processo de mão-dupla." (MIGUEL, 2002, p.167). Pode-se dizer que a mídia, portanto, desempenha forte papel na formação do capital político, e ainda condiciona que determinado candidato ao apresentar uma proposta, como as PEC's, modele sua trajetória política através de sua exposição na mídia. No entanto, não estamos afirmando que ela possui exclusivamente o monopólio de legitimar a produção desse capital político, mais ou menos, exposto na mídia.

A construção da 'opinião pública', através dos dois meios de comunicação aqui analisados afetou, portanto, a construção da agenda mais do que qualquer uma das outras etapas. Também afetou de forma indireta a formulação de políticas, exercendo efeitos importantes e constitutivos do ambiente em que operam os sistemas de políticas.

Quanto à tomada de decisões, ou seja, sobre a possibilidade de tal política ser efetivamente aprovada pelo Parlamento e pelo Executivo, não podemos afirmar a mesma influência. Pois, como demonstramos, a posição atual do Executivo e do partido governista (PT) é contrária à redução da maioridade penal. Vale a ressalva que tal afirmação não é válida no caso de a redução da maioridade penal ser decidida em plebiscito ou referendo.

Em relação à implementação e avaliação de políticas, há menor influência da 'opinião pública'. Ou seja, a implementação deve ser pensada depois que uma política pública foi decidida (o que ainda não ocorreu).

Quanto à avaliação, que é feita por comissões especializadas, penso que há efeitos da repercussão pública de um crime, como nesses casos, mas a decisão passa além do fato ocorrido. Seja pelo período de tramitação de uma proposta na comissão, seja pela formação da comissão (favorável ou não à medida), seja pelos indivíduos que julgam a medida e compõem os cargos das comissões (podem estar mais ou menos sob influência da repercussão pública de um crime, ou serem contra ou a favor à medida, dependendo da posição majoritária do partido ou do governo).

### Considerações finais

Neste artigo, o modelo de Howlett pôde ser aplicado porque em 2003 e 2007 a atenção pública foi inflada pelos meios de comunicação estudados (*eja e Folha de S. Paulo*), por líderes partidários e autoridade públicas, que influenciaram a construção da agenda mais do que nas outras etapas, mas também a formulação de políticas através dos efeitos indiretos pelos representantes eleitos, grupos de interesse e outros. Por último, a repercussão pública dos crimes influenciou o sistema pelo menos na criação de um *'clima de políticas'* que, por conseguinte, influenciou a tomada de decisões e a retomada (em maior número de propostas) da tramitação na Câmara dos Deputados, nos dois casos analisados.

Tal análise não está relacionada com o elitismo político, que divide a política em 'bastidores', nos quais se tomam as decisões, e o 'palco' frequentado pelo povo (os não-iniciados). Como tentei mostrar, também não se pretende negar os limites representativos da democracia formal e a limitação da participação política popular no processo decisório. Ademais, como assinala Miguel (2002), a distinção entre bastidores e palco deve ser relativizada, pois: (i) a passividade política ou irrefletividade da assim chamada 'massa' não é um dado histórico (ii) se, em alguns casos, pode ser notada tal passividade, é interessante analisarmos como é produzida essa passividade e, além disso, como, em determinados momentos, tal passividade é rompida no processo político, pelos movimentos sociais, por exemplo, sobre uma determinada questão política.

A constante reivindicação de maior punição para os jovens através das propostas de redução da maioridade penal nos aponta a complexidade da relação entre meios de comunicação de massa, criminalidade e legislativo. O interessante, no quadro da segurança pública do regime democrático brasileiro, é analisar como estão conciliadas, de modo contraditório, as garantias legais, os direitos humanos e as violações de direitos dos jovens, principalmente quando envolvem os direitos civis<sup>17</sup> dos jovens criminosos. Inclusive apontam a inquietante relação entre reivindicação do recrudescimento da legislação para crianças e adolescentes autores de atos infracionais, violência policial, rebeliões em FEBEM´s, vitimização de jovens<sup>18</sup>, desigualdade de direitos, expansão do crime organizado e da segurança privada entre outras questões que envolvem a criminalidade juvenil no Brasil.

\_

<sup>17</sup> Entendemos as dimensões política, civil e social da cidadania na clássica distinção de Marshall (1965), no qual os direitos civis são os direitos necessários para a liberdade individual; igualdade perante a lei e os direitos civis em geral; os direitos políticos referem-se ao direito de participar de organizações políticas, votar e candidatar-se a cargos políticos; e os direitos sociais são os relacionados ao estado do bem-estar social. Teresa Caldeira (2000) explora bem essa questão para o Brasil.

<sup>18</sup> Segundo o relatório da Unesco: Mapa da Violência IV 2004 (1993/2002), houve um crescimento da taxa de mortalidade entre os jovens, principalmente na taxa de homicídios e acidentes de transporte. O número de homicídios entre 15 e 24 anos subiu de 30 em 100.000, em 1980, para 54,5 em 100.000,

A formação de julgamentos e atitudes dos indivíduos, que inclui em nossa análise os deputados, está relacionada com determinados casos ou associações trazidas à mente pela grande mídia. Tal premissa baseia-se na ideia de *priming*, como já foi dito, pois as pessoas processam as informações mais acessíveis. Nesse sentido, a mídia de massa pode formar as considerações, julgamentos e perspectivas com as quais as pessoas interpretam determinados assuntos.

Nas sociedades contemporâneas, a mídia é um dos principais locais em que estão expostas as diversas representações do mundo social, em conjunto com diversos grupos e interesses presentes na sociedade. "As vozes que se fazem ouvir na mídia são representantes das vozes da sociedade, mas esta representação possui um viés" (MIGUEL, 2002, p.163).

Por conseguinte, o resultado de tal relação é que os meios de comunicação reproduzem mal a diversidade do tecido social, o que acarreta problemas e tensões significativas no exercício do regime democrático, como nos dois casos cobertos pela Revista *Veja*. O processo de estigmatização dos jovens que cometeram os crimes citados é facilmente percebido nas matérias veiculadas. Há, sobretudo, nos dois meios de comunicação analisados "a ausência de voz na disputa pelas representações do mundo social, que se trava nos meios de comunicação" (idem).

Ou seja, os meios de comunicação de massa, através do teor das notícias (no caso da *Veja*) ou através do número de reportagens sobre o tema (*Folha de São Paulo*) formam um quadro (*frame*) no qual a perspectiva, o específico 'enquadramento dos crimes' de uma perspectiva (jovens como algozes e que devem ser violentamente punidos) é fato importante para a retomada na sociedade civil do debate sobre a redução da maioridade penal. No entanto, tal debate assume determinados padrões, em contextos de uso específicos e, isso se reflete, em maior ou menor grau, na tramitação da Câmara dos Deputados.

Os infratores estão afastados dos processos de criação da informação midiática. Quando as pesquisas apontam o aumento do apoio da população à diminuição da maioridade penal, essas pesquisas estão deixando de lado e negligenciando as "vozes" dos infratores ou de outros setores que possam ser contrários a redução, massificando uma posição parcial e tentando transformá-la em "geral". Essa luta entre campo político e campo midiático é permanente e está ligada à construção social da opinião pública acerca de uma temática.

O quadro (frame<sup>19</sup>), para Goffman, é um artifício que seleciona, segundo as intenções e as perspectivas de um sujeito individual ou coletivo, aquilo que

em 2002, enquanto entre os grupos da população o índice permaneceu estável. Disponível em: <a href="http://www.unesco.org.br">http://www.unesco.org.br</a>.

<sup>19</sup> Segundo Nunes (2007), "O conceito de frame ainda não encontra uma tradução consensual na sociologia brasileira, apesar de o termo "enquadre" já estar fixado no Brasil como tradução de frame na psicologia (cf. Ribeiro e Garcez, 2002, p. 107). Prefiro empregar o termo "quadro", que evoca a proximidade com a técnica da fotografia e do cinema (enquadramento, framing, quadro da película,

percebemos. Há sempre uma forma de organizar a percepção e a experiência, que pode se convencionalizar, assumindo determinados padrões, mas que se atualiza, ou se efetiva, a cada instância em que são realizadas:

"Existe sempre uma ação subjacente ao quadro e que não é definida ou estruturada apenas pelo seu objeto, mas também por técnicas que são socialmente reconhecidas, ou seja, por um contexto de uso" (NUNES, 2007, p.258).

Acreditamos, portanto, que os meios de comunicação divulgam os crimes de grande repercussão pública e reestabelecem, nesses períodos específicos, o debate sobre a maioridade penal através da seleção de determinados aspectos sobre o tema. Tal seleção de enquadramento, pela mídia, forma o tipo de entendimento e organização da experiência de alguns indivíduos a respeito da questão da redução da maioridade penal, colocando o tema novamente na agenda política.

Nessa perspectiva, Bourdieu (1997) já assinalou que os dois campos, político e jornalístico estão sob influência da sanção do mercado e do plebiscito. Possuem assim influências recíprocas:

"Daí decorre que a influência do campo jornalístico reforça as tendências dos agentes comprometidos com o campo político a submeter-se à pressão das expectativas e das exigências da maioria, por vezes passionais e irrefletidas, e frequentemente constituídas como reivindicações mobilizadoras pela expressão que recebem na imprensa" (BOURDIEU, 1997, p.114-115).

Através dos meios de comunicação, ocorre a influência da 'opinião pública', ou seja, alguns indivíduos ou, no caso, os parlamentares organizam a sua percepção (seus esquemas interpretativos) sobre uma temática, influenciados pela repercussão pública de crimes, reivindicando em seguida determinada política pública - a redução da maioridade penal.

Nesse contexto de busca cada vez maior por segurança, as instituições de participação e consultas populares, referendos, eleições podem ser meios nos quais os cidadãos exercem controle sobre o Estado. No entanto, esses processos de consultas populares podem ter como consequência o que Tocqueville já dizia há dois séculos: mecanismos nos quais alegremente os cidadãos se aprisionam mais (GINSBERG, 1986, p.30-31).

fotograma) e também, no vernáculo, incorpora o sentido de "estrutura", "moldura", "esqueleto" que o termo apresenta na língua inglesa. Além disso, "quadro" significa "referência", "perspectiva", sentidos fundamentais na sociologia interpretativa e, principalmente, nas escolas do interacionismo simbólico e da etnometodologia, tão caras a Goffman" (NUNES, 2007, p. 258)

Essa perspectiva, no entanto, não inviabiliza o reconhecimento da receptividade das demandas de opinião pública e da sociedade civil pelos governos como uma das grandes virtudes da vida política ocidental e dos processos políticos. A questão é que, além de favorecer os interesses dos cidadãos, a 'opinião pública' em muitos casos pode favorecer o interesse do Estado de domesticá-la, regulá-la, delimitar seu impacto e subordiná-la a seus propósitos. Utilizando-se dela, o Estado pode fortalecer-se ao invés do fortalecimento da sociedade civil.

Assim, uma possível aprovação da redução da maioridade penal atua como uma forma de o Estado servir a si mesmo e enfraquecer a sociedade civil no Brasil, prendendo cada vez mais os jovens e aumentando a desigualdade de direitos a que muitos jovens já estão submetidos no Brasil <sup>20</sup>.

Segundo a pesquisa CNI/Ibope, do dia 27 de março de 2008, a redução da maioria penal é apoiada por 83% da população, que defendem a redução de 18 para 16 anos. Enquete realizada em 2009 no site do Senado Federal<sup>21</sup> sobre a medida apontava que 29,85% concordavam com a redução para 16 anos; 44,18% concordavam com a redução para menos de 16 anos e 25,95% não concordavam.

A contradição, portanto, reside em, de um lado, a entrada da voz pública nos mecanismos do Estado e, de outro, a domesticação dessa opinião a serviço do interesse do próprio Estado. No caso da redução da maioridade penal no Brasil, a contradição aparece em prender mais os jovens não privilegiados atendendo à reivindicação de grande parte da sociedade e grupos favoráveis à medida ao invés da implementação efetiva do ECA, buscando a ampliação e efetivação dos direitos civis e sociais dos jovens e ainda a garantia da não violação dos mesmos.

Buscamos apontar neste artigo algumas possíveis relações entre meios de comunicação e processos políticos nos quais o processo de formação de políticas

<sup>20</sup> Segundo o Mapeamento Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto ILANUD/SEDH (2007), a partir das informações fornecidas por 608 varas competentes pela execução de medidas socioeducativas, distribuídas por 607 municípios de 25 estados e mais o Distrito Federal. Existem 54.785 adolescentes cumprindo medidas socioeducativas no país, sendo 33.597 das medidas em meio aberto; 10.594 em meio fechado; 4.038 em semiliberdade e 6.556 internados. Entre os atos infracionais, o roubo apresenta 25,4%; furto, 16,9%; tráfico de drogas, 8,3%; porte ilegal de arma, 5,1%; lesão corporal, 4,1%; roubo tentado, 3,6%; posse de drogas, 2,7%; homicídio, 2,3%; homicídio tentado, 1,3%; furto tentado, 1,9%; ameaça, 1,8%; dano, 1,8%; outros atos infracionais, 7,1%. Os crimes contra a pessoa totalizam 13,6% sendo: 4,3%, lesão corporal; homicídio, 4,1%; ameaça e outros, 1,9%; crime contra os costumes, 1,7%; Outros crimes contra a pessoa, 0,8%; lesão corporal, 0,5%; homicídios e outros, 0,4%; crimes contra o patrimônio, 62,8% e relacionados ao tráfico e uso de drogas, 10,3%. Quanto à idade: até 11 anos, 0,2%; 12 a 15, 17,6%; 16 a 17, 44%; 18 a 21, 34,5%.

Quanto à escolaridade: 3,4% têm menos que o ensino fundamental; 51,8% Ensino fundamental; 6,5% Ensino Médio e sem informação 37,8% (Dados excluem o Rio Grande do Sul). Os dados do Rio Grande do Sul apontam 58,9% crimes contra o patrimônio e 21,7% contra a pessoa, sendo 1,7% homicídios e 9,4% de lesão corporal. Agradeço ao ILANUD, em especial a Paula Miraglia, Karyna Sposato, Aline Yamamoto e Marina Menezes pela disponibilização dos dados.

<sup>21</sup> Resultado parcial com acesso em 26/06/2009.

públicas pode, em certos casos, demandar formas de governo específicas. A tarefa nos coloca o desafio de analisar como o desenho institucional se relaciona com a capacidade que a democracia pode ter de intervir em uma determinada demanda da sociedade civil. E, até mesmo, em quais etapas a repercussão pública de um fato específico teve maior ou menor capacidade de influenciar à (re) tomada de discussão acerca de uma política pública, no caso, a redução da maioridade penal.

# Referências Bibliográficas

ALVAREZ, M. C. "Menoridade e delinquência: uma analise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores no Brasil". *Cadernos da FFC*, Marília, v.6, nº 2, 1997.

BOURDIEU, P. Sobre a Televisão. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1997.

CALDEIRA, T. P. do R. *Cidade de muros:* crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

CALLAGHAN, K. e SCHNELL, F. "Assessing the democratic debate: how the news media frame elite policy discourse". *Political Communication*, v.18, 2001.

CERVI, E.U. *Opinião Pública e Política no Brasil:* o que o brasileiro pensa sobre política e porque isso interessa à democracia. Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CHAMPAGNE, P. Formar a opinião. São Paulo: Vozes, 1998.

DALLARI, D. de A. A razão para manter a maioridade penal aos 18 anos. In: BULHÕES, A. N. A. (et al). *A Razão da Idade*: Mitos e Verdades. Brasília: MJ/SEDH/DCA, 2001.

DOWNS, A. "Up and Down with Ecology – the 'Issue-Attention Cycle'." *The Public Interest*, v.28, 1972.

GINSBERG, B. *The Captive Public*. How Mass opinion promotes state power. New York: Basic Books, 1986.

GOFFMAN, E. Frame analysis. New York: Harper & Row, 1974.

\_\_\_\_\_. A representação do eu na vida cotidiana. Petrópolis: Ed. Vozes, 1996.

HABER, C. D. *A eficácia da Lei penal:* análise a partir da legislação penal de emergência (o exemplo do Regime Disciplinar Diferenciado). Dissertação de mestrado em direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2007.

HABERMAS, J. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOWLETT, M. "A dialética da Opinião Pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas". *Opinião Pública*, Campinas, v.6, n° 2, 2000.

ILANUD/Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Mapeamento Nacional das Medidas Sócio Educativas em Meio Aberto. Relatório Final. v. 1 e 2, dez. 2007.

LEAL, C.B. A redução da idade de responsabilidade penal como instrumento de vitimização de adolescentes infratores. In: LEAL, C.B; JÚNIOR, H. P (orgs.). *Idade de responsabilidade penal:* a falácia das propostas reducionistas. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

MARSHALL.T. Cidadania e Classe Social. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

MIGUEL, L. F. "Os meios de comunicação e a prática política". Lua Nova Revista de Cultura e Política, n° 55-56, 2002.

MORELLI, A.J. "A inimputabilidade e a impunidade em São Paulo". Revista Brasileira de História, São Paulo, v.19, nº 37, set.1999.

NUNES, J.H. "A sociolinguística de Goffman e a comunicação mediada". *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v.19, n°2, 2007.

PEREIRA, I. "Redução da idade de responsabilidade penal de adolescentes". *Revista do ILANUD: Adolescentes em Conflito com a Lei*, n° 14, 2001.

PIERUCCI, A. F. Ciladas da Diferença. São Paulo: Editora 34, 1999.

RIBEIRO, B. T. e GARCEZ, P. M. (orgs.). *Sociolinguística interacional*. São Paulo: Loyola, 2002.

RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social. São Paulo: EdUsp, 2002.

SARAIVA, J.B.C. "A idade e as razões: não ao rebaixamento da imputabilidade penal". In: SOUZA, L. A. F. Criminologia, direito penal e justiça criminal no Brasil: uma revisão da pesquisa recente. BIB. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, v. 59, 2005.

SCHEUFELE, D.A e TEWKSBURY, D. "Framing, Agenda Setting, and Priming: the evolution of three media effects models". *Journal of Communication*, v.57, International Communication Association, 2007.

TEIXEIRA, A. *Do sujeito de Direito ao Estado de Exceção:* o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. Dissertação de Mestrado. Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo, 2006.

TERRA, E.C. A idade penal mínima como cláusula pétrea. In: BULHÕES, A. N. A et al. *A Razão da Idade*: Mitos e Verdades. Brasília: MJ/SEDH/DCA, 2001.

TAVARES de ALMEIDA, M. H. "Mais do que meros rótulos". Artigo publicado no *Jornal Folha de S. Paulo*, no dia 25/02/2006, na coluna Opinião, p. A. 3.

VOLPI, M. (org). Adolescentes privados de liberdade: A Normativa Nacional e Internacional & Reflexões acerca da responsabilidade penal. São Paulo: Cortez, 1998.

WEBER, M. "Sociologia da Imprensa: um programa de pesquisa". Lua Nova Revista de Cultura e Política, n° 55-56, 2002.

WEAVER, D. "Thoughts on Agenda Setting, Framing, and Priming". *Journal of Communication*, v.57, International Communication Association, 2007.

Marcelo da Silveira Campos – cello\_campos@hotmail.com

Recebido para publicação em outubro de 2008.

Aprovado para publicação em abril de 2009.

# 78110 8110145

Ano 15, nº 2





O Encarte *Tendências* apresenta os dados da onda brasileira do Latin American Public Opinion (LAPOP) realizado em 2007 - o LAPOP é um survey aplicado a partir de um consórcio entre a Universidade de Goiás e a Vanderbit University associado ao Americas Barometer. A pesquisa foi coordenada por Denise Paiva (UFG), e teve a colaboração de Yan de Souza Carreirão (UFSC), Simone Bohn (York University, Canadá) e Rachel Meneguello (CESOP/Unicamp).

O Encarte reúne dados sobre os comportamentos político e social dos brasileiros e está organizado em seis seções. A primeira delas aborda opiniões sobre o regime democrático, sua definição e satisfação com seu funcionamento no país e pergunta aos entrevistados quais circunstâncias justificariam um golpe militar ou a dissolução das instituições representativas; mostra também dados sobre aprovação de lei que, por exemplo, proíba manifestações populares e censure meios de comunicação e programas com conteúdo crítico ao governo.

A segunda seção apresenta as formas de participação política e social aprovadas pelos cidadãos e as contrapõe com os dados de participação nas mesmas. Trazendo ainda dados de mobilização e participação em associações e comunidades locais, esta seção mostra o hiato existente entre as formas de participação apoiadas e aquelas de fato praticadas pelos cidadãos.

A terceira seção recupera a importância do voto para os diferentes poderes (legislativo e executivo) e níveis de governo (municipal, estadual e federal), tratando ainda do envolvimento dos cidadãos nas campanhas eleitorais. Apesar de reconhecerem a importância da participação eleitoral, os cidadãos revelam um baixo engajamento nas atividades de campanha.

Tanto a quarta como a quinta seção deste *Tendências* abordam o âmbito das considerações morais na vida pública. A primeira delas enfoca as relações de clientela e a troca de votos, focalizando o contraste entre as expectativas sobre as atitudes dos cidadãos expostos às ofertas eleitoreiras dos candidatos e as opiniões sobre o que eles deveriam fazer diante de tais ofertas. Em seguida, a quinta seção trata das relações entre corrupção, política, administração e serviços públicos. Embora a corrupção seja prática reprovada pela ampla maioria dos entrevistados, os dados registram situações que são, em alguma medida, toleradas por eles.

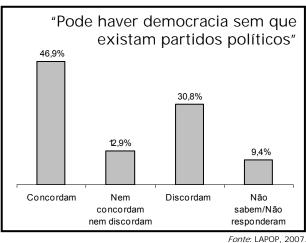
Traçando as opiniões e a adesão dos entrevistados sobre o sistema político brasileiro bem como seu envolvimento com a política, a sexta seção finaliza este encarte mostrando o desengajamento político dos entrevistados mas, ao contrário do que se podia esperar, as opiniões sobre o sistema político não revelam percepções tão negativas sobre seu funcionamento e efetividade.

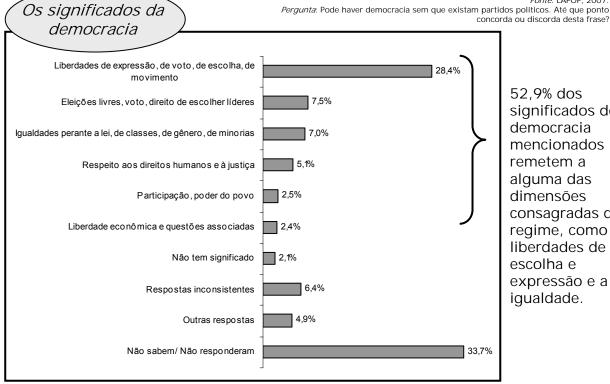
# %

# O Brasil é um país democrático?



Após 22 anos de democratização, é notável que pouco mais da metade dos entrevistados definam o Brasil apenas como "mais ou menos democrático" e que um percentual apenas um pouco menor concorde que a democracia possa funcionar sem partidos políticos.





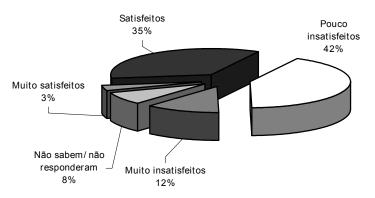
52,9% dos significados de democracia mencionados remetem a alguma das dimensões consagradas do regime, como as liberdades de escolha e expressão e a iqualdade.

Fonte: LAPOP, 2007.

Pergunta: Em poucas palavras, o que significa para o sr./sra. democracia?

### Adesão à democracia "A democracia tem alguns problemas, É elevada a preferência pelo regime mas é melhor do que qualquer outra democrático entre os brasileiros. Por volta forma de governo" 66,6 de 2/3 acham-no melhor do que suas alternativas; ainda assim, é também notável que pelo menos em torno de 20% dos entrevistados apontem circunstâncias no país que podem justificar um golpe militar. 10,5 8,3 % Na sua opinião... Concordam Nem Discordam Não concordam sabem/Não nem responderam discordam A democracia é preferível a 63.8 qualquer o utra forma de governo Fonte: LAPOP 2007 Pergunta: "A democracia tem alguns problemas, mas é melhor do que qualquer outra forma de governo" Em algumas circunstâncias, um 17,1 governo autoritário pode ser preferível a um democrático Para a sociedade tanto faz um Circunstâncias que justificariam 8,3 regime democrático ou um não demo cratico um golpe militar 35,7 Muita corrupção Não sabem/Não responderam Inflação alta Fonte: LAPOP, 2007. Pergunta: Com qual das seguintes frases o sr./sra. está mais de acordo: **Muitos crimes** Mais de 1/3 dos entrevistados **Muitos protestos** acreditam que muita corrupção ou muitos crimes justificam golpe militar no país. 16,1 Desemprego Fonte: LAPOP, 2007 Perguntas. Na sua opinião , em quais das circunstâncias que eu vou mencionar se justificaria um golpe militar: Diante de muitos protestos sociais? Diante de desemprego muito alto? Quando há muito crime? Diante de inflação alta, com aumento excessivo de preços? Diante de muita corrupção?

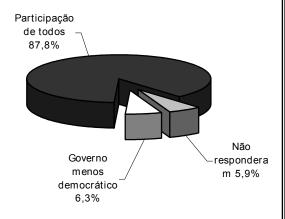
# Satisfação com a democracia



Fonte: LAPOP, 2007. **Pergunta**: De uma maneira geral, o sr./sra está muito satisfeito, satisfeito, pouco insatisfeito ou muito insatisfeito com o funcionamento da democracia no Brasil? Apesar de mais da metade dos entrevistados declararem-se pouco ou muito insatisfeitos com o funcionamento da democracia no país, a grande maioria acredita que os problemas do país podem se resolver com a participação de todos e através do voto popular.

### No Brasil faz falta...

# Um governo menos democrático ou participação de todos?

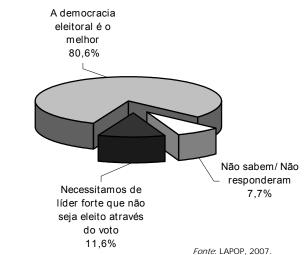


Fonte: LAPOP, 2007.

Pergunta: O sr/sra. acredita que em nosso país faz falta um governo menos democrático, ou que os problemas podem se resolver com a participação de todos?

### Precisamos de...

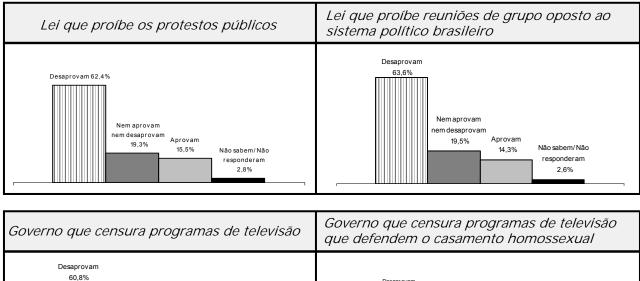
# Um líder forte ou voto popular?

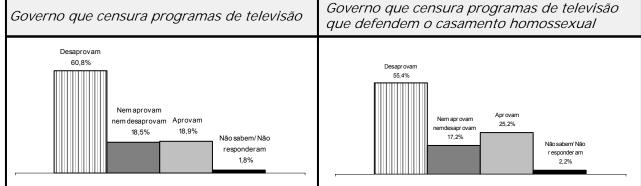


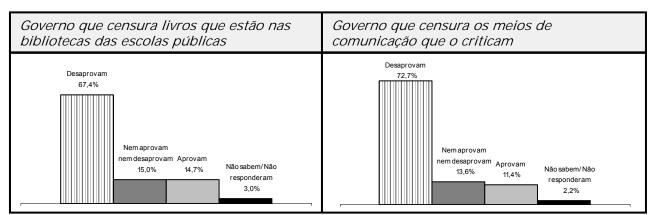
Pergunta: Existem pessoas que dizem que precisamos de um líder forte, que não seja eleito através do voto. Outros dizem que, ainda que as coisas não funcionem, a democracia eleitoral, ou seja, o voto popular, é sempre o melhor. O que o sr./sra pensa?

# Sobre censura e proibição

A maioria expressiva de entrevistados desaprova medidas do governo que censurem comportamentos políticos e sociais e proíbam protestos e grupos de oposição e críticos a ele. Apesar disso, é notável que quase 1/5 dos entrevistados afirmam-se indiferentes a várias dessas medidas; destaca-se ainda um percentual de mais de 25% que aprovam a censura a programas de TV que defendam o casamento homossexual.







Fonte: LAPOP, 2007.

Perguntas: Até que ponto aprova ou desaprova uma lei que proíba os protestos públicos? Até que ponto aprova ou desaprova uma lei que proíba reuniões de qualquer grupo que critique o sistema político brasileiro? Até que ponto aprova ou desaprova que o governo censure programas de televisão? Até que ponto aprova ou desaprova que o governo censure programas de televisão que defende o casamento de homem com homem e mulher com mulher? Até que ponto aprova ou desaprova que o governo censure livros que estão nas bibliotecas das escolas públicas? Até que ponto aprova ou desaprova que o governo censure aos meios de comunicação que o criticam?

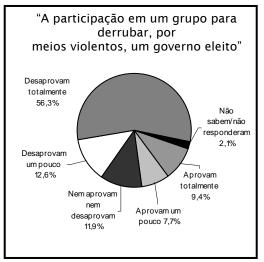
# Sobre formas de participação e ação política

A participação em manifestações e em grupos para resolver problemas da comunidade e o trabalho em campanhas eleitorais são aprovados pela maioria dos entrevistados, embora, nos três casos, sejam também significantes os percentuais de indiferença. Por outro lado, a invasão e/ou ocupação de propriedades privadas e edifícios em geral e a realização "da justiça com as próprias mãos" quando o Estado não a realiza são as formas de participação política mais enfaticamente rejeitadas.



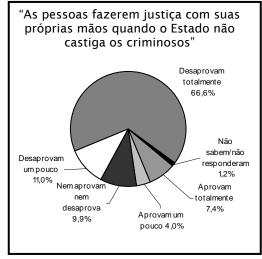
Fonte: LAPOP, 2007.

Pergunta: Quero que me diga o quanto o sr./sra aprovaria ou desaprovaria as seguintes ações: A participação de pessoas em manifestações



Fonte: LAPOP, 2007.

Pergunta: Quero que me diga o quanto o sr./sra aprovaria ou desaprovaria as seguintes ações: A participação de pessoas em um grupo para derrubar um governo eleito por meios violentos.



Fonte: LAPOP, 2007.

Pergunta: Quero que me diga o quanto o sr./sra aprovaria ou desaprovaria as seguintes ações: As pessoas fazerem justiça com suas próprias mãos quando o Estado não castiga os criminosos.



Fonte: LAPOP, 2007.

Pergunta: Quero que me diga o quanto o sr./sra aprovaria ou desaprovaria as seguintes ações: A ocupação de fábricas, escritórios ou outros edifícios.

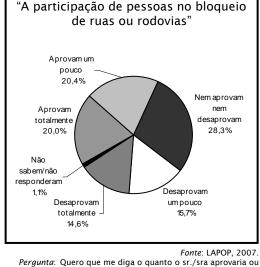
# Aprova ou desaprova?

Formas de participação e ação política

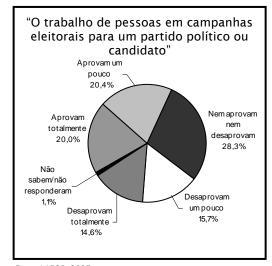


Fonte: LAPOP, 2007. Pergunta: Ouero que me diga o quanto o sr./sra aprovaria ou desaprovaria as seguintes ações: A invasão de propriedades

ou terrenos privados.



desaprovaria as seguintes ações: A participação de pessoas no bloqueio de ruas ou rodovias.



Fonte: LAPOP, 2007. Pergunta: Quero que me diga o quanto o sr./sra aprovaria ou desaprovaria as seguintes ações: O trabalho de pessoas em campanhas eleitorais para um partido político ou candidato.

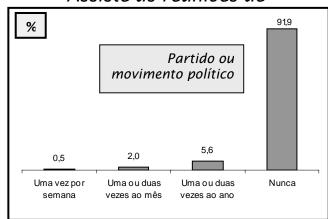


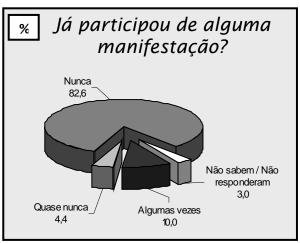
Fonte: LAPOP, 2007. Pergunta: Quero que me diga o quanto o sr./sra aprovaria ou desaprovaria as seguintes ações: A participação de pessoas em uma organização ou grupo para resolver os problemas das

# Associativismo e Participação

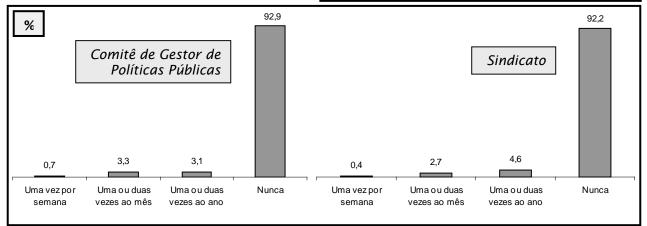
Os dados mostram que a participação política em organizações ou associações é muito baixa, assim como o envolvimento em manifestações e protestos públicos.

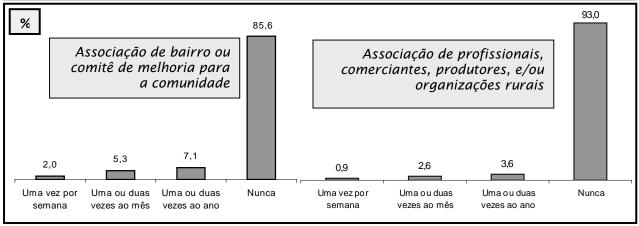
# Assiste às reuniões de





Fonte: LAPOP, 2007. Pergunta: No último ano, participou de alguma manifestação ou protesto público? Participou algumas vezes, quase nunca ou nunca?

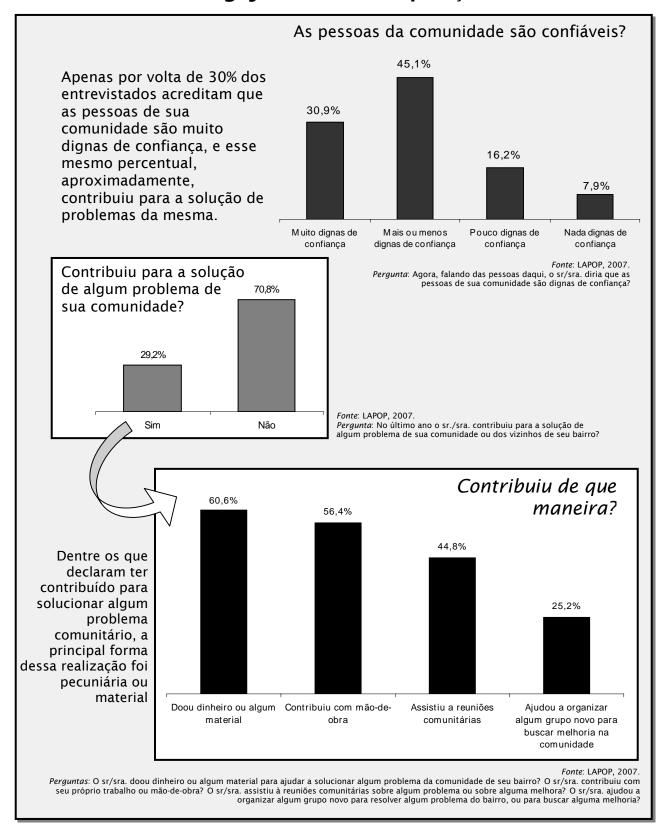




Fonte: LAPOP, 2007.

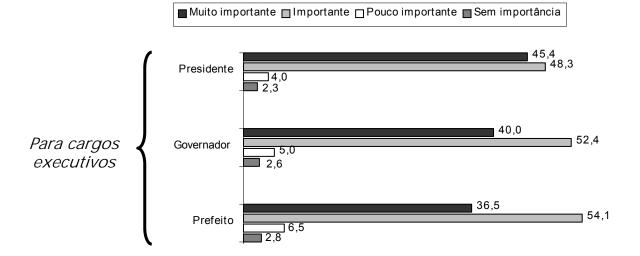
Perguntas: Por favor, diga se o sr./sra assiste às reuniões pelo menos uma vez por semana, uma ou duas vezes ao mês, uma ou duas vezes ao ano, ou nunca: De um partido ou movimento político? Um comitê, uma associação de bairro ou junta de melhoras para a comunidade? Um comitê de Gestor de Políticas Públicas? De um sindicato? De uma associação de profissionais, comerciantes, produtores, e/ou organizações rurais?

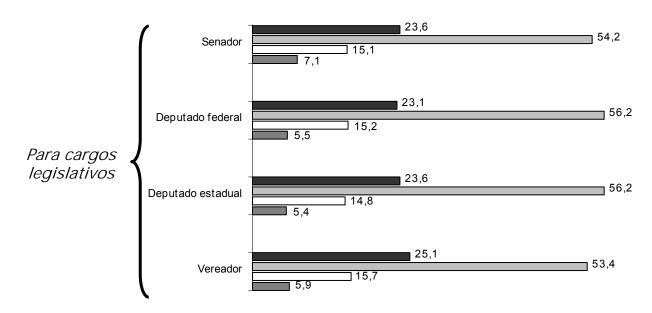
# Engajamento e Confiança



# A importância do voto

Em consonância com o apoio à democracia eleitoral mostrada na seção I deste Encarte, os entrevistados, majoritariamente, consideram importante votar para os diversos cargos. Entretanto, o grau de importância varia, sobretudo entre cargos executivos e legislativos.

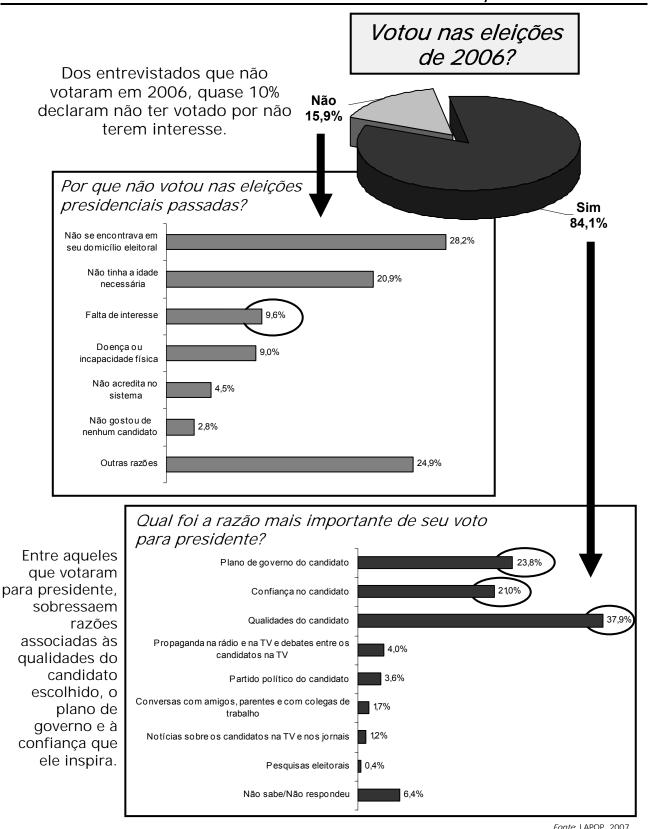




Fonte: LAPOP, 2007.

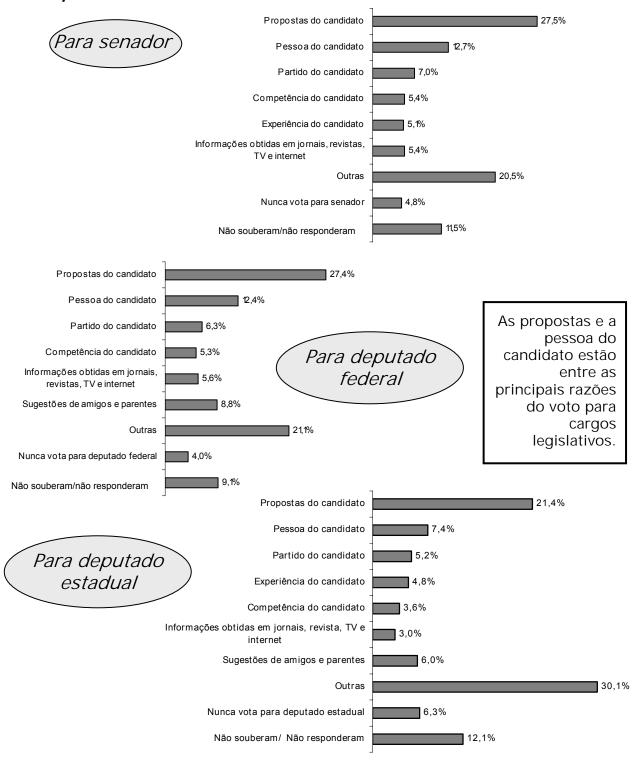
Perguntas: Algumas pessoas consideram que votar é muito importante. O(a) sr/sr(a) acha que votar para SENADOR é muito importante, importante, pouco importante, ou não tem nenhuma importância? Algumas pessoas consideram que votar é muito importante. O(a) sr/sr(a) acha que votar para DEPUTADO EEDERAL é muito importante, importante, pouco importante, ou não tem nenhuma importância? Algumas pessoas consideram que votar é muito importante, importante, pouco importante, ou não tem nenhuma importância? Algumas pessoas consideram que votar é muito importante. O(a) sr/sr(a) acha que votar para VEREADOR é muito importante, importante, pouco importante, ou não tem nenhuma importância? Algumas pessoas consideram que votar é muito importante. O(a) sr/sr(a) acha que votar para PREFEITO é muito importante, importante, pouco importante, ou não tem nenhuma importância? Algumas pessoas consideram que votar é muito importante, ou não tem nenhuma importância? Algumas pessoas consideram que votar é muito importante, ou não tem nenhuma importância? Algumas pessoas consideram que votar é muito importante, ou não tem nenhuma importância? Algumas pessoas consideram que votar é muito importante, ou não tem nenhuma importância? Algumas pessoas consideram que votar é muito importante, ou não tem nenhuma importância? Algumas pessoas consideram que votar é muito importante, ou não tem nenhuma importância? Algumas pessoas consideram que votar é muito importante, ou não tem nenhuma importância?

<u>%</u>



Perguntas: O sr./sra votou nas últimas eleições presidenciais? Por que não votou no primeiro turno nas eleições presidenciais passadas? Quando votou, qual foi a razão mais importante de seu voto

## Principais razões do voto

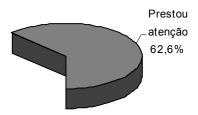


Fonte: LAPOP, 2007.

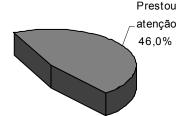
Perguntas: Nas eleições para o senado há sempre um número pequeno de candidatos. Como o sr./sra decide em quem votar para esse tipo de cargo? Nas eleições para deputado federal há sempre um número muito grande de candidatos. Como o sr./sra decide em quem votar para esse tipo de cargo? Nas eleições para deputado estadual há sempre um número muito grande de candidatos. Como o sr./sra decide em quem votar para esse tipo de cargo?

# Atenção à propaganda dos candidatos das eleições de 2006 no horário eleitoral gratuito

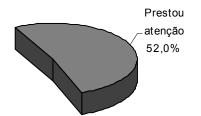




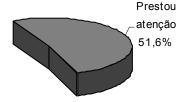
# Para governador



#### Para senador

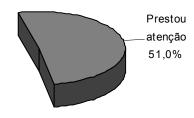


# Para deputado federal



Embora a propaganda eleitoral gratuita não seja determinante do voto, pelo menos em torno da metade dos entrevistados declaram tê-la assistido durante a campanha de 2006. Os eleitores prestam mais atenção na propaganda para eleição presidencial.

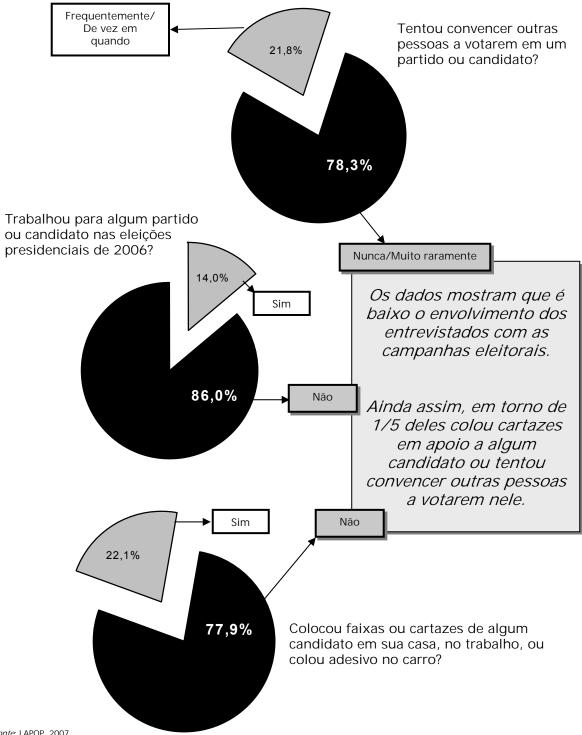
### Para deputado estadual



Fonte: LAPOP, 2007.

Perguntas: Em algum momento da campanha eleitoral, o(a) sr.(a) prestou atenção à propaganda de candidatos ao Senado no horário eleitoral gratuito seja na televisão ou no rádio? E de candidatos a deputado federal? E de candidatos a deputado estadual? E de candidatos a governador? E de candidatos a presidente?

# Envolvimento na campanha eleitoral

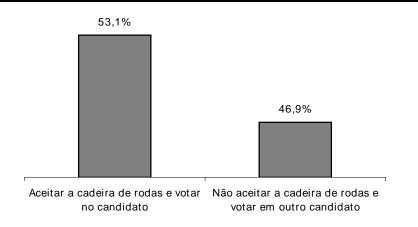


Fonte: LAPOP, 2007.

Pergunta: E o(a) Sr(a) colocou faixas ou cartazes de algum candidato em sua casa, no trabalho, ou colou adesivo no carro? Existem pessoas que trabalham para algum partido ou candidato durante as campanhas eleitorais. O sr./sra trabalhou para algum partido ou candidato nas eleições presidenciais de 2006? Durante as eleições, algumas pessoas tentam convencer a outras para que votem em algum partido ou candidato. Com que freqüência o sr./sra tentou convencer outras pessoas a votar em um partido ou candidato?

#### Clientelismo e a troca de votos

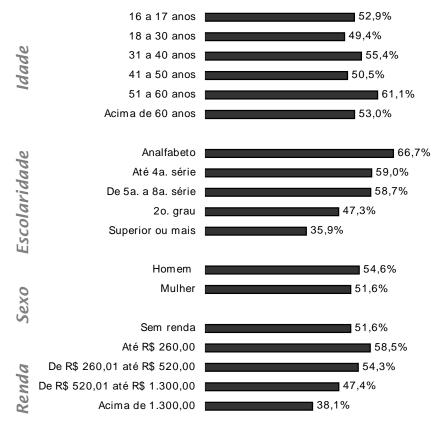
Os dados mostram que há uma disposição em considerar a relação de representação como uma relação de troca. A maioria aprova as diversas situações de troca de voto, e mostra expectativa ainda maior quanto à disposição dos outros em aceitar as ofertas pelo voto. Os cidadãos com maior escolaridade e renda são os que menos aprovam essas atitudes.





O que um deficiente físico DEVERIA fazer se um candidato oferecesse uma cadeira de rodas?

Aceitar a cadeira de rodas e votar no candidato

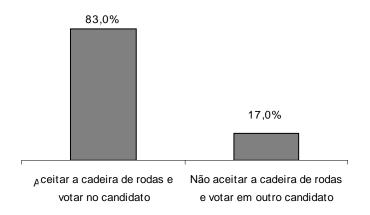


Fonte: LAPOP, 2007.

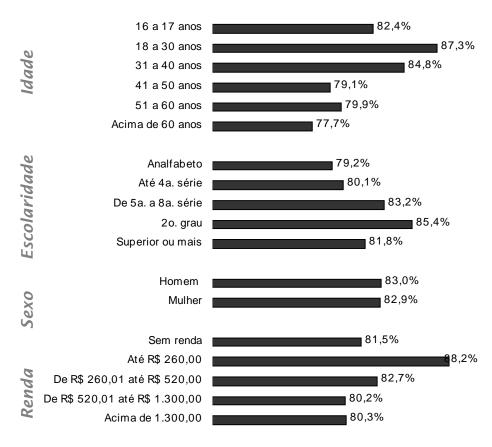
Pergunta: Um candidato oferece uma cadeira de rodas para um deficiente físico, o que ele DEVERIA fazer?



O que um deficiente físico VAI fazer se um candidato oferecer uma cadeira de rodas?

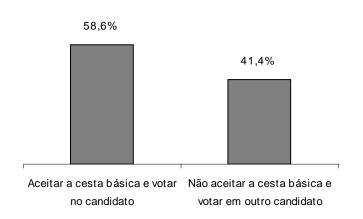


#### Aceitar a cadeira de rodas e votar no candidato



Fonte: LAPOP, 2007.

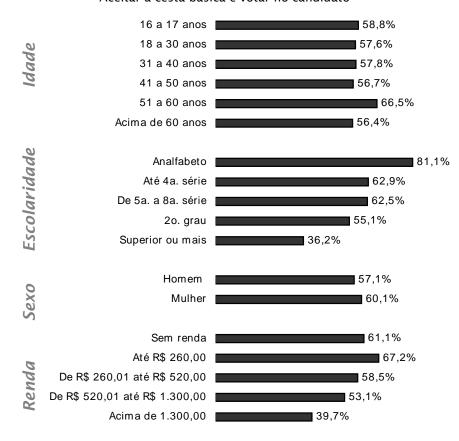
Pergunta: E o que o(a) Sr(a) acha que ele VAI fazer?





O que uma família pobre DEVERIA fazer se um candidato oferecesse uma cesta básica?

#### Aceitar a cesta básica e votar no candidato

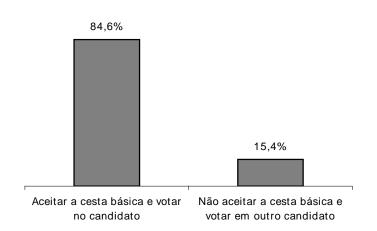


Fonte: LAPOP, 2007.

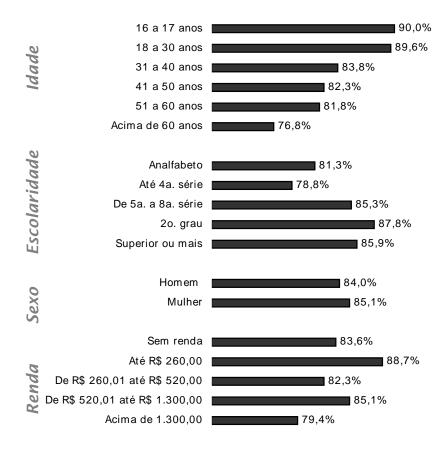
Pergunta: Um candidato oferece uma cesta básica de alimentos para uma família muito pobre que passa fome, o que as pessoas dessa família DEVERIAM fazer?



O que uma família pobre VAI fazer se um candidato oferecer uma cesta básica?

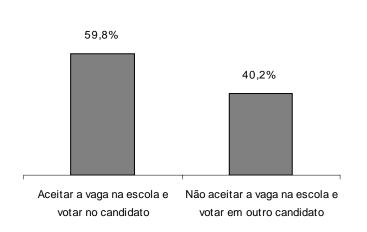


#### Aceitar a cesta básica e votar no candidato



Fonte: LAPOP, 2007.

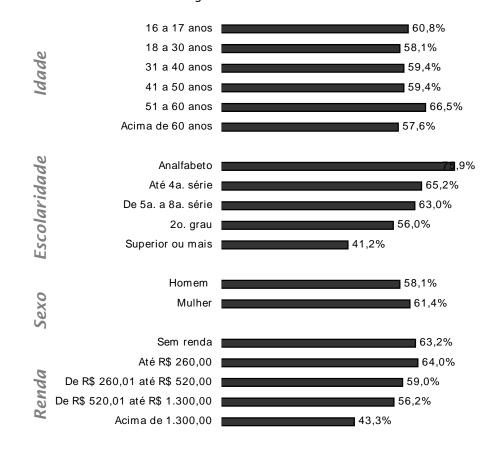
Pergunta: E o que o(a) Sr(a) acha que as pessoas dessa família VÃO fazer?





O que uma mãe DEVERIA fazer se não consegue vaga para matricular seu filho na escola e um candidato consegue?

#### Aceitar a vaga na escola e votar no candidato

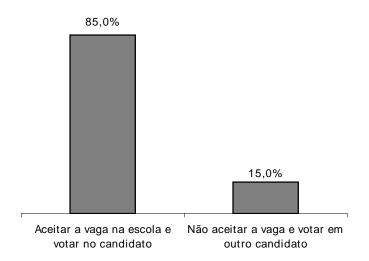


Fonte: LAPOP, 2007.

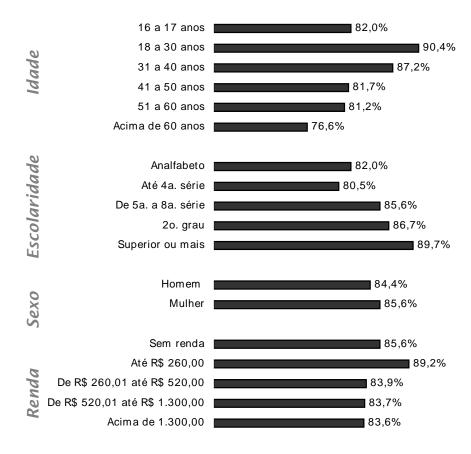
Pergunta: Uma mãe não consegue vaga para matricular seu filho na escola. Um candidato consegue uma vaga para o filho dela, o que ela DEVERIA fazer?



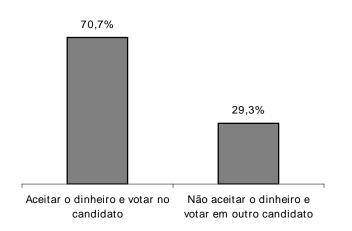
O que uma mãe VAI fazer se não consegue vaga para matricular seu filho na escola e um candidato consegue?



#### Aceitar a vaga na escola e votar no candidato



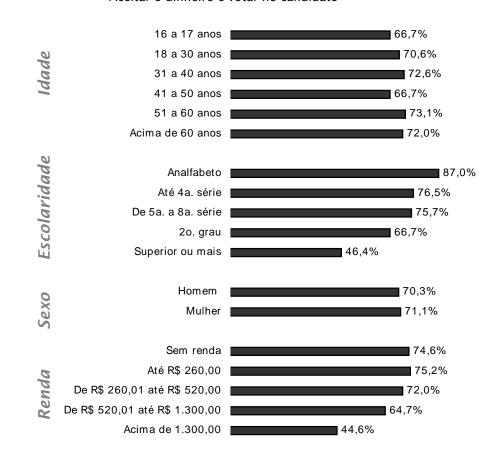
Fonte: LAPOP, 2007. Pergunta: E o que o(a) Sr(a) acha que essa mãe VAI fazer?





O que uma mãe que tem um filho doente DEVERIA fazer se um candidato oferecesse dinheiro para o tratamento médico?

#### Aceitar o dinheiro e votar no candidato

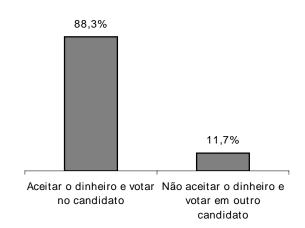


Fonte: LAPOP, 2007.

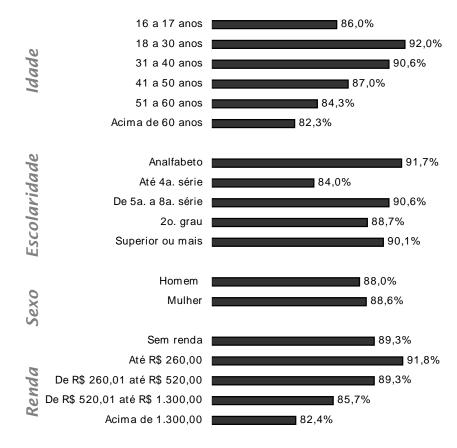
Pergunta: Um candidato oferece para uma mãe que tem um filho doente dinheiro para o tratamento médico, o que ela DEVERIA fazer?



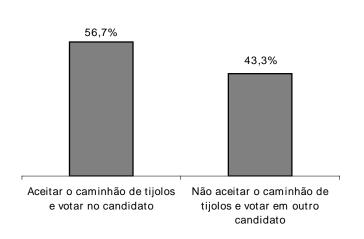
O que uma mãe que tem um filho doente VAI fazer se um candidato oferecer dinheiro para o tratamento médico?



#### Aceitar o dinheiro e votar no candidato



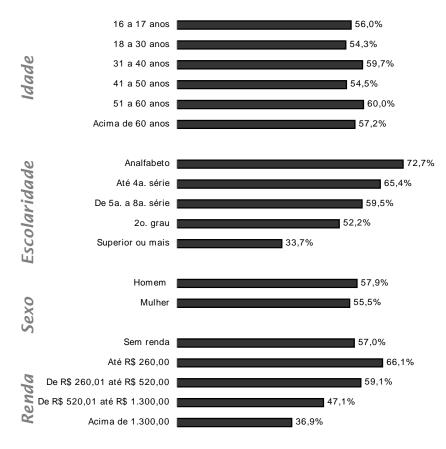
Fonte: LAPOP, 2007. Pergunta: E o que o(a) Sr(a) acha que essa mãe VAI fazer?





O que as pessoas de famílias que precisam acabar de construir suas casas DEVERIAM fazer se um candidato lhes oferecesse um caminhão de tijolos?

#### Aceitar o caminhão de tijolos e votar no candidato

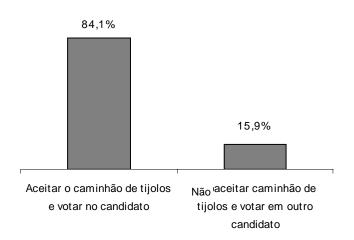


Fonte: LAPOP, 2007.

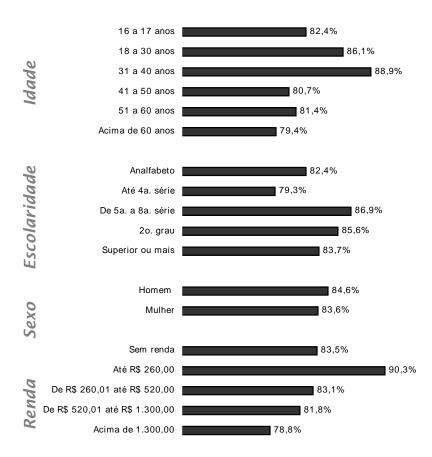
Pergunta: Um candidato oferece um caminhão de tijolos para várias famílias que precisam acabar de construir suas casas, o que as pessoas dessas famílias DEVERIAM fazer?



O que as pessoas de famílias que precisam acabar de construir suas casas VÃO fazer se um candidato lhes oferecer um caminhão de tijolos?



#### Aceitar o caminhão de tijolos e votar no candidato



Fonte: LAPOP, 2007.

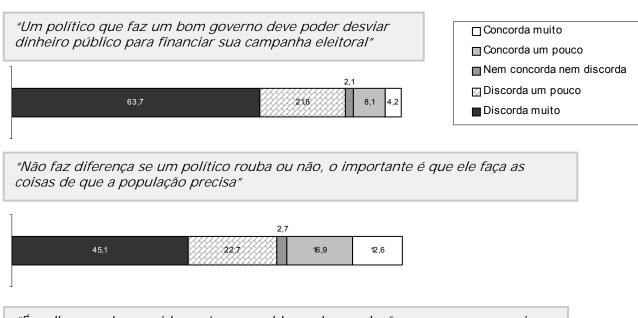
Pergunta: E o que o(a) Sr(a) acha que as pessoas dessas famílias VÃO fazer?

# Honestidade e desempenho governamental

%

#### "As maiores discordâncias"

Maioria expressiva de entrevistados reprova os comportamentos administrativo e eleitoral dos políticos, mas há gradações nessas avaliações negativas conforme o aspecto considerado. Nesse sentido, é notável que mais de 1/4 dos entrevistados tolerem que um político roube ou aceite suborno se fizer obras e o que a população necessita.



"É melhor resolver rapidamente um problema da população, mesmo que para isso seja preciso pagar por fora"



"É melhor um político que faça muitas obras mesmo que roube um pouco, do que um político que faça poucas obras e não roube nada"



Fonte: LAPOP 2007.

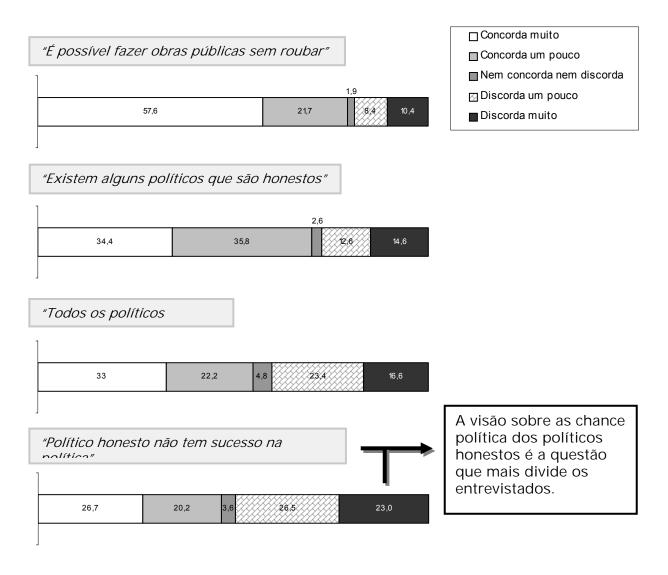
Perguntas: Para cada frase que eu falar gostaria que o(a) Sr(a) dissesse se concorda muito, concorda um pouco, discorda um pouco ou discorda muito: Não faz diferença se um político rouba ou não, o importante é que ele faça as coisas que a população precisa. É melhor um político que faça muitas obras, mesmo que roube um pouco, do que um político que faça poucas obras e não roube nada. Existem alguns políticos que são honestos.

# Honestidade e desempenho governamental

%

"As maiores concordâncias"

Os dados revelam também contradições nas opiniões dos entrevistados: embora mais da metade deles concorde que todos os políticos roubam, quase 70% concordam também que há políticos honestos.



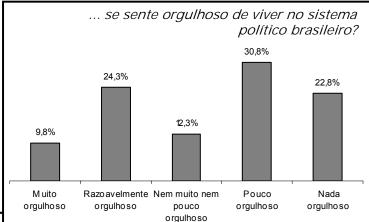
Fonte: LAPOP 2007.

Perguntas: Para cada frase que eu falar gostaria que o(a) Sr(a) dissesse se concorda muito, concorda um pouco, discorda um pouco ou discorda muito: Político honesto não tem sucesso na política. É possível fazer obras publicas sem roubar. Todos os políticos roubam. É melhor resolver rapidamente um problema da população, mesmo que para isso seja preciso pagar por fora: Um político que faz muito e que rouba um pouco merece o voto da população. Um político que faz um bom governo deve poder desviar dinheiro público para financiar sua campanha eleitoral.

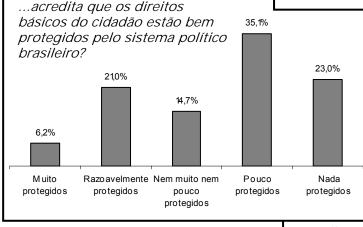
# Apoio ao sistema x Proteção do sistema político

#### Até que ponto você...

Segundo a pesquisa, apesar do apoio ao regime democrático, mais de 50% dos entrevistados não sentem orgulho de viver no sistema político brasileiro.



#### Até que ponto você...



Os entrevistados também estão divididos com relação ao sentimento de proteção aos seus direitos, o respeito pelas instituições políticas e o apoio ao sistema.

#### Até que ponto você...

políticas do Brasil?

Muito

...tem respeito pelas instituições

25,7%

Nem muito

nem pouco

Nada/

Nenhum

Pouco



30,5%

Fonte: LAPOP, 2007.

Muito apoio

Razoável

apo io

Nem muito

nem pouco

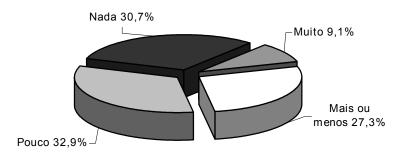
apoio

Pergunta: Este cartão contém uma escala de 7 pontos, cada um indica uma pontuação que vai de 1, que significa NADA, até 7, que significa MUITO. Por exemplo, se eu perguntasse até que ponto o sr./sra gosta de assistir televisão, caso não goste nada, escolheria uma pontuação de 1, e se, ao contrário, goste muito de assitir televisão, me diria o número 7. Se sua opinião está entre NADA e MUITO, escolha uma pontuação intermediária. Até que ponto o sr./sra. acredita que os direitos básicos do cidadão estão bem protegidos pelo sistema político brasileiro? Até que ponto o sr./sra. se sente orgulhoso de viver no sistema político brasileiro? Até que ponto acha o sr./sra. que se deve apoiar o sistema político brasileiro?

Nenhum apoio

Pouco apoio

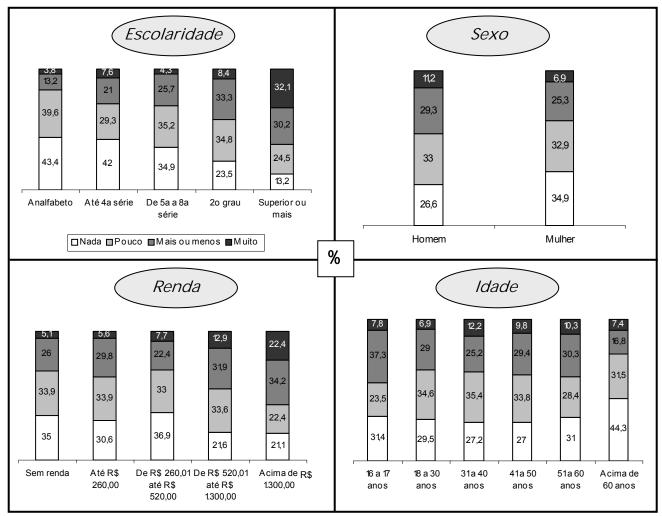
# Você se interessa por política?



Fonte: LAPOP 2007. Pergunta: O quanto o sr./sra. se interessa por política: muito, mais ou menos, pouco ou nada?

É grande o desinteresse pela política entre os entrevistados: mais de 90% têm mais ou menos, pouco ou nenhum interesse nela. Os dados mostram também uma associação esperada entre o interesse e as clivagens de renda e escolaridade: quanto mais escolaridade e renda, maior é o interesse.

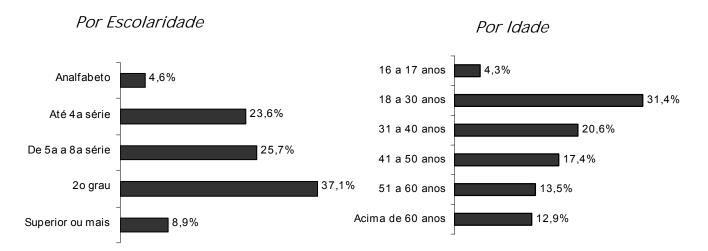
#### Interesse político por:



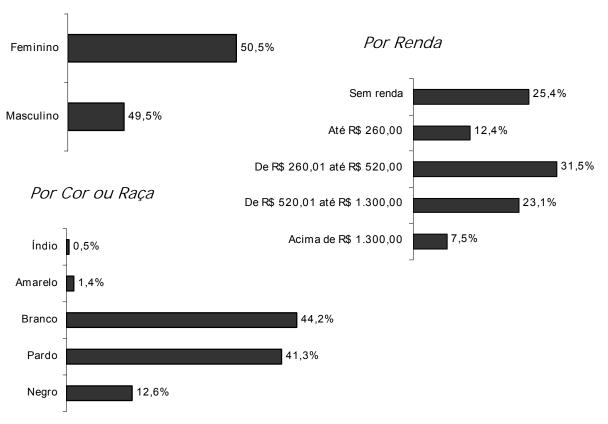
Fonte: LAPOP, 2007.

Perguntas: O quanto o sr./sra. se interessa por política: muito, mais ou menos, pouco ou nada? Qual é a sua faixa etária? Gênero do entrevistado. Qual é a sua renda mensal? Até que série o(a) sr(a) estudou?

# Distribuição dos entrevistados da pesquisa



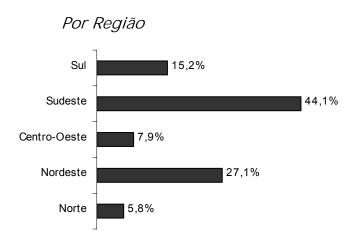
#### Por Sexo



Fonte: LAPOP, 2007. Perguntas: Qual é a sua faixa etária? Gênero do entrevistado. Qual é a sua renda mensal? O IBGE - instituto que faz os censos no Brasil - usa os termos preto, pardo, branco, amarelo e indio para classificar a cor ou raça das pessoas. Qual desses termos descreve melhor a sua cor ou raça. Até que série o(a) sr(a) estudou?

#### Por Religião





Fonte: LAPOP, 2007.

Pergunta: Eu vou ler uma lista de religiões para que o(a) Sr(a) indique qual delas é a sua.

Região do entrevistado.

# Ficha Técnica

| Coordenação  | Data                                     | Tamanho da amostra<br>(nº de entrevistas) | Universo                                    | Tipo de amostra  |  |  |
|--|--|---|---|--|--|--|
| LAPOP 2007 - Brasil  |  |   |   |  |  |  |
| Denise Paiva (UFG) e Simone<br>Bohn (York University), com a<br>participação de Yan de Souza<br>Carreirao (UFSC) e<br>Rachel Meneguello<br>(CESOP/UNICAMP).<br>Esta pesquisa teve apoio do<br>CNPq e do Projeto LAPOP da<br>Vanderbilt University. | 12 de julho a 26<br>de agosto de<br>2007 | 1500                                      | População<br>brasileira acima de<br>16 anos | A pesquisa baseou-se em uma amostra representativa nacional de 1500 entrevistas. O método utilizado foi quantitativo domiciliar e probabilístico e a amostra foi estratificada por sexo e idade (com sorteio aleatório dos entrevistados). Foram realizados sorteios sucessivos de cidades, clusters, quarteirões, domicílios e indivíduos e a distribuição da amostra foi feita de acordo com a densidade populacional das cidades sorteadas.  Margem de erro: aproximadamente 2,5% |  |  |

#### Pareceristas Colaboradores da Revista OPINIÃO PÚBLICA entre 2004 e 2009

Alessandra Aldé (UERJ)

Álvaro Bianchi (Unicamp)

Ana Amélia Camarano (IPEA)

Ana Maria Nicolaci da Costa (PUC-RJ)

André Freire (ISCTE-Lisbon University Institute)

André Marenco dos Santos (UFRGS)

André Vitor Singer (USP)

Aníbal S. Pérez-Liñan (University of Pittsburgh – EUA)

Antonio Albino Canelas Rubim (UFBA)

Antonio Carlos Hohlfeldt (PUC-RS)

Antonio Jorge Fonseca de Almeida (UFBA)

Araceli Mateos Diaz (Universidad de Salamanca - Espanha)

Bruno Speck (Unicamp)

Carlos Ranulfo Félix de Melo (UFMG)

Celi Regina Jardim Pinto (UFRGS)

Celso Ricardo Roma

Cícero Araújo (USP)

Claudia Feres Faria (UFMG)

Claudio Beato Filho (UFMG)

Constanza Moreira Viñas (Universidad de La Republica – Uruguai)

Denise Lopes Salles (IUPERJ)

Elizabeth Balbachevsky (USP)

Fernando Azevedo (UFSCar)

Fernando Lattman-Weltmann (FGV)

Fernando Lourenço (Unicamp)

Fernando Limongi (USP)

Gabriel Vitullo (UFRN)

Gabriela Piquet Carneiro (USP)

Heloisa Buarque de Almeida (USP)

Heloisa Dias Bezerra (UFG)

Heloiza Matos (USP)

Henrique Carlos de Oliveira Castro (UnB)

Ingrid Sarti (UFRJ)

Jairo Nicolau (Iuperj)

João Feres Filho (luperj)

Jorge Zaverucha (UFPE)

José Eisenberg (IUPERJ)

Juan Pablo Luna (Universidad Católica de Chile)

Julian Borba (UFSC)

Leandro Piquet Carneiro (USP)

Lúcia Avelar (UnB)

Luciana Fernandes Veiga (UFPR)

Luciana Tatagiba (Unicamp)

Lúcio Rennó (UnB)

Luis Antonio Francisco de Souza (USP)

Luis Felipe Miguel (UnB)

Luiz Carlos de Freitas (Unicamp)

Magna Inácio (UFMG)

Marcelo Baquero (UFRGS)

Márcia Ribeiro Dias (PUC-RS)

Marcos César Alvarez

Maria Beatriz Bilac (Unimep)

Maria do Socorro Sousa Braga (Universidade Federal de São Carlos)

Maria Helena Weber (UFRGS)

Maria Izabel Saraiva Noll (UFRGS)

Maria Teresa Gonzaga Alves (Universidade de Ouro Preto)

Maria Teresa Miceli Kerbauy (UNESP)

Marília Sposito (USP)

Mario Fuks (UFMG)

Marlise Matos (UFMG)

Matthew Taylor (USP)

Mauro Porto (Tulane University – EUA)

Miguel Chaia (PUC-SP)

Miguel Serna (Universidad de La Republica - Uruguai)

Mônica Mata Machado de Castro (UFMG)

Nelson Valle Silva (IUPERJ)

Octavio Amorim Neto (FGV)

Patrícia Otero Felipe (Universidad de Salamanca · Espanha)

Paula Jung Rocha (PUC-RS)

Paulo de Mesquita Neto (NEV/USP)

Paulo Krischke (UFSC)

Paulo Sérgio Peres (UNIFESP)

Renato Monseff Perissinotto (UFPR)

Renato Sérgio de Lima

Rita de Cássia Biason (UNESP)

Rousiley Celi Moreira Maia (UFMG)

Rubens Figueiredo (CEPAC)

Rute Baquero (Unisinos)

Scott Mainwaring (Univ. of Notre Dame-EUA)

Sergei Suarez Dillon Soares (IPEA)

Sérgio Soares Braga (UFPR)

Simone Bohn (York University- Canadá)

Sylvia Moretzsohn (UFF)

Timothy Power (University of Oxford-UK)

Valeriano Mendes Ferreira Costa (Unicamp)

Venício Lima (UnB)

Vera Chaia (PUC-SP)

Vladimyr Lombardo Jorge (PUC-RJ)

Yan de Souza Carreirão (UFSC)

# OPINIÃO PÚBLICA

November 2009

Vol. 15, nº 2

ISSN 0104-6276

#### **CONTENTS**

|  | Pág. |
|--|------|
| Black group Identity and vote choice in Brazil Gladys Mitchell   | 273  |
| Social capital, gender and political representation in Brazil<br>Teresa Sacchet  | 306  |
| Perceptions of "Bolsa Família" Program in Brazilian society<br>Henrique Carlos de Oliveira de Castro<br>Maria Inez Machado Telles Walter<br>Cora Maria Bender de Santana<br>Michelle Conceição Stephanou | 333  |
| <b>Liberal and iliberal democracy in Latin America</b><br>Peter H. Smith<br>Melissa R. Ziegler   | 356  |
| Tolerance on corruption in Brazil: a contradiction among moral norms and social practice Fernando Filgueiras   | 386  |
| The judicialization of political competition: the Superior Electoral Court and electoral coalitions Vitor Marchetti Rafael Cortez  | 422  |
| <b>Voting and social class: notes of some recent studies</b><br>Sérgio Eduardo Ferraz  | 451  |
| Media and politics: the agenda for the reduction of criminal majority in the House of Representatives  Marcelo da Silveira Campos  | 478  |
| TENDÊNCIAS Data Report<br>Editors of "Opinião Pública"   | 511  |



OPINIÃO PÚBLICA Campinas Vol. 15, nº 2 - p. 273-542 2009 November ISSN 0104-6276





