OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276

REVISTA DO CESOP

ABCP

Vol. IX, nº 1

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
UNICAMP

Reitor
Carlos Henrique de Brito Cruz
Coordenador Geral
José Tadeu Jorge
Coordenador dos Centros e Núcleos de Pesquisa
Eduardo Guimarães

CENTRO DE ESTUDOS DE OPINIÃO PÚBLICA

Conselho Orientador

Marcus Faria Figueiredo
(IUPERJ)
Antônio Flávio Pierucci
(FFLCH – USP)
Bolívar Lamounier
(IDESP)
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
(Ipsos_Opinion)
Rachel Meneguello
(IFCH – UNICAMP)
Regina Moran
(IMECC – UNICAMP)
José Roberto Rus Perez
(FE-Unicamp)
Maria Inês Fini
(FE-Unicamp)
Gustavo Venturi
(Criterium Consultoria em Pesquisas)

OPINIÃO PÚBLICA
está no SciELO

www.SciELO.org/op

Equipe Técnica

Coordenação
Rachel Meneguello

Equipe de Projetos Permanentes
Fabíola Brigante del Porto
Simone da Silva Aranha
Vítor Luís Cooke Vieira
Rosilene Sydney Gelape
Clécio da Silva Ferreira

Estagiários
Janaina de Rezende Barreto
Vivian Vencel dos Santos

Secretaria Geral
Regiane Aparecida de Melo Ferreira

OPINIÃO PÚBLICA
VOL. IX, Nº1

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 e 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
Editoração Gráfica:
Luciana Ferreira Navarro Pereira

Opinião Pública é uma publicação do CESOP 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

Abril de 2003

Publicação Indexada no Sociological Abstracts, IBSS (International Bibliography of the Social Sciences) e Data Índice - IUPERJ

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) 3788-7093 / 3788-1712
Tel/Fax: (55-19) 3289-4309
e-mail: **cesop@unicamp.br**
Home-Page:
http://www.unicamp.br/cesop/

Este é o segundo volume de ***OPINIÃO PÚBLICA*** *em parceria com a* ***ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP*** *e, através dela, com* ***América Latina Hoy,*** *revista dedicada à pesquisa sobre a América Latina editada na Universidade de Salamanca.*

Em nossa primeira experiência – ***OPINIÃO PÚBLICA****, vol. VIII, nº2, outubro de 2002- procuramos ocupar um espaço mais orientado para a divulgação de pesquisas empíricas, além de trazer ao conhecimento de cientistas políticos e sociais brasileiros uma pequena parcela da crescente e significativa produção de latino-americanos e de cientistas de outros países sobre a América Latina. Neste volume mantivemos essas diretrizes.*

A meta principal é colaborar para o conhecimento sobre o Brasil, inclusive de forma comparada, objetivando contribuir para o aprimoramento dos nossos pesquisadores.

A ***ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP*** *– compartilha essas diretrizes de* ***OPINIÃO PÚBLICA****, agregando que vê como sua missão estimular centros, instituições, revistas, grupos de pesquisadores e pesquisadores individuais, independentemente de sua orientação teórica ou política. É nossa intenção buscar outras parcerias produtivas na área das publicações e em outras áreas, sem abdicar do projeto de, eventualmente, criar a* ***Revista Brasileira de Ciência Política,*** *iniciativa já aprovada pela diretoria. Acredita que a academia brasileira necessita apoiar as revistas abertas, não institucionais nem provincianas, existentes no país que seguem as normas aceitas de seleção dos trabalhos que serão publicados.*

A ***ABCP*** *promoveu um excelente encontro em 2002 em parceria com a Universidade Federal Fluminense, em particular com o seu Departamento de Ciência Política e promoverá de 3 a 5 de junho de 2003 um seminário, em Brasília, sobre a reforma política, em parceria com a Câmara dos Deputados e está em conversações para ampliar essa parceria, bem como está em conversações com outras instituições públicas como o Senado Federal, o Governo do Estado de Minas Gerais, a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, Interlegis e outras instituições em busca de novos parceiros.*

Este segundo número de ***OPINIÃO PÚBLICA*** *é, apenas, mais um exemplo de como essas parcerias podem ser fecundas.*

Gláucio Ary Dillon Soares – Presidente da ***ABCP***
Rachel Meneguello – Editora de ***OPINIÃO PÚBLICA***

OPINIÃO PÚBLICA

Abril de 2003 Vol. IX, nº1

SUMÁRIO

Pág.

Legitimidade política em novas democracias *01*
Richard Gunther e José Ramón Montero

Estratégias para sobreviver politicamente: Escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil *44*
Eduardo Leoni, Carlos Pereira e Lúcio Rennó

As cotas fazem diferença? Ações positivas no parlamento belga *68*
Mercedes Mateo Diaz

Federalismo realocativo: Sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental *98*
Edward L. Gibson, Ernesto F. Calvo e Tulia G. Falleti

Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil *124*
Maria Hermínia Tavares de Almeida e Leandro Piquet Carneiro

A compra de votos – Uma aproximação empírica *148*
Bruno Wilhelm Speck

Consumo Cultural e os espaços sociais: Os vestibulandos das universidades públicas na cidade do Rio de Janeiro, 1990 *170*
Marcelo Costa Ferreira

A economia cubana no início do século XXI: Avaliação do desempenho e debate sobre o futuro *190*
Carmelo Mesa-Lago

TENDÊNCIAS *225*
Encarte de Dados de Opinião Pública - Ano 9, nº 1

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol.IX, nº 1 - p.1-276
Abril 2003
ISSN 0104-6276

cesop

OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas – vol. IX, nº 1, Abril 2003 – Campinas: CESOP, 2003.
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

Legitimidade política em novas democracias

Richard Gunther
Ohio State University, Columbus

José Ramón Monteiro
Universidad Autonoma de Madrid e
Instituto Juan March, Madrid

Resumo
Não há um consenso claro sobre se as atitudes de apoio à democracia, de um lado, e a cidadania democrática, de outro, constituem um único domínio atitudinal, ou se são empiricamente distintas uma da outra. Em estudos empíricos de atitudes e comportamentos na Bulgária, Chile, Grécia, Hong Kong, Hungria, Itália, Espanha e Uruguai, encontramos provas claras de que essas atitudes são conceitual e empiricamente distintas, formando três dimensões atitudinais diferentes: apoio difuso à democracia, satisfação com o desempenho da democracia e indiferença política (que podem ser divididas ainda nos clássicos clusters "interno" e "externo" de eficácia). Esses três grupos têm correlatos comportamentais bem diferentes: a insatisfação leva a votos contra o partido que está no poder; uma falta de apoio difuso ao sistema está associada ao voto nos partidos antidemocráticos; e a indiferença leva a um baixo envolvimento dos cidadãos na política democrática. Não encontramos provas consistentes de que o apoio difuso à democracia (um componente chave da legitimidade do regime) dependa da satisfação com o desempenho da democracia.

Palavras-chave: democracia, apoio democrático, satisfação, envolvimento político,comportamento eleitoral

Abstract
There is no clear consensus whether attitudes supportive of democarcy and democratic citizenship constitute a single attitudinal domain, or are empirically distinct from each other.In empirical studies os attitudes and behavior in Bulgaria, Chile, Greece, Hong Kong, Hungary, Italy, Spain and Uruguay, we find clear evidence that such attitudes ares both conceptually and empirically distinct, forming three different attitudinal performance of democracy, and political disaffection.These threee clusters have distinctly different behavioral correlates: disatisfaction leads to votes against the incumbent party; a lack of diffuse system support is associated with votes for anti-democratic parties; and disaffection leads to low citizen involvement in democratic politics. We find no consistent evidence that diffuse support for democracy is dependent on satisfaction with the performance of democracy.

Key words: democracy, support for democracy, satisfaction, political involvement, electoral behavior.

No decorrer do século XX, surgiu um grande número de regimes democráticos, mas muitos deles foram incapazes de sobreviver por muito tempo, enquanto outros funcionaram mal. Na esteira de Easton (1965), argumentou-se com freqüência que o funcionamento efetivo dos sistemas democráticos, e mesmo sua sobrevivência sob certas circunstâncias, pode depender do desenvolvimento de amplo apoio de massa ao novo regime e que até mesmo em democracias bem estabelecidas, uma reserva de apoio popular pode facilitar a governança e estimular a concordância popular com as decisões governamentais, independente das preferências políticas de cada cidadão (ver Gamson, 1968). Em suma, de Max Weber até agora, os estudiosos sustentaram que a legitimidade atribuída às instituições políticas pelos cidadãos é uma dimensão importante da vida política, em particular nas democracias, nas quais a concordância do público de massa com as políticas governamentais não depende principalmente da coerção.

Do mesmo modo, a consolidação dos novos regimes tem ocupado um lugar importante na agenda de pesquisas de muitos estudiosos que analisam a mais recente ou, a "terceira onda" de processos de democratização em todo o mundo. Um aspecto essencial da consolidação democrática é a construção de apoio atitudinal estável ao novo regime entre seus cidadãos. Esse ponto é sublinhado com mais vigor por Linz e Stepan, que estabeleceram três dimensões principais de uma consolidação de regime, uma das quais é que "do ponto de vista das atitudes, um regime democrático está consolidado quando uma forte maioria da opinião pública acredita que os procedimentos e as instituições democráticas constituem o modo mais apropriado de governar a vida coletiva numa sociedade como a deles e quando o apoio a alternativas anti-sistema é bastante pequeno ou mais ou menos isolado das forças pró-democráticas" (Linz e Stepan, 1996, p.6).

Mas como o apoio popular à democracia poderia ser conceituado e tornado operacional em estudos empíricos? Boa parte da literatura supõe que a legitimidade democrática, os sentimentos de eficácia e a satisfação dos cidadãos com o desempenho das instituições democráticas constituem um único domínio atitudinal. Se essa equiparação do sistema de satisfação com a legitimidade fosse válida, ela teria implicações sinistras para a sobrevivência de muitas democracias novas, em particular para aquelas que foram forçadas a enfrentar crises econômicas ao mesmo tempo em que lutavam para consolidar seus novos regimes políticos (tais como muitos estados independentes que pertenceram ao antigo bloco soviético). Como disse Adam Przeworski, pouco depois do colapso do comunismo soviético: "Como todo mundo concorda, a eventual sobrevivência das novas democracias dependerá, em larga medida, do desempenho econômico. E uma vez que muitas delas emergiram em meio a uma crise econômica sem precedentes, os fatores econômicos trabalham contra a sobrevivência delas" (Przeworski, 1991, p.95). Alguns estudiosos chegaram a sugerir que a legitimidade das democracias

ocidentais bem estabelecidas depende cada vez mais do desempenho econômico (ver Fuchs e Klingemann, 1995, p.440).

Na qualidade de estudiosos da política espanhola, sempre vemos com ceticismo essas asserções: a democracia espanhola, afinal, consolidou-se ao mesmo tempo em que a economia passava por sua crise econômica mais grave. Apesar do descontentamento disseminado resultante do deslocamento associado à reestruturação econômica e das taxas de desemprego que superavam os 20%, o apoio à democracia na Espanha chegou a níveis comparáveis aos de outras democracias européias na metade da década de 1980 e permaneceu sólido desde então, apesar das dificuldades econômicas subseqüentes, dos escândalos políticos e da continuação do terrorismo basco. Com base nessas suspeitas, empreendemos uma análise sistemática da natureza das atitudes públicas de massa em relação à política democrática na Espanha ao longo de um período de duas décadas. Descobrimos que essas atitudes não podiam ser consideradas constituintes de uma única dimensão. Ao contrário, foi possível definir conceitualmente e medir empiricamente três dimensões bem diferentes: o que chamamos de *legitimidade democrática*, ou apoio difuso ao sistema (para usar a terminologia de Easton); a *satisfação* com o desempenho, ou seu antônimo, "insatisfação"; e um terceiro conjunto de orientações atitudinais que podem ser vistas como parte de uma ampla síndrome de *indiferença* política.

O principal objetivo deste artigo é realizar estudos paralelos de outros sistemas democráticos novos e de um sistema semi-democrático, que está no meio de uma transição incerta de regime, para determinar se uma estrutura similar de dimensionalidade atitudinal pode ser encontrada também nesses sistemas políticos. Como veremos adiante, uma reprodução dessa análise em Espanha, Grécia, Bulgária, Hungria, Chile, Uruguai e Hong Kong produz resultados muito parecidos. Apesar da diversidade geográfica desses casos e de trajetórias de transição de regime muito diferentes, somente em um desses casos a diferenciação dessas três dimensões atitudinais parece fraca e, nesse caso, o resultado um pouco desviante é, pelo menos em parte, conseqüência do impacto do partidarismo nos sentimentos de satisfação.

Este trabalho examinará também as conseqüências comportamentais e as implicações teóricas dessas dimensões atitudinais. A mais importante dessas ramificações talvez envolva a freqüente afirmação de que a consolidação democrática depende das condições da economia. Essa alegação comum baseia-se no pressuposto de que a legitimidade democrática, ou o apoio difuso ao sistema, é conseqüência da satisfação com o desempenho das instituições democráticas e, sucessivamente, com as condições da economia. Testamos essa proposição examinando medidas de associação entre itens que investigam a legitimidade democrática, de um lado, e a satisfação com o desempenho da democracia e com a

economia, de outro. Examinaremos também um correlato comportamental de insatisfação mais modesto e menos ameaçador ao regime, baseado na simples noção de que os insatisfeitos com o desempenho de um governo democrático expressarão seu descontentamento de uma maneira plenamente consistente com a teoria clássica da democracia – votando contra os que estão no poder. Nossa investigação de um segundo conjunto de correlatos comportamentais dessas atitudes faz nosso foco retornar para o conceito de legitimidade democrática e apoio difuso ao sistema, *per se*. Esse resultado potencial de uma falta de apoio difuso à democracia, e apoio ativo aos partidos anti-sistema, pode ter implicações destrutivas para o futuro da democracia em um determinado país. Se for possível identificar uma associação substancial entre atitudes não-democráticas e apoio aos partidos anti-sistema, então teremos descoberto provas empíricas de que o apoio difuso à democracia é um conceito significativo, com reais implicações para a governabilidade e para a sobrevivência dos regimes democráticos. Isso também corroboraria a asserção de várias obras recentes (Gunther, Diamandouros e Puhle, 1995; Linz e Stepan, 1996) de que a aceitação, pela massa, das normas e instituições democráticas e a ausência de apoio aos partidos anti-sistema constituem dimensões importantes do conceito de consolidação democrática.

1. Três dimensões de atitudes em relação à democracia

Grande parte da literatura sobre atitudes políticas em relação à democracia trata essas orientações como se fizessem parte de um grupo amplo de percepções, avaliações e crenças. Em nossa opinião, essa abordagem passa por cima da distinção crucial entre "legitimidade democrática", de um lado, e satisfação com o desempenho da democracia, do outro. Em alguns casos, esse excesso de simplificação é conseqüência de uma falta de clareza conceitual ou de uma afirmação de que medidas de satisfação com o desempenho da democracia são indicadores adequados e suficientes de apoio ao sistema "em um nível relativamente baixo de generalização" (Fuchs, Guidorossi e Svensson, 1995, p.330). Outros estudiosos definiram simplesmente o apoio político como satisfação com a democracia ou sustentaram que essas duas coisas são equivalentes a, ou intercambiáveis com, medidas de legitimidade (Fuchs e Klingemann, 1995, p.425; Tóka, 1995, p.359). Alguns chegaram a questionar a capacidade dos cidadãos de distinguir entre essas duas dimensões (Muller e Jukam, 1977; Loewenberg, 1971), sustentando que as respostas a questões relacionadas com a legitimidade democrática podem ser muito influenciadas pelas avaliações dos respondentes sobre os que ocupam posições proeminentes no governo ou pela avaliação que fazem do desempenho das instituições governamentais.

A manifestação mais explícita dessa posição talvez seja a de Mishler e Rose

(1999), que afirmam:

> *"Nossa concepção é a de que o apoio político é todo de um único tipo. Embora a intensidade do apoio possa variar de acordo com os indivíduos – alguns mostrando níveis de compromisso mais profundo, outros, mais superficial –, consideramos que a natureza do apoio é fundamentalmente a mesma. Apoio é apoio; os indivíduos aprovam seu sistema político com um ou outro nível de intensidade, ou não apóiam." (Mishler e Rose, 1999, p.3-4).*

Eles se referem explicitamente à distinção de Easton entre apoio específico e difuso, definidos da seguinte forma: "O apoio específico [...] é a aceitação ou aprovação temporária e relativamente efêmera que os indivíduos concedem a um objeto político em conseqüência da satisfação que ele dá a suas demandas específicas. [...] O apoio difuso, ao contrário, é concebido como uma lealdade política mais profunda, mais duradoura e mais generalizada que resulta de uma socialização política precoce. Como tal, é concebido como imune aos induzimentos, recompensas ou avaliações de desempenho de curto prazo" (Mishler e Rose 1999, p.3). Esses autores citam Craig e outros ao afirmar que essa distinção é tautológica e derivada exclusivamente dos seus "antecedentes e conseqüências hipotéticos, de tal modo que as exceções podem ser interpretadas somente como o produto de metodologia inferior" (Craig, 1993, p.9). Embora concordemos com a asserção de que boa parte da literatura anterior (por ex., Easton e Dennis, 1965; Jennings e Niemi, 1969; Hahn, 1991) enfatiza demais a socialização na infância como origem das atitudes de apoio difuso ao sistema, acreditamos que Mishler e Rose, assim como outros, vão longe demais ao sustentar que o apoio difuso é simplesmente produto da acumulação de atitudes de apoio específico ao longo do tempo. E ao mesmo tempo em que concordamos que o aprendizado com eventos políticos e sociais importantes mais tarde na vida causa um impacto profundo no desenvolvimento de atitudes fundamentais em relação à democracia, discordamos que o surgimento dessas orientações seja produto de um simples modelo de "aprendizado perpétuo" cumulativo baseado principalmente na satisfação com o desempenho das instituições democráticas e, sucessivamente, da economia. Desse modo, contestamos a concepção de que "a distinção entre apoio específico e difuso é espúria" (Mishler e Rose, 1999, p.4).

Ao contrário, sustentamos que a legitimidade democrática e a satisfação não são apenas conceitualmente distintas, mas também empiricamente diferentes. As avaliações da eficácia do sistema e da *satisfação* com o desempenho das instituições democráticas existentes são bem diferentes do apoio à democracia em abstrato e podem ser consideradas parte de uma síndrome mais ampla de descontentamento político, definido como a expressão de uma certa frustração

derivada da comparação entre o que se tem e o que se deveria ter (Gamson, 1968; López Pintor, 1995) e, mais especificamente, com a capacidade do governo de enfrentar com eficácia os problemas considerados importantes pelos cidadãos (Dahl, 1971, p.144; Morlino e Montero, 1995, p.234). Concordamos com DiPalma (1970, p.30) e outros quando afirmam que a insatisfação política (que é usada com mais freqüência que seu antônimo) deveria ser concebida como uma expressão de desagrado resultante da crença de que o desempenho do governo ou do sistema político não está cumprindo os desejos dos cidadãos (DiPalma, 1970, p.30; ver também Farah, Barnes e Heunks, 1979).

O conceito de *legitimidade* democrática ou apoio difuso ao sistema, em contraste, diz respeito às crenças dos cidadãos de que a política democrática e as instituições da democracia representativa constituem a mais apropriada (na verdade, a única aceitável) estrutura de governo. A legitimidade democrática deve ser vista como um tipo ideal, uma vez que nenhum sistema é plenamente legítimo aos olhos de cada um dos cidadãos e a intensidade do apoio positivo a essas instituições varia de uma pessoa para outra. Do mesmo modo, a legitimidade pode ser vista como "a crença de que, apesar das falhas e defeitos, as instituições políticas são melhores do que quaisquer outras que possam ser estabelecidas" (Linz, 1988, p.65; 1978a, p.16). Essa definição também é relativa, na medida em que se refere à crença de que o sistema político democrático é a "menos ruim" de todas as formas de governo. Como escreveu Linz (1978b, p.18), "em última análise, a legitimidade democrática baseia-se na crença de que para aquele determinado país naquela determinada conjuntura, nenhum outro tipo de regime poderia garantir uma busca mais bem sucedida de metas coletivas".

Por fim, sustentamos que um terceiro grupo de atitudes, freqüentemente englobado com o apoio dos cidadãos e sua satisfação com a democracia, deveria, ao contrário, ser tratado como conceitualmente distinto. Na esteira de DiPalma (1970, p.30; ver também Citrin, 1972 e Citrin *et al.,* 1975), descreveríamos essas orientações como relacionadas com a *indiferença* política, ou seja, uma certa alienação ou afastamento de membros da sociedade de suas instituições políticas essenciais. Essa síndrome caracteriza-se por vários sintomas específicos, entre eles, o desinteresse pela política, um sentimento de ineficácia pessoal, cinismo e desconfiança, a crença de que as elites políticas não se importam com o bem estar dos outros cidadãos e um sentimento geral de alienação do sistema político. Essa síndrome compartilha com a dimensão insatisfação/descontentamento um sentimento negativo em relação à política, mas é diferente em um aspecto importante: a insatisfação pode ser vista como o resultado de uma discrepância entre atitudes geralmente positivas com respeito ao sistema político, de um lado, e avaliações negativas do modo como está funcionando no momento, de outro; em contraste, a indiferença política é um reflexo de uma visão desconfiada e suspeitosa

da vida política, senão da vida social em geral. Ao contrário da insatisfação (que se espera que tenha fluxos e refluxos, de acordo com as avaliações correntes do desempenho dos governantes ou das instituições democráticas), as atitudes de indiferença terão se fixado provavelmente em algum estágio do processo de socialização e serão mais resistentes à mudança. Além disso, há uma outra diferença, pois a insatisfação está marcada por um componente partidário: os adeptos dos partidos de oposição, devido a suas preferências políticas, deveriam ficar mais insatisfeitos com o desempenho do governo do que aqueles que se identificam com o partido no poder. Em contraste, a indiferença tem um alcance negativo muito maior e indiscriminado.

Nos primeiros estudos empíricos da Espanha (ver Montero, Gunther e Torcal, 1997, 1998 e 1999), encontramos fortes indícios de que essas três dimensões – insatisfação política, indiferença e legitimidade democrática – são empiricamente distintas. Ao analisar dados de surveys de várias maneiras diferentes, concluímos que as distinções conceituais abstratas descritas acima refletem-se claramente nas respostas dos cidadãos espanhóis aos itens relevantes do questionário. Em primeiro lugar, examinamos dados de séries temporais ao longo de duas décadas e descobrimos que duas medidas diferentes de *legitimidade* democrática (ambas utilizadas neste trabalho)[1] eram bastante estáveis ao longo do tempo: não obstante um breve período de "lua de mel" que acompanhou o estabelecimento de um regime democrático novo, o nível de respostas que refletiam legitimidade democrática subiu de um patamar relativamente baixo, no final da década de 1970 e início da de 1980, para um nível comparável ao das democracias bem estabelecidas da Europa ocidental, na metade dos anos 80, permanecendo constante a partir de então. Esse resultado confirma empiricamente que a democracia espanhola consolidou-se entre a massa da população na metade da década de 1980 (como sustentado por Gunther, Diamandouros e Puhe, 1995 e por outros). As atitudes que se enquadravam na síndrome da *indiferença* foram ainda mais estáveis ao longo do mesmo período. Com efeito, as atitudes que compõem a síndrome da indiferença foram mais estáveis e menos afetadas pelos eventos políticos (tais como a euforia que acompanhou a democratização e o breve período de "desencanto" que se seguiu) do que os indicadores de legitimidade democrática.

Ao contrário, as medidas de *insatisfação* flutuaram substancialmente durante o mesmo período. É digno de nota que várias medidas diferentes de insatisfação foram paralelas umas às outras em sua evolução ao longo do tempo, independente da formulação do questionário. Fosse a pergunta sobre a satisfação

[1] Esses itens foram "A democracia é a melhor forma de governo para um país como o nosso" e um que pedia aos entrevistados que escolhessem entre as seguintes opções: (a) "A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo. (b) Sob determinadas circunstâncias, um regime autoritário, uma ditadura é preferível a um sistema democrático. (c) Para pessoas como eu, um regime é igual ao outro.

com o desempenho da democracia, sobre o desempenho do governo, sobre a situação política do país, ou mesmo sobre as condições atuais da economia, todas as medidas de satisfação foram bastante positivas na época em que a nova democracia estava nascendo, por volta de 1977; todas caíram para um nível muito baixo em 1981 (que coincidiu com o fundo do poço da crise econômica espanhola); todas subiram para um pico por volta de 1990, após uma década de forte crescimento econômico, e declinaram novamente quando vários escândalos envolveram o governo socialista e a economia resvalou para a recessão em 1992 e 1993; e todas subiram quando a economia se recuperou, na metade dos anos 90. O contraste agudo entre a estabilidade das atitudes que dizem respeito à legitimidade política e à indiferença ao longo do tempo, de um lado, e a considerável flutuação da satisfação com o desempenho da democracia, do governo e das condições da economia etc, de outro, proporcionou provas *prima facie* da diferenciação dessas dimensões atitudinais.

Essas conclusões foram confirmadas por estudos que utilizaram uma metodologia totalmente diferente, baseados em análises de dados de surveys em nível individual. Essa rodada de análises (que servirão todas de modelo para algumas das análises empreendidas neste trabalho) também proporcionou indícios claros de que legitimidade e satisfação representam duas dimensões atitudinais decididamente diferentes. E ambos os grupos eram independentes de atitudes relacionadas com a indiferença política.

Em que medida essas conclusões sobre o caso da Espanha são generalizáveis para as democracias novas de outras partes do mundo? Neste artigo, repetiremos o estudo empírico da Espanha acima mencionado, usando dados semelhantes derivados de surveys dos eleitorados de Uruguai (1994), Chile (1993 e 1999), Grécia (1996), Bulgária (1996), Hungria (1998) e Hong Kong (1998)[2]. Examinaremos também alguns dos correlatos comportamentais de cada uma dessas dimensões atitudinais.

[2] Esses surveys, assim como o estudo sobre a Espanha de 1993, fazem parte do Projeto Comparativo de Eleições Nacionais (PCEN), que incorpora um número bastante grande de questões comuns às pesquisas eleitorais nacionais. Os outros países incluídos nesse projeto de pesquisa comparativa são Alemanha (1990), Estados Unidos (1992), Japão (1992), Reino Unido (1992), Itália (1996) e Indonésia (1999). A Fase II do projeto, que enfoca principalmente as democracias novas, recebe generosas dotações da Volkswagen Stiftung e do Mershon Center da Ohio State University. Os coordenadores do PCEN II e principais pesquisadores do survey espanhol são Richard Gunther e José Ramón Montero. Os principais pesquisadores dos surveys dos outros países cujos dados são utilizados neste projeto são Nikiforos Diamandouros e Ilias Nicolocopoulos (Grécia), Eugenio Tironi e Felipe Agüero (Chile), Pablo Mieres e Richard Gunther (Uruguai), Georgi Karasimeonov e Richard Gunther (Bulgária), Tibor Gazso e Richard Gunther (Hungria) e Kuan Hsin-chi e Lau Siu kai (Hong Kong). Também foram usados, de um modo mais limitado, dados de surveys italianos realizados em 1985 e 1996, como parte do Estudo de Quatro Nações (Giacomo Sani e Julián Santamaría, coordenadores) e do PCEN (Paolo Bellucci, Roberto Cartocci, Piergiorgio Corbetta, Ilvo Diamanti, Aldo Di Virgilio, Marco Maraffi, Arturo Parisi, Gianfranco Pasquino, Hans Schadee e Paolo Segatti, pesquisadores co-principais. Os autores desejam agradecer a esses estudiosos por disponibilizar os dados para este trabalho.

2. Legitimidade, satisfação e indiferença em relação ao sistema em sete sistemas políticos

Os surveys eleitorais realizados em Espanha, Grécia, Chile, Uruguai, Bulgária, Hungria e Hong Kong, dentro do Projeto Comparativo de Eleições Nacionais (PCEN), incluíram itens idênticos para medir os três conceitos centrais de legitimidade, satisfação e indiferença em relação ao sistema. Os desenhos de pesquisas paralelas e os itens de questionário comparáveis desse estudo multinacional tornam possível examinar a dimensionalidade dessas atitudes políticas numa ampla variedade de sistemas políticos da Europa meridional, América Latina, Europa oriental e Ásia. Essa diversidade geográfica e social facilita nossos esforços de testar a possibilidade de generalização do resultado de nossas pesquisas anteriores na Espanha, assim como as grandes diferenças de experiências históricas e de trajetórias rumo à democratização nos dão uma oportunidade melhor para especular sobre as origens dessas atitudes democráticas e compreender os contextos em que elas se desenvolveram.

A Espanha e a Grécia estão entre os primeiros países a passar por transições do regime autoritário na assim chamada "terceira onda" de democratização[3]. O colapso abrupto do regime dos coronéis gregos em 1974 e a longamente esperada morte de Francisco Franco em 1975 significaram que as duas nações iniciariam suas transições para a democracia durante a recessão mundial provocada pelo primeiro "choque do petróleo" da metade dos anos 70 e entrariam na fase mais crítica de seus respectivos processos de consolidação democrática (em 1981/82) no momento, de outro; em que as economias do mundo atingiriam seu ponto mais baixo de estagflação, após o segundo "choque do petróleo". Ambos os países, no entanto, haviam passado por um considerável crescimento econômico dentro do quadro dos sistemas econômicos capitalistas e seus níveis de desenvolvimento socioeconômico os colocavam ao lado (embora levemente atrás) dos outros países da Europa ocidental. Por fim, ambos tinham partidos comunistas eleitoralmente significativos, enquanto a extrema direita estava totalmente desacreditada, a beira da extinção política.

Porém, Grécia e Espanha diferenciavam-se com respeito aos seus legados políticos pré-democráticos. A Espanha fora governada durante quase quatro décadas por um regime autoritário de direita "civilista", enquanto o regime dos coronéis na Grécia durara apenas sete anos (1967-74). Além disso, a Espanha passou por uma transição "pactuada", com a participação de representantes dos

[3] Para uma visão geral comparativa das transições, ver Gunther, Puhle e Diamandouros, 1995. Ver também Diamandouros, 1986; Maravall e Santamaría, 1986; e Gunther, 1992.

principais partidos, da esquerda comunista à direita franquista, em negociações demoradas sobre a mudança política e a estrutura do novo regime, com os segmentos reformistas da elite governante desempenhando o papel principal. Ao contrário, o curso da transição grega foi determinado quase que autonomamente por Constantine Karamanlis, um proeminente político conservador com raízes no regime polarizado e exclusivista, mas democrático, que emergira da guerra civil da década de 1940. Por fim, e talvez seja o mais importante, a Grécia é um Estado-nação homogêneo, ao passo que a Espanha é plurinacional e culturalmente diversificada. Desse modo, o conflito sobre a descentralização do Estado tem ocupado um lugar central em sua agenda política e a violenta luta separatista de uma facção ultranacionalista dos bascos já provocou mais de oitocentos assassinatos políticos até hoje.

Tanto o Uruguai como o Chile experimentaram longos períodos de regime democrático do início até a metade do século XX[4]. Com efeito, até 1973, a democracia parecia mais estável e enraizada nesses dois países do que em qualquer outra nação latino-americana. Porém, naquele ano, seus regimes democráticos foram derrubados e instalaram-se repressivas ditaduras militares de direita. Mas o retorno à democracia nos dois países seguiu trajetórias diferentes. A transição para a democracia no Uruguai tornou-se possível por meio de um pacto (o Acordo do Clube Naval de agosto de 1984), através do qual os militares concordaram em voltar pacificamente para os quartéis e em transferir todo o controle do sistema político a elites políticas eleitas. Essa transição consensual ajudou a promover a volta de um sistema partidário caracterizado pela falta de polarização e pela ausência de partidos anti-sistema. Em contraste, a transição chilena foi apenas tolerada com relutância pelo ditador Augusto Pinochet, que se agarrou às posições de poder por quase uma década. Pinochet nunca pretendeu liberalizar o sistema político (embora tenha liberalizado a economia chilena, conduzindo-a para o crescimento rápido dos anos 80 – em contraste com a estagnação da economia outrora próspera do Uruguai), mas iniciou a transição para a democracia ao perder inadvertidamente e de modo inesperado um plebiscito que ele esperava que iria fortalecer ainda mais seu poder. Mesmo depois das primeiras eleições democráticas de 1989, ele manteve o controle das forças armadas (permitindo que de vez em quando elas ameaçassem grosseiramente o regime democrático) até 1998. Embora tivesse deixado o posto militar, Pinochet esperava continuar influenciando a política chilena como senador vitalício, em aliança com um bloco de senadores não-eleitos e de partidos de direita. Sua teimosa recusa a se retirar da política e suas ameaças ocasionais anti-sistema fizeram com que a transição do Chile para a democracia fosse demorada e permanecesse não-

[4]Ver Cavarozzi, 1992; Gillespie, 1992.

consolidada; com efeito, foi somente depois de 1998, quando o general foi forçado a desistir de seus poderes reservados, que o regime pôde ser considerado completamente democrático. Ademais, ao longo da primeira década da democracia restaurada do Chile, o sistema partidário estava profundamente dividido entre partidos que eram plenamente democráticos em sua ideologia e seu comportamento (os que compunham a aliança da Concertación, entre eles os democratas cristãos e os socialistas) e aqueles que eram semi-leais e, até 1999, explicitamente pró-Pinochet. Porém, a forte aproximação entre democratas cristãos e socialistas representou um avanço substancial em relação à fragmentação e polarização política que tanto enfraquecia o sistema democrático chileno às vésperas do golpe militar de 1973.

A Bulgária e a Hungria também seguiram trajetórias muito diferentes rumo à democratização. O regime pré-democrático da Bulgária continuava severamente autoritário (mais precisamente, pós-autoritário, na terminologia de Linz e Stepan, 1996) até pouco depois da queda do muro de Berlim. Apesar das pressões de base e de setores de dentro do próprio Partido Comunista, o governo de Todor Zhivkov recusava-se a permitir uma liberalização política significativa ainda em 1988, a ponto de expurgar do politburo vários importantes proponentes dos tipos de reformas introduzidas na União Soviética por Mikhail Gorbachev. Com efeito, nenhum progresso significativo no sentido da liberalização política ou democratização se deu até a expulsão de Zhivkov do poder, em 8 de novembro de 1989. Foi somente depois de sua substituição por líderes comunistas mais moderados e reformistas (que ganharam a primeira eleição democrática da Bulgária realizada em seguida) que a liberalização rápida e a transição pactuada para a democracia puderam ocorrer. Algo muito diferente aconteceu na Hungria, onde o Partido Comunista dera início a importantes reformas muito antes. Sob a liderança de János Kádar, levado ao poder após a revolução sufocada de 1956, fizeram-se mudanças econômicas que abriram o caminho para o surgimento de uma economia quase de mercado e introduziram-se algumas liberdades políticas e civis. O ritmo das mudanças acelerou-se com o sucessor de Kádar, culminando numa série de negociações com representantes da oposição não-comunista em 1989 (antes da queda do muro de Berlim) que abriram caminho para eleições democráticas livres. Assim, em contraste com o Partido Comunista (depois Socialista) búlgaro, que continuou a ser uma força conservadora firmemente oposta à democratização até o momento em que o colapso do comunismo da Europa oriental tornou-se inevitável, o Partido Comunista (depois Socialista) da Hungria iniciou reformas econômicas, políticas e sociais antes mesmo da subida ao poder de Mikhail Gorbachev. Isso resultou em uma grande diferença de legado político nos dois países.

O caso da eleição de 1998 na Região Administrativa Especial de Hong Kong

(HKSAR) é o mais divergente das trajetórias históricas dos outros países incluídos no PCEN. A eleição do Conselho Legislativo ocorreu um ano depois que a região foi devolvida à República Popular da China, após quase um século de domínio britânico. Foi, assim, uma das primeiras eleições plenamente livres e abertas da história da antiga colônia (o sufrágio universal foi introduzido somente em 1991). Mas não podia ser considerada propriamente uma eleição democrática. Seu resultado determinava somente a alocação de cerca de um terço das cadeiras do Conselho Legislativo, com os outros membros sendo designados por um "comitê eleitoral" e grupos funcionais. Assim, o organismo "representativo" da região depende apenas parcialmente do eleitorado. Além disso, o executivo da HKSAR fora nomeado em 1996 por um Comitê de Seleção cujos membros foram "escolhidos a dedo pelo governo central da China" e nem estava representado por algum partido na eleição de 1998. Como conclui Kuan Hsin-chi, as eleições de 1998 "não determinaram o recrutamento do mais alto governante [... e] o chefe de governo, as principais autoridades e os conselheiros executivos não têm mandato eleitoral e não enfrentam os constrangimentos da responsabilidade perante os eleitores ao tomar decisões" (Kuan, 1999, p.286-7; ver também Kuan e Lau 2000, p.68-69). Além disso, a eleição foi cercada por grande incerteza e uma questão importante na campanha foi em que medida o governo da China honraria sua promessa de permitir que os cidadãos de Hong Kong continuassem a gozar das liberdades civis e políticas negadas aos outros chineses. Por quanto tempo seria respeitado o status especial de Hong Kong, dentro da estrutura incomum de "um país, dois sistemas"? Em suma, além da recente situação colonial de Hong Kong ser substancialmente diferente da dos outros países, não é possível ter certeza de que a transição política iniciada pouco antes da "Devolução" faça parte de uma evolução rumo ao estabelecimento de um regime democrático.

Tendo em mente esse rápido panorama das diferentes trajetórias políticas, examinemos a dimensionalidade das atitudes com respeito à democracia nesses países.

Espanha

Começamos com o caso da Espanha em 1993 e apresentamos um resumo de nossas conclusões relativas às estruturas dimensionais que sustentam essas orientações. Nosso painel pré e pós-eleitoral abrangeu várias medidas relevantes que foram também incorporadas à maioria dos surveys acima citados. A medida central de apoio à democracia neste survey (que chamaremos de *DemBest* nas Tabelas seguintes) é a concordância ou discordância com a afirmação de que a "democracia é o melhor sistema político para um país como o nosso". Nossas três medidas de satisfação são *DemSat* (o grau de satisfação do respondente com "o

modo como a democracia está funcionando na Espanha"); *PoliSat* (o nível de satisfação com "a situação política do país"); e *EcoSat* (o grau de satisfação com "a situação econômica do país"). O questionário espanhol de 1993 (e a maioria dos outros surveys eleitorais) incluíu quatro indicadores de indiferença: um deles, *Interest*, é uma medida do nível de interesse por política declarado pelos respondentes; *PolComp* reflete a concordância ou discordância com a afirmação "em geral, a política parece tão complicada que as pessoas como eu não podem entender o que está acontecendo"; *DontCare* é a concordância ou discordância do respondente com a proposição de que "os políticos não se preocupam muito com o que as pessoas como eu pensam"; e *NoInflu* capta a crença na, ou rejeição da, idéia de que "pessoas como eu não têm nenhuma influência no que o governo faz"[5]. Também incluímos nessa rodada de análises três indicadores comportamentais ou quase comportamentais que estão relacionados com essas atitudes: *Vote* distingue entre votos a favor do partido no governo e apoio a todos os outros partidos, ou votos em branco; *Convince* é uma medida da freqüência com que o respondente tenta "convencer amigos, parentes e colegas de trabalho a compartilhar de seu ponto de vista"; e *InfoTest* é uma medida do nível de informação sobre política do respondente baseada em sua capacidade de identificar corretamente figuras políticas proeminentes ou não tão importantes.

A Tabela 1 apresenta os resultados de duas abordagens diferentes da análise das estruturas dimensionais que baseiam o agrupamento dessas atitudes e comportamentos. A coluna final desta Tabela exibe as cargas do primeiro fator que emergem de uma análise fatorial de todos esses itens após uma rotação varimax da solução fatorial do eixo principal[6]. Na matriz representada pelos números que aparecem nas colunas anteriores estão medidas de associação (Tau-b) entre cada um dos itens analisados. Fica claro, a partir desses números, que o Fator 1 é composto por itens que envolvem descontentamento político. Tal como estabelecia nossa hipótese, todas as três medidas de insatisfação pertencem a esse grupo; tanto as cargas fatoriais como as medidas inter-item de associação são fortes e estatisticamente significativas. É interessante observar que um voto a favor ou contra o governo socialista em 1993 também fazia parte desse cluster.

Podem-se tirar várias conclusões desses dados. Em primeiro lugar, a satisfação com o funcionamento da democracia na Espanha em 1993 estava fortemente associada a avaliações das condições econômicas e políticas do país.

[5] Os itens com categorias de resposta concordo / discordo foram recodificados da seguinte forma: acordo foi codificado como 1, desacordo como 3 e "depende", "nenhum" e "ambos" como 2, com uma não-resposta codificada como dado ausente.

[6] Deve-se observar que numa rodada anterior de análises, uma rotação varimax baseou-se na solução de componentes principais derivada dessas mesmas variáveis. Os resultados das duas análises foram muito semelhantes para todos os países incluídos neste estudo. Por razões técnicas, decidiu-se que a rotação varimax das soluções fatoriais do eixo principal era o método preferível.

Em segundo lugar, tal como também previa nossa hipótese, esse sentimento de satisfação com o desempenho da democracia / a situação política do país / as condições da economia é altamente partidário em caráter e está claramente associado ao apoio ao governo. Como a teoria da consistência cognitiva suporia, é muito mais provável que aqueles que votam a favor do partido no poder avaliem favoravelmente essas condições do que aqueles que apóiam partidos de oposição. Em terceiro lugar, fica claro que o correlato comportamental dessas atitudes é uma decisão de votar contra o partido no governo, embora a direção da causalidade dessa relação não esteja clara: não podemos dizer, com base nesses dados, se as predileções partidárias anteriores de alguém marcam os sentimentos de satisfação com o desempenho do governo / economia etc, ou se a insatisfação com o estado da sociedade ou da economia leva o indivíduo a votar para "pôr na rua estes vagabundos", como ditaria a teoria clássica da democracia.

Tabela 1. Espanha 1993. Análise fatorial e correlações entre todos os itens: o cluster de insatisfação política

	EconSit	PolitSit	DemSat	Voto	Carga no Fator 1
EconSit	--				**.662**
PolitSit	.43**				**.738**
DemSat	.28**	.31**	--		**.516**
Voto	.29**	.30**	.29**	--	**.487**
DemBest	.06**	.10**	.14**	.02	.120
NoInflu	.06**	.06**	.08**	.10**	.107
DontCare	.14**	.13**	.21**	.16**	.227
Interest	.00	.04	.05**	.04	.043
PolComp	.03	.03	.06**	.08**	.013
InfoTest	.07**	.01	.04	.13**	.047
Convince	.02	.00	.01	.09**	.008

* Significância (2-tailed) em .05.
** significância (2-tailed) em .01 ou melhor.
Todos os resultados das análises fatoriais são aqueles produzidos por uma rotação Varimax da solução dos Componentes Principais.

Mas, a partir desses dados, fica inequivocamente claro que nosso indicador de legitimidade democrática (DemBest) não pertence a esse cluster de itens de descontentamento político, bem como não está correlacionado de forma forte ou

consistente com qualquer dos itens do cluster. Isso oferece uma clara confirmação empírica da separação e da autonomia relativa desses itens que medem o apoio difuso ao sistema ou a legitimidade democrática, de um lado, e a satisfação com o desempenho, de outro. Ademais, está claro que os vários itens de indiferença não fazem parte do cluster de satisfação.

A Tabela 2 apresenta cargas fatoriais e medidas de associação Tau-b que indicam que as atitudes com respeito à indiferença política podem ser divididas em duas subdimensões inter-relacionadas (ver Farah, Barnes e Heunks, 1979, p.431-32). Em um cluster estão as atitudes relacionadas com o envolvimento psicológico ou comportamental do respondente em política. Entre elas estão o nível declarado de interesse por política e a freqüência declarada de discussões políticas persuasivas, o nível de informação política do respondente (tal como refletido no escore do InfoTest) e o sentimento de que a política é complicada ou incompreensível.

Tabela 2. Espanha 1993. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: os clusters de indiferença política e de apoio à democracia

	Interest	PolComp	InfoTest	Convince	NoInflu	DontCare	Carga no fator 2	Carga no fator 3
Interest	--						**.769**	.131
PolComp	.33**	--					**.425**	.298
InfoTest	.23**	.33**	--				**.507**	.027
Convince	.19**	.41**	.26**	--			**.506**	.029
NoInflu	.17**	.09**	.08**	.04	--		.122	.355
DontCare	.25**	.16**	.06**	.09**	.28**	--	.131	**.731**
DemBest	.00	.10**	.12**	.06*	.04	.11**	.198	.237
EconSit	.00	.03	.07**	.02	.06*	.14**	.051	.048
PoliSit	.01	.03	.01	.00	.06*	.13**	.063	.015
DemSat	.05*	.06**	.04	.01	.08**	.21**	.100	.115
Voto	.04	.08**	.13**	.09**	.10**	.16**	.201	.154

* Significância em .05
**Significância em .01 ou melhor.

As outras duas atitudes refletem um sentimento de impotência e frustração

com a falta de sensibilidade dos políticos – NoInflu e DontCare. É importante observar que essa distinção está muito próxima da amplamente observada distinção entre subdimensões interna e externa de eficácia e indiferença: a dimensão interna refere-se a crenças sobre a competência política do próprio cidadão para compreender e participar da política, enquanto a dimensão externa inclui crenças sobre a sensibilidade das autoridades e instituições governamentais para com as demandas dos cidadãos (ver Almond e Verba, 1963; Balch, 1974; Craig, Niemi e Silver, 1990; Gabriel, 1995).

Estes dados deixam claro que o apoio fundamental à democracia está associado somente de modo fraco à satisfação com seu desempenho, bem como com os outros itens que caem no cluster da insatisfação. Isso nos proporciona uma prova de que essas duas dimensões atitudinais são conceitual e empiricamente distintas. É importante observar que esse resultado é muito consistente ao longo do tempo, como se pode ver num survey pós-eleitoral de 1979, realizado cerca de três anos antes da consolidação da democracia na Espanha. Esse survey incluía cinco dos itens que foram posteriormente incluídos nas pesquisas do PCEN e sua análise encontra-se na Tabela 3. Os dados revelam novamente que o apoio à democracia (DemBest) não está intimamente relacionado ao cluster da insatisfação política e oferecem prova ainda mais forte da relação próxima entre avaliações das situações política e econômica do país. É óbvio que a presença de apenas uma medida de indiferença (PolComp) significava que era improvável que surgisse um fator claro de indiferença, mas o fato de que o item de legitimidade (DemBest) não produziu carga significativa quanto a variável de indiferença proporciona apoio *prima facie* à noção de que estavam localizados em dimensões atitudinais diferentes também naquela época inicial da democracia. A única novidade que surge desta análise é que a decisão de votar a favor ou contra o partido no governo não estava fortemente relacionada com os itens de satisfação.

Tabela 3. Espanha 1979. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: os clusters de insatisfação política, indiferença e apoio democrático

	EconSit	PoliSit	Voto	PolComp	DemBest	Carga no fator 1	Carga no fator 2
EconSit	--					**.800**	.100
PoliSit	.64**	--				**.805**	.063
Voto	.16**	.09**	--			.142	**.457**
PolComp	.03*	.06**	.11**	--		.087	.291
DemBest	.09**	.12**	.01	.05**	--	.123	.004

* Significância (2-tailed) em .05.
** Significância (2-tailed) em .01 ou melhor.

Tabela 4. Uruguai. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: o cluster da insatisfação política

	EconSit	PolitSit	DemSat	Voto	Carga no fator 1
EconSit	--				**.654**
PolitSit	.36**				**.619**
DemSat	.25**	.21**	--		**.471**
Voto	.27**	.23**	.17**	--	.386
DemBest	.00**	.07**	.14**	.04	.155
NoInflu	.01	.06*	.00	.01	.020
DontCare	.04	.11**	.03	.03	.106
Interest	.03	.07*	.05	.05	.080
PolComp	.08**	.01	.00	.04	.085
InfoTest	.02	.01	.04	.08*	.012
Convince	.04	.02	.03	.03	.080

* Significância (2-tailed) em .05.
** Significância (2-tailed) em .01 ou melhor.

Grécia e Uruguai

Estudos paralelos do agrupamento de atitudes entre as populações do Uruguai e da Grécia revelam exatamente o mesmo padrão. Como se pode ver na Tabela 4, há um agrupamento relativamente apertado entre avaliações da situação econômica e política do Uruguai, satisfação com o desempenho da democracia e voto no partido da situação. E nenhum desses itens está fortemente relacionado com o apoio à democracia. Com efeito, somente a ligação entre satisfação com a democracia e DemBest é significativa no nível .01 ou melhor. Do mesmo modo, a Tabela 5, que destaca o cluster da indiferença, revela o mesmo padrão que observamos no caso da Espanha, inclusive a distinção entre as duas subdimensões observada anteriormente. Os itens que enfocam o nível de envolvimento ativo na política do respondente (Interest, InfoTest e Convince) formam um cluster claramente definido; o sentimento de confusão com a política (PolComp) e a crença de que os políticos "não se importam" estão mais fortemente agrupados nas outras subdimensões, enquanto que NoInflu está mais frouxamente ligado a essas medidas de eficácia externas. A localização de PolComp na subdimensão externa diverge de nossos resultados anteriores da Espanha, mas as altas cargas para esse item em ambos os fatores 2 e 3 sugerem que ele efetivamente está presente nas duas subdimensões de indiferença.

Tabela 5. Uruguai. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: os clusters de indiferença política e de apoio à democracia

	Interest	InfoTest	Convince	PolComp	DontCare	NoInflu	Carga no fator 2	Carga no fator 3
Interest	--						**.829**	.167
InfoTest	.25**	--					.321	.256
Convince	.36**	.15**	--				**.472**	.092
PolComp	.32**	.25**	.14**				.300	**.485**
DontCare	.19**	.15**	.12**	.32*	--		.101	**.579**
NoInflu	.13**	.05	.09**	.19**	.22**	--	.072	.337
DemBest	.01	.04	.05	.03	.00	.04	.056	.103
EconSit	.03	.02	.05	.08*	.04	.01	.125	.052
PoliSit	.07*	.01	.02	.01	.11**	.06*	.101	.101
DemSat	.05	.04	.06	.04	.03	.00	.065	.014
Voto	.05	.08*	.07*	.04	.03	.01	.087	.033

* Significância em .05
**Significância em .01 ou melhor.

O caso da Grécia oferece a imagem mais clara da distinção entre essas dimensões e subdimensões atitudinais. Nossa análise é facilitada pela existência de uma medida adicional de apoio fundamental à democracia, que chamaremos de *DemAuth*. Esse item pede aos respondentes que selecionem uma das seguintes frases: "A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo"; "Em algumas circunstâncias, um regime autoritário, uma ditadura, é preferível a um sistema democrático; e "Para pessoas como eu, o regime dá no mesmo" (posteriormente recodificada para se encaixar entre as duas outras opções e formar uma escala de apoio à democracia). Como se pode ver na Tabela 6, essas duas medidas de legitimidade democrática (cuja associação Tau-b bivariada é .29) formam sua própria dimensão atitudinal, que está distintamente separada da dimensão da insatisfação, como revela a análise fatorial. E ambas estão separadas das duas subdimensões de indiferença política, como se reflete nos escores Tau-b e de carga fatorial apresentados na Tabela 7. Tal como no caso uruguaio, PolComp está muito mais fortemente ligado à subdimensão externa do que aos três itens internos, ao contrário do que se poderia esperar com base no conteúdo de face do item.

Tabela 6. Grécia. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: os clusters de indiferença política e de apoio à democracia

	EconSit	PolitSit	DemSat	Voto	Carga no fator 1	Carga no fator 4
EconSit	--				**.634**	.065
PolitSit	.48**				**.786**	.027
DemSat	.30**	.34**	--		.352	.221
Voto	.28**	.32**	.21**	--	**.452**	.172
DemBest	.08**	.11**	.22**	.13**	.141	**.473**
DemAuth	.08**	.09**	.19**	.16**	.065	**.584**
NoInflu	.12**	.12**	.15**	.04	.103	.029
DontCare	.20**	.18**	.21**	.08**	.121	.045
Interest	.13**	.10**	.11**	.03	.043	.007
PolComp	.14**	.08**	.16**	.00	.033	.044
InfoTest	.14**	.12**	.13**	.02	.113	.027
Convince	.06	.01	.07**	.05	.033	.071

* Significância em .05.
** Significância em .01 ou melhor.

Em suma, o agrupamento de atitudes que encontramos inicialmente em análises de dados de surveys espanhóis, coletados entre 1979 e 1993, pode também ser visto no Uruguai e na Grécia. O que chama especialmente a atenção, do ponto de vista das teorias da consolidação democrática, é que em nenhum desses países a insatisfação com a situação econômica ou política do país é associada fortemente ao apoio fundamental à democracia, ao mesmo tempo em que até a ligação bivariada entre legitimidade democrática e a medida mais ampla de satisfação com o "desempenho da democracia" é apenas de força moderada e não emerge de nenhuma dessas análises fatoriais como pertencente ao mesmo domínio atitudinal.

Tabela 7. Grécia. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: os clusters de indiferença política

	Interest	InfoTest	Convince	PolComp	NoInflu	DontCare	Carga no fator 2	Carga no fator 3
Interest	--						**.762**	.154
InfoTest	.22**	--					.305	.200
Convince	.16**	.06*	--				**.566**	.070
PolComp	.21**	.17**	.06*				.178	**.537**
NoInflu	.09**	.12**	.08*	.23**	--		.051	**.437**
DontCare	.18**	.12**	.09*	.32**	.28**	--	.116	**.564**
DemBest	.02	.08*	.02	.01	.02	.05	.017	.033
DemAuth	.06*	.03	.03	.08*	.08*	.29**	.062	.059
EconSit	.13**	.14**	.06	.14**	.12**	.08*	.098	.186
PoliSit	.10**	.12**	.01	.08*	.12**	.11**	.094	.148
DemSat	.11**	.13**	.07*	.16**	.15**	.22**	.094	.266
Voto	.03	.02	.05	.00	.04	.13**	.003	.088

* Significância em .05.
** Significância em .01 ou melhor.

Bulgária

Em que medida esses resultados se mantêm em outros países, em particular naqueles que sofreram crises econômicas piores do que as de Espanha, Grécia e Uruguai? Poder-se-ia argumentar que, embora as recessões econômicas, os

períodos de estagnação (no caso da Espanha) e os altos níveis de desemprego tenham criado tensões sociais e contribuído para a insatisfação política nesses países, a situação econômica da maioria dos indivíduos não ficou tão grave a ponto de abalar seu apoio à democracia. O nível da renda per capita permaneceu relativamente estável na Espanha, na Grécia e no Uruguai, e já havia uma rede de bem-estar social nesses países, ajudando a mitigar as tensões econômicas da maioria da população. Mas o que acontece na relação entre insatisfação econômica ou política e o apoio à democracia em um país cuja economia sofre um colapso grave e onde as condições sociais e políticas deterioraram substancialmente? O caso da Bulgária oferece uma excelente oportunidade para reexaminar a relação entre satisfação econômica e política e o apoio à democracia. Entre 1989 e 1994, a renda per capita dos búlgaros diminuiu em 57%, a produção industrial do país e as exportações caíram em 50% e a produção agrícola em mais de 35% (Vassilev, 2000, p.219). Provas da seriedade do impacto desse colapso econômico sobre o bem estar pessoal podem ser vistas na redução da expectativa média de vida, de 70,9 anos no final da década de 1980 para 67,6 anos no final da década seguinte (Vassilev, 2000, p.226). Essa grave crise econômica foi ainda acompanhada por uma onda de criminalidade e pela deterioração dos serviços públicos. Qual foi o impacto desse declínio econômico sobre o apoio à democracia?

Sem dúvida, o nível agregado de apoio à democracia na Bulgária é menor do que na maioria dos outros sistemas democráticos. Isso pode ser visto na Tabela 8, que apresenta os dados de duas medidas diferentes de legitimidade democrática, DemBest e DemAuth (as quais, no caso búlgaro, estão fortemente associadas uma à outra, Tau-b=.47). Essas medidas revelam que o apoio à democracia é relativamente fraco (embora seja a posição de uma maioria substancial dos búlgaros), enquanto o apoio a uma alternativa autoritária em algumas circunstâncias é mais forte do que em qualquer país com dados disponíveis.

Porém, os dados apresentados da Tabela 9 indicam que as relações entre satisfação com a situação econômica do política no país, de um lado, e duas medidas de apoio à democracia, de outro, são surpreendentemente fracas, com as medidas Tau-b de associação variando entre .01 e .05, nenhuma das quais foram significativas no nível de .05 ou melhor. Em certa medida, a fraqueza da relação entre apoio à democracia e insatisfação com a situação da economia é afetada pela relativa falta de variância no item EconSit: 35% dos respondentes classificaram a situação econômica do país como “ruim” e 61%, como “muito ruim”. Desse modo, refizemos essa análise usando uma medida diferente de satisfação

Tabela 8. Apoio à democracia em democracias do PCEN, em perspectiva comparativa
DemBest *"A democracia é a melhor forma de governo para um país como o nosso"*

	Concorda	Não sabe/depende	Discorda
Uruguai (1994)	88%	7%	4%
Grécia (1996)	87	9	4
Espanha (1993)	79	14	7
Chile (1998)	79	11	10
Hungria (1998)	62	29	19
Hong Kong (1998)	62	13	24
Bulgária (1996)	57	24	19

DemAuth: *"A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo"*

	Democracia é sempre preferível	É tudo a mesma coisa	Às vezes o regime autoritário é melhor	Não sabe, não respondeu
Grécia	85%	3%	11%	1%
Espanha	81	7	8	4
Itália	81	10	7	2
Argentina	71	11	15	3
Bolívia	64	15	17	4
Chile (2000)	64	16	17	3
Peru	63	14	13	10
Venezuela	62	13	19	6
Colômbia	60	18	20	2
Bulgária	59	14	25	2
Hungria	58	25	7	9
Chile	54	23	19	4
México	53	17	23	7
Equador	52	23	18	7

Fontes**:** Para Bulgária, Chile, Grécia, Hong Kong, Hungria, Itália, Espanha e Uruguai, surveys do PCEN; para outros casos latino-americanos, Marta Lagos, "The Latinobarómetro: Media and Polítical Attitudes in South America". Trabalho apresentado na Reunião Anual da APSA, San Francisco, 29 de agosto de 1996.

econômica, sobre a qual havia mais opiniões diferentes: uma avaliação da situação econômica do próprio respondente[7]. Isso fortaleceu levemente a relação, até um Tau-b de .11 com DemBest 13 com DemAuth. Ainda assim, a conclusão geral é que o elo entre apoio à democracia e avaliações da situação econômica é surpreendentemente fraco. Esse resultado é consistente com o de outro estudo empírico que usou uma metodologia completamente diferente (Evans e Whitefield, 1995) e descobriu que o impacto combinado de cinco variáveis diferentes que mediam as avaliações atual, prospectiva e retrospectiva do desempenho da economia em oito democracias pós-soviéticas da Europa oriental explicava menos de cinco por cento da variância em apoio à democracia.

Tabela 9. Bulgária. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: os clusters de insatisfação política e de apoio à democracia

	EconSit	PolitSit	DemSat	Voto	Carga no fator 3	Carga no fator 2
EconSit	--				**.734**	.085
PolitSit	.39**	--			**.522**	.014
DemSat	.20**	.18**	--		.327	**.**367
Voto	.16**	.03	.15**	--	.122	**.541**
DemBest	.05	.03	.21**	.28**	.046	**.673**
DemAuth	.01	.01	.24**	.29**	.028	**.656**
NoInflu	.10**	.08	.02	.06	.032	.033
DontCare	.11**	.04	.04	.03	.058	.063
Interest	.08**	.01	.08*	.06*	.037	.011
PolComp	.05	.02	.03	.04	.076	.083
InfoTest	.11**	.05	.02	.08**	.148	.013
Convince	.00	.02	.06*	.00	.036	.093

*Denota significância (2-tailed) em .05.
**Denota significância (2-tailed) em .01 ou melhor.

É importante observar que a decisão de votar a favor ou contra o Partido Socialista (ex-Comunista) Búlgaro está mais fortemente associada ao apoio à democracia do que a qualquer dos três itens do cluster da insatisfação. Essa

[7] Utilizando esta medida alternativa, 5,8 por cento dos respondentes consideraram sua situação econômica boa ou muito boa, 25,7 por cento razoável, 35,9 por cento ruim e 31,5 por cento muito ruim.

notável discrepância com os padrões encontrados na maioria das democracias estabelecidas dá margem à especulação de que a socialização anti-democrática dos comunistas búlgaros e seus partidários sob o antigo regime e sua transformação democrática extremamente atrasada tiveram um impacto duradouro sobre o apoio de massa à democracia. De um modo mais geral, isso sugere que o comportamento de proeminentes elites e organizações políticas durante os estágios fundamentais do processo de democratização pode ter um impacto importante sobre as atitudes políticas de seus seguidores. Neste artigo, não podemos fazer um exame mais substancial das origens do apoio atitudinal à democracia.

Porém, a distinção entre subdimensões interna e externa da indiferença política revela os mesmos padrões encontrados em outras democracias (ver Tabela 10). Os itens externos que captam as avaliações da sensibilidade dos políticos aos desejos do povo (NoInflu e DontCare) estão associados apenas fracamente com o nível do interesse por política do indivíduo, seu conhecimento e sua participação na vida política. Tal como no caso da Espanha, mas diferente dos resultados de Grécia e Uruguai, o sentimento de confusão com a política (PolComp) está fortemente ligado à subdimensão interna de indiferença.

Tabela 10. Bulgária. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: os clusters de indiferença política

	Interest	PolComp	InfoTest	Convince	NoInflu	DontCare	Carga no fator 1	Carga no fator 4
Interest	--						**.678**	.012
PolComp	.36**	--					**.450**	.254
InfoTest	.39**	.30**	--				**.653**	.053
Convince	.29**	.26**	.45**	--			**.**398	.134
NoInflu	.01	.14**	.05*	.06*	--		.076	**.511**
DontCare	.07*	.13**	.07*	.08*	.34**	--	.050	**.543**
DemBest	.19**	.17**	.08*	.15**	.01	.01	.259	.041
DemAuth	.10**	.10**	.09**	.13**	.05	.01	.133	.006
EconSit	.08**	.05	.11**	.00	.10**	.11**	.051	.055
PoliSit	.01	.02	.05*1	.02	.08*	.04	.098	.044
DemSat	.08**	.03	.02	.06*	.02	.04	.021	.010
Voto	.06*	.04	.08*	.00	.06*	.03	.131	.048

* Significância (2-tailed) em .05.
**Significância (2-tailed) em .01.

Hungria

O caso da Hungria proporciona outra oportunidade para explorar a dimensionalidade das atitudes democráticas em um país pós-comunista que teve de enfrentar uma séria crise econômica (embora não tão severa quanto a da Bulgária) simultânea à democratização. Infelizmente, nenhum de nossos itens padrões de "satisfação" foi incluído nesse survey. O mais próximo de nosso item que avalia a satisfação com a situação econômica do país é uma questão (*EconCon*) que mede a confiança do respondente em que a economia melhorará no ano seguinte. E o que é ainda mais sério, faltava ao questionário um item que tratasse do nível de satisfação do respondente com o desempenho da democracia. Como meio de cobrir a dimensão da satisfação, incluiu-se na análise uma medida da confiança do respondente em que sua situação financeira irá melhorar no ano seguinte (*RespCon*). Apesar dessas diferenças no conteúdo dos itens sobre satisfação, os dados apresentados na Tabela 11 são perfeitamente compatíveis com nossos resultados anteriores: as duas medidas de otimismo econômico estão altamente correlacionadas e ambas estão fortemente ligadas ao voto contra a continuação do Partido Socialista (ex-Comunista) no poder. Além disso, os resultados da análise fatorial e das medidas bivariadas de associação indicam claramente que os três itens desse cluster satisfação/otimismo são dimensionalmente distintos daqueles que tratam do apoio difuso ao sistema e indiferença.

Em contraste com os dados búlgaros apresentados acima, é importante observar que o apoio ao Partido Socialista não está de forma alguma ligado às atitudes com relação à legitimidade da democracia. Consistente com a especulação introduzida acima, isso sugere que os papéis diferentes desempenhados pelos partidos comunistas nesses dois países nos anos finais do antigo regime e seus respectivos papéis na transição para a democracia podem ser variáveis cruciais que afetam a geração de apoio à democracia. Na Hungria, as reformas econômicas foram introduzidas pelo Partido Comunista décadas antes do colapso abrupto do comunismo da Europa oriental em 1989, e antes mesmo do surgimento de Mikhail Gorbachev na Rússia, o governo comunista da Hungria permitia mais liberdades civis e pluralismo organizado do que em qualquer outro país do bloco soviético (com exceção, talvez, da Polônia, em certos momentos). Portanto, não surpreende que os seguidores do Partido Socialista (ex-Comunista) estejam tão comprometidos com a democracia quanto os que votam nos partidos rivais.

Tabela 11. Hungria. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: os clusters de indiferença política e apoio à democracia

	EconCon	RespCon	Voto	DemBest	DemAuth	Carga no fator 1	Carga no fator 4
EconCon[1]	--					**.857**	.081
RespCon[2]	.60**					**.670**	.105
Voto	.32**	.24**	--			.381	.032
DemBest	.05*	.07*	.02	--		.026	**.611**
DemAuth	.08**	.09*	.02	.21**		.040	346
NoInflu	.07**	.10**	.10**	.05	.08**	.123	.018
DontCare	.09**	.10**	.03	.09**	.15**	.102	.126
Interest	.02	.03	.07*	.07**	.22**	.037	.101
PolComp	.02	.02	.01	.05*	.21**	.070	.095
InfoTest	.01	.04	.11**	.02	.16*	.082	.009
Convince	.03	.04	.06	.02	.13**	.040	.019

* Significância em .05.
** Significância em .01 ou melhor.

[1] EconCon (confiança econômica): "Que tipo de mudança espera-se que aconteça na situação econômica deste país nos próximos doze meses? Vai melhorar substancialmente; vai melhorar um pouco; não vai mudar; vai ficar um pouco pior; vai piorar substancialmente".
[2] RespCon (confiança econômica do respondente): Que tipo de mudança você espera que ocorra em sua situação financeira nos próximos doze meses? Vai melhorar substancialmente; vai melhorar um pouco; não vai mudar; vai ficar um pouco pior; vai piorar substancialmente".

O agrupamento de atitudes relacionadas com a dimensão da indiferença é bem definido e bem consistente com nossos resultados anteriores. Com efeito, a distinção entre as subdimensões interna e externa que está clara na Tabela 12 se conforma perfeitamente com os padrões observados no Chile e no Uruguai e difere dos resultados de Espanha e Bulgária apenas no fato de que PolComp está claramente localizado no mesmo cluster dos itens externos de eficácia (NonInflu e DontCare). Os itens dessas duas subdimensões de indiferença não estão substancialmente ligados aos itens de satisfação ou Voto. Também não estão associados a DemBest. E, embora as relações bivariadas entre DemAuth e várias das medidas de indiferença sejam moderadamente fortes, as cargas daquele item sobre ambos os fatores de indiferença proporcionam mais uma confirmação da autonomia dimensional dos itens de legitimidade.

Tabela 12. Hungria. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: o cluster da indiferença política

	Interest	InfoTest	Convince	PolComp	NoInflu	DontCare	Carga no fator 2	Carga no fator 3
Interest	--						**.853**	.123
InfoTest	.33**	--					.336	.083
Convince	.45**	.19**	--				**.508**	.193
PolComp	.29**	.19**	.24**				.212	**.615**
NoInflu	.12**	.07**	.15**	.25**	--		.086	**.405**
DontCare	.21**	.14**	.16**	.32**	.25**	--	.109	**.463**
DemBest	.06*	.00	.01	.06*	.03	.09**	.052	.052
DemAuth	.22**	.16**	.13**	.20**	.07**	.16**	.077	.089
EconCon	.03	.01	.03	.02	.08**	.09**	.040	.004
RespCon	.03	.03	.06*	.03	.10**	.11**	.039	.084
Voto	.06	.09*	.06	.02	.09**	.05	.103	.085

* Significância em .05.
** Significância em .01 ou melhor.

Hong Kong

Tendo em vista a diferença fundamental entre a eleição de 1998 para o Conselho Legislativo e as outras disputas eleitorais analisadas neste trabalho, é preciso cautela na interpretação dos resultados da análise empírica seguinte. E o que é mais importante, o leitor deve ter em mente que "Voto" não é uma variável que mede o apoio ao partido no poder (uma vez que o governo não-partidário não estava em julgamento na eleição); em vez disso, ela separa os que votaram no Partido Democrático de Martin Lee, a força mais importante a favor de um governo aberto, democrático e responsável em Hong Kong, e os que apoiaram os outros partidos (inclusive a Aliança Democrática pela Melhoria de Hong Kong, pró-Beijing). Apesar dessa grande diferença, os resultados desta análise são notavelmente consistentes com os apresentados acima. Tal como nos casos de Espanha, Grécia, Uruguai, Bulgária e Hungria, a satisfação com o desempenho da economia e a satisfação com o desempenho da democracia estão associadas positivamente uma à outra e compõem uma dimensão distintiva na análise fatorial. Os dados da Tabela 13 revelam também que essas duas medidas de satisfação não estão de forma

alguma relacionadas com o apoio fundamental à democracia. Esses dois itens não somente estão localizados dentro de um fator bem diferente, como suas relações bivariadas com DemBest são virtualmente inexistentes (com estatística Tau-b de .05 e .02 respectivamente).

Tabela 13. Hong Kong. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: o cluster da insatisfação política e apoio à democracia

	EconSit	DemSat	Voto	DemBest	DontCare	Carga no fator 3	Carga no fator 2
EconSit	--					.391	.046
DemSat	.15**	--				**.679**	.247
Voto	.06	.24**	--			.204	**.421**
DemBest	.05	.02	.23**	--		.046	**.582**
DontCare	.10**	.19**	.18**	.09**	--	.212	.290
Interest	.03	.11**	.07	.05	.02	.033	.104
PolComp	.06	.04	.07	.04	.09**	.066	.014
InfoTest	.03	.07*	.04	.01	.05	.053	.054
NoInflu	.04	.00	.03	.02	.23**	.030	.003

* Significância em .05.
** Significância em .01 ou melhor.

A Tabela 13 revela ainda que a crença de que a democracia é a melhor forma de governo está também fortemente relacionada ao apoio eleitoral ao Partido Democrático. Com efeito, a força dessa relação fica mais impressionante quando as orientações atitudinais dos eleitores dos outros partidos são examinadas individualmente. Enquanto mais de 77% dos seguidores do Partido Democrático responderam afirmativamente à questão DemBest (menos de 16% discordaram da afirmação de que "a democracia é a melhor forma de governo para um país como o nosso"), os respondentes que votaram na Aliança pró-Beijing dividiram-se praticamente pela metade com respeito ao apoio à democracia: somente 49% deles concordaram com a afirmação DemBest, enquanto 47% discordaram explicitamente desse endosso ao governo democrático. Desse modo, como vimos na Bulgária, o apoio a um partido não-democrático está fortemente associado a um baixo nível de apoio à democracia em abstrato e com um notável alto nível de desacordo com a simples proposição de que "a democracia é a melhor forma de governo para um país como o nosso".

Com relação aos itens que pertencem à dimensão da indiferença, os

resultados são perfeitamente consistentes com os de outros países examinados neste trabalho. Porém, como podemos ver na Tabela 14, os respondentes de Hong Kong são mais parecidos com os espanhóis e búlgaros do que com os gregos, uruguaios e húngaros, na medida em que PolComp faz parte da subdimensão interna de indiferença.

Tabela 14. Hong Kong. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: os clusters de indiferença política

	Interest	PolComp	InfoTest	NoInflu	DontCare	Carga no fator 1	Carga no fator 4
Interest	--					**.522**	.106
PolComp	.25**	--				**.684**	.131
InfoTest	.17**	.11**	--			.231	.034
NoInflu	.09**	.11**	.01	--		.080	**.569**
DontCare	.02	.09*	.05	.23**	--	.045	**.440**
DemBest	.05	.04	.01	.02	.09**	.071	.050
EconSit	.03	.06*	.03	.04	.10**	.012	.186
DemSat	.11**	.04	.07*	.00	.19**	.113	.048
Voto	.07	.07	.04	.03	.18**	.091	.049

* Significância em .05
**Significância em .01 ou melhor.

Chile

Somente no caso do Chile em 1993 encontramos indícios que sugerem que o apoio à democracia está significativamente ligado aos itens do cluster de satisfação. Como podemos ver na Tabela 15, as medidas bivariadas de associação (Tau-b) que ligam a crença de que a democracia é a melhor forma de governo para o Chile e a satisfação com a economia à situação política do país e o desempenho da democracia variam entre .13 e .24, e a análise fatorial coloca DemBest no mesmo fator daquelas medidas de satisfação. Porém, mesmo nesse caso, o grau em que o apoio à democracia pode ser considerado dependente da satisfação com o desempenho da política e da economia não é esmagador: se elevarmos ao quadrado essas medidas de associação Tau-b bivariadas para estimar a porcentagem de variância explicada (numa analogia grosseira com a capacidade do r de Pearson), vemos que essas medidas de satisfação são capazes de responder por entre 2 e 6% na variância em respostas ao item DemBest.

Tabela 15. Chile 1993. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: o cluster de insatisfação política (forced 3-factor solution)

	EconSit	PolitSit	DemSat	Voto	DemBest	Carga no fator 1
EconSit	--					**.496**
PolitSit	.39**					**.621**
DemSat	.27**	.33**	--			**.593**
Voto	.00	.14**	.14**	--		.324
DemBest	.13**	.19**	.24**	.17**	--	**.412**
NoInflu	.10**	.11**	.04**	.04	.01	.038
DontCare	.17**	.16**	.09**	.01	.01	.030
Interest	.29**	.28**	.23**	.02	.12**	**.418**
PolComp	.16**	.15**	.10**	.13**	.02	.095
InfoTest	.26**	.15**	.13**	.22**	.06*	.216
Convince	.14	.15**	.09**	.02	.01	.176

*Significância (2-tailed) em .05.
** Significância (2-tailed) em .01 ou melhor.

Em certa medida, esses resultados aberrantes são conseqüência de uma profunda clivagem na sociedade chilena que separa o centro e a esquerda, com fortes atitudes pró-democráticas, da direita, com simpatias pelo regime de Pinochet, que nutre reservas em relação aos méritos da democracia (Tironi e Agüero, 1999; Torcal e Mainwaring, 2000). Os direitistas não-democráticos, que tendem a votar contra a coalizão governante da Concertación, têm uma visão favorável do rápido desenvolvimento econômico da era Pinochet e menoscabam a desaceleração econômica do começo da década de 1990 (sob regime democrático). De forma inversa, os partidários da Concertación percebem a situação econômica e política de modo mais favorável. Tendo em vista o grau em que essas avaliações estão ligadas à clivagem democracia/ autoritarismo, nossa medida de apoio à democracia está associada ao cluster de desempenho-satisfação. A fim de controlar a contaminação partidária das percepções da situação econômica e política do país, refizemos os mesmos procedimentos de análise fatorial e correlação depois de controlar o partidarismo. Entre aqueles que se identificam com um partido pertencente à aliança pró-democrática e progressista da Concertación, a estatística Tau-b ligando DemBest às três medidas de satisfação reduziu-se para .02, .06 e .18 respectivamente, com apenas a relação com DemSat sendo estatisticamente significante (.01), e a análise fatorial revelou que as três medidas de satisfação formavam uma dimensão atitudinal (com cargas fatoriais variando entre .610 e

.650) que estava muito menos ligada à medida DemBest de apoio à democracia (cuja carga fatorial sobre essa dimensão declinou para .326). Ainda assim, o caso do Chile deve ser considerado uma exceção parcial aos resultados de outro modo consistentes com respeito à suposta relação próxima entre satisfação com o sistema e apoio à democracia. E a situação anômala do Chile sugere que a posição pró ou anti-democrática dos principais partidos políticos deveria ser examinada com mais cuidado como uma determinante desses clusters de atitude.

Tabela 16. Chile 1993. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens: os clusters de indiferença política (forced 3-factor solution)

	Interest	PolComp	InfoTest	Convince	Voto	NoInflu	DontCare	Carga no fator 2	Carga no fator 3
Interest	--							**.422**	.258
PolComp	.23**	--						.324	.388
InfoTest	.29**	.25**	--					**.607**	.125
Convince	.42**	.16	.19**	--				.311	.208
Voto	.02	.13**	.22**	.02	--			**.491**	.053
NoInflu	.12**	.20**	.09**	.08**	.04	--		.051	.359
DontCare	.18**	.33**	.13**	.15**	.01	.26**	--	.061	**.699**
DemBest	.12**	.02	.06*	.01	.17**	.014	.01	.003	.075
EconSit	.29**	.16**	.26**	.14**	.00	.10**	.17**	.238	.201
PoliSit	.28**	.15**	.15**	.15**	.14**	.11**	.16**	.105	.188
DemSat	.23**	.10**	.13**	.09**	.14**	.04	.10**	.039	.055

* Significância em .05
**Significância em .01 ou melhor.

Porém, em relação ao cluster de indiferença, o Chile se alinha com todos os outros casos. A Tabela 16 mostra claramente que as duas medidas de eficácia externas são um pouco diferentes, mas estão relacionadas com os quatro itens que compõem a subdimensão interna. No entanto, o partidarismo exerce de novo uma influência significativa sobre o agrupamento de atitudes: um voto para Eduardo Frei e para a Concertación está significativamente relacionado a altos níveis de informação sobre política, bem como baixos níveis de confusão em relação a ela (PolComp).

O que chama mais a atenção é que a clivagem democracia/ autoritarismo no Chile parece ter se aprofundado com o tempo, ao contrário de algumas previsões

(Torcal e Mainwaring, 2000). Vários de nossos itens centrais foram incluídos em um survey pós-eleitoral realizado depois da disputa presidencial de 2000. Embora a ausência de vários outros itens (inclusive quase todos os itens da indiferença) impeça a comparação direta com as análises apresentadas até agora, uma análise fatorial e correlação dos itens de satisfação e legitimidade[8] revela um agrupamento muito forte de atitudes em duas dimensões – uma envolvendo satisfação com o desempenho, a outra relacionada à confluência de orientações esquerda/ direita (LRSelf), democrática/ autoritária (DemAuth) e partidária (Voto e MilGovt). Uma comparação direta com nossos dados de 1993 não é possível, devido à inclusão de itens um pouco diferentes naquele survey anterior, mas uma avaliação impressionista das relações entre itens de alguma forma semelhantes mostra que a clivagem democrático/ autoritário não era forte naquele momento. Isso surpreende um pouco, tendo em vista que o candidato da direita, Joaquín Lavín, se inclinara para o centro e evitara todas as referências ao regime de Pinochet durante a campanha (Agüero, 1999 e 2000). Ainda não sabemos se isso representa uma característica da competição partidária no Chile que perdurará no futuro ou se é um produto temporário de questões muito proeminentes, relacionadas com o passado pré-democrático recente do país (inclusive o conflito em torno do possível processo criminal contra Pinochet, a revisão da constituição para eliminar os traços não-democráticos remanescentes e a pressão contínua para levar a julgamento os oficiais militares responsáveis pelas violações dos direitos humanos nas décadas de 1970 e 1980).

[8] EconSit, DemSat e DemAuth são idênticos aos itens usados nas análises anteriores. RespSit é um indicador da satisfação do respondente com sua situação econômica pessoal; GovPerf reflete o nível de satisfação com o desempenho do governo; LRSelf é a como o respondente se coloca no continuum esquerda-direita; e MilGovt é a avaliação normativa do respondente do antigo governo militar.

Tabela 17. Chile 1999. Análise fatorial e relações Tau-b entre todos os itens

	EconSit	RespSit	DemSat	GovPerf	Voto99	Carga no fator 2	Carga no fator 1
EconSit	--					**.720**	.102
RespSit	.42**	--				**.555**	.045
DemSat	.28**	.22**	--			**.485**	.262
GovPerf	.23**	.10**	.37**	--		.364	**.418**
Voto99	.14**	.10**	.26**	.34**	--	.177	**.745**
DemAuth	.09**	.02	.21**	.27**	.37**	.111	**.541**
LRSelf	.04	.02	.12**	.20**	.50**	.045	**.706**
MilGovt	.09**	.02	.09**	.15**	.52**	.028	**.680**

**Significância (2-tailed) em .01 ou melhor.

3. Implicações teóricas e práticas

Boa parte da literatura recente sobre apoio atitudinal aos novos regimes democráticos põe em questão a distinção de Easton entre apoio difuso ao sistema (ou legitimidade democrática) e apoio específico (ou satisfação com o desempenho das instituições democráticas). Com efeito, alguns estudiosos sustentam que o apoio difuso à democracia é simplesmente produto da acumulação de sentimentos de satisfação com o desempenho de suas instituições ao longo do tempo ou que não existe distinção conceitual entre os dois (apoios difuso e especifico). Esses e outros estudos afirmaram que o apoio ao sistema – ou, no contexto de sistemas democráticos novos, a consolidação democrática – depende da satisfação dos cidadãos com o desempenho do governo e das instituições democráticas. E a satisfação com este desempenho, por sua vez, conforme os dados empíricos da maioria dos países indicaram, depende, em larga medida, da satisfação com o desempenho da economia.

Os resultados desta análise comparativa oferecem provas fortes e consistentes de que o apoio fundamental à democracia, a satisfação com o desempenho do sistema e as atitudes que envolvem indiferença em relação ao sistema compõem domínios atitudinais que são conceitual e empiricamente distintos um do outro. Somente no caso do Chile encontramos indícios de uma sobreposição substancial entre itens que em outros países se enquadram em dimensões separadas de legitimidade e insatisfação; mas descobriu-se que essa relação é fortemente influenciada pelo partidarismo e quase desaparece quando se introduz o controle da preferência partidária na análise.

A fraqueza da relação entre medidas de satisfação, de um lado, e

legitimidade democrática, de outro, pode ser vista na Tabela 18. As medidas de associação entre apoio difuso ao sistema e satisfação com as situações econômica e política do país são particularmente fracas e, em alguns casos, não são nem estatisticamente significativas.

Tabela 18. Relação (Tau-b) entre apoio à democracia e avaliações da condição da economia, da situação política e do desempenho da democracia

	EconSit	PoliSit	DemSat
Espanha (DemBest, 1993)	.06**	.10**	.14**
Espanha (DemBest, 1979)	.09**	.12**	
Uruguai (DemBest, 1993)	.00	.07*	.14**
Grécia (DemBest, 1996)	.08**	.11**	.22**
(DemAuth, 1996)	.08**	.09**	.19**
Bulgária (EconSit com DemBest, 1996)	.05	.03	.21**
(RespSit com DemBest, 1996)	.011**		
(EconSit com DemAuth, 1996)	.01	.01	.24**
(RespSit com DemAuth, 1996)	.13**		
Hungria (EconCon com DemBest, 1998)	.05		
(RespCon com DemBest, 1998)	.07*		
(EconCon com DemAuth, 1998)	.08*		
(RespCon com DemAuth, 1998)	.09*		
HongKong (DemBest, 1998)	.05		.02
Chile (EconSit com DemBest, 1993)	.13**	.19**	.24**
(EconSit com DemAuth, 1999)	.08*		.21**
(RespSit com DemAuth, 1999)	.02		

A ligação entre satisfação com o desempenho da democracia (que a análise fatorial indica estar associada com os itens de satisfação econômica e política em todos os países aqui examinados) e medidas de legitimidade democrática é mais substancial (com medidas Tau-b de associação variando entre .02 e .24) mas, ainda assim, surpreendentemente modesta, tendo em vista a sobreposição lógica entre o conteúdo dos dois itens. Está claro que o apoio difuso à democracia não está fortemente ligado à satisfação com o desempenho de qualquer modo, e que aproxime-se remotamente de uma relação determinista. Assim, mesmo nos países em que a relação entre legitimidade e satisfação é mais forte, o grande volume de variância em nossas medidas de apoio à democracia precisa ser explicado por outros fatores. Deve-se observar que esses resultados são consistentes com os de

estudos recentes de outras democracias (ver Slomczynski e Shabad, 1999 e Gibson, 2000).

Na maioria dos países, há alguns correlatos mais fortes de satisfação com o desempenho da democracia e com a situação econômica e política do país. Como podemos ver na Tabela 19, os insatisfeitos tendem a fazer o que a teoria democrática sugere que deveriam fazer: votar contra o partido que está no poder e substituí-lo por um governo alternativo. Esse padrão foi confirmado pela maioria das análises fatoriais destes dados, que localizam claramente *Voto* no cluster da satisfação na maioria dos países.

Tabela 19. Relação (Tau-b) entre voto a favor / contra o partido no poder e avaliações da condição da economia, da situação política e do desempenho da democracia

	EconSit	**PoliSit**	**DemSat**
Espanha (1993)	.29**	.30**	.29**
Espanha (1979)	.16**	.09**	
Uruguai (1993)	.27**	.23**	.17**
Grécia (1996)	.28**	.32**	.21**
Bulgária (1996)	.16**	.03	.15**
Hungria (EconCon, 1998)	.32**		
(RespCon, 1998)	.24**		
Chile (1993)	.00	.14**	.14**
(1999)	.14**		.26**

Quais são então os correlatos do apoio difuso ao sistema? A resposta a uma pesquisa que admite a preferência e a legitimidade da democracia significa realmente algo que seja relevante para o desempenho ou a sobrevivência da democracia, ou ela apenas reflete a repetição de slogans de livros escolares de civismo que não têm implicações comportamentais? Em muitos sistemas democráticos estabelecidos, é difícil construir testes empíricos que possam ajudar a responder a essas questões, uma vez que o apoio à democracia está tão disseminado que pode ser dado como garantido e que o regime democrático não está sob qualquer ameaça real. Felizmente (de um ponto de vista puramente metodológico, que fique claro!), dois dos países que examinamos acima enfrentam ou enfrentaram sérios desafios à sua sobrevivência. A nova democracia espanhola não estava plenamente consolidada em 1979 (menos de dois anos depois de nascer) e na eleição geral daquele ano, uma coalizão de partidos de extrema-direita recebeu apoio eleitoral suficiente para mandar um representante (Blas Piñar) às Cortes. Além disso, apenas dois anos depois, uma tentativa de golpe quase acabou

com o regime democrático espanhol. Do mesmo modo, o futuro da democracia em Hong Kong não está garantido. A soberania sobre a antiga colônia britânica foi transferida para o regime fortemente autoritário da República Popular da China e o governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong não é responsável perante seus eleitores. Por fim, não há absolutamente nenhuma garantia de que as liberdades políticas atualmente gozadas pelos cidadãos de Hong Kong serão respeitadas no futuro indefinido. A existência dessas ameaças reais à democracia nos permite examinar a relação entre apoio difuso à democracia, de um lado, e o comportamento que representa uma ameaça à sobrevivência do regime, de outro.

A Tabela 20 apresenta as respostas a nossas medidas de legitimidade democrática de dois conjuntos de eleitores em cada sistema: os que apoiaram partidos anti-sistema na eleição anterior e os que votaram em outros partidos. Como podemos ver, uma pluralidade substancial dos que votaram em partidos ou coalizões da extrema direita na eleição espanhola de 1979 (Unión Nacional, Fuerza Nueva, Falange Espanhola etc) rejeitou explicitamente a afirmação de que "a democracia é a melhor forma de governo para um país como o nosso", enquanto menos de um quarto desses eleitores da extrema-direita endossaram a democracia. Isso divergia substancialmente da posição pró-democracia da maioria esmagadora dos eleitores. Em Hong Kong, a principal ameaça à democracia vem da esquerda e se manifesta-se em nossa pesquisa por um voto para a Aliança Democrática pela Melhoria (DAB), partido pró-Beijing. Entre os partidários da DAB, o número de eleitores que rejeitaram explicitamente a opção pró-democracia foi quase igual ao dos que concordaram com ela. Em suma, os dados desses dois sistemas indicam claramente que há uma relação forte entre uma falta de apoio atitudinal à democracia em abstrato e o apoio eleitoral a partidos anti-sistema tanto da direita quanto da esquerda.

Tabela 20. Relação entre apoio à democracia e voto em partido anti-sistema
Espanha 1979, DemBest: *"A democracia é a melhor forma de governo para um país como o nosso".*

	Concorda	Depende	Discorda	N
Voto para FN, UN, Falange etc	23,9%	32,6%	43,5%	46
Voto para outros partidos	67,6	23,7	8,7	4.940

Hong Kong 1998, DemBest: *"A democracia é a melhor forma de governo".*

	Concorda	Depende	Discorda	N
Voto para a DAB (pró-Beijing)	48,9%	4,5%	46,6%	88
Voto para outros partidos	71,7	7,8	20,4	357

Itália 1985, DemAuth: *"A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo".*

	democracia é preferível	É tudo a mesma coisa	às vezes o autoritário é melhor	N
Voto para o MSI	30,2%	13,2%	56,6%	53
Voto para outros partidos	77,8	9,3	12,9	1.344

Itália 1996, DemAuth: *"A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo".*

	democracia é preferível	É tudo a mesma coisa	às vezes o autoritário é melhor	N
Voto para a AN	72,9%	4,9%	22,2%	306
Voto para outros partidos	87,4	5,0	7,6	1.668

Uma corroboração desse padrão pode ser vista nos dados de um survey realizado após outra eleição em que um partido explicitamente anti-sistema recebeu um considerável (e, portanto, analisável) número de votos: a eleição na Itália de 1983. Essa disputa realizou-se depois de um período muito turbulento da história da democracia italiana do pós-guerra, quando Aldo Moro, ex-primeiro-ministro do país, foi seqüestrado e morto por terroristas anti-sistema de esquerda e bombas de uma facção de direita anti-sistema mataram ou feriram dezenas de cidadãos italianos. E, ao mesmo tempo, o Movimento Sociale Italiano (MSI) neo-

fascista declarava-se explicitamente anti-sistema. Os dados da Tabela 20 mostram claramente que uma maioria substancial dos eleitores do MSI endossava a proposição de que "sob certas circunstâncias, um regime autoritário, uma ditadura, é preferível ao sistema democrático", enquanto menos de um terço selecionou a opção pró-democrática – em forte contraste com mais de três quartos daqueles que apoiavam outros partidos. O caso da Itália no início dos anos 80 confirma, portanto, nossos resultados da Espanha e de Hong Kong, no sentido de que uma falta de apoio difuso à democracia pode culminar no apoio eleitoral a partidos anti-sistema.

Um exame de dados provenientes da Itália mais de uma década depois[9] oferece provas mais evidentes e consistentes com essa afirmação. Em 1996, o MSI já se convertera num partido fiel à democracia, a Alleanza Nazionale (provocando uma cisão em que os fascistas mais radicais saíram para formar a minúscula Fiamma Tricolore-MSI), e fora incluído em um governo de coalizão, pela primeira vez na história do pós-guerra italiano. É muito importante observar que a porcentagem de seus eleitores que apoiavam explicitamente a democracia (em resposta a uma pergunta idêntica) aumentou de 30% dos eleitores do MSI em 1983 para 73% dos partidários da AN em 1996. Isso sugere que os eleitores estavam perfeitamente conscientes da posição pró ou anti-sistema dos partidos e de seus líderes e votaram em conformidade com isso. Os dados sugerem também que o apoio difuso à democracia em sistemas democráticos novos – em contraste com a satisfação com o desempenho da democracia / da economia / etc, que flutua ao longo do tempo, de acordo com as condições correntes, e com as atitudes de indiferença, que tendem a ser adquiridas cedo na vida e permanecem estáveis ao longo do tempo (Montero, Gunther e Torcal, 1997) – envolve atitudes que podem ser aprendidas mais tarde na vida, e que os partidos e as elites políticas desempenham um papel importante na disseminação dessas atitudes, normas e valores (ver também Slomczynski e Shabad, 1999).

De um modo mais amplo, estes resultados sugerem que a maneira como a consolidação democrática foi conceituada em obras anteriores é consistente com a realidade política e sustenta-se como um conceito coerente e politicamente significativo. Nessas obras (ver, por exemplo, Gunther, Puhle e Diamandouros, 1995; Lins e Stepan, 1996), afirma-se que o conceito de consolidação democrática é multidimensional e tem em seu cerne o reconhecimento generalizado da legitimidade das instituições democráticas, tanto entre as elites, como entre as massas. Sustenta-se também que a ausência de apoio significativo aos partidos

[9] O estudo da eleição para o parlamento italiano de 1996 faz parte do projeto PCEN de onde foram tirados os dados para Espanha, Grécia, Uruguai, Bulgária, Hungria e Hong Kong usados neste trabalho. Infelizmente, embora *DemAuth* tenha sido incluído no questionário italiano de 1996, muitos outros itens que serviram de base para esta análise comparativa não foram incluídos naquele survey, de tal modo que não foi possível um estudo paralelo das atitudes em relação à democracia a partir dos dados do PCEN italiano.

anti-sistema poderia ser usada como um dos vários possíveis indicadores operacionais de consolidação da democracia. Alguns críticos atacaram posteriormente a noção de que a presença ou ausência de partidos anti-sistema significativos poderia ou deveria ser usada desse modo (por ex., Encarnación, 2000, p.489). Porém, neste estudo empírico do apoio de massa à democracia em sistemas democráticos novos, mostramos que o apoio a partidos anti-sistema e a falta de apoio atitudinal difuso à democracia estão intimamente correlacionados. Isso reafirma nossa conceituação inicial de consolidação democrática e, ao mesmo tempo, sugere que o desenvolvimento do apoio difuso à democracia em nível de massa é uma tarefa importante com que se defrontam as novas democracias. Embora a ausência de apoio fundamental à democracia entre um grande grupo de cidadãos não seja, por si mesmo, suficiente para colocar em dúvida a sobrevivência de uma democracia nova, o crescimento de um grupo político organizado com uma agenda política anti-sistema pode significar uma ameaça real ao regime. Os resultados de pesquisas apresentados neste trabalho indicam claramente que a ausência de apoio de massa à democracia pode ser um pré-requisito ou uma condição facilitadora para o desenvolvimento de um partido anti-sistema que poderia ameaçar a estabilidade ou até mesmo a sobrevivência de regimes democráticos novos.

BIBLIOGRAFIA

AGÜERO, Felipe. 1999. "Second Round Needed to Break Virtual Tie in Chilean Presidential Elections." *Update*, 15 de dezembro. Coral Gables, Fl., The Dante Fascell North-South Center.

_____. 2000. "Second Round in Chile: Lagos Wins Third Consecutive Presidential Term (2000-2006) for Concertación." *Update*, janeiro. Coral Gables, Fl., The Dante B. Fascell North-South Center.

ALMOND, Gabriel e Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, Princeton University Press.

ANDERSSON, Christopher J. e Christine A. Guillory. 1997. "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems." *American Political Science Review*, 91, 66-81.

BALCH, George I. 1974. "Multiple Indicators in Survey Research: The Concept 'Sense of Political Efficacy'." *Political Methodology,* 1, 1-43.

CAVAROZZI, Marcelo. 1992. "Patterns of Elite Negotiation and Confrontation in Argentina and Chile." In Higley e Gunther 1992.

CITRIN, Jack. 1972. *Political Disaffection in America: 1958-1968*. Dissertação de Ph.D., University of California at Berkeley.

CRAIG, Stephen C., Richard G. Niemi e Glenn E. Silver. 1975. "Political Efficacy and Trust: A Report on the NES Pilot Study Items." *Political Behavior*, 12, 289-314.

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

DIAMANDOUROS, P. Nikiforos. 1986. "Regime Change and the Prospects for Democracy in Greece: 1974-1983." In O'Donnell, Schmitter e Whitehead 1986.

DIPALMA, Giuseppe. 1970. *Apathy and Participation: Mass Politics in Western Societies*. Nova York, The Free Press.

EASTON, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Nova York, John Wiley.

ENCARNACIÓN, Omar G. 2000. "Beyond Transitions: The Politics of Democratic Consolidation." *Comparative Politics*, 32, 479-498.

EVANS, Geoffrey e Stephan Whitefield. 1995. "The Politics and Economics of Democratic Commitment: Support for Democracy in Transition Societies." *British Journal of Political Science*, 25, 485-514.

FARAH, Barbara G., Samuel H. Barnes e Felix Heunks. 1979. "Political Dissatisfaction." In Samuel H. Barnes, Max Kaase *et al*., eds., *Political Action : Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills, Sage.

FUCHS, Dieter e Hans-Dieter Klingemann. 1995. "Citizens and the State: A Relationship Transformed." In Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs, eds., *Citizens and the State*. Oxford, Oxford University Press.

FUCHS, Dieter, Giovanna Guidorossi e Palle Svensson. 1995. "Support for the Democratic System." In Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs, eds., *Citizens and the State*. Oxford, Oxford University Press.

GABRIEL, Oscar W. 1995. "Political Efficacy and Trust." In Jan W. van Deth e Elinor Scarbrough, eds., *The Impact of Values*. Oxford, Oxford University Press.

GAMSON, William A. 1968. *Power and Discontent*. Homewood, Il., Dorsey Press.

GIBSON, James L. 2000. "Changes in Russian Attitudes toward Democratic and Economic Reform: Results from a 1996-2000 Panel Survey." Reunião da American Political Science Association, Washington, 31 de agosto-3 de setembro.

GILLESPIE, Charles Guy. 1992. "The Role of Civic-Military Pacts in Elite Settlements and Elite Convergence: Democratic Consolidation in Uruguay." In Higley e Gunther 1992.

GUNTHER, Richard. 1992. "Spain: The Very Model of the Modern Elite Settlement." In Higley e Gunther 1992.

GUNTHER, Richard, P. Nikiforos Diamandouros e Hans-Jürgen Puhle. 1995. *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

GUNTHER, Richard, Hans-Jürgen Puhle e P. Nikiforos Diamandouros. 1995. "Introduction." In Gunther, Diamandouros e Puhle 1995.

HAHN, Jeffrey. 1991. "Continuity and Change in Russian Political Culture." *British Journal of Political Science*, 21, 393-421.

HIGLEY, John e Richard Gunther, eds. 1992. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge e Nova York, Cambridge University Press.

JENNINGS, M. Kent e Richard G. Niemi. 1974. *The Political Character of Adolescence*. Princeton, Princeton University Press.

KUAN Hsin-chi. 1999. "Election without Political Clout." In Kuan Hsin-chi, Lau Siu-kai, Louie Kin-shuen e Timothy Ka-ying Wong, eds., *Power Transfer and Electoral Politics: The First Legislative Election in the Hong Kong Special Administrative Region.* Hong Kong, The Chinese University Press.

KUAN Hsin-chi e Lau Siu-kai. 2000. "Intermediation Environments and Election in Hong Kong." *Democratization*, 7, 65-89.

LINZ, Juan J. 1978a. "Crisis, Breakdown and Reequilibration." In Juan J. Linz e Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

_____. 1978b. "Legitimid y eficacia en la evolución de los regimes politicos." In *Problemas del subdesarrollo*. Granada, Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada.

_____. 1988. "Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System." In Mattei Dogan, ed., *Comparing Pluralist Democracies*. Boulder, Westview Press.

LINZ, Juan J. e Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Conssolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore e Londres, Johns Hopkins University Press.

LOEWENBERG, Gerhard. 1971. "The Influence of Parliamentary Behavior on Regime Stability." *Comparative Politics*, 3, 170-95.

LÓPEZ PINTOR, Rafael. 1995. "El descontento politico en las sociedades informadas de Europa." *Boletín Informativo de la Fundación Juan March*, 255, 3-12. Madri, Fundación Juan March.

MARAVALL, José María e Julián Santamaria. 1986. "Political Change in Spain and the Prospects for Democracy." In O'Donnell, Schmitter e Whitehead 1986.

MISHLER, William e Richard Rose. 1999. "Learning Democracy: The Dynamics of Popular Support for Post-Communist Regimes." Reunião da American Political Science Association, Atlanta, setembro de 1999.

MONTERO, José Ramón, Richard Gunther e Mariano Torcal. 1997. "Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent and Disaffection." *Studies in Comparative International Development*, 32, 124-160.

_____. 1998. "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección." *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83, 9-49.

_____. 1999. "La démocracie em Espagne: legitimité, mécontentement et désaffection." *Révue Française de Science Politique*, 49, 171-204.

MORLINO, Leonardo e José Ramón Montero. 1995. "Legitimacy and Democracy in Southern Europe." In Gunther, Diamandouros e Puhle, eds.

MULLER, Edward N. e Thomas O. Jukam. 1977. "On the Meaning of Political Support." *American Political Science Review*, 71, 1561-95.

O'DONNELL, Guillermo, Philippe C. Schmitter e Laurence Whitehead, eds. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

PRZEWORSKI, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

SLOMCZYNSKI, Kazimierz e Goldie Shabad. 1999. "Partisan Preferences and Democratic Commitments in Poland." Reunião da American Political Science Association, Atlanta, setembro de 1999.

TIRONI, Eugenio e Felipe Agüero. 1999. "Sobrevivirá el actual paisaje politico chileno?" *Estudios Politicos*, 74, 151-169.

TÓKA, Gábor. 1995. "Political Support in East-Central Europe." In Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs, eds., *Citizen and the State*.

TORCAL, Mariano. A sair. *Political Disaffection in New Democracies: Spain in Comparative Perspective*. Dissertação de Ph.D., Ohio State University.

TORCAL, Mariano e Scott Mainwaring. 2000. "The Political Re-Crafting of Social Bases of Party Competition: The Case of Chile 1973-1995." Reunião Annual da Midwest Political Science Association, Chicago, 26-29 de abril.

VASSILEV, Rossen. 2000. *Problems of Democratic Transition and Consolidation in Post-Communist Bulgaria*. Dissertação de Ph.D., Ohio State University.

Este trabalho foi apresentado originalmente na conferência Europa Mundi sobre Descontentamento Político nas Democracias Européias, na Universidade de Santiago de Compostela, 19-20 de outubro de 2000.

Tradução e publicação autorizadas pelos autores.
Traduzido do original em inglês:" Political Legitimacy in New Democracies",
Studies in Public Policy, nº 341, Centre for the Study in New Democracies, Stratheclyde, Glasgow.
Tradução de Pedro Maia Soares

Recebido para publicação em abril de 2002.
Aprovado para publicação em julho de 2002.

Estratégias para sobreviver politicamente:
Escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil

Eduardo Leoni
Candidato a Ph.D., Columbia University

Carlos Pereira
Research Fellow – Centre for Brazilian Studies,
St. Antony´s College, University of Oxford

Lúcio Rennó
Candidato a Ph.D., University of Pittsburgh

Resumo
Os deputados federais brasileiros têm cinco escolhas principais de carreira política: retirar-se do jogo político (aposentar-se); concorrer a um cargo legislativo estadual (ambição regressiva); concorrer à reeleição (ambição estática); e concorrer a cargos mais altos (ambição progressiva). Este artigo monta um modelo para explicar as características das escolhas dos deputados com respeito a suas decisões de carreira na eleição de 1998. Sustentamos que não é a "natureza" da ambição política que determina a escolha, mas a avaliação dos riscos e custos contidos na decisão. Usou-se um modelo de regressão logit hierárquico para estimar o impacto das distintas estratégias políticas utilizadas pelos deputados em seus mandatos e suas campanhas eleitorais. Os principais resultados sugerem que os deputados com diferentes escolhas de carreira apresentam distintas estratégias durante seus mandatos, o que influencia decisivamente suas preferências do que fazem para sobreviver politicamente.

Palavras-chave: carreira política, mandato, Câmara de Deputados, estratégia política, reeleição

Abstract
The Brazilian incumbent legislators have five major choices of political career: to withdraw from the elected political game (to retire); to run for local legislative position (regressive ambition); to run for re-election (static ambition); and to run for higher offices (progressive ambition). This paper built a model to explaining the features of incumbent legislators choices regarding their career's decisions in 1998's Brazilian election. We argue that it is not the "nature" of political ambition that determines legislators' choice, but the evaluation of the risks and costs entailed in the decision. The main findings suggest that incumbents with different career's choices present distinct strategies during their mandates, which have decisive influences on their preferences of what they do in order to survive politically.

Key words: political carrer, mandate, chamber of deputies, political strategy, reelection

Introdução[*]

Nas eleições gerais brasileiras de 1998, 564 deputados federais (incluindo efetivos e suplentes)[1] chegaram à encruzilhada que todos os políticos do Brasil enfrentam em anos eleitorais: a decisão sobre qual cargo disputar. Dos 564 deputados, 61 decidiram se aposentar; 38 preferiram concorrer a cargos mais altos, ou seja, concorrer para senador (18), governador (8), ou vice-governador (12), o que se chama de ambição "progressiva". Oitenta por cento, ou 452 deputados[2] decidiram concorrer à reeleição. Por fim, 12 deputados decidiram concorrer a deputado estadual.

Tabela 1: Distribuição de carreira política nas eleições de 1998

Escolha de carreira	Total	Sucesso	Fracasso
Aposentar-se	61		
Deputado Estadual (Ambição Regressiva)	12	6 (50%)	6 (50%)
Governador	8	1 (12,5%)	7 (87,5%)
Vice-governador	12	3 (25%)	9 (75%)
Senador	18	3 (17,64%)	15 (82,35%)
Subtotal	38	7 (18,92%)	31 (81,08%)
Reeleição (Ambição estática)	453 (79,53%)	293 (64,87%)	160 (35,13%)
Subtotal		303 (61,33%)	193 (45,20%)
Total		564	

[*] Versões anteriores deste trabalho foram apresentadas na conferência "Brazilian Political Institutions in Comparative Perspective: The Role of Congress in Presidential System". Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2-29 de maio de 2001; no XXIII Congresso Internacional da Latin American Studies Association – LASA, Washington, DC, 6-8 de setembro de 2001; e na 5ª Conferência Anual da International Society for New Institutional Economics – ISNIE, San Francisco, Ca., 13-15 de setembro de 2001. Agradecemos a Laurence Whitehead, Mark Jones e Philip Keefer por seus comentários e sugestões nessas ocasiões.

[1] A amostra inclui tanto deputados eleitos como os suplentes. Para cada deputado eleito, há no Brasil um suplente que é também eleito. Alguns deles exercem o mandato por distintos períodos de tempo porque é muito comum que os deputados eleitos ganhem cargos na burocracia federal ou estadual. Uma vez que todos os membros de nossa amostra tiveram uma chance de exercer mandato por algum período de tempo e usar suas prerrogativas de deputados federais, eles foram incluídos na amostra analisada.

[2] É importante dizer que não incluímos em nossa amostra, por motivos óbvios, nove deputados que morreram durante seus mandatos; 33 deputados que foram eleitos prefeitos em 1996 e dois que foram eleitos vereadores na mesma eleição; dois deputados que foram nomeados para o Supremo Tribunal de Contas; e finalmente, cinco deputados que foram expulsos da Câmara de Deputados.

O aspecto mais notável desses dados é a alta proporção dos legisladores que concorreram à reeleição. Trata-se de uma porcentagem mais alta da que ocorre na maioria dos outros países da América Latina (Morgenstern, a sair: Tabela 1) e isso indica claramente que não se deve negligenciar a reeleição como uma preocupação central dos deputados brasileiros. Samuels (2000), no entanto, sustentou que a ambição progressiva está também na essência da explicação dos padrões de carreira e do baixo êxito da reeleição nas legislaturas do Brasil (por volta de 65% em nossos dados). O argumento de Samuels é basicamente que os deputados mais fracos, aqueles que são mais vulneráveis eleitoralmente e menos competentes no desempenho de suas funções de representantes, concorrem à reeleição, enquanto os mais capazes concorrem a postos mais altos.

Essa explicação tem implicações sérias para o papel da Câmara de Deputados nas diretrizes políticas do país. Se a Câmara não é um *locus* que atrai os políticos mais eficientes, nem que estimule carreiras duradouras, onde esses políticos podem adquirir a experiência e o conhecimento necessários para se tornarem melhores servidores públicos, as chances do poder legislativo brasileiro de se tornar um ator central da formulação de políticas são desanimadoras. Por outro lado, se os políticos mais qualificados e ativos decidem ficar na Câmara, então sua influência nas decisões políticas tem melhores chances de aumentar.

Tendo em vista a posição central da escolha de carreira dos políticos para o funcionamento das legislaturas, a questão principal deste estudo é: quais são as principais razões da escolha de carreira dos deputados? Ademais, de que modo as variáveis relacionadas com a participação dos deputados na Câmara, tais como desempenho no cargo e vulnerabilidade eleitoral, influenciam a escolha de carreira?

Tomamos por suposto neste artigo que a decisão estratégica ou escolha que os legisladores fazem com relação a qual cargo vão concorrer na próxima eleição é orientada principalmente por uma auto-avaliação do desempenho no cargo e das chances de ter êxito nas eleições. Em outras palavras, as escolhas de carreira do legislador não são orientadas apenas pelas compensações do cargo pretendido, tais como remuneração mais alta ou equipe maior, mas também pela viabilidade eleitoral dessa escolha. Isto é, a utilidade maior de ser eleito para esses cargos deve ser ponderada pela sua menor probabilidade de sucesso e levar em conta os diferentes custos embutidos em cada escolha.

Para investigar se as escolhas de carreira são independentes uma das outras, aplicamos um teste de logit hierárquico que ainda não foi utilizado no estudo de padrões de carreiras políticas. O impacto das diferentes variáveis explicativas na probabilidade de escolher uma carreira também foi testado usando um modelo de logit hierárquico, oferecendo evidências dos determinantes de cálculos de carreira. Três fatores principais serão analisados: posição e desempenho institucional no cargo, características de carreira pessoal e

vulnerabilidade eleitoral (Hall e Houweling, 1995).

Analisamos as decisões de carreira enfrentadas pelos deputados federais brasileiros no final de seus mandatos. Portanto, não estamos preocupados com o resultado da decisão, seja de vitória ou derrota na eleição. Em vez disso, investigamos os fatores que moldam as diferentes decisões de carreira. Apoiados em estudos recentes sobre reeleição e escolha de carreira na Câmara de Deputados do Brasil, bem como na Câmara de Deputados dos Estados Unidos, formulamos um modelo teórico simples e proporcionamos testes empíricos usando dados da 50ª sessão (1995-98).

Ambição na Câmara de Deputados dos EUA

O livro seminal de Schlesinger, publicado em 1966, *Ambition and Politics*, é o precursor e ainda uma referência essencial sobre decisões de carreira nos Estados Unidos. Examinando as características dos indivíduos que concorreram aos vários cargos e conseguiram se reeleger, ele conseguiu construir uma tipologia de políticos baseada em suas ambições políticas. Nos termos de Schlesinger, a ambição estática é o desejo ou tendência a concorrer à reeleição, isto é, a ficar no mesmo posto. Avançar para um cargo mais alto é chamado de ambição progressiva. Essa escolha, evidentemente, seria constrangida pela estrutura de oportunidades das carreiras políticas existentes.

Mas as pesquisas sobre decisões de carreira e ambição nos EUA não pararam em 1966. Seguiram-se vários trabalhos que empregaram um tratamento teórico mais analítico e análises estatísticas cada vez mais sofisticadas. Black (1972) foi o primeiro a colocar a teoria da ambição num quadro teórico de decisão. Rohde (1979) utilizou esse quadro para estudar membros da Câmara. Ele tomou por suposto que todo político, tendo a oportunidade sem custos ou riscos, escolheria o cargo mais alto. Como já foi mencionado, esses cargos proporcionam maiores recursos políticos e econômicos. Quaisquer que sejam os objetivos últimos dos legisladores, podemos pressupor que eles estariam provavelmente mais bem servidos nesses cargos. Porém, trata-se de uma escolha exigente. Os políticos são indivíduos racionais: eles sabem que existem custos substancialmente maiores na disputa desses cargos. Além disso, eles ponderam a utilidade de obter um posto mais alto com as probabilidades (menores) de ganhar a eleição.

Brace (1984) deu seguimento à pesquisa de Rohde utilizando uma análise probit, sendo capaz de estimar um modelo de regressão de seleção de carreira. Por fim, como discutiremos adiante, Kiewiet e Zeng aperfeiçoaram a adequação entre os modelos econométrico e de teoria da decisão, conseguindo também fundir a pesquisa sobre ambição com aquela sobre aposentadoria na Câmara de Deputados norte-americana.

Escolha de carreira e reeleição no Brasil

Obviamente, o Brasil não é os Estados Unidos e a estrutura de carreira e o sistema partidário, para não mencionar as regras eleitorais, são muito diferentes. Portanto, é importante entender alguns dos aspectos centrais do sistema eleitoral brasileiro antes de delinear nosso modelo.

No Brasil, a eleição para a Câmara de Deputados é feita por representação proporcional, com listas abertas. Nesse sistema, as cadeiras são distribuídas em proporção à porcentagem do total de votos que cada partido recebe. Porém, como a grande maioria dos eleitores apóia candidatos, em vez de partidos, a eleição depende basicamente da capacidade dos candidatos de obterem votos para si próprios.

Ademais, a quantidade total de votos obtida pelos candidatos determina a ordem deles na lista do partido. Em outras palavras, o partido não controla nem determina quem serão seus representantes. As cédulas, por exemplo, não contêm o nome dos candidatos e, portanto, o partido não pode listá-los numa ordem de preferência. Ao entrar na cabine de votação, os eleitores devem saber o nome ou o número de seus candidatos. Cada político deve contar com seus próprios recursos e sua própria base eleitoral para se tornar candidato.

Os candidatos do partido são escolhidos por meio de eleições indiretas chamadas convenções, e são eleitos por delegados do partido. De acordo com Mainwaring (1999, p.249), embora as convenções tenham autoridade formal sobre a seleção de candidatos, elas quase sempre ratificam acordos que foram feitos por dirigentes do partido e autoridades do governo antes da realização da convenção. Em geral, apresenta-se à convenção uma chapa única, combinada e definida anteriormente.

Portanto, o sistema eleitoral brasileiro, o mecanismo de seleção dos candidatos e algumas regras partidárias criam incentivos para um comportamento individualista e antipartidário. O sistema eleitoral ajuda a explicar o comportamento individualista dos políticos na arena eleitoral e tem contribuído para a fraca institucionalização do sistema partidário.

Não há limite para o número de mandatos e os partidos são obrigados a indicar os deputados que pretendem se reeleger sem levar em conta o comportamento deles na legislatura anterior. São os chamados *candidatos natos*, que têm o direito de concorrer ao mesmo cargo na eleição seguinte. É óbvio que isso libera os políticos da influência dos líderes do partido e, em conseqüência, enfraquece a noção de liderança.

O processo de seleção dos candidatos também é muito afetado pelo federalismo. A política local, prefeitos e governadores, são forças poderosas com significativa autonomia em relação ao governo federal. O controle exercido pelo

governador de estado e pelos políticos locais sobre a ação dos legisladores federais é amplamente conhecido. Pode-se estabelecer uma correlação direta entre essa influência e a seleção dos candidatos ao Legislativo. No centro do processo está a premissa de que a seleção ocorre basicamente no nível estadual ou municipal. Um dos resultados disso é a criação de partidos estaduais descentralizados, em vez de partidos nacionais centralizados. Para garantir sua indicação, o candidato precisa fazer alianças políticas municipais e estaduais, diminuindo o impacto da linha política do partido e, ao mesmo tempo, orientando o comportamento do legislador no sentido de atender a clientela local.

Além disso, o Congresso brasileiro não é de forma alguma tão institucionalizado quanto o norte-americano. Se seguirmos a discussão de Polsby (1968) da institucionalização, existe no Congresso brasileiro uma divisão do trabalho em comissões, mas estas não são tão poderosas como as existentes nos EUA, simplesmente porque o poder legislativo no Brasil não tem a palavra final sobre gastos orçamentários. Ademais, há mais oscilação nos padrões da escolha de carreira no Brasil do que nos Estados Unidos. Isto é, a rotatividade é mais alta e as carreiras políticas não são tão estáveis (Samuels, a sair).

O estudo das carreiras políticas no Brasil tem se concentrado principalmente nas questões de recrutamento e retenção dos legisladores nacionais[3]. Mais recentemente, Samuels (2000) analisou as decisões de carreira das legislaturas brasileiras utilizando o modelo proposto por Schlesinger. Ele destaca que embora as instituições políticas e eleitorais do país pareçam engendrar carreiras legislativas longas, a rotatividade é relativamente alta no Brasil. Samuels sustenta que isso é conseqüência da natureza da ambição política no país e do alto nível de competição decorrente das regras eleitorais. Usando a tipologia da ambição, ele afirma que os políticos brasileiros possuem um componente mais alto de ambição progressiva, em vez de estática, orientando suas carreiras para os cargos executivos principalmente, mas não de modo exclusivo, do nível municipal.

O argumento básico de Samuels é que os legisladores com melhores qualificações, ou seja, aqueles que esperam ter um grau maior de sucesso eleitoral, concorrem para postos mais altos de senador, prefeito e governador. Desse modo, quem concorre à reeleição são aqueles mais vulneráveis eleitoralmente. Em conseqüência, a rotatividade é alta. Na visão de Samuels o principal enigma das eleições legislativas do Brasil não é a reeleição, mas a alta taxa de rotatividade.

Porém, um fator central que está ausente da argumentação de Samuels é o pressuposto de Rohde sobre os congressistas americanos: se tiverem a chance de escolher entre o posto atual e o de senador, sem custos adicionais, os deputados preferirão imediatamente a posição mais alta. *Em conseqüência, sustentamos que não*

[3] Para uma excelente revisão, ver Santos, 1999.

é a "natureza" da ambição política que determina a predominância da ambição estática no caso dos Estados Unidos, mas a avaliação dos riscos e custos decorrentes da decisão tal como percebidos por legisladores presumidamente racionais. Portanto, é provável que os mais qualificados busquem cargos mais altos, mas isso não significa que somente os menos qualificados sejam forçados a buscar a reeleição. O risco de concorrer a um posto mais difícil de conquistar é um constrangimento no rol de escolhas de carreira com que se defrontam os deputados, inclusive os mais competentes. Isso é especialmente verdade porque as regras que comandam as eleições para cargos mais altos (Senado e poder executivo em todos os níveis) são diferentes daquelas que organizam as eleições para a Câmara de Deputados. Como dissemos, as eleições para a câmara baixa brasileira adotam um sistema de Representação Proporcional de Lista Aberta, enquanto as eleições para o Executivo são feitas de acordo com um sistema de maioria em dois turnos e as do Senado usam um sistema de pluralidade. Portanto, o custo de passar do primeiro sistema (em que a fragmentação do voto entre vários candidatos é muito alta e a quantidade total de votos para se eleger não é excessiva) para o de maioria (em que o número de candidatos é muito menor e o de votos exigidos para ganhar muito maior) é muito alto[4].

Delineando a teoria

Para modelar explicitamente as utilidades e probabilidades ligadas à opção de carreira, é útil seguir o modelo de utilidade esperada que já se mostrou altamente informativo no caso da Câmara de Deputados americana e já proposto para analisar o caso brasileiro (Santos, 1999).

Kiewiet e Zeng (1993) sustentam que as escolhas entre {aposentadoria; reeleição} e entre {reeleição; cargos mais altos} não são independentes:

> *"Por exemplo, estudos anteriores de aposentadoria voluntária não consideraram o impacto de variáveis fundamentais que afetam a ambição progressiva [...] É verdade que essas variáveis não afetam provavelmente a probabilidade condicional de aposentadoria versus buscar a reeleição. Porém, se elas aumentam a probabilidade de os membros da Câmara buscarem cargos mais altos, elas diminuem necessariamente a probabilidade de eles escolherem o subconjunto de {aposentadoria, reeleição} e, assim, diminuem necessariamente a probabilidade de aposentadoria".*

[4] Outro aspecto das eleições para a câmara baixa brasileira é que se podem formar coalizões de vários partidos e é o total de votos de todos os candidatos e partidos da coalizão que determina se a coalizão alcançou o quociente eleitoral – número de votos dividido pelo número de cadeiras por distrito. Isso torna mais fácil atingir o quociente eleitoral (Nicolau, 1999).

No final do mandato, os legisladores têm o conjunto de escolha J={a_1, a_2, ...a_k}, onde a_1=aposentar-se, a_2... a_k=concorrer a vários cargos.

As utilidades esperadas são as seguintes. Aposentar-se: $E[U(a_1)]=U(a_1)$

Se o deputado decide se aposentar, não há probabilidades envolvidas. O legislador receberá a utilidade de se aposentar com certeza. Seja c_1 o custo de escolher a_1; q_s a probabilidade de sucesso, que depende de sua ação; $U_s(a_i)$ a utilidade de sucesso de ação a_i; $U_f(a_i)$ a utilidade de fracasso de ação a_i, a utilidade esperada de concorrer a um determinado cargo é:

Concorrer a Cargo a_i: $E[U(a_i)]=q_s(a_i)U_s(a_i)+(1-q_s(a_i)U(a_i)-c_i$

Definindo a utilidade de fracasso de concorrer a qualquer cargo como a utilidade de aposentar-se.

$U_f(a_i)=U(a_1)$

A utilidade esperada simplifica-se então para:

$E[U(a_i)]=q_s(a_i)\ U_s(a_i)+(1-q_s(a_i))U(a_1)-c_i$

O próximo passo é supor que os legisladores comparam as utilidades esperadas das ações disponíveis e escolhem concorrer ao cargo no qual a utilidade esperada é a maior. Ou seja, cada indivíduo escolhe alternativa a_j em J se e somente $E[U(a_j)]>E[U(a_n)]$ para todo n em J, $n \neq j$.

Nesta visão, a escolha do legislador depende da utilidade de (e variáveis independentes explicando) todas as outras opções. Para uma escolha em J, o cálculo relevante feito é a diferença entre a utilidade esperada de concorrer a a_j e a utilidade esperada de concorrer a todas as outras opções. O problema é que não sabemos as utilidades esperadas reais nem observamos cada variável relevante. Fazemos, portanto, declarações probabilísticas e deveríamos estimar conformemente um modelo econométrico.

Questões econométricas

Tal como Kiewiet e Zeng, escolhemos aqui não estimar um modelo logístico multinomial[5]. Nossas dúvidas surgem das utilidades esperadas delineadas acima, onde a decisão por qualquer alternativa depende das utilidades de todas as outras opções disponíveis. No modelo de logit multinomial, as probabilidades de escolher j sobre a categoria de base k é dada por:

[5] Numa versão anterior deste trabalho (Pereira e Rennó, 2001), utilizamos um modelo logístico multinomial. O resultado mais importante desses testes confirmou nossa predição de que diferentes escolhas de carreira estão orientadas por diferentes estratégias dos legisladores durante seus mandatos.

$$\Pr(Y_i = j) = \frac{e^{\beta'_j x_i}}{1 + \sum_{k=1}^{J} e^{\beta'_k x_i}}, \quad para \quad j = 1,..., J,$$

Observe-se que os atributos de alternativas diferentes de *k* ou *j* não entram nas probabilidades. Ou seja, o pressuposto da "Independência de Alternativas Irrelevantes" deve valer. Em conseqüência, pode-se mostrar que a inclusão (ou exclusão) de qualquer opinião deve afetar a *odds ratio* de cada alternativa exatamente do mesmo modo. Além disso, se a probabilidade de alguma alternativa em j aumenta, "a propriedade IIA requer que as outras alternativas caíam precisamente de forma a manter suas probabilidades relativas iniciais" (Zhang e Hoffman 1993, p.197). Em conseqüência, se algumas das alternativas disponíveis são substitutos fechados, essa propriedade fará com que o modelo forneça predições incorretas. Dado o nosso modelo teórico, bem como os resultados dos Testes IIA em um trabalho anterior (2001), não esperamos que a escolha modelada exiba essa propriedade.

Porém, se pudermos agrupar as alternativas de modo significativo, há outro modelo econométrico à disposição. Mais apropriado, esse modelo permite violações do pressuposto IIA na decisão entres os grupos de alternativas, mas ainda exige que o pressuposto seja válido dentro dos grupos.

Para ser mais preciso, o modelo de logit hierárquico (também conhecido como Valor Extremo Generalizado ou GEV) *não exige* que o legislador tome sua decisão seqüencialmente. Na verdade, o modelo é derivado "supondo-se que o tomador de decisão faz uma escolha, a saber, uma do conjunto disponível [...] A seqüência de probabilidades no modelo GEV é simplesmente um método para o *pesquisador* representar a falta de IIA entre as probabilidades de escolha" (Train, 1986, p.72). Nossa principal preocupação era modelar a dependência entre as alternativas, em vez de pressupô-la constantemente. A abordagem hierárquica aproveita o agrupamento "natural" das alternativas na estimativa e reflete mais claramente nossas observações substantivas[6].

A variável dependente é a escolha do legislador no final de seu mandato. Isso significa que estão excluídos os deputados que deixaram a cadeira quando foram eleitos prefeitos nas eleições municipais, ou foram nomeados para postos permanentes na burocracia, entre outras opções de saída antes do final do mandato.

Aqueles que concorreram a governador, vice-governador e senador estão agrupados na categoria dos que concorrem a cargos mais altos. Vamos pressupor (ao contrário do caso americano) que todos os legisladores têm uma oportunidade

[6] Estimamos nosso modelo no pacote estatístico STATA 7.0 em um PC com Intel, com o comando nlogit. Isso produz estimativas de informação total e máxima probabilidade.

de concorrer a cargo mais alto. Essa suposição é aproximadamente verdade no Brasil. Mesmo que não fosse, a possibilidade de mudar de partido é muito menos custosa do que nos Estados Unidos, o que torna o conceito de posição "aberta" de governador ou senador um tanto obscura. A definição do grupo que concorre à reeleição é simples e os membros que se aposentam são aqueles de nossa amostra que não concorreram a nenhum posto na eleição de 1998.

Os deputados federais que concorreram a uma cadeira nas assembléias legislativas estaduais foram um problema grave em nossas estimativas. O motivo foi o pequeno número deles (somente 12) que optaram por isso. Tentamos vários modelos com esta escolha incluída e, na maioria deles, a estimativa não convergiu. Enquanto não tivermos mais dados (de eleições passadas e futuras), decidimos excluir essa opção da estimativa.

O modelo de logit hierárquico requer que especifiquemos quais variáveis afetam cada nível de decisão, de modo a que possamos estimar um modelo em que algumas variáveis influem na decisão entre {aposentar-se; concorrer a cargo mais alto ou reeleição}, enquanto outras têm um efeito apenas sobre a decisão entre concorrer a cargo mais alto e reeleição. Essa flexibilidade exige que expliquemos qual decisão uma dada variável independente está afetando. O arranjo de decisão que escolhemos pode ser representado graficamente pela seguinte estrutura em árvore.

Figura 1: Modelo de escolha da carreira política

Legislador	
Aposentar-se	Concorrer a algum cargo
Concorrer à reeleição	Concorrer a cargo mais alto

Ou seja, seguindo Hall e Houweling (1995), lançamos a hipótese de que a opção de aposentadoria é muito diferente de concorrer à reeleição ou a um cargo mais alto. Mas diferente desses autores, que escolheram enfocar exclusivamente os correlatos de aposentar-se e ignoraram a exploração das diferenças entre as motivações da ambição estática e progressiva, nós podemos estimar modelos para todas essas decisões simultaneamente, devido ao uso de equações de logit hierárquico. Escolhemos essa conFiguração de escolhas de carreira por dois motivos principais: 1) concorrer a esses cargos implica custos importantes que os indivíduos que decidem não concorrer a qualquer eleição não precisam suportar; 2) deputados, senadores e governadores/vice-governadores partilham o distrito eleitoral. Esperamos então que as duas opções eleitorais sejam mais semelhantes

entre si do que a opção de aposentar-se e qualquer uma delas.

Correlatos da escolha de carreira

O próximo passo da explicação da escolha de carreira é modelar o impacto dos diferentes fatores que influenciam as decisões dos deputados. Para recapitular, as variáveis podem influenciar a escolha de carreira de duas maneiras: podem afetar os componentes de utilidade, aumentando (ou diminuindo) o valor de permanecer em determinado cargo; e podem afetar as probabilidades de obter um determinado resultado.

Espera-se que muitas das variáveis que afetam a probabilidade de ser reeleito afetem também as probabilidades de se eleger para as posições mais altas. O efeito líquido é então uma questão empírica, e assim o deixamos.

Idade: Tal como nas pesquisas anteriores na Câmara de Deputados dos EUA (Kiewiet e Zeng, 1993; Hall, 1996), tomamos por hipótese que a idade aumenta a utilidade de se aposentar. A idade deveria afetar também a utilidade de um cargo mais alto. Embora esperemos um efeito linear da idade na decisão de se aposentar, incluímos um termo quadrático na estimativa entre as escolhas de cargo mais alto e reeleição.

Na Câmara de Deputados americana, Brace (1984) descobriu que o efeito linear era positivo e o efeito quadrático negativo na escolha entre reeleição e concorrer a um posto mais alto[7]. Suspeitamos que o padrão encontrado por Brace é uma função da regra de antigüidade do sistema de comissões, que aumenta o valor da detenção de cargo longa. No Brasil, não existe atualmente um sistema como esse. Suspeitamos, portanto, que membros da Câmara relativamente jovens e relativamente antigos tentam concorrer a cargos mais altos, predição oposta à de Brace. Embora essa hipótese não tenha relevância teórica para nossas preocupações normativas, é necessário controlá-la a fim de especificar corretamente o modelo.

Posições institucionais: Voltamo-nos agora para o termo concernente à utilidade de ficar no cargo. Pesquisas anteriores sobre a Câmara de Deputados brasileira (Figueiredo e Limongi, 1995, 1996, 1997; Pereira e Mueller, 2000) concluíram que a distribuição de poder dentro dessa instituição é altamente concentrada nas mãos dos líderes dos partidos e, portanto, que os postos institucionais (presidente, vice-

[7] Brace não incluiu a decisão de se aposentar em sua análise.

presidente, etc.) são posições de poder. Uma vez que aumentam as recompensas de ficar no cargo, esperamos que tais variáveis tenham um impacto positivo sobre concorrer à reeleição.

Comissões permanentes e especiais: Embora o sistema de comissões não seja tão institucionalizado como na Câmara americana, esperamos que o poder relativo dos membros mais antigos das comissões tenha conseqüências importantes na escolha de carreira. Pereira e Mueller (2000) já se referiram a evidências claras que enfatizam a existência de ganhos informacionais obtidos pelo plenário da Câmara – e pelo Executivo – quando as comissões são representativas das preferências do Executivo. Eles demonstraram também que há fortes indícios de que o Executivo age estrategicamente no Congresso, substituindo membros infiéis por confiáveis, a fim de garantir as vitórias de suas preferências. Esse pressuposto foi também confirmado pelas respostas de vários legisladores que disseram que suas escolhas de comissões foi negociada ou mesmo imposta pelos líderes dos partidos. Desse modo, torna-se difícil explicar a preocupação do Executivo em designar membros favoráveis, se não houver relevância ligada a tê-los na comissão.

Portanto, criamos "dummies" que discriminam os efeitos de ser líder numa comissão permanente daqueles de ser líder numa comissão especial. Essas comissões especiais têm uma cobertura maior da mídia e esperamos que a presença nessas comissões aumente a probabilidade de concorrer a um posto mais alto. Por outro lado, as posições nas comissões permanentes deveriam aumentar a probabilidade de escolher a reeleição[8], pois são uma indicação de poder dentro da Câmara e de ambição intra-câmara (Hall e van Houweling, 1995).

Por outro lado, esperamos que ambos os tipos de comissão aumentem a probabilidade de concorrer a um cargo, seja à reeleição ou a um cargo mais alto. Não temos nenhum motivo para predizer que a liderança numa comissão permanente ou especial teria efeitos diferentes sobre a decisão de concorrer a algum cargo. Tudo o que esperamos é que essas posições de poder aumentem a utilidade de concorrer a algum cargo. Portanto, combinamos as duas variáveis "dummy"**,** onde 1 é deter alguma posição de liderança em comissão e zero é não ter nenhuma, na equação que distingue os que concorrem a algum cargo daqueles que se aposentam.

Ideologia: Medimos ideologia pelos escores *w-nominates* dos legisladores (Poole e Rosenthal, 1997). Eles baseiam-se no comportamento dos deputados nas votações

[8] Esperamos que a participação em comissões permanentes também afete positivamente a probabilidade, e não apenas a utilidade, de concorrer à reeleição, uma vez que essa variável tem um efeito positivo sobre o sucesso na reeleição em Pereira e Rennó, 2000. Esse efeito é congruente com nossa hipótese anterior de que a presença em comissões permanentes aumenta a utilidade de manter o cargo.

nominais e se tornaram um padrão *de facto* na mensuração de preferências de legisladores no cenário político americano. Leoni (2000; 2001) calculou os escores para os legisladores brasileiros que usamos aqui.

As estimativas produzidas por esse procedimento de *scalling* na Câmara de Deputados estão, em larga medida, de acordo com a visão comum do campo. Por exemplo, os membros do PT estão na extrema esquerda e a maioria dos membros do PFL está na direita[9].

Os membros da ala esquerda do espectro ideológico estão mais distantes dos resultados vencedores e possivelmente derivam menos utilidade da permanência no cargo por esse motivo. Então estabelecemos a hipótese de que eles têm maior probabilidade de deixar voluntariamente a Câmara.

Antigüidade: As eleições brasileiras de 1986 foram as primeiras depois que o governo civil retomou o poder, após mais de vinte anos de regime militar, durante o qual o Legislativo não teve muita participação nas decisões políticas. Em conseqüência, é justo dizer que não esperamos que os membros tenham carreiras longas em tal corpo legislativo (Santos, 2001). Desse modo, definimos antigüidade como o número de mandatos consecutivos que o deputado teve desde a 48ª legislatura. Esperamos que isso tenha um efeito positivo sobre a candidatura à reeleição. Tomamos como hipótese que os legisladores mais antigos possuem um conhecimento operacional valioso sobre a instituição e suas regras e, portanto, derivam mais utilidade em permanecer nela.

Partidos: Introduzimos uma variável "dummy" que reflete a participação na coalizão do presidente Fernando Henrique Cardoso. Esperamos que essa variável aumente a utilidade de permanecer no cargo, refletindo a maior utilidade de ter status de maioria. É importante destacar também o fato de ser membro do PT, pois esse partido é qualitativamente diferente daqueles da direita. Esse partido tem uma das maiores porcentagens de votos na legenda, o que certamente traz incentivos diferentes. É difícil predizer as conseqüências de pertencer ao PT. Uma possibilidade é que esse partido reveze seus membros entre postos estaduais e federais. Outra possibilidade é que os membros do PT, estando tão à esquerda do espectro ideológico (Leoni, 2000), sejam ideologicamente frustrados. Em ambos os casos, esperamos que eles apresentem uma probabilidade maior de sair da Câmara.

***Dotação orçamentária*:** Pereira (2000) e Pereira e Rennó (2001) estimaram um

[9] Além disso, a análise indica que o espaço ideológico tem baixa dimensionalidade, com a primeira dimensão predizendo corretamente 90% dos votos das votações nominais na sessão que analisamos neste trabalho (a 50ª). Ambos os resultados geram mais confiança no uso dessa medida de ideologia no cenário da Câmara Federal brasileira.

modelo para predizer reeleição e uma das principais descobertas está relacionada com o orçamento. Ela mede a porcentagem média anual das emendas individuais dos deputados aprovadas no orçamento federal e dotadas pelo governo de 1996 a 1998. É importante sublinhar que no Brasil, é o Executivo que decide a liberação das verbas, o Congresso apenas autoriza o orçamento. Esperamos que aqueles com maior sucesso na dotação de verbas tentarão se reeleger, uma vez que isso aumenta a probabilidade de vitória (ver também Pereira, 2000; Pereira e Mueller, 2001).

Voto em 1994: Essa variável mede o sucesso anterior do deputado no distrito. É medida como o número de cotas eleitorais que o candidato teve na eleição anterior e é uma indicação de quão seguro eleitoralmente é o deputado. Esperamos um efeito positivo do sucesso eleitoral anterior sobre a escolha de concorrer a um cargo mais alto.

Concentração eleitoral: Os deputados com voto concentrado em seu município mais importante não têm provavelmente a força eleitoral para obter apoio nas várias municipalidades incluídas no distrito eleitoral. No Brasil, os distritos correspondem a todo o estado e incluem eleitorados muito diversificados e vários municípios. Desse modo, os candidatos com voto concentrado concorreram com menor probabilidade a cargos mais altos, pois não são suficientemente conhecidos em todo o distrito para encarar uma eleição majoritária. Os que contam com votos mais espalhados e são mais conhecidos em mais lugares sentem-se provavelmente mais confiantes para assumir o risco de concorrer a um posto mais alto. Portanto, esperamos que os legisladores com menor concentração de votos concorram com maior probabilidade a cargos mais altos.

***Número de cadeiras do distrito*:** Essa hipótese está também relacionada aos níveis de competição eleitoral que um candidato enfrenta dentro do distrito. No caso da Câmara de Deputados norte-americana, Rohde e Brace sustentam que é a comunidade entre o distrito da Câmara, o do Senado e do governo estadual nos pequenos estados que aumenta a probabilidade do deputado dos estados menores concorrer a cargos mais altos. Evidentemente, não há variação nesse aspecto no caso brasileiro, pois os distritos da Câmara são os mesmos dos governadores e senadores.

Contudo, é razoável esperar que o número de candidatos mais fortes nos estados mais populosos seja maior do que nos estados menores. A hipótese de Kiewiet e Zeng de que “os membros dos estados grandes enfrentam um grupo maior de candidatos fortes-outros membros da Câmara como eles mesmos” (p. 933) é mais facilmente adaptável ao caso brasileiro do que a de Rohde e Brace.

Conforme Kiewiet e Zeng, criamos uma medida do contexto eleitoral em que os deputados candidatos estão encaixados tomando o log da magnitude do distrito, ou número de cadeiras em cada distrito. Nossa hipótese é que quanto maior a magnitude do distrito, menor a probabilidade de o deputado se candidatar a postos mais altos nesses distritos, pois o conjunto de "candidatos fortes" nesses distritos é maior.

Resultados

A Tabela 2 mostra a média das variáveis independentes. À primeira vista, muitas de nossas variáveis independentes estão de acordo com nossas predições hipotéticas. Observe-se que apresentamos também as médias das variáveis independentes para o grupo que escolheu concorrer à assembléia legislativa estadual. A partir da Tabela 1, sabemos que esse grupo se deu mal na eleição: somente 50% deles conseguiram se eleger, e isso para uma posição que exigia menos votos do que haviam tido anteriormente[10]. A partir da Tabela das médias descobrimos também que eles tiveram a mais baixa classificação média em orçamento dotado e participação em comissões permanentes e especiais, junto com outras variáveis.

Tabela 2: Médias das variáveis independentes em cada grupo

	Aposentar-se	Deputado Estadual	Reeleição	Cargo mais alto
Idade	55,70	51,36	51,35	53,83
Ladeiras do distrito	3,17	3,44	3,27	2,92
Membro de coalizão	0,77	0,55	0,74	0,72
Ideologia	0,15	0,01	0,20	-0,05
PT	0,11	0,18	0,08	0,25
Votos em 1994	-0,28	-0,11	0,00	0,08
Concentração eleitoral em 1994	0,32	0,49	0,39	0,37
Antigüidade	0,95	0,75	1,37	1,34
Dotação	22,97	21,76	33,73	37,97
Qualquer comissão	0,35	0,18	0,46	0,44
Comissão especial	0,16	0,09	0,17	0,33
Comissão permanente	0,19	0,18	0,36	0,22
Posição da câmara	0,00	0,00	0,05	0,03

[10] Os limites do distrito para os deputados estaduais são os mesmos dos deputados federais. Porém, há sempre mais cadeiras nas assembléias legislativas do que assentos alocados ao estado na Câmara Federal.

Uma hipótese plausível é que os deputados estaduais são mais vulneráveis eleitoralmente e, portanto, escolhem concorrer a um cargo mais baixo. Isto é, os legisladores que esperam poucas probabilidades de se reeleger (e portanto têm chances ainda menores de se elegerem para um cargo mais alto) preferem concorrer a um posto mais baixo e mais seguro. Eles ainda batalham por um cargo público e, portanto, são ambiciosos, mas de modo muito realista, optam por concorrer a um cargo com recursos menores, status menor e mais fácil de vencer. Usamos uma expressão que é um oximoro – "ambição regressiva" – para caracterizar essa escolha. Infelizmente, não pudemos fazer um teste multivariado para essa hipótese pelos motivos já explicados, mas está claro que esses deputados têm um desempenho pior tanto dentro da Câmara como em eleições anteriores do que aqueles que escolhem concorrer à reeleição ou a um cargo mais alto, indicando que os piores deputados tendem a deixar a Câmara.

A Tabela 3 mostra os resultados do modelo de logit hierárquico que estimamos. É importante dizer que aplicamos esse teste não para estimar a significação ou o impacto relevante de nossas variáveis independentes, mas para testar a independência de alternativas entre carreiras políticas. Como podemos ver, nem todas as variáveis entram em ambos os estágios, conforme nossas expectativas teóricas[11]. Porém, como observação geral, os resultados são bastante impressionantes: sete de todas as variáveis incluídas tiveram coeficientes significativos no nível de 5% em ambas as equações, 1 sendo mais significante no nível de 10%.

[11] A fim de verificar se os incentivos para deixar a Câmara de Deputados criados pelas oportunidades de carreira privada têm impacto sobre a escolha de carreira política, criamos duas variáveis *dummy* indicando se o deputado era um empresário ou um burocrata antes de se tornar deputado federal. Em nossa visão, esses são indicadores limitados de outras oportunidades potenciais de carreira fora da Câmara, mas não tivemos outros *proxies*. Uma vez que não foram estatisticamente significativos, optamos por deixá-los de fora do modelo e apenas os mencionamos *en passant*.

Tabela 3. Modelo de logit hierárquico de escolhas de carreiras

	Coeficiente	Erro est.	z	P>|z|	Intervalo Conf. 95%	
concorrer a cargo mais alto=1; conc. a reeleição=0						
dummy conc. a cargo mais alto	1.430	3.884	0.370	0.713	-6.182	9.042
posição de poder	-0.724	1.118	-0.650	0.517	-2.916	1.467
idade	-0.221	0.139	-1.600	0.110	-0.493	0.050
idade^2	0.003	0.001	2.070	0.039	0.000	0.005
log # cadeiras distritais	-0.916	0.334	-2.740	0.006	-1.571	-0.261
concentração eleitoral em 1994	-0.845	0.900	-0.940	0.348	-2.609	0.920
antigüidade	-0.062	0.264	-0.240	0.813	-0.580	0.455
membro da coalizão	3.283	1.251	2.620	0.009	0.831	5.375
ideologia	-2.951	0.875	-3.370	0.001	-4.666	-1.237
membro do PT	2.552	1.264	2.020	0.043	0.075	5.029
comissão permanente	- 0.699	0.439	-1.590	0.112	-1.560	0.162
comissão especial	1.129	0.468	2.410	0.016	0.211	2.047
% dotada	0.014	0.012	1.190	0.234	-0.009	0.037
votos em 1994	0.089	0.170	0.520	0.603	-0.245	0.422
concorrer a qualquer posto=1; aposentar-se=0 dummy qualquer posto	2.773	1.058	2.620	0.009	0.699	4.846
idade	-0.036	0.017	-2.160	0.031	-0.069	-0.003
Antigüidade	0.186	0.183	1.020	0.309	-0.172	0.544
membro da coalizão	-0.398	0.562	-0.710	0.479	-1.500	0.704
membro do PT	-0.079	0.781	-0.100	0.920	-1.609	1.451
Ideologia	-0.064	0.650	-0.100	0.922	-1.337	1.210
% dotada	0.028	0.009	3.100	0.002	0.010	0.045
votos em 1994	0.361	0.194	1.860	0.063	-0.020	0.742
líder de qualquer comissão	0.201	0.326	0.620	0.538	-0.438	0.839
concorrer a qualquer cargo	-1.096	1.117	0.326	0.326	-3.28655	1.093261
aposentar-se	1.	.	.	.	.	

Teste LR de homoscedasticidade (iv = 1): chi2 (1) = 3.37
Prob > chi2 = 0.0663

LOGIT HIERÁRQUICO
NÚMERO DE OBS = 536
LR CH2 (24) = 656.633
LOG LIKELLIHOOD = -260.53968
PROB>CH2 = 0.0000

O teste de *likelihood ratio* na última linha é um dos testes disponíveis do pressuposto de independência de alternativas irrelevantes. A hipótese nula é que os valores inclusivos são todos iguais a zero e poderíamos ter estimado da mesma forma um logit multinomial. Esse resultado nos deixa mais confiantes de que nosso investimento em uma técnica estimativa mais flexível valeu a pena, uma vez que rejeitamos o nulo com um valor-p de 0.07.

É hora de reiterar que a mudança de probabilidade estimada não é condicional sobre concorrer ou não a um cargo. As utilidades esperadas, bem como os vários testes IIA que realizamos, nos informam que cálculos dependentes das escolhas feitas não são apropriados. Na verdade, o principal objetivo de estimar um logit hierárquico era obter essas estimativas incondicionais.

Como não estamos interessados simplesmente na significação estatística das variáveis, mas em seu impacto real sobre as diferentes escolhas de carreiras, concentraremos nossa análise em como as mudanças numa variável independente (estatisticamente significativa) selecionada alteram a probabilidade de escolher uma alternativa quando todas as outras variáveis são mantidas constantes.

Escolhemos manter as variáveis independentes em seus valores médios, ao mesmo tempo em que mudamos as variáveis de interesse contínuas dos valores médios para um desvio padrão acima da média, e as variáveis *dummy* de zero para um. A Tabela 4 apresenta os resultados.

Tabela 4: Mudança predita em probabilidades

	mudança	Aposentar-se	cargos + altos	reeleição
Idade e Idade^2	Δσ	5.3%	1.7%	-7.0%
Ideologia	Δσ		-1.4%	1.2%
% dotada	Δσ	-6.4%		
Log ≠ cadeiras distritais	Δσ		-1.7%	1.9%
Voto em 1994	Δσ	-8.9%		
membro da coalizão	0 → 1		4.0%	-9.1%
Comissão especial	0 → 1		3.0%	-3.5%
PT	0 → 1		13.6%	-17.4%

Discutimos agora o apoio empírico a nossas hipóteses relacionadas com cada escolha de carreira, a começar pela aposentadoria. Nossa principal hipótese concernente a essa escolha sustenta-se muito bem. Um aumento de desvio padrão em idade oferece um aumento estimado de 5.3 pontos percentuais em aposentadoria. Isso significa que os mais velhos se aposentam, até mesmo os políticos brasileiros que costumam ser acusados de ter pensões de empregos anteriores, além de seus vencimentos como deputados!

Outro resultado interessante relaciona-se com as dotações orçamentárias. Um aumento de desvio padrão nessa variável leva a uma diminuição de 6 pontos percentuais na aposentadoria. O voto em 1994 teve um impacto semelhante, diminuindo em quase 9 pontos percentuais a probabilidade de aposentadoria. A conclusão que tiramos é que os deputados que são eleitoralmente vulneráveis e não

têm tanto sucesso em seu atendimento clientelista – e portanto têm chances menores de se eleger – se aposentam com mais freqüência.

Nenhuma outra variável foi significativa nesse estágio. A saber, a aposentadoria não parece estar relacionada com antigüidade, liderança de comissão, posição ideológica ou filiação partidária. Isso oferece mais provas em apoio ao argumento de Pereira e Rennó (2001) de que a amostra de deputados que escolhem concorrer a um cargo não é extremamente distinta do resto da população. Por favor, observe-se que não incluímos posições de poder na instituição entre as variáveis independentes que explicam a aposentadoria. Dos 21 deputados que detêm tais posições, nenhum se aposentou e somente um decidiu concorrer a um cargo mais alto! Isso é uma prova de que o fato de deter posições de poder na Câmara está claramente relacionado com ambição intra-Câmara, pois é um incentivo a permanecer na casa, indicando ainda que os legisladores competentes preferem permanecer na câmara baixa[12].

Em relação à escolha de concorrer a um cargo mais alto ou ficar na Câmara, além do fato de que todos os que detêm posições de poder na Câmara, uma das variáveis - comissão - mostrou resultados significativos. Os líderes das comissões especiais concorrem mais a postos mais altos. Com efeito, a liderança nessas comissões traz um aumento de cerca de 3 pontos percentuais na probabilidade de concorrer a cargo mais alto. A variável Comissão permanente, embora com o sinal correto, foi significante somente no nível de 112. Porém, nosso argumento principal se sustenta: esses dois tipos de comissões têm efeitos opostos sobre a escolha de carreira. Pertencer a uma comissão especial aumenta a visibilidade do deputado e, conseqüentemente, a probabilidade de buscar um cargo mais alto, enquanto que ser o presidente de uma comissão permanente é uma indicação de poder intra-Câmara e leva o deputado a buscar a manutenção desse poder mediante a reeleição.

A variável posição ideológica teve um impacto positivo na probabilidade de concorrer à reeleição. Isso significa que os legisladores mais à direita tendem mais a concorrer à reeleição, em vez de tentar um cargo mais alto. Porém, ser membro da coalizão do governo, bem como membro do partido mais à esquerda (PT) aumenta a probabilidade de concorrer a um posto mais alto.

Como dar sentido a esses resultados? A Tabela 4 mostra que os efeitos das variáveis de partido (coalizão e PT) parecem ser muito maiores do que as do escore ideológico. Porém, o ponto da análise é que, para uma dada coalizão ou filiação ao Partido dos Trabalhadores, os membros mais à direita concorrem à reeleição[13].

[12] Essa distribuição enviesada é provavelmente uma das razões para não encontrar efeito significante dessa variável no nível seguinte de decisão em nosso modelo, a saber, aquele que compreende concorrer à reeleição e concorrer a cargo mais alto.
[13] Isso é válido mesmo se trocarmos a variável ideologia por variáveis separadas que medem ideologia para membros e não-membros da coalizão.

Não há contradição, portanto, entre esses dois conjuntos de resultados.

Testamos o efeito quadrático da idade sobre a escolha entre reeleição e cargo mais alto. Os resultados oferecem algum suporte a nossas hipóteses. O termo quadrático foi positivo e significativo no nível de 5%, mas o efeito linear não foi significante mesmo no nível generoso de 10%. Membros relativamente jovens e relativamente velhos, em oposição aos resultados obtidos por Brace (1984) na Câmara de Deputados norte-americana, concorrem mais a cargos mais altos no Brasil.

Passando agora à discussão das variáveis mais pertinentes à nossa hipótese normativa, nossas estimativas indicam também um efeito significante do log do número de cadeiras distritais sobre a probabilidade de concorrer a um cargo mais alto. Um aumento do desvio padrão nessa variável diminui em 1.7% a disputa desses cargos. Portanto, os legisladores de estados menores concorrem mais a cargos mais altos, uma vez que é mais fácil para eles serem bem conhecidos em todo o distrito e, assim, menos arriscado concorrer a um cargo majoritário.

Por fim, as variáveis que medem o sucesso eleitoral, a concentração eleitoral e a dotação orçamentária não foram significativas para a diferenciação desses dois grupos: concorrer à reeleição ou a um cargo mais alto. Todas essas variáveis estão relacionadas com a probabilidade de ser reeleito e também não mostram resultados significativos quando incluídas separadamente.[14] Além disso, a antigüidade também não teve um impacto significante sobre a escolha de carreira. Os membros mais antigos não tentam concorrer a cargos superiores mais do que outros membros. Esses resultados, junto com as conclusões sobre a posição de poder na Câmara e ser membro de comissão permanente, levantam sérias dúvidas sobre a adequação do argumento de Samuels de que os membros mais vulneráveis e menos competentes concorrem à reeleição. Nossos resultados mostram, ao contrário, um quadro diferente das decisões de carreira no Brasil.

Conclusões

As escolhas de carreira política no Brasil são fortemente orientadas pelos custos eleitorais de encarar eleições mais difíceis de vencer, tal como nos Estados Unidos, de acordo com a descrição de Rohde. Os deputados tentam concorrer a cargos mais altos somente quando sentem que possuem força eleitoral suficiente acumulada durante seus mandatos para encarar o risco de participar de uma

[14] No entanto, é importante reconhecer que, em modelos anteriores e menos parcimoniosos, encontramos diferenças interessantes entre aqueles dois grupos de legisladores. Por exemplo, os deputados que concorrem a cargos mais altos exibem uma estratégia dispersa em relação ao clientelismo. Em outras palavras, eles tentam não concentrar suas emendas em sua principal base eleitoral, tal como o fazem os que concorrem à reeleição. Esse resultado sugere que os deputados que tentam concorrer a posições reguladas por regras de pluralidade (governador e senador) estarão em situação melhor se dispersarem sua energia e suas políticas em todo o distrito eleitoral (estado).

disputa em que o número de votos necessários para vencer é muito maior do que o suficiente para se reeleger. O fato de que o tamanho do distrito, que é um *proxy* do nível de competição nesse distrito, diminui a probabilidade de concorrer a um cargo mais alto indica que os deputados baseiam suas decisões relativas à carreira em avaliações do ambiente eleitoral, e isso é válido até mesmo para os mais competentes.

Os constrangimentos impostos pelo contexto eleitoral e pela avaliação dos deputados de seu desempenho são motivos fortes para que eles permaneçam na Câmara. Isso é claramente indicado pela falta de impacto estatístico de certas variáveis na diferenciação entre os que concorrem a cargos mais altos e aqueles que preferem concorrer à reeleição à Câmara. Os que preferem permanecer na Câmara são igualmente bem sucedidos na implementação de emendas orçamentárias, na presidência de comissões permanentes (mas não de comissões especiais) e não são candidatos mais vulneráveis do que aqueles que concorrem a cargos mais altos. Ademais, a maioria absoluta dos políticos que detêm uma posição poderosa na Câmara prefere permanecer nessa casa.

Estudos futuros deverão calibrar como a decisão de concorrer a prefeito em eleições de meio de mandato – e ser vitorioso nessa disputa – afeta a qualidade dos deputados federais que ficam na Câmara e suas escolhas de carreira. Samuels (a sair) mostrou que concorrer a prefeito é uma escolha muito freqüente feita pelos legisladores brasileiros e que essa escolha molda o comportamento deles dentro da Câmara durante os anos anteriores à eleição de meio de mandato. Uma tarefa que permanece por ser feita é contrastar como os deputados federais que concorrem a prefeito são diferentes dos que permanecem na Câmara. Além disso, é também importante verificar como aqueles que concorrem a prefeito, mas perdem e retornam à Câmara, se comparam com os outros deputados. Por fim, estudos futuros deveriam procurar explicar quais são os fatores relacionados com a eleição para cargo mais alto. Muito já foi dito sobre os determinantes da reeleição, mas nada se sabe sobre o que aumenta as chances de alcançar um posto mais alto.

Mas essas são metas para estudos futuros. Nosso objetivo aqui foi verificar quais são os fatores que influenciam a escolha do cargo ao qual concorrer. As implicações de nossos resultados com respeito à escolha entre se aposentar, permanecer na Câmara ou tentar um cargo mais alto para avaliações do funcionamento do poder legislativo no Brasil são bastante importantes nelas mesmas e diferentes de estudos anteriores (Samuels, 2000). O que descobrimos é que não são apenas os vulneráveis e incompetentes que concorrem à reeleição. Os que concorrem a cargos mais altos não são tão diferentes dos que permanecem na Câmara, indicando que as carreiras dentro da Câmara são muito atraentes. Se essa tendência se mantiver em eleições futuras, a influência da Câmara de Deputados e a qualidade de sua inserção nas tomadas de decisões no nível federal aumentarão

ainda mais. Não resta dúvida de que um poder legislativo forte e eficiente é um dos alicerces da estabilidade democrática e nossos resultados indicam que a Câmara de Deputados brasileira, quando se trata das características dos deputados que decidem concorrer à reeleição, está avançando nessa direção.

BIBLIOGRAFIA

AMES, Barry. 1995. "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation". American Journal of Political Science 39(2): 406-433.

BRACE, Paul. 1984. "Progressive Ambition in the House: A Probabilistic Approach". Journal of Politics 46(2): 556-571.

HALL, Richard 1996. Participation in Congress. New Haven: Yale University Press.

HALL, Richard L. e van Houweling, Robert P. 1995. "Avarice and Ambition in Congress:Representatives' Decisions to Run or Retire from the U.S. House". American Political Science Review, 89(1): 121-136.

HAUSMAN, Jerry e MACFADDEN, Daniel. 1984. "Specification Tests for the Multinomial Logit Model". Econometrica 52(5):1219-1240.

KIEWIET, Roderick e ZENG, Langche. 1993. "An Analysis of Congressional Career Decisions, 1947-1986". American Political Science Review 87(4): 928-941.

LEONI, Eduardo. 2000. "Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara dos Deputados no Brasil Pós-Constituinte". Tese de mestrado apresentada na Universidade de Brasília, Brasil.

_____. 2001. "Ideology and Roll Call voting in Brazil: Câmara dos Deputados 1991-1998". Trabalho apresentado na reunião da Midwest Political Science Association: Chicago, IL.

LONG, J. Scott. 1997. Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables. Thousand Oaks: Sage Publications.

MORGENSTERN, Scott. (a sair). "Conclusion: Explaining Legislative Politics in Latin America", in Legislatures and Democracy in Latin America. Scott Morgenstern e Benito Nacif (eds.) Nova York: Cambridge University Press.

MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos. 2001. "Executive's Strategic Choices on Coalition-Based Presidential System: The Case of Brazilian Decision-Making Process on the Annual Budget". Trabalho apresentado na conferência Brazilian Political Institutions in Comparative Perspective: The Role of Congress in Presidential Systems, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 28-29 de maio.

NICOLAU, Jairo. 1999. Sistemas Eleitorais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. 2001. "O Que é que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". Dados 44(2): 323-362.

PEREIRA, Carlos. 2000. "What are the Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection". Dissertação de doutorado apresentada na The New School University, Nova York.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. 2000. "Uma Teoria da Preponderância do Executivo: o Sistema de Comissões do Legislativo Brasileiro". Revista Brasileira de Ciências Sociais 15(43): 45-67.

POOLE, Keith e ROSENTHAL, Howard. 1997. Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting. Nova York: Oxford University Press.

POLSBY, Nelson W. 1968. "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives". American Political Science Review 62(1):144-168.

ROHDE, David. 1979. "Risk-Bearing and Progressive Ambition: The Case of Members of the United States House of Representatives". American Journal of Political Science 23(1): 1-26.

SAMUELS, David. (a sair). "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil", in Legislatures and Democracy in Latin America. Scott Morgenstern e Benito Nacif (eds.) Nova York: Cambridge University Press.

SAMUELS, David. 2000. "Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil". Legislative Studies Quarterly XXV: 481-498.

SANTOS, Fabiano. 1999. "Recruitment and Retention of Legislators in Brazil". Legislative Studies Quarterly XXIV: 209-237.

_____. 2001. "Legislative Careers and "Congress-Dominated" Democracy: A comparison between Two Democratic Experiences in Brazil". Trabalho apresentado no XXIII Congresso Internacional da Latin American Studies Association, Washington, DC. 6-8 de setembro.

SCHLESINGER, Joseph. 1966. Ambition and Politics: Political Careers in the United States. Chicago: Rand McNally.

SHUGART, Matthew e CAREY, John. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". Electoral Studies 14(4): 417-439.

ZHANG, Junsen e HOFFMAN Saul D. 1993. "Discrete Choice Logit Models: Testing the IIA Property". Sociological Methods & Research 22(2):193-213.

Publicação autorizada pelos autores.
Tradução de Pedro Maia Soares.

Recebido para publicação em julho de 2002.
Aprovado para publicação em setembro de 2002.

As cotas fazem diferença? Ações positivas no parlamento Belga

Mercedes Mateo Diaz
Universidade Católica de Lovaina

Resumo
A Bélgica tem a peculiaridade de ser o único Estado-membro da UE a ter introduzido cotas em sua legislação. O tipo de cota que foi implementada prioriza o número, sem dar atenção a como candidatos masculinos e femininos estão posicionados nas listas dos partidos. Neste artigo, a autora examina a evolução do número de mulheres no Parlamento belga ao longo do tempo. Fazem-se comparações dentro dos partidos e entre eles, antes e depois da lei sobre cotas. A análise mostra que, em larga medida, o efeito das cotas depende da vontade dos partidos de obter mais representantes do sexo feminino. Assim, se o principal objetivo de uma legislação sobre cotas é impor uma estrutura de gênero equilibrada na assembléia de representantes, a legislação precisa considerar as posições dos homens e das mulheres nas listas.

Palavras-chave: candidatos, cotas, listas partidárias, Parlamento belga, representação

Abstract
Belgium has the particularity of being the only EU Member State to have introduced quotas to its legislation. The type of quota which has been implemented is prioritizing the number, without paying attention to how male and female candidates are positioned on the parties' lists. In the article the author examines the evolution of the number of women in Belgian Parliament across time. Comparisons are made within and between parties, before and after the law about quotas. The analysis shows that the effect of quotas to a large degree is dependent on the will of parties to obtain more female representatives. Thus, if the major aim of a legislation on quotas is to impose a balanced gender structure in the representatives' assembly, the legislation ought to consider men's and women's positions on the lists.

Key words: candidates, quotas, party lists, Belgium Parliament, representation

Introdução[*]

Uma análise superficial do aumento do número de mulheres no Parlamento belga concluiria que isso se deve à nova política de cotas, posta em prática durante as eleições de 13 de junho de 1999[1]. Porém, como acontece com freqüência nas ciências sociais, correlação não implica causalidade. Este artigo mostra que o aumento não foi causado pela nova legislação sobre cotas, mas pelo fato de que o eleitorado escolheu votar em partidos que tinham mais mulheres em posições elegíveis e "de briga" (isto é, logo após as posições elegíveis)[2].

Este artigo discute brevemente os aspectos positivos e negativos relacionados com medidas desse tipo. Porém, seu objetivo é estudar o efeito das cotas em termos de equilíbrio entre os sexos e, em especial, o tipo de cota usado na eleição belga de 1999. Esse tipo de cota dá prioridade a números, e não à posição nas listas. Quais são os limites para cotas desse tipo? Em que medida o aumento ou a diminuição na proporção de membros do sexo feminino está relacionado com a verdadeira vontade dos partidos e dos eleitores, a fim de ter mais representantes mulheres, ou ele reflete apenas a eficácia do próprio mecanismo?

O artigo está estruturado em cinco partes. A primeira trata do debate teórico sobre a implementação das cotas e outras ações positivas, bem como de seu impacto sobre a natureza da representação. Na segunda seção, examina-se a opinião do eleitorado sobre a igualdade política entre homens e mulheres. Os resultados empíricos dessa parte do estudo levam a discussão a uma outra direção: há um hiato entre a oferta dos partidos e a demanda dos eleitores? Na terceira parte, são abordados alguns traços fundamentais da evolução e da situação atual do status político das mulheres na Bélgica. Na quarta seção, descrevem-se as ações positivas empreendidas pelos partidos políticos belgas. Por fim, a quinta e última seção mostra os efeitos da lei *Smet-Tobback* (legislação sobre cotas) sobre a

[*] Gostaria de agradecer a Hans E. Anderson, Ann Carton, Lieven De Winter, ao seminário VOD (Departamento de Ciência Política da Universidade de Göteborg) e aos leitores anônimos por seus comentários a uma versão anterior deste artigo. Sou também grata aos dois partidos socialistas (SP e PS), ao Partido Liberal Flamengo (VDL), ao Partido Democrata-Cristão Flamengo (CVP), ao partido regionalista Flamengo (VU), ao Partido Verde Francófono (Ecolo) e ao partido de extrema direita flamengo (Vlamms Blok) por me fornecerem as listas de candidatos necessárias para este artigo. O resto foi completado com dados do Ministério do Interior belga (Departamento de Eleições). Por fim, gostaria de expressar minha gratidão à rede TMR "Representação na Europa" por seu apoio financeiro e por ser um ambiente estimulante para jovens pesquisadores.

[1] 13 de junho de 1999 não foi apenas o dia em que a Bélgica realizou eleições nacionais, regionais e européias, mas também a primeira vez em que uma legislação sobre cotas foi implementada em um dos quinze Estados-membros da UE. Há outros cinco países em todo o mundo que introduziram cotas em sua legislação eleitoral: Argentina, Brasil, Nepal, Filipinas e República Democrática da Coréia. No que se refere à UE, a França optou pelo conceito de paridade representativa entre homens e mulheres.

[2] O sistema eleitoral belga permite que se escolha pessoas específicas dentro das listas dos partidos. A posição dos candidatos dentro das listas dos partidos determina a probabilidade de elegibilidade.

distribuição sexual na Câmara Federal de Deputados da Bélgica[3].

A base teórica para utilizar cotas

Um dos tópicos recorrentes na literatura das últimas décadas é a questão da sobre-representação de certos grupos e a sub-representação de outros. Bernard Manin chamou a isso de "o caráter aristocrático da representação" (Manin, 1995). No *Manifesto pela paridade* francês, impresso um ano depois da publicação do livro de Manin, "o caráter aristocrático da representação" é descrito da seguinte forma:

"As funções representativas e executivas são monopolizadas por um grupo dirigente, pequeno em número, extremamente homogêneo por seu treinamento e com uma inserção antiga nos principais organismos do Estado. Estável por sua composição e pouco permeável em seu acesso, esse grupo dirigente constitui uma "aristocracia democrática" sob o disfarce de uma elite republicana"[4].

Essa situação de desequilíbrio foi também chamada de "preconceito social do Parlamento".

Por que é importante para diferentes grupos serem representados de acordo com sua quantidade na sociedade como um todo? As respostas a essa questão parecem cair em duas amplas categorias. A primeira afirma que é uma questão de direitos, isto é, a democracia supõe igualdade (isto é, "uma mulher/um voto" e "todo cidadão tem o mesmo direito de ser eleito") e portanto, o direito a uma representação social igual é um direito básico. A segunda baseia-se em argumentos mais utilitários, ou seja, a fim de se beneficiar da competência das mulheres, essa metade da humanidade deve fazer parte do sistema político. Ademais, a entrada de novos atores (no caso, as mulheres) na arena política mudará e aperfeiçoará a política, causando uma "renovação política". Isso não significaria apenas a entrada de novas questões e prioridades na agenda política, mas também traria a política e os políticos para mais perto do povo.

Pippa Norris e Joni Lovenduski (1995) usam um modelo de oferta e demanda para explicar porque os parlamentos permanecem "não-representativos" de acordo com vários critérios, tais como ocupação, educação, sexo, raça e idade. O modelo distingue dois tipos diferentes de fatores: aqueles que evitam a entrada de certos indivíduos no processo de recrutamento e aqueles que impedem os tomadores de decisões de escolher um tipo particular de indivíduo. Dois tipos de atitudes são uma desvantagem para certos candidatos e ajudam assim a reproduzir "preconceitos sociais". Em primeiro lugar, uma *discriminação direta*, definida como

[3] A Câmara de Deputados foi escolhida para análise porque é a assembléia legislativa federal mais forte. O Parlamento Federal belga é composto por duas casas: a Câmara de Deputados e o Senado. Porém, é um sistema assimétrico, em que a distribuição de competências favorece fortemente a Câmara. O foco sobre ela possibilita uma análise em nível nacional, juntamente com comparações dentro e entre os partidos francófonos e flamengos.

[4] "Le Manifeste des dix pour la parité", *L'Express*, 6 de junho de 1996.

"julgamento positivo ou negativo de indivíduos com base em supostas características do grupo ao qual pertencem, em vez de com base em suas próprias características individuais". E em segundo lugar, uma *discriminação imputada,* que pode ser descrita como "a reação antecipada do eleitorado com relação a certos grupos sociais"[5].

Um sistema baseado na representação social requer que as assembléias reflitam a composição social. David Held chama a isso de "representação estatística", ou o método de eleição em que os representantes são uma amostra do grupo como um todo, escolhidos entre "aqueles que são estatisticamente representativos de categorias sociais fundamentais, entre elas, gênero e raça" (Held, 1997, p.325). Porém, os argumentos que consideram a proporcionalidade social um indicador do grau de eqüidade de um sistema político são controversos. Se um sistema é considerado injusto porque as mulheres são minoria no Parlamento, embora componham 50% da população, o mesmo poderia ser dito sobre outros grupos fisicamente distintos, tais como etnia ou idade. A linha de discussão passou, então do problema da questão de "por que é necessário ter assembléias representativas e igualdade política" para o problema mais específico de "por que se deveria introduzir uma igualdade política *de gênero*?" Um dos principais argumentos desse último debate tem sido o seguinte: uma vez que todas as sociedades sempre tiveram o gênero como componente essencial, essa questão é diferente das demais.

Várias ações, temporárias e definitivas foram criadas e aplicadas por partidos e parlamentos com a intenção de obter uma assembléia legislativa equilibrada em termos de sexo. Porém, é também essencial apontar as diferenças conceituais entre as "cotas" belgas e a "paridade" francesa quando se discute esse tema. À distância, esses dois conceitos poderiam ser vistos como semelhantes, isto é, medidas temporárias de correção, com o objetivo de alcançar um equilíbrio político entre homens e mulheres. No entanto, a paridade francesa é considerada uma medida definitiva que vai além dos aspectos quantitativos.

Mais do que serem simples ações, necessárias para obter a igualdade política entre homens e mulheres, cada um dos dois conceitos – cota e paridade – representa uma visão particular da sociedade. Enquanto o primeiro vê a sociedade como organizada em grupos com interesses bem definidos, a idéia que está por trás do segundo é que a política tem de espelhar a dualidade da humanidade. O conceito de *démocracie paritaire* estipula que o poder político deve ser compartilhado "meio a meio" entre homens e mulheres. Aprovado e inserido na Constituição francesa, seus críticos ressaltam que o quadro conceitual de *mixité*

[5] "Os membros do partido podem favorecer pessoalmente uma certa categoria de candidato [...], ou um determinado candidato [...]. Mas os membros podem não estar dispostos a escolher tal candidato porque imaginam que vão perder votos do eleitorado." (Norris e Lovenduski, 1995, p.107).

disfarçou uma cota de "50-50". Porém, o fato de o gênero ser considerado um componente essencial de todas as sociedades evita que outros grupos sociais pleiteiem uma lei similar, diferente do que aconteceria no sistema de cotas. Mesmo que se diga que a base conceitual e filosófica dos dois conceitos é diferente, não é possível distinguir entre as duas posições quando se trata de sua implementação prática.

Apesar de provocar inúmeros debates na Bélgica, o princípio das cotas foi considerado um modo "natural" de obter uma representação equilibrada quanto ao sexo. Isso deveu-se à tradição do país de permitir que diferentes grupos compartilhem o poder. Portanto, como sustentam Eliane Gubin e Leen Van Molle (1998), quando a *démocracie paritaire* se tornou a prioridade política dos anos noventa, as medidas para obter um equilíbrio político entre os sexos não puderam ser postergadas. Parecia natural garantir representação igual a homens e mulheres, da mesma forma que foi tradicionalmente feito com grupos lingüísticos diferentes.

Um eleitorado com opiniões positivas sobre igualdade de gênero

Embora o principal objetivo deste artigo seja apresentar os efeitos da lei sobre cotas na Câmara de Deputados da Bélgica e ilustrar as variações em representatividade, está claro que as cotas são apenas um dos fatores, entre outros, que podem influenciar o processo de seleção de candidatos e deputados. Em um sistema político fortemente dominado pelo papel dos partidos políticos, os mecanismos de recrutamento dentro de cada um deles não devem ser negligenciados[6]. Às vezes, os processos democráticos – por exemplo, eleições no interior dos partidos – não são bem sucedidos em dar mais presença nas listas aos atores novos e sub-representados. Ao contrário, o sistema oligárquico – isto é, a tomada de decisões pela elite do partido, ou processos de cima para baixo – pode ser mais eficaz. Outro componente importante é a força e o impacto das seções de mulheres no interior dos diferentes partidos políticos, na medida em que elas têm estimulado com freqüência reformas no sentido da igualdade dos gêneros.

Porém, mesmo em um sistema dominado por partidos, o eleitorado tem participação ativa, especialmente em relação à preferência dos votos. Em última instância, são os eleitores, e não os partidos, que decidem por qual candidato querem ser representados. Neste sentido, não basta, ter um Parlamento equilibrado quanto ao gênero para forçar os partidos a apresentarem listas sexualmente equilibradas; os eleitores também têm de votar tanto em homens como em mulheres.

Diferentes campanhas promoveram o voto em mulheres junto a todo o

[6] Para uma análise do processo de recrutamento, ver Norris e Lovenduski, 1995.

eleitorado. Em 1988, antes das eleições locais, Miet Smet desencadeou a campanha "Vote pelo equilíbrio em seu conselho comunal" (*Votez pour l'équilibre dans votre conseil communal*)[7]. Em 1994, organizou-se uma nova campanha para as eleições locais e provinciais, sob o slogan "E se mudássemos a face da política belga (*Et si on changeait le visage de la politique belge*). Para as eleições de 1995, a campanha "Vote por um equilíbrio entre as mulheres e os homens" (*Votez pour un équilibre entre les femmes et les hommes*) foi lançada com o apoio das autoridades, dos partidos femininos e de organizações não-partidárias. O Estudo Eleitoral Belga[8] realizado em 1995 sustenta que mais homens (38%) do que mulheres (28%) ouviram falar da campanha. Assim, somente um terço (cerca de 33%) de todos os entrevistados sabiam dela; o nível de consciência era mais alto em Flandres (38%) do que na Valônia (28%).

Conhecer uma campanha e ser influenciado por ela são duas coisas diferentes. Dos eleitores que ouviram falar da campanha, 16% admitiram que seu voto foi influenciado por ela. De acordo com as respostas dos entrevistados, as mulheres (25%) foram duas vezes mais influenciadas do que os homens (10%). O impacto também parece ter sido maior na parte flamenga do país. Esses resultados sugerem que o verdadeiro impacto desse tipo de iniciativa, embora limitado, não deveria ser negligenciado.

Quantas pessoas a mais votaram em mulheres em 1999, em comparação com 1995? Ou, em outras palavras, as pessoas queriam realmente ver mais mulheres participando da política, desconsiderando o partido político em que votaram? Entre 1995 e 1999, o número de eleitores da Valônia que escolheu "somente homens" diminuiu em quase 50% (de 38 para 20%). Embora a porcentagem dos que votaram apenas em mulheres não tenha mudado essencialmente (cerca de 7%), a porcentagem dos que votaram em ambos, homens e mulheres, aumentou 20% (de 54 para 74%). Uma tendência semelhante, mas mais fraca, ocorreu entre os eleitores flamengos. Em 1995, 49% dos eleitores votaram exclusivamente em homens, voto que se repetiu em 1999 por 35% do eleitorado (uma diminuição de 14 pontos). Nesta última data, 12% votaram apenas em mulheres (um aumento de 2 pontos em relação à data anterior). A porcentagem de eleitores que escolheram homens e mulheres aumentou cerca de 10 pontos (de 42 para 53%). O voto exclusivo em homens permaneceu forte, todavia, em Flandres e na Valônia.

A atitude em relação ao papel feminino na política também mudou, tornando-se mais positiva, especialmente entre os eleitores do sexo masculino.

[7] Miet Smet é membro do CVP (Partido Democrata Cristão) e foi ministra do Trabalho e das Oportunidades Iguais no período legislativo de 1995-99.

[8] Fonte de dados: ISPO-PIOP, *1995 and 1999 General Election Study Belgium*, Leuven/Louvain-la-Neuve. Apoiado pelos Serviços Federais para Negócios Técnicos, Culturais e Científicos (SSTC).

Ambas as pesquisas[9] incluíram uma série de escalas de cinco pontos que iam de "concordo completamente" a "discordo completamente" e mediam as atitudes em relação aos papéis das mulheres na política. Foram apresentados os seguintes conceitos: "Na política, as mulheres são mais eficientes para tratar dos interesses femininos"; "A política deve ser deixada para os homens"; "Tenho mais confiança em políticos homens"; "A política melhoraria se nela houvesse mais mulheres"; "Metade dos políticos eleitos deveria ser de mulheres"; "As mulheres são tão apropriadas à política quanto os homens"; e "Mais mulheres na política, mais democracia" (esta última foi incluída somente em 1999).

De acordo com a maioria do eleitorado, as mulheres estão mais equipadas do que os políticos homens para representar os interesses femininos. Deve-se observar que a porcentagem dos que pensavam assim em 1999 foi menor (62%) do que em 1995 (65%). Porém, houve um aumento no número daqueles que discordam das seguintes afirmações: "A política deve ser deixada para os homens" e "Tenho mais confiança em políticos homens". Os respondentes flamengos, tanto do sexo feminino como do masculino, hesitaram diante da afirmação de que "a política melhoraria se nela houvesse mais mulheres"(42% e 44% em 1999, novamente de maneira respectiva). Na Valônia, houve um nível semelhante de hesitação entre os respondentes do sexo masculino (40% em 1999), mas uma maioria relativa de mulheres (41%) concorda com essa afirmação. Mais de 80% do eleitorado belga acreditam que as mulheres são tão apropriadas à política quanto os homens, e uma relativa maioria (48%) sustenta ainda que metade dos representantes deveria ser do sexo feminino. Por fim, em contraste com a maioria relativa (49% em 1999) dos respondentes valões que concordam com a frase "mais mulheres na política, mais democracia", os eleitores flamengos são mais céticos com respeito à afirmação. Em 1999, apenas 33% deles concordaram e 43% responderam "não concordo nem discordo". A principal conclusão a ser tirada das atitudes expressas é que a maioria dos respondentes quer mais mulheres na política. Eles não querem que a política seja deixada exclusivamente para os homens e consideram as mulheres tão adequadas à política quanto os homens, pensando que metade dos representantes deveria ser do sexo feminino. Por que têm essa opinião? Uma vez que o eleitorado não parece acreditar que as mulheres melhorariam a política e a democracia, essas atitudes não parecem ser determinadas por argumentos utilitários. Pode-se concluir, então, que suas atitudes são influenciadas por suas crenças sobre direitos para certos grupos?

Considerando-se as atitudes positivas com respeito à participação feminina na política, o número de mulheres no Parlamento belga permanece estranhamente baixo, somente 23%. O que está impedindo que mais mulheres sejam eleitas para o

[9] Neste caso, os dados vêm também dos Estudos Eleitorais Belgas de 1995 e 1999.

Parlamento?

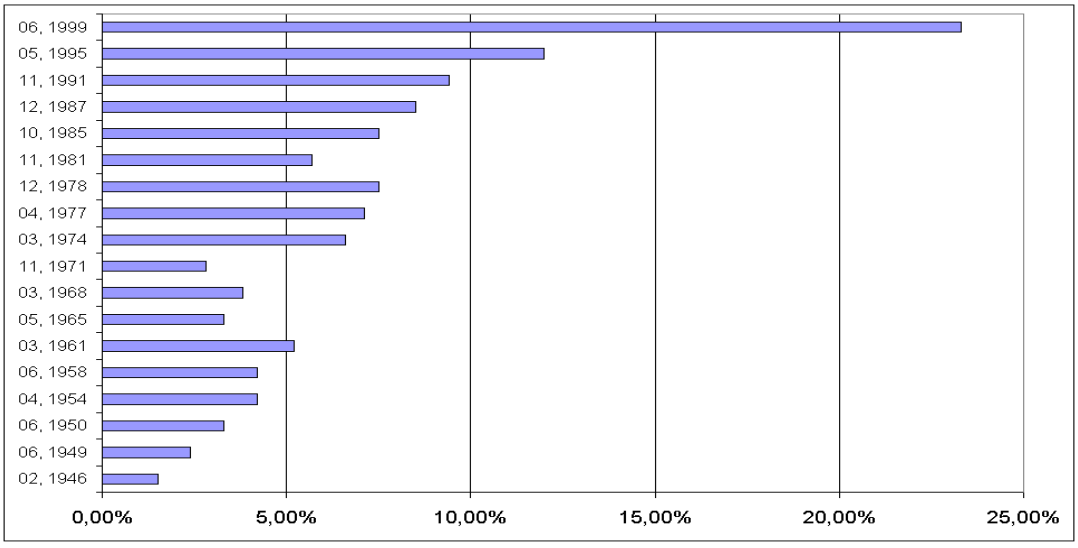
Algumas características fundamentais do status político das mulheres belgas

Na Bélgica, os direitos das mulheres de votar e serem votadas foram obtidos progressivamente (Mateo Diaz e Aish, 1999). Em 1921, elas conseguiram o direito de se candidatar em eleições locais, provinciais e legislativas. No mesmo ano, a primeira mulher foi cooptada para ser membro do Senado. Em 1948, foi concedido o direito de votar a todas as mulheres (Union Interparlementaire, 1995, p.78). Elas votaram pela primeira vez em 1949, 28 anos depois dos homens. Em maio de 1994, quase cinqüenta anos depois, o governo belga decidiu introduzir cotas na composição das listas eleitorais, numa ação legal em favor dos direitos políticos das mulheres.

Além das reformas do sistema eleitoral, outros organismos específicos foram criados para combater as disparidades entre homens e mulheres. Desde 1985, a Bélgica tem um *Secrétariat d'État à l'Emancipation sociale*, com sua própria administração e com orçamento próprio. Para esse Secretariado, "a participação das mulheres no processo de tomada de decisões constitui um dos principais eixos da política de emancipação das mulheres. Os outros dois eixos principais são a integração das mulheres na vida socioeconômica e a eliminação da violência contra as mulheres e as crianças". Desde janeiro de 1987, há um comitê para a emancipação social na Câmara de Deputados, cuja missão é dar recomendações, por iniciativa própria ou seguindo um pedido da Câmara (Union Interparlementaire, 1992, p.50). O *Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes*, que pertence ao Senado, foi criado a 18 de janeiro de 1996, em conseqüência de um proposta feita por todas as senadoras após a conferência de Beijing da ONU sobre direitos das mulheres.

Ao olhar para a evolução do número de mulheres membros do Parlamento (MP) na Bélgica (Figura 1), podemos observar que, em geral, a porcentagem de mulheres aumentou a cada eleição entre 1946 e 1999. As exceções são as eleições de 1965, 1971 e 1981, em que os partidos que perderam mandatos eram os que costumavam ter mais representantes do sexo feminino.

Figura 1. Evolução do número de mulheres MPs na Bélgica entre 1946-1999[10].



Hoje, a proporção de mulheres MPs é mais de três vezes a da metade da década de 1970. Gubin e Van Molle (1998) destacam que a eleição de 1974 significou uma mudança importante nas carreiras políticas das mulheres. Nessa eleição, os partidos políticos decidiram aumentar o número de mulheres em suas listas, em reação a pressões do *Parti Féministe Unifié* e à campanha *Votez femme* (Celis *et al,* 1998, p.35). Contudo, não houve um grande aumento do número de mulheres no Parlamento belga até a eleição de 1999. As representantes mulheres constituíam 6,6% em 1974, 12% em 1995 e 23% em 1999.

A aprovação da legislação sobre paridade na França reabriu e reacendeu a discussão na Bélgica. Sob o rótulo de "dupla paridade", o país está agora a caminho de adotar uma fórmula progressiva e provisória para atingir o equilíbrio entre os sexos na arena política. Além disso, foi criado um comitê de renovação política, constituído por membros do Senado e da Câmara[11]. Seu principal objetivo é deliberar sobre regras que possam aperfeiçoar a democracia belga em questões como a do funcionamento das instituições (Senado e Câmara), composição das listas partidárias por sexo, alargamento do eleitorado ou o uso de um referendo. É interessante observar que as mulheres são consideradas um fator de mudança na democracia da Bélgica e, portanto, espera-se que assim funcionem[12]. A igualdade

[10] Os dados são de Union Interparlementaire, 1995, completados com números do website IPU consultados em 15/01/2001.
[11] Ver intervenção de Luc Pâque, PSC, em Handelingen van de Plenaire Vergaderingen, De Kamer, 21.12.1999.
[12] Senado belga, 28 de março de 2000. Intenções da política geral de Mme. Laurette Onkelinx, vice-primeira-ministra e ministra do Trabalho e Oportunidades Iguais entre homens e mulheres. Recomendação feita pelo Comitê de Recomendação sobre oportunidades iguais entre homens e mulheres. Relatório feito pelos srs. Lizin e De Bethune.

entre gêneros tornou-se uma fonte potencial de renovação política[13].

Antes de analisar os efeitos da lei *Smet-Tobback* sobre a eleição de 1999, é preciso examinar o modo como as cotas foram aplicadas em cada partido político.

Cotas nos partidos políticos [14]

Qual é a posição dos diversos partidos políticos belgas com respeito às cotas? Verzele e Joly (1999, p.79-80) classificam-nos em quatro tendências principais: "partidos que defendem uma extensão de medidas precisas a fim de alcançar a paridade (partidos verdes, democratas-cristãos e VU-ID); partidos que recusam as cotas e propõem a supressão ou neutralização do efeito de devolução do 'topo da lista' (*effet dévolutif de la case de tête*)[15] como uma solução para o problema da sub-representação feminina (partidos liberais); partidos a favor da paridade, sem propor medidas específicas (partidos socialistas); um partido que quer abolir qualquer idéia de cota, sem nenhuma proposta sobre a questão (Vlaams Blok)".

Antes da adoção da lei geral que impôs cotas na composição das listas, alguns partidos haviam implementado o sistema por conta própria. Nas eleições de 1995, o partido democrata cristão francófono (PSC)[16] aplicou uma cota máxima de 2/3 para cada sexo. Desde 1992, o partido socialista flamengo (SP) reservou um quarto de seus assentos para mulheres em suas listas eleitorais. Desde cedo, as mulheres democratas cristãs flamengas (CVP) lutaram para aumentar sua presença na política. Em vez de usar cotas obrigatórias, desde 1974 o CVP tomou várias medidas para aumentar o número de mulheres, tais como recomendações sobre as posições e reservar um mínimo de 20% para candidatas do sexo feminino na lista. Os outros partidos não implementaram cotas. Em 1993, o partido verde flamengo (Agalev) ratificou a paridade. Porém, nenhuma mulher deste partido obteve assento no Parlamento (0/4) na eleição de 1995. Em 1992, o partido liberal flamengo (VLD) aboliu o regulamento estatutário que impunha um mínimo de 20% de mulheres nas listas eleitorais (Verzele e Joly, 1999). Nas eleições seguintes, a porcentagem de representantes do sexo feminino do VLD diminuiu consideravelmente. É importante sublinhar que as mulheres desses partidos foram responsáveis pela maioria das

[13] "A dupla paridade será introduzida progressivamente. [...] Essa paridade será o primeiro elemento da renovação política que o governo busca." Minutas da Reunião de Gabinete. 19 de maio de 2000.

[14] Partidos socialistas: SP (Socialistische Partij); OS (Parti Socialiste). Partidos democratas-cristãos: CVP (Christelijke Volkspartij); PSC (Parti Social-Chrétien). Partidos liberais: VDL (Vlamse Liberalen em Democraten); PRL (Parti Réformateur Libéral). Partidos verdes: Agalev (Anders Gaan Leven, Arbeiden Em Vrijen); Ecolo (Ecologistes Confédérés pour l'Organisation de Luttes Originales). Partidos de extrema direita: VB (Vlaams Blok); FN (Front National). Partidos regionalistas: VU-ID (Volksunie).
Partido Socialista (desde 1977 dividido em OS e SP, francófono e flamengo respectivamente); Partido Católico (dividido desde 1965 em PSC e CPV); Partido Liberal (dividido desde 1971 em PRL e PVV).

[15] O assim chamado "efeito de devolução" dá prioridade aos candidatos do topo da lista.

[16] Ratification d'un protocole additionnel au Congrès du 24 avril 1993.

iniciativas que buscavam um equilíbrio entre os sexos nos partidos políticos que, com freqüência, acabaram em recomendações ou constrangimentos formalmente obrigatórios.

O partido verde francófono (Ecolo) não adotou nenhum constrangimento formal, mas recomendou paridade para as eleições de 1999. O partido liberal francófono (PRL), a FDF[17] e o MCC[18], partidos de coalizão, são contra o sistema de cotas, mas tiveram uma atitude positiva em relação à abolição do efeito de devolução do "topo da lista". O partido socialista francófono (PS) sempre relutou em adotar cotas no que se refere à composição das listas. Apesar de ter declarado que a paridade entre homens e mulheres é algo desejável, o PS jamais tomou qualquer medida nesse sentido. O grupo de mulheres do VU-ID (partido regionalista flamengo) sempre tentou colocar candidaturas femininas em boas posições, ainda que o partido jamais tenha mostrado atitudes positivas com respeito a qualquer ação particular para obter o equilíbrio entre os sexos. Por fim, o Vlaams Blok (partido de extrema direita flamengo) sempre foi contra qualquer tipo de cota. As Figuras seguintes mostram o número de mulheres no Parlamento por partido ao longo do tempo e dão uma imagem da eficácia das ações positivas empreendidas pelos partidos, possibilitando uma comparação com os resultados dos partidos que não tomaram tais medidas.

[17] Partido regionalista de Bruxelas (Front Démocratique des Francophones).
[18] Partido democrata cristão frnacófono (Mouvement des Citoyens pour le Changement).

Figura 2. Partidos com obrigatoriedade formal ou recomendações sobre cotas/paridade 1971-1999

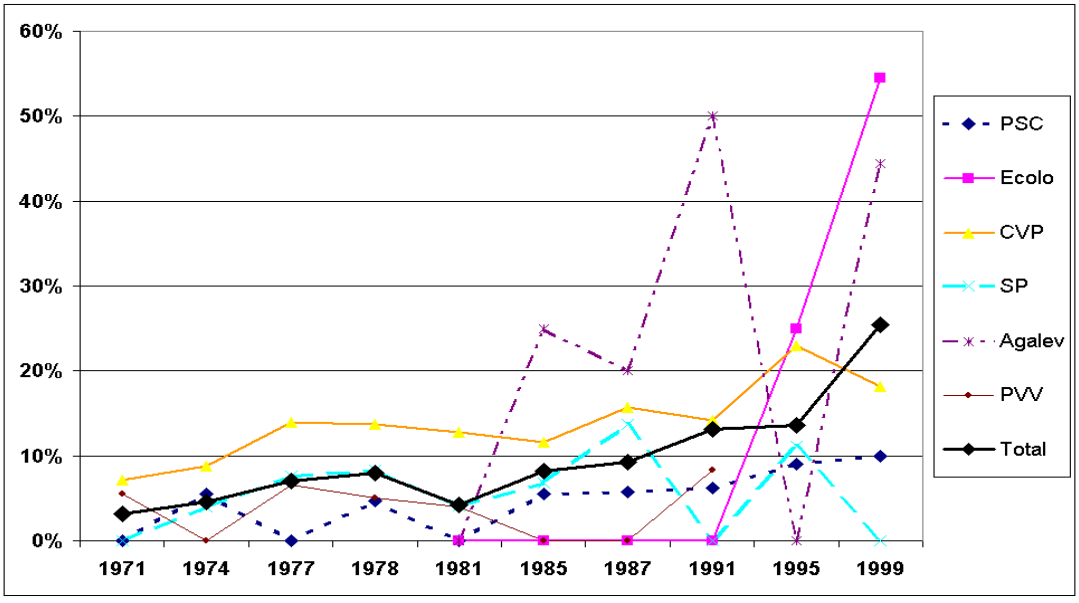
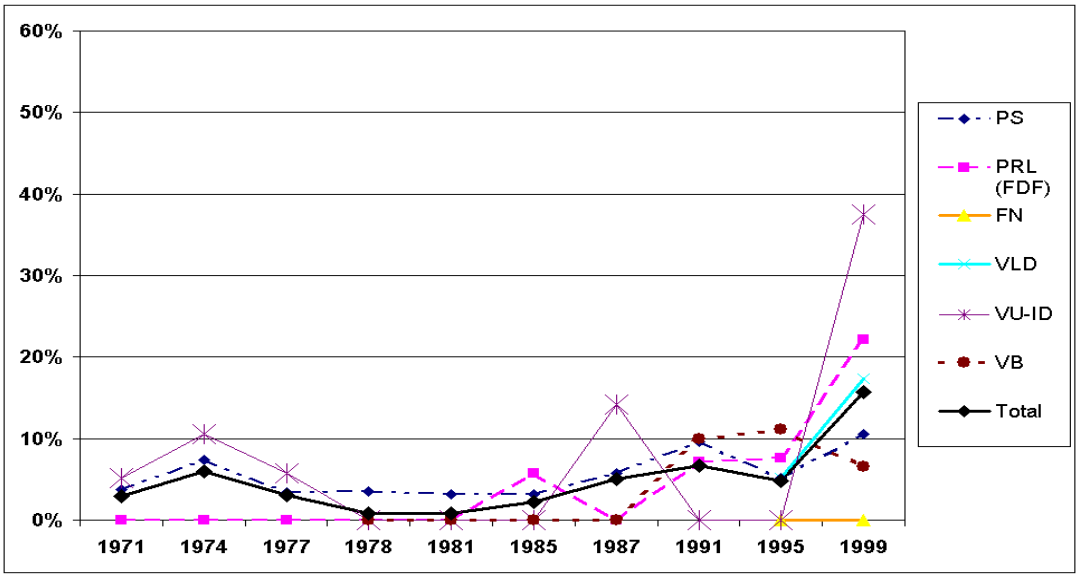


Figura 3. Partidos sem cotas/paridade 1971-1999



Depois das eleições de 1999, os partidos com as porcentagens mais altas de mulheres são os dois partidos verdes (Ecolo e Agalev) e o partido regionalista

flamengo (VU-ID). O VU-ID não tem cotas e os dois partidos verdes têm um sistema de paridade (obrigatório no Agalev, recomendado no Ecolo). Como o VU-ID ilustra, a posição dos candidatos na lista parece ser mais decisiva do que o número de homens e mulheres *per se*. O partido liberal francófono (PRL) mostra um grande aumento entre 1995 e 1999, obtendo mais de 22% de representantes do sexo feminino sem qualquer imposição de cotas. Com ou sem cotas, os partidos flamengos democrata cristão (CVP) e liberal (VDL) vêm a seguir com 18% e 17% de mulheres respectivamente[19]. O PSC (democrata cristão francófono), com cotas, e o PS (socialista francófono), sem cotas, têm ambos cerca de 10%. No fim da lista estão os partidos de extrema direita (VB e FN) e o partido socialista flamengo (SP).

Desse modo, em relação ao número de mulheres realmente eleitas, pode-se observar que alguns dos partidos sem cotas estão entre aqueles que possuem um equilíbrio maior entre os sexos, enquanto alguns dos partidos com sistema de cotas não apresentam equilíbrio algum. Uma representação equilibrada quanto ao gênero no Parlamento não é somente uma questão de número no interior da composição das listas mas também de ordem, entre os candidatos masculinos e femininos. Nesse sentido, os dois partidos verdes aplicaram o sistema de "zíper" na elaboração das listas (isto é, a alternação entre homens e mulheres), que está ligado ao interesse desses partidos em mudar, com ou sem a imposição de medidas como as cotas.

Há uma teoria conforme a qual "é mais provável que os partidos de esquerda indiquem e elejam candidatas" (Norris, 2000; Caul, 1999; Duverger, 1955). Como ficou demonstrado nesta seção, nem sempre é o caso. Na Bélgica, o partido socialista não foi o que mais apoiou, por exemplo, o sufrágio feminino. Ainda que se inspire numa ideologia igualitária, o medo de uma derrota eleitoral, devido à suposição de que o voto das mulheres é conservador, fez o pragmatismo político dominar (Gubin, 1998, p.69; Peemans-Poullet 1998, p. 16; Coenen 1998, p.42, 44).

A lei Smet-Tobback

A lei "Smet-Tobback" sobre cotas pretendia promover uma distribuição equilibrada de homens e mulheres nas listas de candidatos, estabelecendo um limite máximo por sexo de 2/3 por grupo[20]. Qual foi o efeito da lei? Ou, em outras palavras, as cotas fazem diferença? Como?

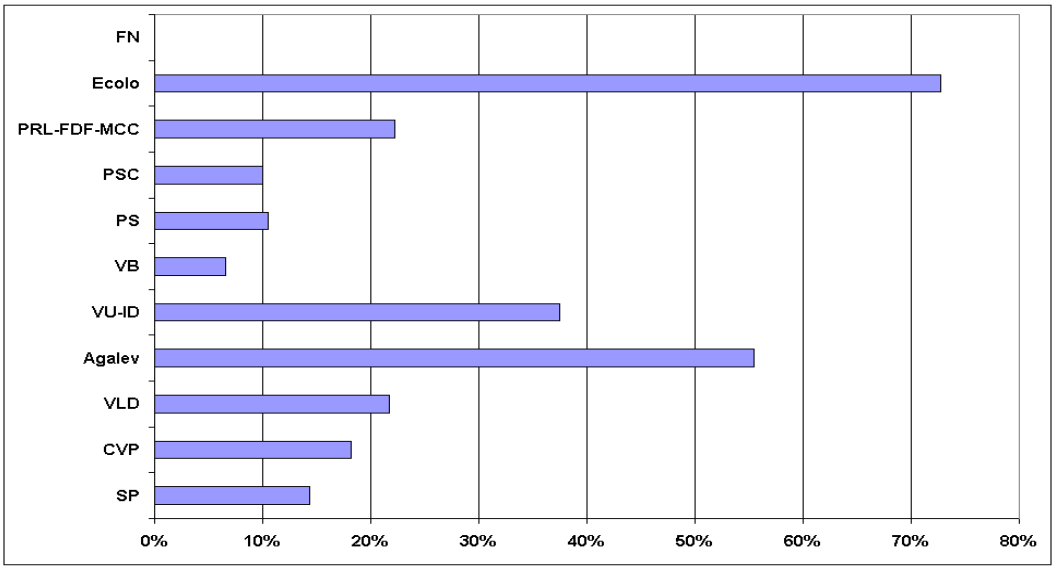
A lei não diz nada a respeito da ordem em que os candidatos devem ser apresentados nas listas. Ela foi aplicada pela primeira vez em 9 de outubro de 1994, nas eleições provinciais e locais. Porém, uma cota temporária de ¾ , em vez

[19] Como foi dito antes, o VDL aboliu as cotas em 1992.
[20] *Le Moniteur Belge*, 1º de junho de 1994. Artigo 117bis da lei Eleitoral.

de $^{2}/_{3}$, foi usada nessas eleições. A lei sobre cotas não estava vigente nas eleições gerais de 1995, mas foi plenamente aplicada nas eleições gerais, regionais e européias de 1999.

À primeira vista, as cotas afetaram fortemente a composição sexual do Parlamento. O número de mulheres aumentou de 12,7% em 1995 para 23,3% em 1999. A Figura 4 mostra a distribuição das mulheres por partido depois da eleição de 1999.

Figura 4. Porcentagem de mulheres eleitas diretamente para a Câmara Federal de Deputados por partido, 1999



Em média, os partidos flamengos estão 2,5 pontos acima dos partidos francófonos, com 25,6% contra 23,1% de deputadas respectivamente. Os partidos verdes flamengo e francófono têm o maior número de representantes mulheres, seguidos pelo VU-ID. A representação igual entre os sexos foi alcançada e até ultrapassada pelo Ecolo. Na direção oposta, estão dois partidos de extrema direita (FN e VB), com uma presença feminina muito baixa, assim como o PSC (democrata cristão francófono) e os partidos socialistas (PS e SP). Por outro lado, ainda que os partidos liberais (VLD e PRL) sempre tenham sido contra as cotas, mais de 20% de seus representantes são mulheres.

Uma explicação dessa variação, que pode esclarecer o efeito das cotas, bem como o de outros fatores, exige uma análise mais profunda de todo o processo, da composição sexual das listas à composição final do Parlamento. As próximas quatro sub-seções apresentam: (1) o número de homens e mulheres nas listas dos

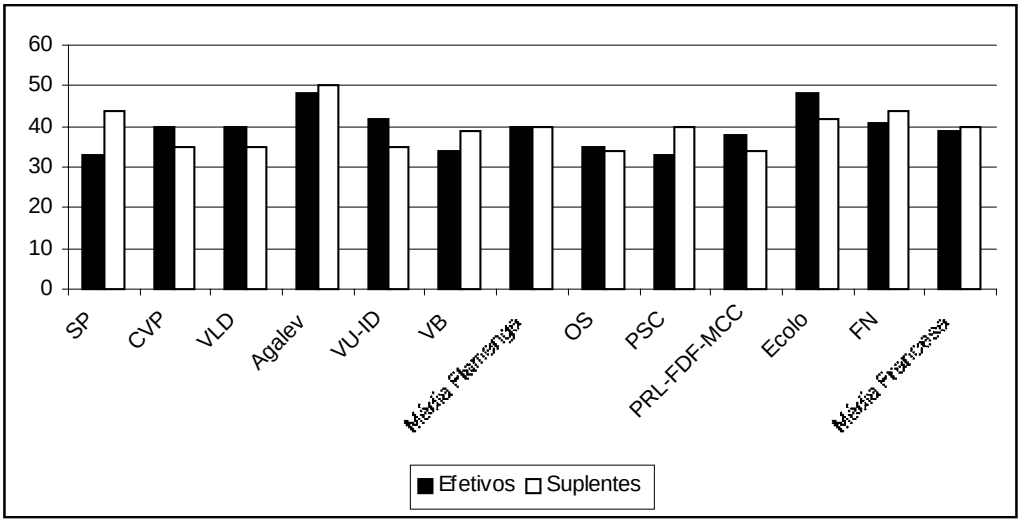
partidos; (2) o número de homens e mulheres em posições elegíveis; (3) o número de homens e mulheres eleitos; e (4) o número efetivo de homens e mulheres no Parlamento.

O número de homens e mulheres nas listas dos partidos

As listas apresentadas pelos partidos estão organizadas em torno de duas categorias de candidatos: efetivos e suplentes[21]. Um suplente entra para o Parlamento somente se um dos candidatos efetivos renunciar após ser eleito (por exemplo, ele/ela foi nomeado/a ministro/a). Para essa parte da análise, as posições dentro das listas partidárias não são levadas em conta.

A Figura 5 mostra que todas as listas cumpriram o 1/3 estabelecido pela lei. Em média, tanto os partidos flamengos como os francófonos têm cerca de 40% de candidatas. Os partidos verdes têm as listas mais equilibradas quanto ao sexo. Comparada com 1995, a porcentagem de candidatas efetivas aumentou de 32% para 39% em todo o país. Quanto aos partidos francófonos, em 1995 tinham um pouco menos de mulheres candidatas efetivas (3%), em 1999 as proporções eram as mesmas.

Figura 5. Mulheres candidatas em posições efetivas e suplentes nas listas dos partidos nas eleições para a Câmara de Deputados da Bélgica, 1999



Até agora, há poucos indícios de variação entre partidos. Porém, a mudança no número de mulheres efetivamente eleitas por partido em 1999 sugere que a

[21] Art. 117 da Lei Eleitoral.

classificação por sexo nas listas tem pouca relação com o grau de igualdade sexual dessas listas. A posição que os candidatos ocupam nas listas está longe de ser trivial. Tendo em vista a importância da ordem no sistema eleitoral belga, isso não surpreende. Uma vez que a obrigatoriedade está relacionada apenas com a quantidade de mulheres incluídas nas listas, cabe aos partidos decidirem se põem as mulheres em posições elegíveis ou não.

O número de homens e mulheres em posições elegíveis

Ao olhar para as posições nas listas, dois aspectos importantes devem ser considerados. Em primeiro lugar, deve-se distinguir entre posições elegíveis e não-elegíveis (isto é, a *ordre utile*). As posições elegíveis são calculadas com base nos assentos obtidos pelo partido na última eleição. Em segundo lugar, o efeito de devolução que beneficia os candidatos situados no topo da lista, independente do número de votos obtidos[22]. Esses dois aspectos afetam negativamente os candidatos que ocupam as posições mais baixas da lista, geralmente as mulheres. Esse efeito negativo é reforçado ainda pela existência de duas categorias de candidatos, a dos efetivos e dos suplentes, esta última também freqüentemente ocupada por mulheres.

Topo das listas

A Tabela 1 mostra o número de mulheres que ocuparam posições de topo nas listas apresentadas pelos partidos. A Bélgica tem onze *arrondissements* (distritos eleitorais) flamengos e dez francófonos que influenciam o número de listas apresentadas pelos partidos.

[22] Art. 172 da Lei Eleitoral.

Tabela 1. Porcentagem de mulheres no topo das listas em 1995 e em 1999 (números absolutos entre parênteses)

	Porcentagem de mulheres no topo da lista 95	Porcentagem de mulheres no topo da lista 99
	Sim	**Sim**
VLD	0 (0/11)	0 (0/11)
PRL(FDF)	0 (0/10)	20 (2/10)
CVP	0 (0/11)	9.09 (1/11)
PSC	20 (2/10)	10 (1/10)
SP	0 (0/11)	0 (0/11)
PS	10 (1/10)	0 (0/10)
Agalev	54.55 (6/11)	36.36 (4/11)
Ecolo	10 (1/10)	50 (5/10)
VU	9.09 (1/11)	27.27 (3/11)
Vlaams Blok	0 (0/11)	0 (0/11)
FN	22.22 (2/9)	10 (1/10)
Total	***11.30 (13)***	***14.66 (17)***

Há uma evolução positiva da média geral de todos os partidos de 1995 para 1999. Porém, o número de mulheres que encabeçam as listas ainda é muito baixo (em torno de 15%). Três partidos, VLD, SP e VB, não apresentam mulheres nessas posições em nenhuma eleição. Em 1999, a porcentagem de mulheres no topo caiu no PSC, PS, FN e Agalev. Mesmo que a porcentagem no Agalev tenha diminuído entre as duas eleições, ele ainda apresenta a tendência mais forte de pôr mulheres no topo da lista, ao lado do outro partido verde (Ecolo).

É óbvio que um candidato precisa ocupar uma das primeiras posições das listas para aumentar suas chances de ser eleito. Porém, estar numa posição do topo não importa realmente se o partido não tem chances de ganhar um assento em um determinado distrito eleitoral. Por isso, a análise do equilíbrio entre os sexos em posições elegíveis das listas pode ajudar mais a explicar o resultado, ou seja, o número de mulheres diretamente eleitas.

Posições elegíveis

O número de mulheres em posições que o partido espera que se transformem em assentos no Parlamento pode ser conhecido aplicando-se os resultados de 1995 às listas de candidatos de 1999. Evidentemente, pressupõe-se

que os partidos esperavam pelo menos manter os resultados da eleição anterior em cada distrito. O mesmo procedimento foi usado para calcular a porcentagem de mulheres colocadas pelos partidos em posições elegíveis em 1995, de tal forma que os resultados de antes e de depois da aplicação da lei pudessem ser comparados. O principal problema desse procedimento é que o número de assentos do Parlamento em 1991 (212) era diferente do de 1995 (150). Isso significa que se o partido X obteve 5 assentos em 1991 num determinado distrito, que teve seu número de assentos reduzido de 20 para 14, esse número, com o mesmo resultado eleitoral não seria mais 5, mas 3,5. Uma maneira de resolver o problema é ponderar os resultados de 1991 por partido e torná-los equivalentes, em termos de número de assentos, àqueles disponíveis em 1995 e 1999. No entanto, ainda que faça sentido matemático, esse procedimento apresenta vários problemas práticos.

O primeiro deles é a dificuldade de como distribuir um meio assento numa lista de candidatos. O segundo pode ser explicado com o seguinte exemplo: se um partido apresentou mulheres nas posições quatro e cinco em 1995, poder-se-ia dizer que 40% dos candidatos em posições elegíveis eram mulheres. Porém, o partido tem agora 1,5 assentos a menos devido à redução geral de assentos de 30% para todos os distritos. Quando os resultados são ponderados, o número de mulheres em posições elegíveis ainda é superestimado: 1,4 candidatas em 3,5 assentos ainda significa 40%, mas a porcentagem real seria provavelmente de 0%. Devido a esses problemas, os casos foram reexaminados. Um exemplo semelhante foi tratado com uma redução de dois assentos, o que implica que nenhuma candidata estava em posição elegível. Em termos gerais, se os decimais eram menores do que 0,5, o número de assentos foi arredondado para baixo. Isso significa uma subestimação do número de mulheres em "ordem útil". Para compensar isso, se o partido X teve um assento no distrito B em 1991, ele foi mantido em 1995. Isso significa que se uma candidata está numa posição de topo em 1995, o partido terá uma candidata em posição elegível naquele distrito determinado. Nos casos em que os decimais eram acima de 0,5, o número de assentos foi arredondado para cima. Esse segundo caso dá uma superestimação do número de mulheres em "ordem útil", e ambos os erros provavelmente se anulam.

Os dados sugerem que o número de mulheres em posições elegíveis entre as duas eleições diminuiu levemente. Porém, essa diferença tem de ser considerada com precaução. Já foi mencionado que o tamanho da Câmara mudou de 1991 para 1995, o que torna difícil saber o número exato de posições elegíveis em 1995.

Tabela 2. Comparação entre o número de mulheres em posições elegíveis nas listas apresentadas por partido em 1995 e em 1999[23]

	Número de mulheres em posições elegíveis		Médias das porcentagens de mulheres/partidos em posições elegíveis	
	1995	**1999**	**1995**	**1999**
VLD	2	3	7.58 (11)	12.12 (11)
PRL(FDF)	4	3	9.72 (9)	13.33 (9)
CVP	8	10	24.24 (11)	34.85 (11)
PSC	3	2	25.93 (9)	16.67 (9)
SP	3	2	10.61 (11)	6.06 (11)
PS	5	3	15 (10)	10.83 (10)
Agalev	2	0	66.67 (3)	0 (5)
Ecolo	0	1	0 (5)	20 (5)
VU	2	2	37.5 (4)	40 (5)
Vlaams Blok	1	1	6.67 (5)	3.57 (7)
FN	1	0		0 (2)
Total	**31**	**27**	**16.93 (78)**	**15.14 (85)**

Nota: Os números entre parênteses representam o número de listas por partido com posições elegíveis.

Qualquer que seja o valor exato da diferença, está claro que as oportunidades reais para as mulheres não melhoraram de 1995 para 1999. Na verdade, o partido democrata cristão (PSC), dois partidos socialistas (SP e PS), o partido verde flamengo (Agalev) e o partido de extrema direita flamengo (VB) reduziram a porcentagem de mulheres em posições elegíveis em 1999. A mudança mais notável foi a do Agalev, que tinha mais de 60% de mulheres em 1995 e diminuiu para zero em 1999.

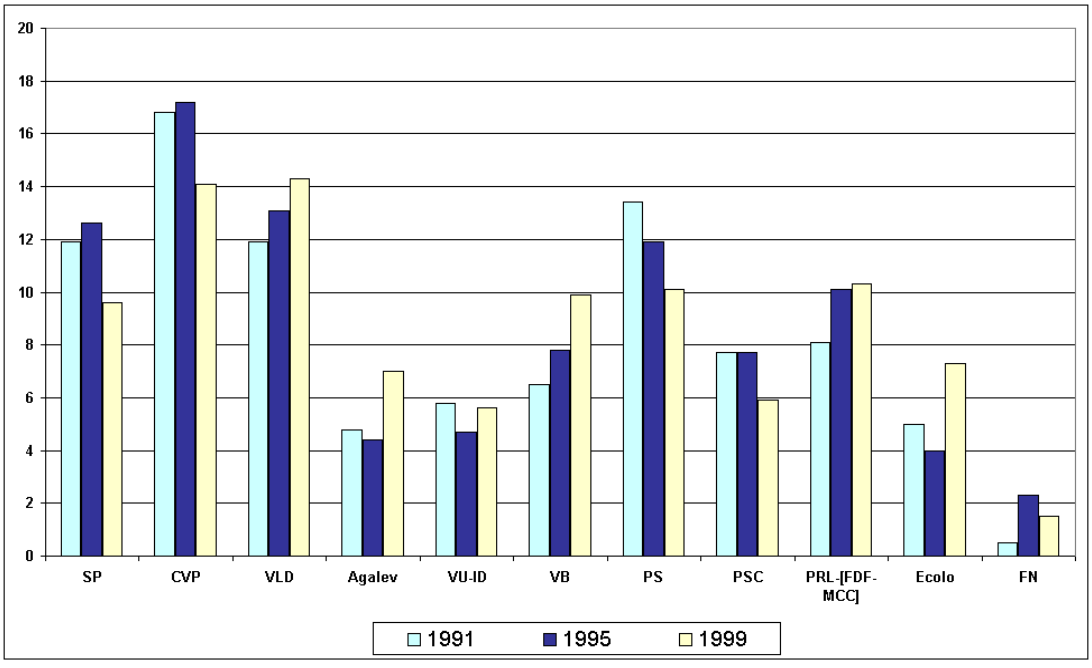
Além da própria cota, podemos esperar que o equilíbrio entre os sexos seja afetado por dois outros fatores: (1) aumento ou redução do número de assentos de um partido entre duas eleições; e (2) a posição do partido com respeito à igualdade entre os gêneros.

Quanto ao primeiro fator, e uma vez que a tendência geral dos partidos é colocar homens no topo das listas e as mulheres em posições não elegíveis, as

[23] Os valores nas terceira e quarta colunas são a média da porcentagem de mulheres elegíveis por partido e por distrito. Isso significa que a porcentagem de mulheres foi calculada a partir do número total de posições elegíveis que um partido teve em cada distrito, e depois a média total para o partido foi feita. Outro modo de calcular é computar o número total de mulheres elegíveis e o total de posições elegíveis, e então calcular a porcentagem a partir desses dois valores. Por exemplo, em 1999, o VLD tinha 3 mulheres elegíveis em 21, ou seja 14.29% das mulheres em posições elegíveis. Se fizermos o mesmo para cada partido e depois calcularmos a média, obtemos um total de 15.65% de mulheres em posições elegíveis (17.2% sem incluir a FN).

mulheres têm menos chances de se elegerem, exceto no caso de um sucesso inesperado do partido nas eleições. Se isso é verdade, podemos esperar que os partidos que ganharam assentos entre 1995 e 1999 serão aqueles com uma diferença positiva mais alta entre o número de mulheres diretamente eleitas e aquelas em posições elegíveis nas listas. O mesmo valeria para as eleições de 1995 em comparação com 1991. A Figura seguinte mostra as porcentagens obtidas pelos partidos nas eleições de 1991, 1995 e 1999.

Figura 6. Resultados das eleições em 1991, 1995 e 1999 para a Câmara de Deputados da Bélgica



Em comparação com os resultados de 1991, SP, CVP, VLD e especialmente PRL e FN ganharam votos nas eleições de 1995, enquanto VU, PS e os dois partidos verdes perderam assentos. De 1995 para 1999, os partidos que aumentaram seus votos foram Ecolo, Agalev, VLD, VU-ID, Vlaams Blok e, em menor medida, PRL. Assim, se é verdade que há uma relação entre os ganhos eleitorais de um partido e o número de mulheres eleitas, em 1999 deveria haver um aumento na diferença entre o número de mulheres diretamente eleitas e o número de mulheres em posições elegíveis nos referidos partidos. A tendência oposta deveria aparecer nos outros partidos, que tiveram menos sucesso em 1999, isto é, SP, CVP, PS, PSC e FN. Considerando-se que as mulheres são colocadas freqüentemente no final das

listas, quando os partidos ganham mais assentos do que os esperados, as mulheres assumem as assim chamadas "posições de briga" (*positions de combat*), ou seja, os primeiros lugares logo depois das posições elegíveis.

Uma maneira simples de analisar se essas suposições estão corretas ou não é correlacionar a diferença entre o número de mulheres diretamente eleitas e em posições elegíveis e os ganhos/perdas eleitorais dos partidos entre duas eleições consecutivas. Um coeficiente negativo (isto é, valores mais altos em um eixo resultam em valores menores no outro) indica que se um partido tem ganhos eleitorais, há uma chance proporcionalmente maior de que suas candidatas sejam eleitas.

A Tabela 3 apresenta as diferenças entre 1991 e 1995 e as diferenças entre 1995 e 1999. Na primeira coluna, as correlações de Pearson foram calculadas para todos os partidos. Outro aspecto digno de estudo é a diferença entre os partidos com e sem ações positivas. Assim, na segunda coluna foram calculados dois coeficientes suplementares: um para os partidos que haviam implementado ações positivas para a igualdade entre gêneros antes da lei geral e outro para os que não haviam feito isso.

Em termos gerais, quando os partidos perdem assentos, o número de mulheres eleitas diminui num grau desproporcionalmente alto, o que sugere que as mulheres estão ocupando a parte mais baixa das posições elegíveis, ou "posições de briga".

Tabela 3. Correlações de Pearson para 1995 e 1999, mostrando a mudança no número de assentos dos partidos de 1991 e 1995, respectivamente, e as diferenças entre o número de mulheres diretamente eleitas e em posições elegíveis

	Diferença entre o número de mulheres diretamente eleitas e em posições elegíveis			
	1995-antes das cotas (N=115)		**1999-com a lei sobre cotas (N=116)**	
Diferença entre o número de assentos (91-95 e 95-99 respectivamente)	-.589**		-.693**	
	Partidos sem ações pos. (N=62)	Partidos com ações pos. (N=53)	Partidos sem ações pos. (N=62)	Partidos com ações pos. (N=53)
Diferença entre o número de assentos (91-95 e 95-99 respectivamente)	-.671**	-.467**	-.419**	-.813**

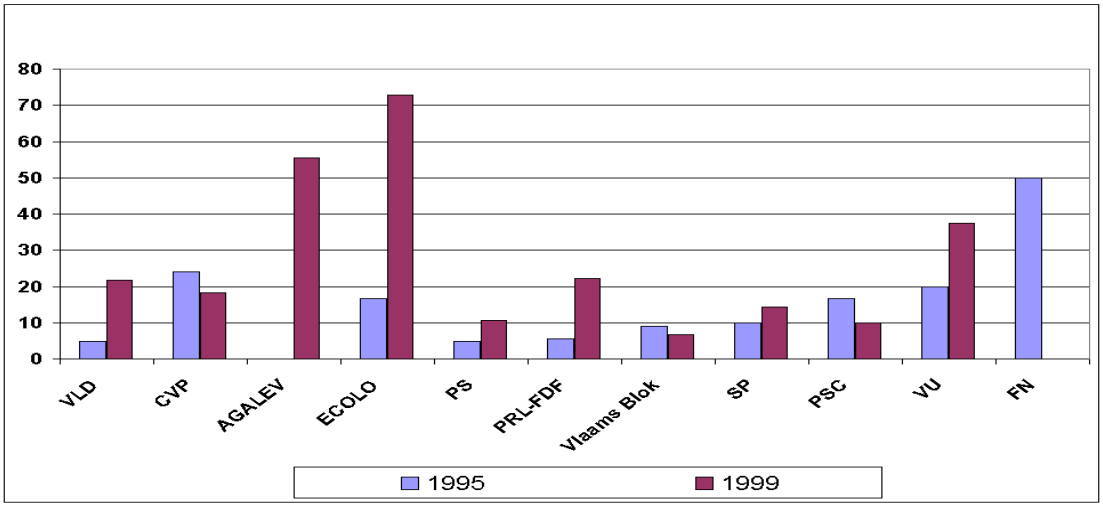
** Correlação é significativa no nível 0.01 (bicaudal).
* Correlação é significativa no nível 0.05 (bicaudal).
N= número de listas apresentadas pelos partidos.

A utilização de ações positivas dentro de um partido causa algum efeito sobre um número de mulheres que são diretamente eleitas ou que estão em posições elegíveis? Os coeficientes em 1995 (-.671 e -.467) indicam que a diferença entre partidos que implementaram cotas ou outras medidas e os outros partidos não é grande. Porém, essa diferença é maior em 1999. Nessa eleição, o coeficiente para partidos que aplicam medidas de igualdade de gênero (CVP, PSC, SP, Agalev e Ecolo) é muito alto (-.813). Isso indica que a aplicação de ações positivas pode aumentar o número de deputadas eleitas em relação ao total do ganho do partido.

O número de homens e mulheres eleitos [24]

Mesmo que a lei afete apenas a lista de candidatos, o objetivo último é obter um Parlamento mais equilibrado em termos de sexo. A subtração na porcentagem de mulheres membros do Parlamento (MP) por partido em 1995 daquela de 1999 deveria, hipoteticamente, ser positiva para 1999. Além disso, uma vez que a lei era a mesma para todos os partidos, o efeito deveria ser também o mesmo para todos eles.

Figura 7. Diferenças na porcentagem de mulheres MPs entre 1995 e 1999 por partido



A Figura 7 mostra, porém, que não é este o caso. Enquanto partidos como VLD, Agalev, Ecolo, PS, PRL-FDF, SP e VU aumentaram a proporção de mulheres eleitas, outros, como CVP, Vlaams Blok, PSC e FN, tiveram uma diminuição. É interessante observar que, com exceção do

[24] Os dados para 1995 foram extraídos do "Relevé Statistique de l"Activité Parlementaire", Troisième session de la 49e législature, Doc. 7/2 – 95/96. Os dados para 1999 foram tirados do"Relevé Statistique de l"Activité Parlementaire", Deuxième session de la 50e législature, Doc. 0007/001.

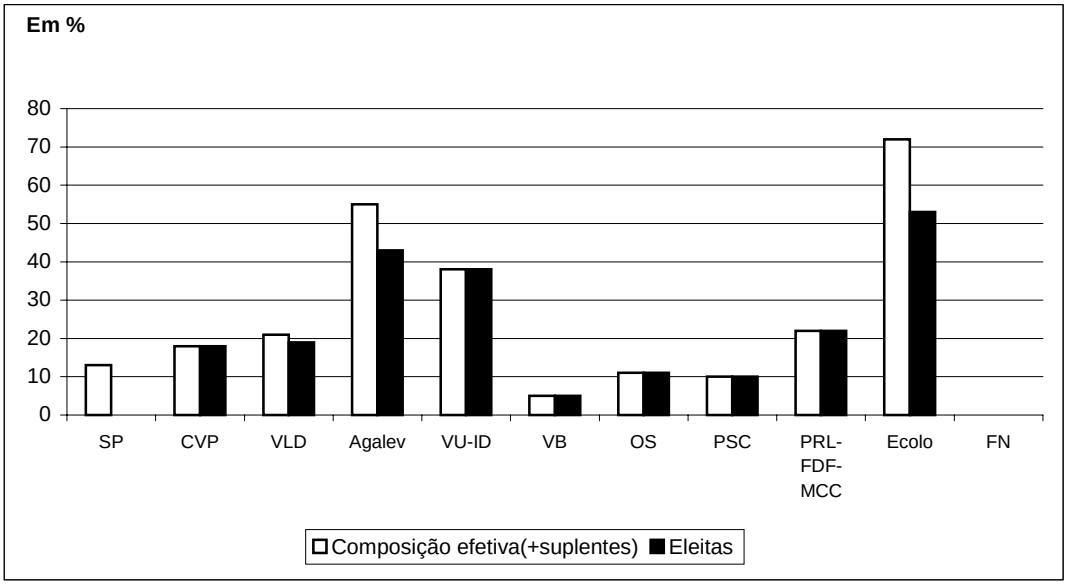
Vlaams Blok, o segundo grupo de partidos perdeu assentos em 1999, em comparação com 1995.

O número de homens e mulheres na composição efetiva

Os partidos no governo devem substituir membros que foram designados para posições ministeriais. Isso explica, por exemplo, a diferença entre a porcentagem de mulheres eleitas pelo SP (0) e a porcentagem real de mulheres desse partido na Câmara (14,30%). O número de mulheres no governo aumentou de 11,76% em 1995 para 16,67% em 1999.

A Figura 8 mostra as diferenças entre porcentagens de mulheres diretamente eleitas e a composição final da assembléia por partido depois do processo de substituições.

Figura 8. Diferenças entre eleitas e composição efetiva 1999



Obviamente, não houve nos partidos que não faziam parte do governo de 1999. Porém, isso também se aplica ao PS e PRL-FDF-MCC (partidos socialista e liberal francófonos), ainda que estivessem no governo, pois nenhum dos homens designado para o ministério foi substituído por uma mulher. A Tabela 4 mostra as porcentagens relativas por partido, isto é, as porcentagens de mulheres MPs que eram composta por suplentes.

Tabela 4. Porcentagem de mulheres diretamente eleitas e a composição final da assembléia para os partidos que formaram o governo de 1999

	Diretamente eleitas	Composição final (i.e. diretamente eleitas + suplentes)	Diferença	Suplentes em porcentagem da composição final
SP	0	14.3	14.3	100
VLD	17.4	21.7	4.3	19.82
Agalev	44.4	55.5	11.1	20
Ecolo	54.5	72.7	18.2	25.03
PS	10.5	10.5	0	0
PRL-FDF-MCC	22.2	22.2	0	0
Total	**24.83**	**32.82**	**7.98**	***27.48***

O número de mulheres MPs é constituído exclusivamente por suplentes no SP. Nos outros três partidos, VLD, Agalev e Ecolo, as suplentes representam cerca de 20% a 25% do total de mulheres no Parlamento. Isso significa que, em média, por volta de 27% das mulheres MPs de 1999 eram inicialmente suplentes.

A análise das posições nas listas mostrou que, entre 1995 e 1999, não houve melhoria real em termos de oportunidades para as mulheres serem eleitas. Porém, uma vez que a composição sexual do Parlamento belga mudou consideravelmente entre as duas eleições, falta descobrir a causa dessa mudança. Desse modo, realizaram-se três análises regressivas para identificar qual dos fatores acima mencionados (posições elegíveis dadas às mulheres, perdas e ganhos do partido entre duas eleições consecutivas, o fato de que façam parte ou não do governo, as ações dos partidos para melhorar o equilíbrio entre os sexos e finalmente, a lei sobre cotas) tem um impacto maior sobre o número de mulheres MPs quando os outros são mantidos sob controle. As unidades de análise são as listas dos partidos.

O primeiro modelo baseia-se na eleição de 1995, o segundo, na eleição de 1999 e o terceiro inclui ambas as eleições em um modelo geral. O último modelo é interessante, pois mostra uma aproximação do efeito de cotas. A variável chamada "lei de cotas" foi codificada como dicotômica, onde (0) é usado para aqueles casos anteriores à lei sobre cotas e (1) para os posteriores à entrada em vigor da lei. Outra variável é a de "partidos que formam o governo", que mede o efeito das substituições sobre o equilíbrio sexual das assembléias.

Tabela 5. Modelo de regressão prevendo o número de mulheres MPs em 1995 e 1999 (coeficientes padronizados)

	Variável prevista: número efetivo de mulheres no Parlamento		
	1995 N=115	**1999** N=116	**Modelo geral 95-99** N=231
(Constante)	-0.043	-0.053	-0.188*
Número de mulheres em posições elegíveis	0.659**	0.492**	0.536**
Número de mulheres no topo da lista	0.104	0.090	0.132*
Diferença entre o número de assentos (91-95 e 95-99 respectivamente)	-0.388**	-0.582**	-0.466**
Partidos que formam o governo (0=fora do gov. 1=no gov.)	0.164	0.226**	0.231**
Ações dos partidos para equilíbrio de gêneros (0=sem 1=com)	0.025	0.134	0.047
Lei de cotas (0=antes 1=depois)			0.108*
R quadrado ajustado	0.423**	0.454**	0.420**

** Coeficiente é significativo no nível 0.01 (bicaudal).
* Coeficiente é significativo no nível 0.05 (bicaudal).
N= número de listas apresentadas pelos partidos.

Como mostra o modelo geral, o efeito mais significativo é o do número de mulheres em posições elegíveis, seguido pelos ganhos e perdas dos partidos que compõem o governo em termos de assentos entre duas eleições consecutivas. O efeito das substituições nos partidos do governo vem em terceiro lugar, logo acima do número de mulheres no topo da lista. O efeito das substituições é maior em 1999 do que em 1995, o que significa que, em termos relativos, a "coalizão arco-íris" (Ecolo, Agalev, PS, SP, PRL-FDF-MCC, VLD) substituiu mais homens, que haviam sido diretamente eleitos, por mulheres do que a coalizão de 1995 (Ps, SP, PSC, CVP). Uma forma simples de medir o efeito da legislação sobre cotas na composição sexual da assembléia de 1999, como já foi mencionado, é computar uma variável com duas categorias: antes e depois da vigência da lei. O coeficiente de .108 mostra que o efeito da lei, embora pequeno, foi significativo e positivo. Analisando os modelos para 1995 e 1999, é interessante notar que o fator mais forte para prever o equilíbrio sexual do Parlamento em 1995 ainda é o número de mulheres em posições elegíveis, mas não ocorre o mesmo em 1999. As diferenças dos partidos em termos de assentos entre 1995 e 1999 se tornaram o fator mais

forte, seguido pelo número de mulheres em posições elegíveis.

Conclusões

Neste artigo, levantou-se a questão sobre os limites em relação ao tipo de cota implementada na Bélgica. Antes de fazer uma avaliação final, é preciso resumir vários elementos: (1) os partidos políticos belgas desempenham um papel decisivo no processo de escolha, determinando em última instância quem será eleito (Deschouwer, De Winter e Della Porta, 1996); (2) o atual sistema de cotas permite que os partidos decidam a posição dos candidatos, o que tem importância fundamental pois, quanto mais alta a posição do candidato na lista, maiores suas chances de se eleger (*ordre utile*); (3) ao depositar seu voto, o eleitor tem duas alternativas possíveis: escolher a lista toda ou optar por candidatos individuais. Porém, o assim chamado "efeito de devolução" dá prioridade aos candidatos situados no topo da lista. Assim, mesmo que um candidato tenha mais votos pessoais, o sistema privilegia as posições mais altas na lista. Dessas três observações é fácil deduzir teoricamente que o efeito das cotas, baseado exclusivamente na quantidade, em vez de na posição (fator fundamental no sistema eleitoral belga), depende em larga medida da vontade dos partidos de incluir mais mulheres na sua representação parlamentar.

Concentrando-nos agora nos dois principais mecanismos para obter a representatividade (paridade e cotas), os argumentos em favor da primeira estão mais bem posicionados do que os em favor das cotas no que se refere à crítica freqüente do: "se dermos cotas para as mulheres, onde vamos parar (jovens, imigrantes etc)?" Pois há algo específico no sexo que as outras características sociodemográficas não possuem. A humanidade foi dividida em dois lados, um masculino, outro feminino: essa característica é compartilhada por todas as sociedades e, portanto, é um componente essencial de todas elas. De um ponto de vista puramente pragmático, na medida em que as cotas são restritas a um determinado limite, depois que os partidos o atingirem, há o risco de as mulheres jamais ultrapassarem esse limite. Isso é algo que a idéia de paridade pode contornar.

Por mais razoáveis que possam parecer, os pressupostos teóricos são uma coisa e a prova empírica é outra. O objetivo deste artigo é comparar oportunidades dadas a candidatos do sexo masculino e feminino no processo eleitoral. Isso permite determinar qual parte da atual composição sexual da Câmara de Deputados belga se deve à legislação sobre cotas e qual se deve a outros fatores. Depois de examinar esse processo, das listas de candidatos à composição final da Câmara, é possível distinguir dois tipos de implementação das cotas entre os partidos políticos. Uma pode ser chamada de "abordagem minimalista", isto é, cumprir as exigências da lei pondo 1/3 de mulheres nas listas de candidatos, mas

não colocá-las em posições elegíveis. O outro tipo de implementação é a "abordagem maximalista", isto é, uma estratégia em que homens e mulheres Figuram em termos iguais nas listas. As abordagens estão evidentemente relacionadas com as posições dos partidos com respeito à lei.

A resposta à pergunta do título deste artigo é "sim, mas...". Indicamos as diferenças entre a porcentagem de candidatas nas listas (39%) e o número de mulheres eleitas (21%) e a composição efetiva das assembléias (23,3% de mulheres). Uma vez que os partidos devem decidir sobre o posicionamento nas listas, não é estranho encontrar diferenças entre as porcentagens de mulheres eleitas e a de mulheres no Parlamento. Um exame das listas de candidatos em termos do que é chamado de "ordem útil" (isto é, o número de assentos que os partidos ganharam na eleição anterior e que esperam pelo menos manter na próxima) mostra que o número de mulheres em posições elegíveis não mudou muito de 1995 (antes das cotas) para 1999. No entanto, o número de mulheres no Parlamento quase dobrou (de 12% para 23%). O que provocou essa diferença, visto que não foi a lei sobre cotas? A regressão mostrou que em 1999, o efeito maior se deveu ao fato de que certos partidos ganharam assentos na eleição daquele ano. Porém, a lei sobre cotas também teve um impacto, ainda que pequeno. Os ganhos de certos partidos não somente foram mais importantes, como também o número de mulheres em posições elegíveis, o efeito das substituições e o número de mulheres no topo das listas. Desse modo, ficamos com a impressão de que o equilíbrio entre os sexos na Câmara Federal de Deputados da Bélgica é frágil e instável. Se não forem criados mecanismos suplementares, esse equilíbrio pode ser facilmente rompido. E como mostramos ainda, isso poderá também ser creditado facilmente à vontade do eleitorado. De acordo com a opinião pública, uma grande maioria dos eleitores votou tanto em homens como em mulheres. Porém, o número de mulheres no Parlamento ainda é de 23%. Com efeito, pode-se pensar que existe um hiato entre o que os partidos oferecem e o que os eleitores pedem.

A questão da representação feminina continua na agenda do sistema político belga. Em 1998, Joos Wauters e Martine Schüttringer sugeriram que se aplicasse a paridade na Bélgica, em vez de cotas[25]. Em 24 de janeiro de 2002, a Câmara Federal de Deputados decidiu que o Artigo 10 da Constituição deveria ser emendado e estipular que "a igualdade entre mulheres e homens é garantida"[26]. O Senado adotara anteriormente, por unanimidade, a mesma emenda. Também foi adicionado à Constituição (Artigo 11b) que homens e mulheres têm garantia, por lei, de acesso igual a postos públicos e eleitos e que ambos os sexos devem estar representados em todos os órgãos executivos. Em concordância com essas mudanças, espera-se agora que a vice-primeira ministra, Mme. Onkelinx, proponha

[25] Doc. 1731/1, Câmara de Deputados belga, 10 de setembro de 1998.
[26] "L'égalité entre des femmes et des hommes est garantie". Artigo 10.

que o princípio da paridade substitua o princípio das cotas e que mulheres e homens sejam colocados nas listas como candidatos aos dois postos mais altos. Outras alternativas foram sugeridas. Uma proposta para modificar a Lei Eleitoral e eliminar o "efeito de devolução" e a distinção entre efetivos e suplentes nas listas foi apresentada no início de 2000 pelos deputados Luc Pâque, Joëlle Milquet e Jean-Pol Poncelet[27]. Em 26 de junho de 2000, a Câmara aprovou uma lei que busca reduzir o efeito devolutivo em 50% nas eleições para os conselhos provinciais e comunais, bem como para o Parlamento Europeu, além de suprimir a distinção entre candidatos efetivos e suplentes[28]. Em 27 de dezembro, a lei foi aprovada para ambas as Câmaras Federais e para as eleições do Conselho da Comunidade Germânica[29]. A reforma pretende tornar o sistema eleitoral mais transparente, simplificando-o e diminuindo o papel dos partidos políticos na seleção das pessoas eleitas[30].

Concluindo, se o objetivo de medidas como cotas e paridade é alcançar uma estrutura equilibrada em termos de gênero na assembléia legislativa, elas precisam ser complementadas com regulações sobre a posição de mulheres e homens nas listas partidárias. Foi feita também uma proposta de introdução desse tipo de legislação na Bélgica em 2005[31]. Independente da posição filosófica com relação a cotas e paridade, essas ações positivas deveriam ser combinadas com, por exemplo, a "prática do zíper", isto é, a alternância de sexos na composição das listas. Essa prática foi aplicada com sucesso pelos partidos verdes.

As cotas poderiam fazer diferença se não tratassem apenas da quantidade, mas também da ordem dos candidatos nas listas. Ainda que o número seja importante, devido ao simbolismo de criar um equilíbrio artificial entre os sexos, a base da mudança continua nas esferas social e cultural. Se o principal objetivo é uma verdadeira igualdade de oportunidades, é preciso implementar ao mesmo tempo ações estruturais para educar ou mudar as mentalidades.

---

[27] "Proposition de loi modifiant le code électoral, em vue de supprimer l'effet dévolutif de la case de tête et les listas des suppléants aux élections législatives". Ver Documentos da Câmara de Deputados belga (9/2/2000): Doc 436/1; Doc. 434/1; Doc. 435/1.
Documentos da Câmara de Deputados (10/9/1998): Doc. 1731/1; Doc. 1732/1; Doc. 1732/1; Doc. 1734/1; Doc. 1735/1; Doc. 1736/1; Doc. 1737/1; Doc. 1738/1.

[28] Lei publicada no *Moniteur Belge* de 14 de julho de 2000.

[29] Publicado no *Moniteur Belge* em 24 de janeiro de 2001.

[30] Ver Doc.434/1, Câmara de Deputados belga, de 9 de fevereiro de 2000. Ver também Doc. 1734/1, 15 de setembro de 1998.

[31] A "paridade dupla", tal como sugerida nas Minutas da Reunião de Gabinete de 19 de maio de 2000, foi concebida como uma fórmula progressiva e provisória, cujo cronograma seria o seguinte: a partir de 2001, as listas partidárias deveriam seguir o princípio de paridade (50-50). Para as eleições legislativas de 2003 e para as eleições regionais e européias de 2004, pelo menos uma mulher (ou um homem) deveria estar entre os três primeiros candidatos em cada lista. Por fim, a partir de 2005, deveria ser respeitada a alternância de sexos nos dois primeiros lugares das listas.

BIBLIOGRAFIA

CAUL, M. 1999. "Women's Representation in Parliament. The Role of Political Parties", *Party Politics*, 5(1) 79-98.

CELIS, K., *et al*..1998. «Femme et politique en Belgique ». *Sophia*, 16, dezembro.

CHAMPAGNE, P. 1990. *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Ed. Minuit.

COENEN, M.-T. 1998. "Les femmes font-elles partie de la nation?", in H. PEEMANS-POULLET (ed.) *La Démocratie à l'épreuve du Féminisme.* Bruxelas, Université des Femmes, pp. 19-47.

DAHLERUP, D. 1988. "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics". *Scandinavian Political Studies*, 11(4).

DESCHOUWER, K., DE WINTER, L. e DELLA PORTA, D. 1996. "Partitocracies between crises and reforms: The cases of Italy and Belgium". *Res Publica*, 38(2).

DUVERGER, M. 1955. *La participation des femmes à la vie politique*, Paris, Unesco.

GUBIN, E.1998. « Le suffrage féminin en Belgique (1830-1921). Arguments et enjeux". in H. PEEMANS-POULLET (ed.) *La Démocratie à l'épreuve du Féminisme.* Bruxelas, Université des Femmes, pp. 49-75.

GUBIN, E. e VAN MOLLE, 1998. L. *Femmes et politique en Belgique*. Bruxelas, Editions Racine.

HELD, D. 1997. *Models of Democracy.* Polity Press, Cambridge.

KAISER, P. 1999. "Party Incentives and Women's Parliamentary Participation: A Comparative Study of Six OECD Countries". Trabalho apresentado na Reunião Anual da American Political Science Association, setembro.

MANIN, B. 1995. *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion.

MARQUES-PEREIRA, B. 1998. « La Parité: Les Termes Du Débat », IN H. PEEMANS-POULLET (ed.) *La Démocratie à l'épreuve du Féminisme.* Bruxelas, Université des Femmes, pp. 175-191.

MATEO DIAZ, M. e AISH, A.-M. 1999. « Femmes et démocratie. Les attitudes des électeurs wallons à l'égard des femmes en politique », in A.-P. FROGNIER e A.-M. AISH (eds.), *Des élections en trompe-l'œil*. Bruxelas, De Boeck, pp. 121-159.

NORRIS, P. 2000. "Breaking the Barriers: Positive Discrimination Policies for Women", in J. KLAUSEN, e C.S. MAIER, *Has Liberalism Failed Women? Parity, Quotas and Political Representation*. Nova York, St Martin's Press.

NORRIS, P. e LOVENDUSKI, J. 1995. *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge, Cambridge University Press.

UNION INTERPARLEMENTAIRE. 1992. *Les Femmes et le Pouvoir Politique. Enquête menée auprès des 150 Parlements nationaux existant au 31 octobre 1991,* Genebra, Rapports et Documents N°19.

UNION INTERPARLEMENTAIRE. 1995. *Les Femmes dans les Parlements 1945-1995 Etude statistique mondiale*, Genebra.

VERDUSSEN, M. 1998. « La participation des femmes aux élections en Belgique ». *Revue française de Droit constitutionnel*, 36.

_____. 1999. « La parité sexuelle sur les listes de candidat(e)s ». *Revue belge de Droit constitutionnel*, 1.

VERZELE, V. e JOLY, C. 1999. « La représentation des femmes en politique après les élections du 13 juin 1999. Evaluation de l'application de la loi Smet-Tobback ». *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1662-63.

Tradução e publicação autorizadas pela autora.

Tradução de Pedro Maia Soares.

Recebido para publicação em junho 2002.
Aprovado para publicação em setembro de 2002.

Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental

Edward L. Gibson
Northwestern University, EUA e Centro de Investigaciones y Docencia Economica, México

Ernesto F. Calvo
Candidato a PhD, Northwestern University

Tulia G. Falleti
Candidata a PhD, Northwestern University

Resumo
Este artigo trata da economia política do federalismo e a questão básica examinada é se a sobre-representação de territórios (estados e províncias) nas legislaturas nacionais dos sistemas federais afeta a distribuição territorial dos gastos públicos dos governos federais. A hipótese testada é que afeta e a sobre-representação territorial produz uma distorção dos gastos federais que beneficia as populações que vivem em territórios sobre-representados. Para captar essa conexão entre sobre-representação territorial e a distribuição não-proporcional de fundos públicos foi introduzida uma distinção conceitual: os países em que essa conexão existe são identificados como casos de federalismo realocativo, enquanto que os países com padrões territoriais de gastos públicos que são proporcionais à população são identificados como casos de federalismo proporcional. Os argumentos baseiam-se em dados subnacionais dos quatro maiores países federais do hemisfério ocidental: Estados Unidos, Brasil, México e Argentina.

Palavras-chave: federalismo, representação política, gastos públicos, território, sistema proporcional

Abstract
This article is an inquiry into the political economy of federalism and the basic question explored is, does the overrepresentation of territories (states or provinces) in national legislatures of federal systems affect the territorial distribution of public spending by federal governments? The hypothesis to be tested is that it does, and that territorial overrepresentation produces a distortion of federal spending which benefits the population that live in overrepresented territories. To capture this connection it was introduced a conceptual distinction between territorial overrepresentation and the non-proportional distribution of public funds: countries where this connection exists are identified as cases of reallocative federalism, whereas countries with territorial patterns of public spending that are proportional to population are identified as cases of proportional federalism. The evidence is drawn from subnational-level data (at the provincial/state level) from the Western Hemisphere's four largest federal countries, the United States of America, Brazil, Mexico, and Argentina. benefits populations living in overrepresented territories.

Keywords: federalism, political representation, public expenditures, territory, proporcional system

Introdução

As características institucionais dos sistemas federativos causam um impacto independente na política e nas políticas públicas? Durante muito tempo, o debate esteve de alguma forma fechado. A sugestão de William Riker de que o federalismo e suas instituições não causavam impacto significativo sobre as políticas públicas, de um modo geral, não foi questionada nas três décadas seguintes a que ele manifestou-se pela primeira vez sobre esse tema[1]. Porém, essa afirmação vem passando recentemente por um reexame. Na coletânea em que este artigo está publicado originalmente[2] Alfred Stepan questiona a posição de Riker de modo explícito e outros colaboradores (Main waring e Samuels, Penfold Becerra e Ochoa Reza) oferecem críticas implícitas ao ceticismo de Riker em relação aos efeitos independentes das instituições federais sobre os resultados políticos. Os artigos desses autores atacam a questão em várias perspectivas, mas a linha comum que os une remonta à relação entre os traços institucionais dos sistemas federativos e as assimetrias subjacentes dos países federativos. Todos caracterizam-se internamente, de várias maneiras, pela assimetria: há assimetrias em população, tamanho e poder econômico entre os territórios que constituem uma união federal. As instituições federais interagem com essas assimetrias subjacentes concedendo determinados direitos políticos, obrigações e representação nos organismos do governo nacional às unidades constituintes da federação. Em alguns casos, essas instituições concordam com as assimetrias e em outros, as compensam. As instituições federais também contêm suas próprias assimetrias: elas existem entre os órgãos governamentais da federação, entre câmaras alta e baixa das legislaturas nacionais, ou entre prerrogativas constitucionais atribuídas a governos centrais e subnacionais (ou, com freqüência, *entre* governos subnacionais). O desenho das instituições federais tem assim implicações para o modo como o poder é distribuído entre atores fundamentais em um sistema federativo. Elas conformam (e reformam) a distribuição espacial de poder entre atores com base territorial e a distribuição institucional do poder entre atores localizados em diferentes "níveis" da sociedade federal. Em conseqüência, pode-se esperar que deliberações essenciais, da estruturação de padrões de representação política à distribuição de bens e recursos públicos, sejam, ao menos em parte, determinadas pelos variados traços institucionais observáveis nos sistemas federais.

Este artigo contribui para essa pesquisa explorando o impacto de um traço institucional que, embora intrínseco à maioria dos sistemas federativos, recebeu

[1] Ver Riker, 1964. Seus argumentos são aprofundados em publicações posteriores como Riker (1975; 1987).
[2] Trabalho ainda em organização: Edward Gibson (ed). 2003. Federalismo Latim America in Comparative Perspective, Johns Hopkins University Press.

relativamente pouca atenção da literatura sobre a política e a economia política do federalismo: a sobre-representação de unidades territoriais subnacionais (províncias ou estados) nas legislaturas nacionais. Todos os sistemas federais refletem internamente as tensões entre normas de representação territorial e normas de representação da população (ou dos cidadãos). Cada um deles reflete, na estrutura de sua constituição, um equilíbrio historicamente determinado entre essas normas. Os sistemas federais existentes em todo o mundo exibem variações significativas na primazia de uma norma sobre a outra[3].

A questão básica que será examinada neste trabalho é: a sobre-representação de territórios (estados e províncias) nas legislaturas nacionais dos sistemas federais afeta a distribuição territorial dos gastos públicos dos governos federais? A hipótese a ser testada é que afeta sim e que a sobre-representação territorial produz uma distorção dos gastos federais que beneficia as populações que vivem nos territórios sobre-representados[4]. Introduzimos também uma distinção conceitual para captar essa conexão entre sobre-representação territorial e a distribuição não-proporcional de fundos públicos: os países em que essa conexão existe são identificados como casos de federalismo *realocativo*, enquanto os países com padrões territoriais de gastos públicos proporcionais à população são identificados como casos de federalismo *proporcional*[5]. Este artigo é portanto, uma investigação sobre a economia política do federalismo. Examinamos em que medida as características institucionais dos países federais moldam a distribuição dos recursos econômicos entre suas unidades territoriais constituintes. Nossos argumentos baseiam-se em dados subnacionais dos quatro maiores países federais do hemisfério ocidental: Estados Unidos, Brasil, México e Argentina.

A análise está dividida em três partes. Na primeira, oferecemos dados descritivos que comparam a sobre-representação nas legislaturas dos quatro países, contrastando a sobre-representação nos senados e nas câmaras baixas. Oferecemos também dados comparativos das distorções regionais em gastos públicos em cada um dos países. Embora, na teoria, as câmaras baixas devessem representar as populações, e não territórios, os quatro casos exibem enormes

[3] Ver Stepan (2001) e Samuels e Snyder (2001) para provas quantitativas dessas variações.

[4] Uma nota semântica: utilizamos em todo o artigo o termo "sobre-representação, em vez de *malapportionment* [má distribuição, desproporção], de uso mais comum na literatura. Assim o fazemos para evitar as conotações negativas dessa palavra. Não pretendemos sustentar que a sobre-representação territorial é uma característica "ruim" dos sistemas federais. Na verdade, ela pode ser benéfica para a estabilidade e a integridade territorial desse sistemas, em particular daqueles com assimetrias econômicas e demográficas significativas entre suas unidades subnacionais. A sobre-representação territorial pode funcionar como um mecanismo compensatório entre unidades desiguais, proporcionando alavancagem política a províncias ou estados fracos que de outra forma não a teriam, tendo em vista a influência econômica ou demográfica dos estados ou províncias dominantes.

[5] Os programas de partilha de receita federal têm, por definição, uma função redistributiva, pois ao alocar fundos proporcionalmente à população, eles efetuam uma redistribuição das receitas fiscais nacionais dos estados mais ricos para os mais pobres. Adotamos assim a expressão "federalismo realocativo" para indicar os casos em que a sobre-representação promove uma alocação regional de fundos públicos que desvia da norma da proporcionalidade.

variações na adesão a essa norma: os Estados Unidos e o México tendem a atribuir assentos aos estados em proporção à sua população; o Brasil e a Argentina sobre-representam significativamente vários estados na câmara baixa. Nesse último grupo, portanto, existe uma estrutura dual de sobre-representação territorial, com a alocação regional de assentos da câmara somando-se à sobre-representação inerente ao papel do senado como arena da representação territorial. A segunda seção analisa as relações acima mencionadas por meio de dados agrupados de nosso grupo de países. Sustentamos que a sobre-representação na câmara baixa causa um impacto maior sobre as distorções dos gastos federais do que todas as outras variáveis (inclusive a sobre-representação no senado) e explica as diferenças entre os federalismos "realocativos" de Brasil e Argentina e os federalismos "proporcionais" de México e Estados Unidos. Na parte final, oferecemos uma perspectiva mais aprofundada por meio de um estudo de caso de gastos públicos e montagem de coalizão eleitoral na Argentina, um dos nossos casos de federalismo "realocativo".

Sobre-representação e partilha de receitas: padrões nos Estados Unidos, México, Brasil e Argentina

Os países federativos aqui analisados sobre-representam os estados em suas legislaturas nacionais em graus variados. Todos possuem senados nacionais onde esta sobre-representação territorial está deliberadamente incluída na alocação de seus assentos. Porém, não no mesmo grau. Como mostra a Tabela 1[6] nos senados brasileiro, americano e argentino a sobre-representação dos estados é consideravelmente maior do que no senado mexicano[7].

[6] A sobre-representação no senado e na câmara baixa é medida por um índice que é a razão da porcentagem de assentos de um estado para sua porcentagem da população nacional. Uma razão de 1 significa que a porcentagem de assentos é igual à porcentagem da população nacional.

[7] E ela é provavelmente ainda maior do que esses dados indicam, pois a partir de 1996, o Senado Mexicano tem três senadores por estado e 32 senadores eleitos com base na representação proporcional, abrandando assim a natureza territorial de sua representação. Os senadores eleitos por representação proporcional não estão incluídos nos dados aqui apresentados. Em uma versão posterior deste trabalho, examinaremos se eles podem ser incorporados às medidas usadas aqui. Para uma recente discussão sugestiva do federalismo mexicano, ver Marván, 1997.

Tabela 1
Sobre-representação e gastos públicos
Variáveis descritivas

	País	N	Amplitude	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Senado Sobre-rep:	Argentina	24	19.73	0.11	19.84	3.44	4.07
	Brasil	27	25.8	0.18	25.98	3.93	6.1
	U.S.A.	50	21.89	0.33	22.22	5.24	5.3
	México	32	7.8	0.26	8.03	1.96	1.8
Câmara sobre-rep:	Argentina	24			9.59	1.85	1.8
	Brasil	27	9.89	0.63	10.52	1.92	2.31
	U.S.A.	50	0.56	0.72	1.28	1	0.086
	México	32	0.79	0.91	1.7	1.04	0.137
Razão ratio Fundos	Argentina	24	6.44	0.58	7.02	2.22	1.6
	Brasil	27	17.25	0.05	17.3	3.25	4.68
	U.S.A.	50	1.53	0.65	2.19	1.06	0.3
	México	32	1.65	0.69	2.35	1.08	0.37

Nota: "Senado Sobre-rep"e "Câmara sobre rep"=Razão entre participação percentual do estado no total de assentos e participação percentual do estado na população nacional. O escore de 1 significa que a alocação de assentos é proporcional à população.
"Fundo Ratio"=razão entre a participação percentual do estado nas transferências federais e a participação percentual dos estados na população. Um escore de 1 significa que os fundos recebidos são proporcionais à população

Os dados mostram também que existe uma considerável distorção nos três primeiros casos. Todos têm grandes amplitudes entre o estado mais sub-representado e os mais sobre-representados, e suas razões médias são pelo menos três vezes aquelas que refletiriam uma representação proporcional. Ademais, os três países apresentam diferenças imensas entre a quantidade de votos exigida para eleger um senador nos estados mais sub-representados e nos mais sobre-representados. Na Argentina, um voto na Terra do Fogo é igual a 180 votos em Buenos Aires. No Brasil, um voto em Roraima equivale a 144 votos em São Paulo, e nos Estados Unidos, um voto no Wyoming equivale a 67 votos na Califórnia. Em contraste, no México, cujo senado também aloca assentos de modo desproporcional entre os estados, um voto na Baixa Califórnia equivale a 31 votos

no estado do México[8].

A Tabela 1 mostra também o grau de sobre-representação presente nas câmaras baixas desses países. Aqui o resultado revela uma divisão dos casos em dois grupos. Brasil e Argentina demonstram um desvio notável da norma da proporcionalidade na alocação regional dos assentos da câmara baixa aos estados. Ambos exibem uma amplitude substancial entre o mais sub-representado e os estados sobre-representados (substancial para um organismo supostamente proporcional) e a razão média da participação em assentos para a participação da população nestes países é de quase 2 para 1. Em contraste, as câmaras baixas mexicana e americana são muito proporcionais na alocação de assentos entre os estados. Para ambas, a razão média é de 1 para 1[9].

Por fim, os dados da Tabela 1 proporcionam medidas de desvio (da proporcionalidade) na distribuição de fundos de receita compartilhada alocados pelo governo central aos estados. Uma vez mais, os quatro casos se separam em dois grupos opostos. Argentina e Brasil revelam uma distorção regional consideravelmente maior do que México e Estados Unidos[10]. O Brasil, em especial, apresenta a maior mostra distorção maior. A amplitude entre o estado mais beneficiado e o menos beneficiado é quase três vezes a de seu concorrente mais próximo, a Argentina. Contudo, a amplitude da Argentina é, de outro lado, quatro vezes maior do que a mexicana e americana, cujas razões médias de participação nos fundos federais e a participação na população estão perto da proporcionalidade completa.

Em resumo, do ponto de vista da economia política, Brasil e Argentina apresentam casos de federalismo realocativo, enquanto México e Estados Unidos se aproximam do modelo do federalismo proporcional. O que é responsável pelas distorções regionais dos gastos federais e quais fatores explicam melhor as diferenças entre federalismo proporcional e realocativo? Tentamos responder a essas questões na seção seguinte ao mesmo tempo em que oferecemos um quadro das associações fundamentais entre sobre-representação e condições socioeconômicas das unidades territoriais subnacionais.

[8] Em sua contribuição ao volume em que este artigo foi publicado originalmente, Alfred Stepan usa uma única medida para classificar os sistemas federais, o "coeficiente gini de desigualdade representacional". Ele classifica os senados desses países do mais ao menos sobre-representativo na seguinte ordem: Argentina, Brasil, Estados Unidos e México.

[9] A Câmara de Deputados mexicana combina deputados eleitos por distritos de um único membro de cada estado com deputados eleitos por representação proporcional em cinco distritos multi-estaduais. Trezentos deputados representam os distritos comuns e duzentos os outros. Por enquanto, os dados apresentados aqui incluem apenas os trezentos deputados de distritos estaduais. Para detalhes sobre o sistema eleitoral mexicano, ver Instituto Federal Electoral (1997).

[10] A medida de distorção para gastos federais é semelhante à da sobre-representação no senado e na câmara. É uma razão da cota de fundos federais recebidos pelo estado para sua participação na população nacional. Um coeficiente de 1 indica uma alocação de fundos completamente proporcional.

Sobre-representação e gastos públicos: comparações entre dados agrupados

A Tabela 2 apresenta correlações individuais entre medidas de sobre-representação e as variáveis socioeconômicas e de gastos públicos selecionadas. Como dito anteriormente, elas são geradas por dados agrupados dos 133 estados dos quatro países em estudo. Entre essas variáveis, "senover" e "houseover" são as medidas de sobre-representação anteriormente apresentadas. Do mesmo modo, "fundratio" é a razão, também apresentada na seção anterior, da cota dos estados nas transferências federais não-discricionárias para sua participação percentual na população nacional. "Discratio" é outra medida de distorção de gastos regionais e representa transferências discricionárias do governo federal recebidas pelos estados.

Tabela 2 [11]

Sobre-representação, variáveis socioeconômicas e de gastos públicos

Variável	Houseover	Senover	Fundratio	Discratio
Houseover	1.000	0.638**	0.824**	0.820**
Senover	0.638	1.000	0.529**	0.352**
Fundratio	0.824**	0.529**	1.000	0.907
Discratio	0.820**	0.352**	0.907**	1.000
Perlocal	-0.315**	-0.023	-0.334**	-0.256**
Pubemp	0.530**	0.262**	0.386**	0.615**
Pobreza	0.069	-0.088	0.211*	-0.136
Renda	-0.195*	0.163	-0.258**	-0.025

** Correlação significativa no nível 0.01 (bicaudal)
* Correlação significativa no nível 0.05 (bicaudal)
N=133, para todos os coeficientes de correlação, exceto aqueles com *Discrat* (N=105, Brasil não incluído).

Os dados da Tabela 2 mostram correlações positivas muito fortes entre sobre-representação no senado e na câmara e as duas medidas de distorção de

[11] A variável "pubemp" representa os empregados do setor público estadual do Brasil, Argentina e Estados Unidos, e os funcionários públicos estaduais e municipais do México. A variável "pobreza" representa a porcentagem da população que vive abaixo da linha oficial de pobreza nos Estados Unidos, e usas um proxy para pobreza, porcentagem da população que é analfabeta, para Brasil, Argentina e México (que apresenta alta correlação com os índices de pobreza que temos disponíveis). "Renda" representa rendas medidas mensais por família medidas em dólares americanos. Todos os dados foram tirados de publicações oficiais e sites da internet. Os dados para os EUA foram tirados dos U.S. Census Bureau Statistical Abstracts para 1994 e 1997. Os dados para a Argentina são do INDEC 1997 e do Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1994). Os dados mexicanos são do INEGI, 1995. Os brasileiros vêm do IBGE (http://www.ibge.gov.br) e do Ministério de Fazenda (http://www.fazenda.gov.br) bem como do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1997).

gastos. Mostram ainda que os coeficientes de correlação registrados para a sobre-representação na câmara são consideravelmente maiores do que os do senado. A variável sobre-representação na câmara é muito mais robusta quando comparada com o desempenho das outras variáveis que poderiam representar explicações alternativas para as distorções de gastos regionais, principalmente objetivos de políticas públicas voltadas para enfrentar a pobreza ou a privação socioeconômica de estados favorecidos do ponto de vista fiscal. As correlações da Tabela sugerem, na melhor das hipóteses, um impulso moderado de política pública por trás das alocações regionais de transferências federais. Tanto "pobreza" como "renda" mostram uma relação moderada e significativa com distorções de gastos não-discricionários, na direção que se esperaria se objetivos de redistribuição e de alívio da pobreza estivessem por trás desses fluxos. A variável "renda", que representa rendas médias mensais de cada estado (medida em dólares), tem uma relação negativa com a medida de distorção de gastos, enquanto a variável "pobreza" tem uma relação positiva. Porém, os gastos discricionários não apresentam uma relação significativa com essas duas variáveis, sugerindo que outros fatores políticos estão por trás da distribuição regional dessas transferências.

Por fim, os dados da Tabela 2 oferecem uma visão interessante da relação entre federalismo realocativo e os aspectos fiscais das economias políticas locais. Eles sugerem que as realidades fiscais locais são moldadas pelas distorções dos gastos federais. A variável "perlocal", que representa a participação de receitas estaduais totais geradas pela tributação local, mostra uma correlação negativa significativa com as variáveis "fundratio" e "discratio". Isso sugere que os estados que recebem cotas desproporcionais dos fundos federais são também aqueles cujos orçamentos são menos financiados por receitas tributárias locais. Do mesmo modo, como sugerem as relações positivas significativas registradas entre a variável do emprego no setor público ("pubemp") e as medidas de distorção de gastos, são também os estados que têm as maiores participações de funcionários públicos enquanto porcentagem das populações locais. Pode-se presumir que as transferências federais em estados sobre-beneficiados são fontes relativamente importantes de financiamento para as economias dependentes do setor público. Isso proporciona uma visão mais nuançada do interesse que os políticos têm de manter o status quo do federalismo realocativo, um fato que tem implicações para a montagem de coalizões entre governos centrais e estaduais em períodos de reforma econômica. Essa questão é examinada em mais detalhes no estudo de caso da Argentina feito adiante.

Em suma, os resultados apresentados na Tabela 2 apóiam a hipótese de que a sobre-representação legislativa produz distorções nos gastos federais em favor dos territórios sobre-representação. Além disso, eles também dão suporte à proposição de que a sobre-representação na câmara baixa é mais importante do

que a sobre-representação no senado para explicar as diferenças em níveis de distorção dos gastos. Porém, os resultados podem, no máximo ser considerados sugestivos, pois são correlações individuais, não controlam outras variáveis nem dão uma medida do impacto relativo de variáveis específicas sobre padrões de gastos federais.

As Tabelas 3 e 4 apresentam os resultados de análises de regressão múltipla que incorporam as variáveis que poderiam, por si só, explicar os desvios da norma da proporcionalidade nos padrões de gastos federais. Em essência, elas buscam explorar em que medida as distorções de gastos federais regionais são resultado da sobre-representação ou são conseqüência de políticas públicas destinadas a diminuir as desigualdades socioeconômicas entre os estados. Com respeito à primeira, as análises procuram estabelecer se a sobre-representação no senado ou na câmara baixa responde melhor pelas variações nas distorções dos gastos federais nos sistemas federais de nossa amostra.

Os resultados destas análises são sugestivos. Tanto a sobre-representação como as políticas públicas parecem influenciar a distribuição das transferências federais para os estados. Ao mesmo tempo em que os resultados apresentados na Tabela 4 para as variáveis "pobreza" e "renda" sugerem que as distorções de gastos discricionários não se devem a considerações de políticas públicas redistributivas, o desempenho da variável "pobreza" na Tabela 3 indica que os desvios da proporcionalidade na distribuição de fundos são influenciados parcialmente por níveis de pobreza local para transferências federais não-discricionárias. Porém, ambas as Tabelas confirmam que a sobre-representação desempenha o papel mais significativo nos padrões de gastos realocativos, tanto no caso de transferências não-discricionárias como de discricionárias. Além disso, das duas medidas de sobre-representação legislativa, a variável "houseover" supera todas as outras do modelo por uma margem considerável.

Podem-se tirar duas conclusões dessa análise. Em primeiro lugar, a sobre-representação territorial em legislaturas nacionais desempenha um papel substancialmente mais importante do que as considerações de política pública na produção de distorções nos gastos federais característica do federalismo realocativo. Sejam os gastos federais governados por fórmulas de distribuição pré-estabelecidas ou sejam eles discricionários, a sobre-representação territorial é um determinante poderoso da distribuição regional da *generosidade* federal em relação aos estados. Em segundo lugar, a sobre-representação na câmara baixa é um preditor mais forte das distorções nos gastos federais do que aquela no senado. Por extensão, ela responde por uma parte significativa da variação entre os federalismos realocativo e proporcional nos quatro países de nossa amostra.

Até agora, a análise proporcionou uma visão estatística e superficial da relação entre sobre-representação legislativa e federalismo fiscal em quatro países

americanos. Nas seções seguintes, oferecemos uma visão mais detalhadas de como a sobre-representação territorial interage com a economia política e com a geografia da montagem de coalizões em um de nossos casos de federalismo realocativo, a Argentina entre 1990 e 1995.

Tabela 3
Sobre-representação, pobreza e distorção dos gastos federais
Transferências não-discricionárias
(análise de regressão múltipla)

Variáveis ind.	Modelo 1	Modelo 2
(Constante)	-0.216*	-0.813**
	(0.093)	(0.233)
Houseover (ln)	1.019**	0.872**
	(0.110)	(0.113)
Senover (ln)	0.187**	0.236**
	(0.043)	(0.043)
Pobreza	0.009**	0.015**
	(0.003)	(0.003)
Renda	0.00000047	0.00026
	(0.000)	(0.000)
Argentina		0.659**
		(0.183)
Brasil		0.334
		(0.241)
México		0.368*
		(0.402)
R^2 ajustado	0.645	0.683
	(0.425)	(0.402)
F	60.11	41.02
N	130	130

Valores registrados são os coeficientes b (não standardizados). Erros padrões das estimativas mostrados entre parênteses.
** Significativo no nível 0.01 (bicaudal)
* Significativo no nível 0.05 (bicaudal)
Variável dependente: "fundratio"= razão da participação percentual do estado dos fundos federais para sua participação percentual da população nacional.
N=131

Tabela 4
Sobre-representação, pobreza e distorção nos gastos federais
Transferências discricionárias.
(análise de regressão múltipla)
Argentina, México e USA

Variáveis ind.	Modelo 1	Modelo 2
(Constante)	-0.435**	-1.497**
	(0.127)	(0.265)
Houseover (ln)	1.541**	1.091**
	(0.172)	(0.179)
Senover (ln)	0.136*	0.211**
	(0.054	(0.051)
Pobreza	0.0014	0.003
	(0.005)	(0.004)
Renda	0.00026*	0.00082**
	(0.000)	(0.000)
Argentina		1.084**
		(0.216)
México		0.545**
		(0.167)
R^2 ajustado	0.556	0.641
	33.19	31.71
F	103	103
N		

Valores registrados são os coeficientes b (não padronizados). Erros-padrão das estimativas mostrados entre parênteses.

** Significativo no nível 0.01 (bicaudal)
* Significativo no nível 0.05 (bicaudal)
Variável dependente: "discratio"= razão da participação percentual do estado nas transferências discricionárias federais para sua participação percentual da população nacional.

Territórios sobre-representados, gastos discricionários e política eleitoral na Argentina[12]

A maior parte da população da Argentina e de sua estrutura produtiva está localizada na grande e fértil planície conhecida como região dos Pampas no seu entorno. Buenos Aires, a maior cidade da Argentina, é um distrito federal incrustado na província de Buenos Aires, de grande riqueza agrícola. A cidade está cercada por um enorme cinturão industrial e urbano, o que faz da região da Grande Buenos Aires o centro econômico e populacional do país[13]. Além disso, a região urbana da Grande Buenos Aires é uma das extremidades de uma cadeia de cidades industriais que se estende até a cidade de Rosário, na província vizinha de Santa Fé, e até Córdoba, capital da província de mesmo nome. Juntas, essas três províncias respondem por 73 % da produção industrial total e 65% da população do país. Se acrescentarmos Mendoza, a quarta província mais próspera e urbanizada, a participação total da produção industrial e da população das "províncias metropolitanas" sobe para 78 e 70% respectivamente[14].

Como foi mencionado nas seções anteriores, o sistema federal argentino sobre-representa os territórios pobres e menos populosos mais do que a maioria dos sistemas federais do mundo. Em 1995, as dezenove províncias da "região periférica" do país continham 30% da população nacional, mas detinham 40 dos 48 assentos do Senado – 83% do total. Essa sobre-representação estende-se também para a Câmara de Deputados, onde as províncias da região periférica detêm 52 % das cadeiras.

A Constituição argentina de 1856 estabeleceu que os assentos da Câmara de Deputados seriam distribuídos proporcionalmente à população distrital. Porém, esse princípio foi abandonado no século XX, quando tanto o governo peronista como os militares, cada um por seus próprios motivos políticos, introduziram emendas que aumentaram a representação na Câmara das regiões periféricas tradicionalmente conservadoras. O primeiro afastamento da representação proporcional aconteceu em 1949, quando uma constituição escrita pelo governo de Juan Perón estabeleceu um mínimo de dois deputados por província, independentemente da população. Em 1972, o número mínimo foi elevado para três (Sawers, 1996). Em 1983, antes de deixar o governo, o general Reynaldo Bignone aumentou esse número para cinco deputados por província. Em conseqüência, um candidato ao Congresso da cidade de Buenos Aires precisa

[12] Uma parte do material apresentado nesta seção foi publicada anteriormente em Gibson e Calvo, 2000.
[13] Com uma população de quase 11 milhões, a Grande Buenos Aires abriga um terço da população nacional.
[14] Nesta seção, dividimos a Argentina em uma região "metropolitana", que compreende as cinco províncias mais desenvolvidas e populosas – Buenos Aires, Distrito Federal, Santa Fé, Córdoba e Mendoza –, e uma região "periférica", que abrange as outras dezenove províncias. Os dados populacionais são tirados de Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, 1991 e os dados econômicos são de de Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, 1994).

conquistar quase sete vezes mais votos do que seu colega da Terra do Fogo (Cabrera e Murillo, 1994).

Essa sobre-representação institucional significou que nenhuma coalizão nacional eleitoral vencedora ou legislativa poderia ser montada sem o apoio das estruturas regionais de poder na periferia. Tendo em vista os contextos eleitorais altamente disputados nas regiões mais desenvolvidas e urbanizadas, o partido nacional que vencesse eleitoralmente seria aquele que possuísse laços institucionais com as redes de agentes do poder regional capazes de garantir o voto no "interior" do país. O partido que se revelou mais eficiente nisso depois dos anos quarenta foi o peronista. A aparente invencibilidade do peronismo nas urnas – o que veio a ser conhecido tanto pelos partidários como pelos detratores como a "lei de ferro" das eleições argentinas – não se devia aos trabalhadores organizados das metrópoles, mas a seus laços com redes de poder clientelistas e tradicionais e à mobilização eleitoral na periferia[15].

O papel destacado das províncias periféricas sobre-representadas na coalizão peronista nacional continua até hoje e, durante o primeiro mandato do presidente Menem, elas proporcionaram uma base essencial de apoio na legislatura nacional. Ademais, o peso político da região periférica na coalizão governamental de Menem aumentou graças à coalizão do partido peronista com partidos conservadores provinciais. Esses partidos desempenham um papel importante na política local de várias províncias e, ainda neste período, tornaram-se parceiros plenos no governo, ocupando altas posições na administração, formando blocos a seu favor no Congresso e endossando a candidatura à reeleição do presidente em 1995.

Como podemos ver na Tabela 5, o Partido Justicialista (peronista) controlou a parte do leão das cadeiras das províncias não-metropolitanas no Senado. Essa maioria transformou-se em controle direto em razão da aliança dos peronistas com partidos conservadores das províncias. A combinação de senadores peronistas e senadores de partidos provinciais deu efetivamente ao presidente Menem uma maioria de 78% dos assentos no Senado.

[15] Para uma discussão mais detalhada, ver Gibson, 1997.

Tabela 5
Composição do Senado argentino, 1992-95

	Região metrop.	Não-metrop.	Total	% de cadeiras
Partido Justicialista	5	25	30	63%
Partido Radical	5	6	11	23%
Partidos provinciais	0	7	7	15%
Total	10	38	48	101%*

*Não soma 100% devido a arredondamentos.
Fonte: Dirección de Información Parlamentaria, Congresso Nacional Argentino (http://proyectos.senado.gov.ar/images/historico/historico.html)

Na Câmara de Deputados, a sobre-representação das províncias menores concedeu também uma vantagem à região periférica sobre as províncias metropolitanas. Com 30% da população, as províncias periféricas detinham 45% dos assentos. Como podemos ver na Tabela 6, essa sobre-representação, associada à força do partido peronista nessas regiões, funcionou a favor do peronismo no governo Menem.

O partido peronista dominava os outros partidos tanto nas delegações metropolitanas como não-metropolitanas da Câmara de Deputados. Contudo, sua quase maioria devia muito a sua vantagem às cadeiras das províncias periféricas. O partido governante controlava 51% dos assentos dessas províncias, em comparação com 48% das cadeiras das províncias metropolitanas. Ademais, era nas regiões periféricas que a aliança peronista com partidos conservadores provinciais dava ao partido governante o controle do órgão legislativo. Juntos, peronistas e partidos provinciais controlavam 70 % da delegação não-metropolitana na Câmara de Deputados, em comparação com os 54% controlado pelo bloco peronista-conservador das províncias metropolitanas. Em suma, mesmo na Câmara de Deputados, a coalizão periférica dava maior alavancagem política ao partido governante do que o tamanho de sua população indicaria. Com 30% do eleitorado, as províncias periféricas davam à aliança entre peronistas e partidos provinciais um total de setenta cadeiras na Câmara. A região metropolitana, com 70% do eleitorado, dava um total de setenta e sete assentos.

De que modo essa estrutura regional da coalizão do partido peronista influenciou a gestão da reforma econômica entre 1990 e 1995? Em essência, ela fez com que o governo Menem protegesse as regiões periféricas politicamente sobre-representadas dos efeitos mais devastadores das reformas. Ao mesmo tempo, levava o ajuste de contas para as regiões metropolitanas do país. Essa meta foi atingida por meio da postergação dos cortes de funcionários nos setores públicos provinciais e do aumento de fluxos de subsídios do governo central para

os cofres públicos provinciais e o que possibilitou a estratégia de manter o nível de emprego público nas províncias. Tratamos em seguida dos padrões regionais de gastos do governo federal[16].

Tabela 6
Composição da Câmara de Deputados Argentina, 1993-1995

	Região metrop.	Não-metrop.	Total	Porcentagem
P. Justicialista	69	59	128	50%
P. Radical	49	34	83	32%
Conservadores/	8	21	29	11%
Outros provinciais	16	1	17	7%
Total	142	115	257	100%

Fonte: Fraga

A transferência de recursos do governo federal aos governos provinciais ocorre principalmente através de dois canais. O primeiro é um mecanismo de partilha das receitas tributárias nacionais, conhecido como "co-participação", que favorece sistematicamente as províncias periféricas de acordo com uma fórmula automática de partilha das receitas. O segundo é um feixe de fluxos discricionários que inclui contribuições do tesouro nacional aos governos provinciais, um fundo para ajudar as províncias com "desequilíbrio fiscal" e subsídios e créditos federais para habitação, obras públicas, saúde e educação[17].

[16] Entre 1990 e 1994, o governo Menem cortou substancialmente empregos no setor público, mas esses empregos eram do setor público nacional, 80 % de cujos empregados estavam localizados em regiões metropolitanas. O setor público provincial não foi tocado e, na verdade, aumentou levemente entre 1990 e 1995. Para um tratamento mais detalhado do tema, ver Gibson e Calvo, 2000.

[17] Para detalhes sobre os esquemas de partilha de receitas com as províncias, ver Inter-American Development Bank, 1994 e World Bank, 1993. A última modificação da fórmula de participação, efetuada em 1988, colocou o grosso da transferência de recursos dentro da categoria de fundos "co-participados" e reduziu o componente de fluxo discricionário do total das transferências federais.

Tabela 7

Gastos federais e emprego público por província

Província	% do orçamento provincial financiado pelo Governo Fed.. 1994	Total de transf. federais 1990 (milhões US$)	Total de transf. federais1995 (milhões US$)	Transferências federais: dólares per Capita 1995	Transferências discricionárias 1990 (milhões US$)	Transferências discricionárias 1995 (milhões US$)
Distrito Federal*	6.16					
Buenos Aires	46.04	1,292	3,544	282	164	290
Córdoba	55.16	514	1,007	363	63	68
Mendoza	58.57	306	611	432	25	37
Santa Fé	52.28	989	2,031	725	104	97
Metrop. (média)	**43.64**	**775**	**1,798**	**451**	**89**	**123**
Catamarca	90.88	198	339	1282	53	30
Corrientes	85.71	260	501	709	65	70
Chaco	87.97	311	596	1105	69	70
Chubut	79.98	182	395	629	40	99
Entre Rios	70.74	306	638	625	58	62
Formosa	92.44	235	497	1247	53	99
Jujuy	74.46	303	392	765	153	54
La Pampa	62.59	124	302	1161	21	67
La Rioja	84.04	172	530	2401	51	259
Misiones	82.35	220	468	593	52	72
Neuquén	68.55	359	608	1563	66	123
Rio Negro	66.16	289	401	791	111	74
Salta	71.14	271	535	617	34	64
San Juan	82.97	214	449	849	41	64
San Luis	76.19	159	321	1120	41	56
Santa Cruz	76.30	224	426	2665	43	97
Stgo. del Estero	85.63	243	548	815	43	89
Tierra del Fuego**	71.58	90	236	3402	33	92
Tucumán	76.42	323	613	536	62	58
Periferia .(média)	78.22	235	463	1204	57	84

*O Distrito Federal não é uma província e não participa dos programas de partilha da receita federal.
Fontes: dados de 1990, INDEC, 1991; dados de 1994, Ministério da Economia, 1995; dados sobre desemprego, INDEC, 1995; dados eleitorais calculados a partir de dados fornecidos pelo Ministério do Interior.

Como os dados da Tabela 7 mostram, as transferências federais totais para

as províncias mais do que dobraram entre 1990 e 1995[18]. Porém, os fluxos automáticos de partilha de receitas não foram os únicos desembolsos que aumentaram durante esse período. Os fluxos discricionários também se mantiveram no mesmo ritmo, quase dobrando entre 1990 e 1995[19]. Ao mesmo tempo em que os fundos federais são importantes para todas as províncias, a maior dependência das economias da região periférica do estado nacional pode ser vista na Tabela 7, que contrasta os padrões de subsídios nas províncias metropolitanas e periféricas. O total dos gastos públicos de cada província metropolitana é muito maior do que o das províncias da região periférica, mas estas têm uma parcela muito maior de seus orçamentos subsidiada pelo governo federal. Uma média de aproximadamente 43% dos orçamentos das províncias metropolitanas é subsidiada pelo governo federal, principalmente por meio do mecanismo institucional de co-participação. Em contraste, 78% das despesas das províncias periféricas são financiados pelo governo nacional. Ainda neste caso, os fundos discricionários representam 18% do total de subsídios federais, contrastando com os 7% da região metropolitana[20].

Esses dados fornecem ainda uma indicação das dimensões políticas dos gastos discricionários com as províncias durante o governo Menem e do lucro político potencialmente maior para o partido governante de cada dólar gasto na manutenção do eleitorado da periferia. Em termos absolutos, as transferências federais para as províncias metropolitanas, superam em muito aquelas para as províncias periféricas (Tabela 7). Porém, os dados de gastos per capita da Tabela 8 mostram quão favorecidas são as populações que vivem na periferia pelos esquemas de transferências federais. O governo federal gastou, em média, três vezes mais por pessoa na periferia do que na metrópole.

Se olharmos para os padrões de financiamento discricionário politicamente mais determinados, vemos também uma clara inclinação para a periferia dos gastos do governo peronista durante o período. As transferências discricionárias aumentaram nas duas regiões, mas a taxa de crescimento da periferia foi bem mais do que o dobro daquela das províncias metropolitanas. Ademais, os números da

[18] Esse aumento foi, em larga medida, um benefício ao setor público provincial das reformas nacionais levadas a cabo pelo governo Menem, notadamente um aumento substancial na coleta de tributos federais durante os primeiros anos do governo. Isso significou que, de acordo com a fórmula de partilha automática da receita fiscal estabelecida em 1988 pelo governo anterior do presidente Alfonsín, as transferências "co-participadas" aos governo provinciais aumentariam muito no começo dos anos 90.

[19] Em conseqüência do aumento de fundos federais, as finanças públicas periclitantes das províncias melhoraram um pouco. Porém, os fluxos maiores constituíram um grande desincentivo às reformas do setor público provincial, evitadas por seus governos no primeiro mandato de Menem. Ver World Bank, 1993 a 1996. Em 1992, o governo Menem transferiu as funções de educação e saúde do governo nacional para as províncias, o que aumentou o fardo fiscal delas e contrabalançou uma parte do aumento dos fluxos de receitas. Porém, o aumento na partilha das receitas representou mais do que o dobro da despesa com serviços transferida às províncias (Sawers, 1996).

[20] De acordo com uma fonte, quase 70 % dos gastos públicos nas províncias periféricas vão para o salário dos funcionários, em comparação com 55 % nas províncias metropolitanas (Sawers, 1996).

Tabela 8 mostram o impacto local substancialmente maior que os gastos discricionários causaram nas províncias periféricas. Em 1995, a média das quantias per capita transferidas para as províncias periféricas foi *dez vezes* maior do que aquela destinada às províncias metropolitanas. Além disso, ainda conforme sugerem os números da Tabela 8, o lucro político potencial desses gastos para a coalizão legislativa do partido governante foi amplificado pelo custo relativamente baixo em votos exigido para eleger um membro do congresso na periferia.

Por fim, a Tabela 8 oferece uma rápida visão dos benefícios políticos potenciais do subsídio do governo Menem aos orçamentos dos governos provinciais. As províncias da periferia relativamente mais subsidiadas, mas menos caras, experimentaram aumentos no desemprego menores do que as províncias metropolitanas menos subsidiadas.

Tabela 8

Transferências federais, desemprego e votos

	Transferências discricionárias federais: dólares per capita 1995	Razão: eleitores necessários para eleger um membro do Congresso sobre a média nacional (1=média nac.)	Crescimento percentual em transferências discricionárias, 1990-1995	Crescimento do desemprego: 1989-1995	Porcentagem do voto presidencial peronista 1995	Mudança no voto presidencial peronista 1989-1995
Distrito Federal				9.10	41.5	5.20
Buenos Aires	23.03	1.75	76	12.60	51.8	1.90
Córdoba	24.58	1.74	7	6.40	48.2	3.60
Mendoza	26.02	1.53	48	2.40	52	9.90
Santa Fé	34.66	1.75	-7	6.50	46.8	-4.80
Metrop. (média)	**27.07**	**1.69**	**31%**	**7.40**	**48.38**	**3.16**
Catamarca	113.54	.52	-43	2.00	52.3	-3.60
Corrientes	87.98	1.16	0	7.20	46	3.90
Chaco	83.37	.66	147	4.10	56.8	5.10
Chubut	277.16	1.14	8	2.90	57	14.40
Entre Rios	60.77	1.19	7	2.80	46.2	-5.40
Formosa	248.49	.9	87	-3.80	49.5	-8.50
Jujuy	105.40	.75	-64	5.60	44.2	1.10
La Pampa	257.70	.56	220	2.30	50.3	-1.20
La Rioja	1173.38	.44	407	5.20	76.1	9.50
Misiones	91.26	1	38	3.50	49.5	-3.20
Neuquen	316.33	1.18	86	8.10	53.5	14.30
Rio Negro	146.02	.85	-33	3.70	44	-3.20
Salta	73.89	1.14	88	10.60	54.1	12.90
San Juan	121.05	.88	56	5.20	59.8	11.40
San Luis	195.49	.6	37	3.20	51.7	5.40
Santa Cruz	606.86	.35	126	2.40	58.4	3.70
Stgo. del Estero	132.44	.95	107	.00	64.6	-.30
Tierra del Fuego	1326.24	.15	179	-.20	61.1	18.40
Tucumán	50.78	1.42	-6	7.30	45.5	4.20
Periferia (média)	**288.78**	**.83**	**76%**	**3.79**	**53.37**	**7.63**

Quão significativo foi, no entanto, esse investimento político dos gastos públicos na periferia sobre-representada para a capacidade do governo Menem de manter uma coalizão legislativa vencedora durante o período de reforma econômica? As análises de regressão exibidas nas Tabelas 9 e 10 tentam responder essa questão. Em primeiro lugar, buscamos identificar as causas potencias das mudanças nos padrões de gastos discricionários regionais apresentados nas Tabelas 7 e 8. Presumimos, de acordo com a hipótese de trabalho deste artigo, que a sobre-representação afetou a distribuição estratégica de fundos discricionários pelo governo central. Porém, pressupomos também que os gastos discricionários procuraram recompensar ou favorecer os partidários provinciais do governo central e que os resultados de eleições anteriores (especificamente, o desempenho do partido peronista) também afetaram o fluxo de fundos discricionários para as províncias.

O modelo da Tabela 9 inclui assim a sobre-representação territorial na Câmara de Deputados ("houseover") e o total de votos do partido peronista na eleição presidencial de 1989 e nas eleições de 1991 para a Câmara de Deputados ("PJ89pres" e "PJ91house" respectivamente). Os resultados sugerem que, embora o fluxo de fundos discricionários tenha sido de fato afetado pelo resultado das eleições anteriores, a sobre-representação foi um preditor mais forte da alocação de fundos discricionários do que o desempenho eleitoral do partido peronista. Isto é, ao mesmo tempo em que os dirigentes do partido peronista local colheriam provavelmente os frutos da generosidade do governo central se apresentassem um bom desempenho eleitoral, eles provavelmente também veriam mais dessa generosidade se vivessem em províncias sobre-representadas.

Na segunda análise de regressão (Tabela 10), buscamos captar o impacto das mudanças dos gastos discricionários sobre o desempenho eleitoral do partido peronista nas eleições de 1995 para a Câmara de Deputados. Tendo por suposto que o desempenho eleitoral anterior afeta os resultados eleitorais subseqüentes, o modelo incorpora uma variável que mede o desempenho do partido em eleições legislativas anteriores[21]. Além disso, o modelo incorpora uma variável econômica contextual, as mudanças nos níveis de desemprego provincial, para controlar seu impacto no desempenho eleitoral peronista[22].

[21] A eleição anterior usada no modelo é a de 1991. Teria sido melhor utilizar a eleição de 1993, mas não temos no momento dados dessa eleição.

[22] O desemprego subiu para níveis sem precedentes históricos durante o primeiro mandato de Menem. Pode-se dizer que foi a questão mais importante discutida publicamente durante as eleições de 1995.

Tabela 9
Sobre-representação, eleições e mudanças nos gastos discricionários (análise de regressão múltipla)

Modelo	B	Erro estand.	Beta	t	Sig.
(Constante)	-361.882	122.441		-2.956	.008
Houseover	24.604	9.157	.440	2.687	.015
PJ89pres.	4.276	2.327	.310	1.837	.082
PJ91house	4.253	1.845	.390	2.305	.033

N=22; R^2 ajustado=.412; Erro estandardizado=78.702
Variável dependente: mudança nos gastos discricionários, por província, 1990-95

Tabela 10
Gastos discricionários federais, desemprego e a eleição de 1995 para a Câmara de Deputados (análise de regressão múltipla)

Modelo	B	Erro estand.	Beta	t	Sig.
(Constante)	27.134	8.76		3.1	.006
Chdisc	.051	.020	.429	2.6	.019
PJ91house	.482	.215	.372	2.2	.037
Desemeprego Ch.	.923	.510	-.270	1.8	.086

N=22; R^2 ajustado=.519; Erro estand.=8.5
Variável dependente: porcentagens de voto peronista, eleição para a Câmara de Deputados de 1995

Os resultados sugerem que o impacto relativo mais forte sobre o desempenho eleitoral peronista nas eleições legislativas de 1995 veio dos aumentos em gastos discricionários para as províncias. Levando em conta as duas análises de regressão, podemos inferir que desembolsos federais estrategicamente localizados para províncias sobre-representadas desempenharam um papel importante na manutenção da coalizão legislativa do presidente Menem durante o período de reforma do mercado. Ou seja, a turbulência na metrópole tornou-se politicamente suportável graças aos gastos federais na periferia sobre-representada.

Conclusão

Este artigo indicou que a sobre-representação territorial afeta a distribuição regional das transferências fiscais do governo central em sistemas federais. As provas apresentadas sustentam nossa hipótese de que essa sobre-representação

promove a realocação de fundos partilhados da receita federal e de gastos discricionários que beneficiam estados sobre-representados. Porém, observamos também variações nessa relação em diferentes sistemas federais: alguns governos distribuem fundos aos estados de modo proporcional à população e outros não. Introduzimos então uma distinção conceitual entre "federalismo realocativo" e "federalismo proporcional" para captar essa divergência.

Dentre os países apresentados, Brasil e Argentina foram classificados como casos de "federalismo realocativo", enquanto Estados Unidos e México foram considerados casos de "federalismo proporcional". Buscamos também examinar as possíveis razões para essa divergência nos quatro países. A análise de dados agrupados de todos os países sobre os padrões de gastos federais, alocação de assentos no legislativo e fatores socioeconômicos levou à conclusão de que a sobre-representação na câmara baixa do Congresso é a melhor explicação para a variação entre nossos casos de federalismo realocativo e proporcional. A Câmara de Deputados, e não o Senado, é a força propulsora por trás da realocação das transferências federais em favor de estados e províncias sobre-representadas.

Esse resultado vai contra pressupostos amplamente aceitos sobre o papel central do senado na implementação de características não-proporcionais dos sistemas federais. Ele sugere que é preciso dar mais atenção aos efeitos da sobre-representação na câmara baixa em relação às políticas públicas nos sistemas federais[23]. O senado, na função de órgão constitucionalmente sancionado da representação territorial, ficou com a parte do leão da atenção dos estudiosos do tema[24]. Os resultados deste estudo sugerem que a sobre-representação no senado *per se* é uma variável explicativa fraca para as variações de gastos *entre* os sistemas federais que analisamos, cuja maioria contém um elemento significativo de sobre-representação territorial em seus senados[25].

Os resultados deste estudo também apontam para uma questão que aqui foi tratada apenas parcialmente: quais são os mecanismos causais por trás da relação entre sobre-representação e distorções nos gastos federais? A análise comparativa de nossos quatro casos estabeleceu associações sem explorar os mecanismos causais, mas nosso estudo de caso da Argentina proporcionou alguns esclarecimentos sobre essa questão. Com respeito às transferências estratégicas e clientelistas, nosso estudo de caso da Argentina ofereceu uma visão da lógica

[23] A importância dessa sugestão parece ainda maior tendo em vista o estudo de Snyder e Samuels sobre a prevalência da má proporcionalidade nas câmaras baixas em todos os sistemas federais e unitários da América Latina.

[24] Por exemplo, o capítulo de Alfred Stepan no volume em que este artigo foi publicado originalmente trata quase exclusivamente do senado em sua mensurações e exame teórico da sobre-representação nos sistemas federais.

[25] Uma possibilidade não explorada neste estudo é a de que a sobre-representação no senado possa ser um preditor mais poderoso em agrupamentos de casos que incluam senados mais proporcionais, como acontece nos sistemas da Alemanha, da Índia e da Áustria. Esses órgãos sobre-representam de fato unidades subnacionais, mas eles não alocam o mesmo número de cadeiras do senado a todos os estados. Seria muito interessante um estudo comparativo das políticas fiscais que incluísse sistemas federais com senados estruturados de forma mais proporcional.

causal do federalismo realocativo. Dito de forma simples, os territórios sobre-representados tendem a retribuir politicamente os investimentos dos gastos políticos. Isso introduz uma dinâmica de "eleitorado de manutenção barata" que tem implicações para o uso dos fundos públicos na montagem de coalizões (Gibson e Calvo, 2000). Uma vez que o investimento econômico exigido para uma unidade de apoio político de um território sobre-representado é muito mais baixo do que aquele requerido para um território sub-representado e muito populoso, entra em jogo a dinâmica de selecionar entre eleitorados de "manutenção barata" e de "manutenção cara". Na Argentina, o tamanho relativamente pequeno das economias periféricas dependentes do Estado tornou possível o gasto político nessas regiões. Ademais, a sobre-representação política da periferia proporcionou ao partido governante um lucro político substancial com investimentos relativamente pequenos de gastos políticos.

Essa lógica funcionava em um contexto onde o poder executivo nacional desempenhava o papel decisivo na determinação da alocação regional de gastos federais de curto prazo. Porém, em contextos nos quais o legislativo desempenha um papel decisivo, os mecanismos causais serão obviamente diferentes. Isso sugere que o "escopo político" em questões orçamentárias de diferentes organismos governamentais, especificamente a importância relativa do Executivo e do Legislativo na estruturação da distribuição regional dos gastos federais, é um tópico que merece mais pesquisas. Se o Congresso desempenha um papel essencial na determinação desses fluxos, a sobre-representação pode induzir realocações dos gastos federais influenciadas pelo Legislativo, onde os próprios estados sobre-representados efetuam tais realocações graças a sua alavancagem nas comissões de orçamento. David Samuels (2002), por exemplo, mostra em detalhes como os legisladores brasileiros de estados sobre-representados conseguem reproduzir sua sobre-representação nas comissões orçamentárias, induzindo assim realocações de fundos públicos para seus estados. Esse modelo acionado pelo Legislativo contrasta com o modelo acionado pelo Executivo que examinamos na Argentina, onde o governo central direciona os gastos federais aos estados sobre-representados para sustentar sua maioria no Congresso.

Os mecanismos causais de transferências federais definidas pela Constituição, ou partilha de receitas federais de acordo com fórmulas pré-estabelecidas, merecem também pesquisas mais aprofundadas, pois eles, muito provavelmente, são diferentes daqueles das transferências discricionárias. A pesquisa histórica sobre as negociações que estabeleceram fórmulas de partilha de receitas poderia fornecer esclarecimentos interessantes sobre como o equilíbrio de poder entre o governo central e os estados e entre os próprios estados estruturou os arranjos federais do ponto de vista fiscal. Em contextos de autoridade central forte, ou em contextos de aliança entre o governo federal e os estados prósperos,

mais arranjos de partilha proporcional das receitas resultariam provavelmente dessas negociações. Desse modo, diferentes configurações de poder e aliança entre os governos central e estaduais, bem como entre os estaduais, iriam oferecer configurações diferentes de partilha das receitas federais.

O mesmo pode ser dito para as origens da sobre-representação da câmara baixa. A sobre-representação é usada ainda como uma medida da "robustez" ou "periferalização" dos sistemas federais[26], mas isso tergiversa a questão se a sobre-representação é resultado ou causa da natureza "periferalizada" dos sistemas federais. Também deixa em aberto a questão de se é obra dos estados ou de um governo central ansioso para recrutar apoio em regiões específicas do país (como foi o caso de Perón e dos líderes militares posteriores na Argentina)[27].

Em suma, as características institucionais dos sistemas federais fazem *sim* diferença para a política. A economia política do federalismo não é independente das estruturas políticas dos sistemas federais. Este artigo tentou lançar luz sobre uma dessas áreas de interdependência. Na medida em que as pesquisas sobre federalismo continuem a se desenvolver, esperamos que novas luzes se façam sobre os mecanismos causais que estão por trás dessas relações, bem como sobre sua significação para a política e o desenvolvimento político.

[26] Ver, por exemplo, os artigos de Samuels e Mainwaring (2003) e Stepan(2003) no volume em que este trabalho foi publicado originalmente.

[27] Para algumas respostas a essas questões, ver o capítulo de Snyder e Samuels no volume em que este artigo foi publicado originalmente.

BIBLIOGRAFIA

CABRERA, Ernesto e María Victoria Murillo. 1994. "The 1993 Argentine Elections". *Electoral Studies* 13 (2).

DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA, Congresso Nacional Argentino. http://proyectos.senado.gov.ar/images/historico/historico.html.

GIBSON, Edward L. 1997. "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina". *World Politics* 59 (3).

GIBSON, Edward L. e Ernesto Calvo. 2000. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development* 35 (3).

IBGE. http://www.ibge.gov.br.

INDEC. 1997. *Anuario Estadístico 1997*. Buenos Aires: INDEC.

INEGI. 1995. *Anuario Estadistico de los Estados Unidos Mexicanos*. Cidade do México: INEGI.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. 1997. *The Mexican Electoral System and the Federal Election*. México: Instituto Federal Electoral.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSO (INDEC). 1994. *Censo Nacional Económico*. Buenos Aires: INDEC.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSO (INDEC), Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. 1991. *Censo nacional de población y vivienda*. Buenos Aires: INDEC.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. 1994. La descentralización fiscal en América Latina, problemas y perspectivas: el caso de Argentina. Washington, D.C.

MAINWARING, Scottand e SAMUELS, David. 2003. Federalism Constraints on the Central Goverment, and Economic Reform in Democratic Brazil". M. Gibson, E. 2003. Federalism: Latin America in Comparative Perspective, no prelo.

MARVÁN, Ignacio. 1997. "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México". *Política y Gobierno* IV (1):149-166.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. http://www.fazenda.gov.br.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. 1997. *Boletim Estatístico de Pessoal,* Julho.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS. 1994. *Situación de las provincias Argentinas: cierre de 1994 y perspectivas para 1995*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

RIKER, William H. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.

———. 1975. Federalism. In *Handbook of Political Science*, editado por F. Greenstein e N. W. Polsby. Reading , MA: Addison-Wesley.

———. 1987. *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

SAMUELS, David. 2002. "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil". In *Legislative Politics in Latin America*, S. Morgenstern e B. Nacif (eds.). Cambridge: Cambridge University Press.

SAMUELS, David e SNYDER, Richard. 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science* 31 (4):651-71.

SAWERS, Larry. 1996. *The Other Argentina: The Interior and National Development*. Boulder: Westview Press.

STEPAN, Alfred. 2001. "Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism". In *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.

STEPAN, Alfre. 2003. Tamard a new Comparative politics of Federalism and Democracy. Beyond Rikerian Federalism m Gibson, E, 2003. Federalism: Latin America in Comparative Perspective, no prelo.

WORLD BANK. 1993. *Argentina: From Insolvency to Growth. A World Bank Country Study*. Washington, D.C.: World Bank.

_____. 1996. *Argentina: Cordoba-Public Sector Assessment and Proposals for Reform*. Latin America and Caribbean Regional Office, Washington, D.C.: The World Bank.

Tradução e publicação autorizadas pelos autores.
Tradução de Pedro Maia Soares.

Recebido para publicação em junho de 2002.
Aprovado para publicação em setembro de 2002.

Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil

Maria Hermínia Tavares de Almeida
Departamento de Ciência Política
Universidade de São Paulo

Leandro Piquet Carneiro
Departamento de Ciência Política
Universidade de São Paulo

Resumo
Este artigo aborda a questão democrática enfocando a dinâmica da política local no Brasil. À luz das evidências políticas que embasaram o importante papel do município como alicerce da democracia, estabelecida pelo modelo federativo resultante da Constituição de 1988, como a dinâmica de transferência de recursos e o desenho das políticas sociais, o trabalho analisa de forma geral o mapa de valores e opiniões de elites e lideranças locais com relação a atribuições e competências de diferentes níveis de governo. Os dados analisados provêm da pesquisa Democracia e governo local, realizada com 450 lideranças de municípios brasileiros.

Palavras-chave: federalismo, município, política local, lideranças, valores

Abstract
This article analyses the democratic question in Brazil, focusing on the dinamycs of the local politics. Based on the evidences that show the main role of the municipality in the democraic process, as it was established in the federative model of the 1988 Constitution, for instance, the model of resources distribution and the model of social policies, this work analyses in a general way the map of values and opinions of the local elites and leaderships in what refers to the competences of different levels of government. The data were produced in the research Democracy and local government, with 450 interviews conducted with Brazilian local leaderships.

Key words: federalism, municipality, local politics, leadership, values

Introdução

Não são muitos os estudos que se concentram na dimensão local da presente experiência democrática no Brasil. Qualquer que seja a abordagem ou o objeto da análise, o foco quase sempre incide na esfera nacional. Entretanto, a política local está longe de ser irrelevante para o sistema democrático do país. Do ponto de vista institucional, a federação brasileira tende a ser um sistema bastante descentralizado – ainda que não se tenha completado o processo de transferência de atribuições e competências para os municípios. Do ponto de vista do processo político, é sobretudo no âmbito local, mas não exclusivamente, que emergem formas inovadoras de ação governamental, gestão pública e participação dos cidadãos.

Um dos muitos aspectos ignorados da experiência local recente é o das as lideranças políticas e sociais nos municípios. O objetivo deste artigo é começar a levantar o véu que cobre essa face tão importante quanto desconhecida da política democrática no Brasil. Seu alcance é necessariamente limitado. O material empírico são alguns resultados da pesquisa *Democracia e governo local*, composta de 450 entrevistas, utilizando um questionário padrão, com lideranças de 30 municípios de 50 mil a 200 mil habitantes de todo o Brasil.

Os dados selecionados procuram descrever as atitudes da elite local frente a diferentes temas políticos. A premissa é a de que o desempenho das instituições públicas e a sua capacidade para atender de maneira menos ou mais eficiente o interesse coletivo não resultam só de arranjos institucionais e dos incentivos que eles criam. Dependem também das atitudes da elite e da população (PUTNAM, 1995), que formam o contexto subjetivo que dá sentido e vida às instituições e constitui a substância da convivência civil em regimes democráticos.

A primeira parte do texto apresenta as condições políticas e institucionais que produziram a valorização política da esfera municipal. A segunda discute brevemente as condições que, por sua vez, tornaram possível esse resultado. A terceira parte trata das opiniões, atitudes e valores das elites em relação a cinco temas: i) preferências partidárias e posição ideológica; (ii) democracia; (iii) problemas e prioridades nacionais; (iv) o papel do Estado; (v) direitos e cidadania; (vi) meio ambiente e temas globais. Finalmente, a quarta parte mostra a visão dos líderes locais sobre o papel do município na prestação de serviços públicos.

O município no discurso e na lei

No Brasil, durante bem mais de meio século, o município foi considerado o território onde se frustravam ou se pervertiam os projetos democráticos; o espaço da dura realidade do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações de

clientela, enraizados na desigualdade da propriedade e das oportunidades econômicas. Pensadores políticos influentes deram forma a esse consenso sobre a natureza da política local. Escrevendo entre os anos 20 e o final dos 40, Oliveira Vianna viu no município mera projeção do poder privado do grande domínio rural e cenário das instituições políticas que cresceram à sua sombra: "o partido do coronel", braço municipal do "partido do governador"; o "juiz nosso", o "delegado nosso"; o "eleitor de cabresto"; o "afilhado"; o "governista incondicional" (Vianna, 1974, p.173). Vitor Nunes Leal (1947) mostrou como, sob o sistema representativo da Constituição de 1946, a combinação entre restrita autonomia municipal *de jure* face aos governos estaduais e federal, de um lado, e subordinação de fato do eleitorado rural aos proprietários de terras, de outro, prolongava a vida do poder privado em decadência e transformava o município em sua reserva de domínio. Muitos outros autores contribuíram para completar o retrato do município como antítese da *polis*.

Essa maneira de encarar o âmbito local da política mudou radicalmente durante a longa transição do autoritarismo para a democracia, a partir da segunda metade da década de 70. A valorização da política local foi um *leit motiv* importante do processo de democratização do Brasil nos anos 80. O discurso e as propostas das oposições democráticas ao regime autoritário eram fortemente descentralizadores, situando o município no centro de um sistema democrático renovado, que tornaria possível a participação ampliada e o controle dos cidadãos sobre os atos dos governantes (MDB, 1978, p.100-107).

Na Assembléia Nacional Constituinte, a valorização do município como alicerce da democracia, consensual entre os partidos e movimentos políticos que nasceram do MDB e dos grupos de oposição à ordem autoritária, tomou forma em um conjunto de propostas descentralizadoras[1]. Elas provocaram uma redefinição em regra da estrutura do Estado brasileiro: o federalismo centralizado até então predominante deu lugar a um modelo federativo descentralizado e em boa medida cooperativo[2].

O município foi transformado em ente federativo[3], caso único nos sistemas federais contemporâneos. Ganhou autonomia plena nos âmbitos político,

[1] Para uma descrição dessa discussão na Constituinte ver Leme. 1992.

[2] Usamos os termos federalismo centralizado na acepção de Friederich e federalismo cooperativo na definição de ACIR (1981). O ***federalismo centralizado*** implica na transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal. Este possui um forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, além de primazia decisória e de recursos. Já o ***federalismo cooperativo*** comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento.

[3] "entidade estatal, político-administrativa, com personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa" (Meirelles, 1993, p.116, apud Neves, 2000, p.18)

administrativo, legislativo e financeiro[4]. Ademais, o município foi o principal beneficiário da descentralização de recursos, que se avolumaram com a ampliação das transferências constitucionais[5]. A evolução da carga tributária e a distribuição das receitas entre esferas de governo, antes e depois da Constituição de 1988, pode ser vista na Tabela 1[6]. Ela evidencia os ganhos obtidos pelos municípios.

A nova Carta estabeleceu competências comuns para a União, Estados e municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos, e educação para o trânsito. Legislação complementar deveria definir as formas de cooperação entre os três níveis de governo (*Constituição Federal*, Art.23).

Atribuíram-se competências legislativas concorrentes[7] aos governos federal e estaduais em uma ampla gama de áreas: proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais; conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico; educação, cultura e esportes; juizado de pequenas causas; saúde e previdência social; assistência judiciária e defensoria pública; proteção à infância, à adolescência e aos portadores de deficiências; organização da polícia civil (*Constituição federal*, art. 24).

[4] A autonomia política significa não apenas "capacidade de autogoverno", i.e. "eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores", como "auto-organização", por meio de uma Lei Orgânica municipal própria. A autonomia administrativa implica na liberdade para organizar as atividades do governo local, criar o quadro de servidores municipais e criar ou suprimir distritos. A autonomia legislativa implica seja em capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, seja de complementar as legislações estadual e federal. Finalmente, a autonomia financeira se materializa na capacidade de criar e arrecadar os tributos próprios; elaborar, aprovar e executar o orçamento municipal e aplicar os recursos, levadas em conta algumas limitações constitucionais (Neves, 2000, p.18-19)

[5] São elas, as transferências da União por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e as transferências do Estado, na forma de cota-parte municipal do ICMS.

[6] Desde 1996 a participação relativa do governo federal voltou a crescer, em decorrência de esforços *ad hoc* para reduzir o déficit público, que implicaram no aumento da participação das contribuições sociais, que não são compartilhadas. Em consequência, em 1998, a participação da União, estados e municípios era respectivamente: 58.8%, 26.1% e 15.1% (BNDES, 1999). A participação na carga tributária bruta que, em 1991/92, era 17,% para a União, 7,3% para os Estados e 1,1% para os municípios foi de 21,1%; 7,8% e 1,2% respectivamente, em 1998/99. Nesse período a carga tributária total passou de 25,5% do PIB para 30,1% (Delfim Neto, 2000, p.2).

[7] A União tem competência para estabelecer normas gerais que podem ser complementadas por legislação estadual. Na ausência de legislação federal, os Estados exercem competência legislativa plena.

Tabela 1 - Brasil
Carga tributária sobre o PIB e distribuição da receita entre esferas governamentais 1960-1995

	Carga Trib/PIB	Receita Gerada			Receita Disponível		
1960	17,42	63,9	31,2	4,7	59,4	34	6,5
1965	18,82	63,6	30,8	5,6	54,9	35	10,2
1970	25,98	66,7	30,6	2,7	60,7	29,1	10,2
1975	25,22	73,7	23,5	2,8	68,2	23,2	8,6
1980	24,56	75,3	21,8	2,9	69,4	22	8,6
1985	23,75	72,8	24,8	2,4	64,2	25,1	10,7
1986	25,74	70,5	27	2,5	61,4	26,7	11,9
1987	23,27	72,3	25,2	2,5	63,8	25,6	10,6
1988	23,64	67,4	29,8	2,7	59,8	28	12,1
1990	30,04	67	29,6	3,4	56,7	28,5	14,9
1991	26,04	63,4	31,1	5,4	53,5	29,5	17,1
1992	25,91	66,2	29,3	4,5	57	28,1	14,9
1993	26,37	68,6	26,6	4,7	57,8	26,4	15,8
1994	28,64	67,9	27,4	4,7	59,4	25,4	15,2
1995	28,83	66,3	29	4,7	56,4	26,7	16,3

Fonte: Elaborado pelo CEPP com base nas Contas Nacionais e Anuário FMI (FGV/CEEG e IBGE/DECNA) e dados adicionais do Ministério da Fazenda

Obs: Receita tributária no conceito amplo das contas nacionais:impostos, taxas e contribuições, inclusive para seguridade social e fundos patrimoniais dos trabalhadores (FGTS e PIS/PASEP)

No terreno das políticas sociais, a Constituição substituiu um modelo totalmente centralizado em certas áreas e *competitivo*[8] em outras por uma modalidade de *federalismo cooperativo*, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo e pelo "fim de padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados" (Acir, 1981, p.4). O sistema deveria ser também marcadamente descentralizado, em contraste com a legislação e as práticas do autoritarismo burocrático. Com freqüência, descentralizado queria dizer municipalizado.

Durante os anos 90, extensa produção legislativa - além de normas no âmbito ministerial - foi dando conteúdo aos princípios constitucionais. A tendência à descentralização impôs-se em todas as áreas de política social, exceto nas da previdência e ciência e tecnologia, que continuaram sob responsabilidade federal[9].

[8] Muitas vezes, duas ou as três esferas de governo prestavam algum tipo de serviço em uma mesma área de política social de forma independente e descoordenada. O caso mais notável era do da saúde onde em um mesmo município governo federal, estado e governo local atuavam com redes próprias e sem articulação entre si.

[9] Entretanto, nesse período, multiplicaram-se as agências de fomento estadual à ciência e tecnologia, inspiradas no modelo paulista da Fapesp, criada em 1962

Ainda assim, a descentralização assumiu significados e conteúdos distintos - conforme o desenho de cada política específica, a distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos - entre os três níveis de governo. Descentralização podia significar transferência parcial ou total de responsabilidades do governo federal para os Estados; do governo federal para o nível local ou do governo estadual para o local. Podia significar, também, mudança de funções entre níveis de governo, ou de um nível do governo para outras organizações públicas ou privadas, por exemplo: do governo estadual para as escolas; ou do governo para organizações assistenciais, cooperativas, ONGs.

De toda forma, o resultado foi uma ampliação considerável da latitude e das atribuições dos governos municipais.

As bases do municipalismo

O modelo federativo resultante da Constituição de 1988 não parece congruente com a interpretação do processo de transição para a democracia, que enfatizou o papel de liderança dos governadores, especialmente depois de 1982 (Abrucio, 1994, 1998; Abrucio & Samuels, 1997; Almeida, 1993; Kugelmas & Sola, 1999). Se assim foi, como explicar que tenha sido o município o principal beneficiário da reforma do sistema federativo brasileiro?

Com efeito, além de ter se transformado em ente federativo, o município recebeu a parcela maior do aumento das transferências constitucionais e foi o principal destinatário da descentralização de competências e atribuições na área social.

Naturalmente, o impulso descentralizador não foi uma idiossincrasia nacional, mas um fenômeno mais difundido, presente na maioria das democracias ocidentais (Sharpe, 1988). Além do mais, aproximar o governo dos cidadãos, por meio da valorização dos governos locais, constituiu dimensão importante das propostas de democracia participativa que floresceram no Primeiro Mundo, a partir da década de 70, na esteira da crítica às limitações das instituições representativas.

No Brasil que transitava do autoritarismo para a democracia, as idéias que vinham de fora caíram como uma luva. Assim, a bandeira da descentralização tornou-se comum ao conjunto das forças que se opunham ao regime militar, independente do âmbito em que atuavam. Constituía uma resposta à centralização extrema de recursos e capacidade de decisão então prevalecente.

Entretanto, o entendimento do processo que levou à valorização do município depende ainda de estudo mais sistemático do papel dos interesses e forças políticas locais no final do regime autoritário e especialmente durante a Assembléia Nacional Constituinte. De todo modo, não é descabido supor que aquele

processo tivesse relação também com a existência de lideranças locais, formadas no período anterior, em circunstâncias especiais.

Em primeiro lugar, eram lideranças treinadas na competição política. Convém lembrar que, sob o regime de 64, a competição eleitoral jamais foi interrompida na imensa maioria dos municípios, exceção feita às capitais e algumas cidades consideradas áreas de "segurança nacional". Nos demais, embora limitada pela camisa de força do bipartidarismo, a disputa eleitoral teve continuidade durante os 20 anos de autoritarismo[10]. Na primeira metade dos anos 80, as forças de oposição municipais se articularam na Associação Brasileira de Municípios, que parece ter exercido alguma influência sobre as decisões da Assembléia Nacional Constituinte (Leme, 1992).

Em segundo lugar, a centralização de recursos e poder decisório no Executivo federal conviveu com algum grau de descentralização para os municípios na execução de programas, especialmente na área social e de infra-estrutura (Medeiros,1986). Isso possibilitou a acumulação de experiência, capacidade administrativa e de gestão no âmbito municipal, ainda que de forma muito desigual, em função do tamanho da cidade e dos recursos disponíveis[11]. De toda forma, na volta à democracia, o país contava, em dimensão impossível de precisar, com lideranças locais formadas no jogo eleitoral e, freqüentemente, com alguma experiência de gestão de programas sociais.

Conhecer as idéias e convicções de um segmento dessas lideranças pode ser importante. As informações apresentadas a seguir resumem opiniões, valores e atitudes de líderes locais, em postos de governo e em posições de destaque na sociedade, colhidas na pesquisa aqui apresentada.

Quem são e o que pensam as lideranças locais

Os dados selecionados da pesquisa *Democracia e governo local* procuram descrever opiniões, valores e atitudes da elite local diante de diferentes temas: (i) preferências partidárias e posição ideológica; (ii) democracia; (iii) problemas e prioridades nacionais; (iv) o papel do Estado; (v) direitos e cidadania; (vi) meio ambiente e temas globais; e, finalmente, o papel do município na prestação de serviços públicos.

Sessenta por cento da amostra foi composta por políticos, administradores municipais, membros do Judiciário local, entre outros representantes do poder

[10] Melhem (1998) mostra a importância da competição política local e das lideranças aí formadas para organização do MDB no interior do Estado de São Paulo e para a formação da base política de Orestes Quércia.

[11] Arretche (2000) considera a existência de capacidade prévia uma das condições para o êxito das políticas descentralizadoras.

público, e 40% por membros da elite sem funções públicas, embora com destacada importância social, política ou econômica.

Constataram-se algumas diferenças demográficas importantes entre os dois segmentos. A Tabela 2 indica que no segmento governamental é maior a participação de mulheres, de pessoas de escolaridade mais elevada, mais tempo de vida no município. Não foram constatadas diferenças estatisticamente significativas quanto à cor, religião e origem em famílias de políticos. As elites locais tampouco diferem em relação ao tempo de vida pública. Em média, sua entrada na política coincidiu com o retorno do país à democracia.

Tabela 2: Características Gerais dos entrevistados

Porcentagem segundo...	Segmento governamental	Segmento não governamental	Total
Sexo**			
Mulheres	12,4	4,9	9,3
Homens	87,6	95,1	90,7
Cor			
Brancos	66,5	75,3	70,1
Não Brancos	33,5	24,7	29,9
Religião*			
Católicos	81,3	88,1	84,1
Protestantes	11,1	3,4	8,0
Outros	7,6	8,5	8,0
Grupo de Idade*			
40 anos ou menos	30,1	23,5	27,4
41 à 50 anos	39,8	34,4	37,6
Mais de 50 anos	30,1	42,1	35,0
Tempo de vida no município			
Nasceram no município	39,7	30,1	35,8
Menos da metade da vida	4,7	7,3	5,6
Mais da metade da vida	95,3	92,7	94,4
Não nasceram no município**	60,3	69,9	64,2
Menos da metade da vida	51,6	69,3	59,5
Mais da metade da vida	48,4	30,7	40,5
Escolaridade**			
Superior	69,7	57,4	64,7
Segundo grau ou menos	30,3	42,6	35,3
Pais com função pública	18,4	13,2	16,3
Média de anos na vida pública	17,76	17,58	17,69

*sig p <0,05

** sig p<0,01

Os resultados indicam que não apenas diferem as funções públicas desses segmentos da elite local, como também algumas de suas características demográficas e sociais. Optou-se, assim, por apresentar os principais resultados do *survey* desagregando-os por segmento da elite.

Preferências partidárias e posição ideológica

A relação das elites com os partidos políticos é forte: 56,9%dos entrevistados declaram-se filiados a um partido político. A taxa de filiação partidária é duas vezes maior no segmento governamental: 71,5% entre os que ocupam postos no governo e 35,5% entre as lideranças sociais. Mesmo entre estas últimas, a taxa de filiação é significativamente maior do que a da população brasileira (entre 2% e 5%, dependendo do tamanho da cidade). A classificação dos partidos em direita, centro e esquerda permitiu constatar uma inclinação para a direita entre a elite: 25,8 % dos filiados pertencem a algum partido de esquerda (PT, PDT,PSB ou outros pequenos partidos), 33,6 % optaram por partidos de centro (PSDB ou PMDB) e 40,6 % aderiram a partidos de direita (PTB, PPB, PFL ou outros pequenos partidos de mesma inclinação). Existem diferenças estatisticamente significativas entre os segmentos da elite quanto à preferência partidária.

Tabela 3: Posição ideológica e preferência partidária dos entrevistados

Porcentagem segundo...	Segmento governamental	Segmento não governamental	Total
Posição ideológica**			
Apoia Esquerda	16,1	12,6	14,7
Apoia Centro	25,5	9,8	19,1
Apoia Direita	30,0	13,1	23,1
Não apoia	28,5	64,5	43,1
Preferência partidária			
PT, PDT, PSB e ppe	23,1	35,9	26,4
PSDB, PMDB	36,6	28,1	34,4
PFL, PPB, PTB e ppd	40,3	35,9	39,2

** sig p<0,01

Utilizando-se uma escala de 1 a 10 solicitou-se aos entrevistados que se classificassem em termos políticos-ideológicos. Na escala adotada, o valor 10 indicava uma posição muito de direita e o valor 1 muito de esquerda. Apenas 2% dos respondentes deixaram de se auto-classificar na escala esquerda-direita, e a variável apresenta distribuição aproximadamente normal. (respondentes em esquerda (1 a 4), centro (5 e 6) e direita (7 a 10). Constatou-se uma correlação de 0,43 (coeficiente de contingência) entre a preferência partidária e a auto-classificação político-ideológica, indicando que, apesar das suspeitas naturais

quanto à validade da escala de auto-classificação, a sua capacidade de classificação é confiável.

Lideranças locais e democracia

É enorme o consenso das lideranças locais no que diz respeito à superioridade do sistema democrático. A quase totalidade dos líderes o prefere. Somente 7,8% são indiferentes à forma de regime ou acreditam que, em certas circunstâncias, a ditadura pode ser boa.

Tabela 4: Sistema Político e prioridades nacionais

Porcentagem segundo...	Segmento governamental	Segmento não-governamental	Total
A democracia é o melhor sistema político	93,6	90,1	92,2
Uma ditadura pode ser boa em certas circunstâncias.	5,7	8,8	7,0
Definição de democracia			
Liberal	44,7	48,9	46,4
Participativa	29,4	23,0	26,8
Social	10,6	6,9	9,1
Outras	15,3	21,3	17,7
Objetivos Nacionais			
Manter a Ordem	18,7	23,0	20,4
Garantir a participação nos assuntos públicos	14,6	19,7	16,7
Combater a inflação	7,9	8,2	8,0
Proteger a liberdade de expressão	1,5	3,3	2,2
Combater a pobreza	32,2	27,3	30,2
Promover o desenvolvimento	25,1	18,6	22,4

Pediu-se às lideranças entrevistadas que atribuíssem um significado à democracia. A maioria das respostas pode ser agrupada em três categorias, de acordo com as ênfases dadas às liberdades, à participação ou à igualdade social. A Tabela 4 mostra uma clara inclinação pela idéia de democracia como sistema que garante liberdades ou que assegura participação, em detrimento de uma concepção

de democracia social, preferida por apenas 9,1% dos líderes entrevistados. A concepção liberal predomina tanto entre os membros do governo (44,7%) como entre o segmento não-governamental (48,9%). Esse resultado é coerente com a posição ideológica da maioria dos entrevistados, que os situa no centro ou à direita, como se viu. Chama a atenção, entretanto, que, embora 27,5% dos membros do governo e 24,6% das elites não-governamentais se auto-definam como de esquerda, apenas 10,6% daqueles e 6,9% destes atribuam conteúdo social à democracia.

Problemas e prioridades nacionais

A despeito do predomínio de concepções de democracia com baixo conteúdo social, a pobreza ocupa lugar importante entre as preocupações das lideranças locais. Como se verá mais adiante, desemprego e pobreza são considerados os dois problemas mais graves do município. Em conseqüência, promover o desenvolvimento e combater a pobreza constituem objetivos importantes do país. Eles aparecem como as duas principais metas nacionais indicadas pelas lideranças locais, em uma lista de seis itens, como se pode observar ainda na Tabela 4.

Entretanto, neste caso há discrepância – estatisticamente significativa - entre os que desempenham função pública e os outros. Promover o desenvolvimento e combater a pobreza são as prioridades claras dos membros do governo. O combate à pobreza também é prioridade para o setor não-governamental, mas em seguida, em ordem de importância, estão a manutenção da ordem e a garantia da participação popular, e só então, em quarto lugar na ordem de prioridades, está a promoção do desenvolvimento.

Ressalte-se que lideranças não possuem uma visão neodarwinista ou determinista sobre a pobreza no país. Para a maioria dos entrevistados, a pobreza existe não por falta de empenho dos pobres, nem devido à lógica inevitável do capitalismo. As razões apontadas são outras, como mostra a Tabela 5:

Tabela 5: Pobreza e desigualdade

Porcentagem segundo...	Segmento governamental		Segmento não governamental		Total	
	discorda	concorda	discorda	concorda	discorda	Concorda
As políticas de distribuição de renda prejudicam os mais competentes	65,8	34,2	69,4	30,6	67,3	32,7
Causas da desigualdade						
A existência de uma capacidade desigual entre as pessoas explica a desigualdade de renda no Brasil	20,5		21,1		20,7	
A desigualdade de renda é explicada pelas políticas econômicas	79,2		78,3		78,8	
Os dois fatores explicam a desigualdade	0,4		0,6		0,5	
Causas da pobreza						
Falta de vontade política	20,6		21,4		20,9	
Concentração das oportunidade	23,6		23,6		23,6	
Não-cumprimento das funções sociais do estado	16,1		17,0		16,5	
Falta de desenvolvimento econômico	14,6		9,3		12,5	
Falta de consciência das elites	7,1		7,1		7,1	
Falta de empenho dos pobres	4,9		10,4		7,1	
A lógica instável do sistema capitalista	5,6		6,6		6,0	
A recessão do país	4,9		2,2		3,8	
Concentração de renda	2,6		2,2		2,4	

Embora quase um quarto dos entrevistados atribua a pobreza a fatores estruturais – concentração das oportunidades nas mãos de poucos – a pobreza

resulta fundamentalmente de condicionantes políticos: o descumprimento das funções do Estado e a "falta de vontade política". Eis, portanto, uma visão claramente voluntarista. Mas as lideranças locais não responsabilizam as elites pela situação. Apenas 7,1% acreditam que a falta de consciência social das elites seja causa importante da existência de um grande número de pobres no país. Assim, o Estado e os governantes que careceriam de vontade política não parecem ser percebidos como parte das elites, mas como realidades exteriores e independentes. As autoridades públicas são antes "eles" do que "nós[12].

O papel do Estado

Depois de uma década de reformas voltadas para o mercado, a retórica e a agenda neoliberais ainda dividem as lideranças locais.

Tabela 6: Papel do Estado

Porcentagem segundo...	Segmento governamental		Segmento não governamental		Total	
	discorda	concorda	discorda	concorda	discorda	Concorda
A interferência do Estado na atividade econômica traz mais malefícios que benefícios**.	51,7	48,3	35,2	64,8	45,0	55,0
A competição econômica acarreta desperdícios e problemas.	52,1	47,9	55,2	44,8	53,3	46,7
Atividades econômicas que devem ser exclusivas de empresas estatais						
Em nenhuma atividade	39,1		49,7		43,4	
Exploração de petróleo	11,7		8,7		10,5	
Energia elétrica	42,9		33,3		39,0	
Telecomunicações	2,3		3,3		2,7	
Siderúrgica	1,5		1,6		1,6	
Transportes urbanos	2,6		3,3		2,9	
O governo municipal deve se responsabilizar pelas políticas que afetam o bem estar.	78,8		73,4		76,6	

** sig p<0,01

A maioria dos entrevistados considera que a interferência do Estado na vida econômica é negativa. Também são divididas as avaliações sobre os resultados da competição econômica. As opiniões a favor do mercado e mais críticas com relação

[12] Reis (2000) encontrou resultados semelhantes em sua pesquisa sobre as concepções das elites nacionais sobre a pobreza.

à interferência do Estado possuem mais adeptos entre as lideranças não-governamentais. Essas diferenças são estatisticamente significativas no que diz respeito às conseqüências da intervenção estatal na economia.

Confrontadas com questões mais concretas sobre a intervenção do Estado na economia, as lideranças locais - estejam elas no governo ou em posições de destaque na sociedade - não obstante estarem mais uma vez divididas, são bastante favoráveis à agenda de privatização de empresas públicas do governo federal. É quase sempre baixa a porcentagem de entrevistados que defende o controle estatal sobre os setores já transferidos à iniciativa privada. Essa atitude se verifica até mesmo com relação à exploração de petróleo, que permanece em mãos do Estado. A única exceção é o setor de energia elétrica que, para 39% dos entrevistados e 49,7% da elite que está fora do governo, deveria ser uma atividade exclusiva do governo.

Os direitos e a cidadania

Muito embora a consolidação das instituições de representação política no Brasil tenha permitido a constituição de governos democráticos estáveis nos últimos 15 anos, a construção de um regime político que assegure plenamente os direitos dos cidadãos ainda permanece como meta a ser conquistada. Uma nova arena surge nesse processo: a das instituições desenhadas para garantir a vigência dos direitos civis[13].

As fontes mais importantes de informação sobre a situação dos direitos humanos no mundo (Freedom House, Anistia Internacional, Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, Departamento de Estado dos EUA) concordam que a situação dos direitos civis no Brasil piorou consideravelmente a partir da segunda metade dos anos 90. Mais de uma década após o fim do regime autoritário persiste um claro contraste entre a situação dos direitos civis no país e a ampliação dos direitos políticos obtida nesse período. A nova Constituição democrática, promulgada em 1988, ampliou praticamente ao máximo o direito de participação política e introduziu uma série de dispositivos inéditos na legislação brasileira, envolvendo a defesa das liberdades civis[14]. Entretanto, estes últimos são antes direitos-em-princípio do que direitos-em-uso[15].

[13] O´Donnell (1996)

[14] A constituição de 1988 reduz para 16 anos a idade mínima para se votar (até 18 anos o voto é opcional) e estende aos analfabetos o direito de voto. No campo dos direitos civis, a constituição introduz uma série de dispositivos de proteção às liberdades civis: define o racismo como crime, garante ampla liberdade religiosa e de organização política, define a tortura como crime, dentre outros direitos-em-princípio.

[15] Ver, por exemplo, os relatórios do *Comissariado da ONU para os Direitos Humanos* encarregado da avaliação da situação dos direitos humanos no Brasil: a Anistia Internacional (1996), o Departamento de Estado Norte Americano (1996) e o *survey* anual da Freedom House.

Uma das características do período da pós-transição no Brasil é a lentidão do ajustamento das instituições de segurança e justiça – essenciais à conversão dos direitos civis em direitos-em-uso – aos procedimentos legais característicos de uma democracia. É preciso levar em conta, ainda, a relação entre os grupos que compõem a sociedade brasileira, no debate sobre o problema da vigência dos direitos civis, dado que o Brasil é uma sociedade multiétnica. Tome-se, por exemplo, o problema da cor. Embora no Brasil republicano nunca tenham existido leis ou mesmo mecanismos informais que restringissem a participação política em função da etnia, há evidências sociológicas significativas de que a população negra apresenta diferenças importantes em comparação com a maioria branca, no que diz respeito à escolaridade, ao acesso à justiça e ao tratamento recebido da polícia[16], entre outros aspectos que afetam direta ou indiretamente os direitos daquele contingente da população.

Tabela 7: Atitudes diante das minorias

Porcentagem segundo...	Segmento governamental	Segmento não governamental	Total
Concordam que existem minorias no Brasil			
	80,2	79,7	80,0
Principais minorias			
Negros	29,6	25,7	28,0
Índios	16,1	19,1	17,3
Pobres	6,0	8,2	6,9
Trabalhadores sem terra	3,0	4,4	3,6
Homossexuais	0,7	2,2	1,3
Outros	44,6	40,4	42,9

Mas o que pensa a elite local sobre as minorias e seus direitos? Oitenta por cento dos respondentes consideram que existe alguma minoria, social, étnica, cultural, racial ou religiosa no Brasil (Tabela 7) e 89,3% concordam com a idéia de que o governo deve zelar pelos direitos das minorias (Tabela 8). Entretanto, a opinião sobre quais são as minorias relevantes no Brasil é bastante fragmentada. Apenas dois grupos se destacam. Em primeiro lugar, os negros, apontados por 28% da amostra como a minoria mais importante do Brasil; em segundo lugar, os índios, reconhecidos por 17,3% como minoria também relevante. Surpreendentemente, os pobres foram apontados em terceiro lugar, por 6,9% dos entrevistados, como uma

[16] Adorno, S. (1998), artigo sobre população prisional e PIQUET CARNEIRO, L. 1999. *Para medir a violência*, In: Dulce Pandolfi et all., *Cidadania justiça e violência*, Rio de Janeiro, FGV.

das minorias do Brasil. Trabalhadores sem terra e homossexuais também foram lembrados por uma fração dos entrevistados.

Esses dados revelam que a percepção do que sejam as minorias relevantes é bastante imprecisa e variável, o que sugere, por sua vez, que as bases para uma discussão dos direitos das minorias raciais, religiosas e culturais no Brasil não conta, em princípio, com um ambiente propício entre as elites locais.

O segundo problema a ser analisado neste bloco diz respeito à opinião das elites sobre os procedimentos policiais, judiciais e a questão dos direitos humanos. O apoio da elite a ações extra-judiciais por parte da polícia é claro nos dois segmentos: 65,8% concordam com a idéia de que a criminalidade chegou a tal ponto que é muito difícil a polícia cumprir à risca as regras legais e 56,4% acreditam que o respeito aos direitos humanos serve de pretexto para a impunidade. Além disso, 41,8% apoiam a pena de morte. Os testes estatísticos indicam que não há diferenças significativas entre os segmentos governamental e não-governamental das elites diante dessas questões.

Tabela 8: Direitos das minorias e direitos humanos

Porcentagem segundo...	Segmento governamental		Segmento não governamental		Total	
	discorda	concorda	discorda	concorda	discorda	concorda
O governo deve zelar pelo direito das minorias	10,5	89,5	10,9	89,1	10,7	89,3
O respeito aos direitos humanos serve de pretexto para a impunidade	45,3	54,7	41,0	59,0	43,6	56,4
A criminalidade chegou a tal ponto que seria difícil a polícia cumprir, à risca, as normas legais	36,0	64,0	31,7	68,3	34,2	65,8
A pena de morte deve ser implantada no Brasil	58,1	48,9	58,2	41,8	58,2	41,8

Em resumo, as elites locais demonstram dificuldade em reconhecer a existência de minorias, aceitam procedimentos extra-judiciais como parte do esforço para o controle da criminalidade e consideram o "respeito aos direitos humanos" um freio à eficiência da justiça e da polícia. A vigência dos direitos civis e a sua universalização são, como indicam os resultados comentados, temas de fronteira no debate político sobre a democratização do Brasil.

O município e os temas globais

Temas como a poluição das águas e do ar e as mudanças climáticas em geral invadiram a política local em várias partes do mundo nos últimos 20 ou 30 anos. Não no Brasil. Os temas ambientais ainda são ignorados e tratados como de competência de outros níveis de governo. Os dados do *survey* indicam que os líderes locais consideram que os principais problemas ambientais, embora ocorram em diferentes partes do mundo e mesmo no Brasil, não afetam os municípios onde vivem, pelo menos não na mesma intensidade de outras partes. Dos sete temas apresentados na Tabela 9 apenas um mobiliza a maioria: a destinação do lixo.

Tabela 9: Problemas considerados muito sérios no Mundo, no Brasil e no Município

	Município (%)	Brasil (%)	Mundo (%)
Poluição do ar	8,9	58,3	82,7
Lixo químico e atômico	12,4	53,8	87,5
Água potável	27,4	65,4	76,2
Extinção da vida silvestre	31,5	67,4	75,9
Desmatamento	37,1	87,9	87,2
Poluição hídrica	37,4	72,0	75,1
Destinação do lixo	53,7	78,1	74,8

Mesmo sem sistematizar os dados sobre as condições ambientais dos municípios estudados é possível supor sua existência, dada a proximidade de muitas das cidades estudadas com centros urbanos que apresentam de forma crítica alguns dos problemas listados na Tabela acima: poluição do ar, desmatamento ou graves carências de áreas verdes, poluição das águas e da atmosfera. Uma interpretação possível é que tais resultados refletem uma combinação de pessimismo com relação ao meio ambiente em escala global e alienação com respeito ao impacto desses problemas nas localidades em que vivem.

Há outras evidências desse divórcio entre temas globais e suas conseqüências locais. Os dados da Tabela 10 mostram que, segundo as elites, os municípios deveriam desenvolver ações frente a temas de abrangência mundial. À primeira vista, seria possível contar com um sólido apoio das elites para desenvolver localmente ações contra o aquecimento do planeta, a fome no mundo, o desenvolvimento da economia mundial e o tráfico internacional de drogas. Mas, como se verá a seguir, em nenhuma dessas áreas as elites parecem seriamente comprometidas com a idéia de que o município tem poder e autonomia para atuar.

Constatou-se ainda o apoio majoritário à idéia de que as iniciativas em áreas como o meio ambiente e a segurança pública deveriam ser transferidas para outros níveis de governo (Quadro 1). Ou seja, parece razoável duvidar da interpretação de que a disposição manifesta para agir diante de temas globais venha a ter alguma conseqüência local. No mesmo sentido, o reconhecimento de que graves problemas ambientais afetam o Brasil e o mundo não está associado à formulação de uma pauta ambiental local. Seria esta uma elite que age como espectadora dos problemas nacionais e globais e frente aos quais hesita em assumir sua parcela de responsabilidade?

Tabela 10: Iniciativas que competem à administração municipal (percentual que afirma que o município deve desenvolver ações)

Porcentagem segundo...	Segmento governamental	Segmento não governamental	Total
Aquecimento do planeta	54,5	61,0	57,1
Fome em algumas partes do mundo	61,8	67,0	63,9
Desenvolvimento da economia mundial	51,9	58,8	54,7
Tráfico internacional de drogas	77,2	80,8	78,6
Desarmamento nuclear*	38,2	49,2	42,6
Países do terceiro mundo	49,2	51,1	50,0

*Sig p<0,05

A nova agenda local

Quando perguntadas, de forma genérica, sobre as atribuições do governo municipal, as lideranças locais, no governo ou na sociedade, afirmam de maneira inequívoca que dele há de ser a responsabilidade pelas políticas que afetam o bem-estar da população. Apenas 21,2% dos líderes com cargos públicos e 26,6% das lideranças não governamentais estão dispostos a delegar a tarefa ao governo federal (Tabela 6). Mas o quadro é outro quando são especificadas as áreas de atuação governamental.

Tabela 11: Responsabilidades e capacidades do governo municipal e importância dos problemas locais

Área	(A) Responsabilidade local (%)	(B) Capacidade local (%)	(C) Importância do problema (%)
Assistência social	70,0	65,0	37,1
Desenvolvimento econômico	31,7	58,9	47,9
Educação	45,5	79,2	33,4
Emprego	22,1	32,2	81,3
Habitação	35,8	47,3	45,1
Lazer	79,5	75,0	43,2
Meio ambiente	45,3	56,6	20,5
Obras públicas	70,3	72,6	31,2
Pobreza	58,2	47,2	67,3
Relações raciais	52,1	64,0	3,3
Saneamento	59,1	63,5	45,5
Saúde	54,4	73,8	41,8
Segurança pública	16,6	30,7	48,2

A Tabela 11 mostra a opinião das lideranças locais acerca das responsabilidades do governo local no trato dos problemas considerados importantes em suas cidades. Na coluna "responsabilidade local" (A) aparecem as porcentagens daqueles que consideram que o governo local deve assumir a iniciativa de políticas em cada uma das áreas sociais listadas. A coluna "capacidade local" (B) diz respeito à percepção dos entrevistados do poder e da autonomia do município para assumir responsabilidade pelo provimento de serviços em cada uma das áreas. E, finalmente, a coluna (C) mostra a importância dos problemas, segundo os entrevistados, em termos da porcentagem daqueles que afirmaram que o problema era muito importante.

O resultado descrito na Tabela é complexo. Os dois principais problemas locais são de fato nacionais: desemprego e pobreza. Significativa maioria dos entrevistados consideraram ambos problemas muito importantes no município (pobreza – 67,3%, desemprego – 80,9%) . Entretanto, poucos acreditam que o governo local deveria ser responsável por iniciativas na área (pobreza – 57,8%, desemprego – 21,8%). De acordo com as elites, o governo local não tem poder e não deveria ser responsável pelo problema local mais importante, o desemprego. A pobreza também é bastante importante, mas o município, embora devesse assumir a responsabilidade por este problema, não tem capacidade para solucioná-lo. De

acordo com esses resultados, as elites locais não estão convencidas de que tenham capacidade e meios para enfrentar os problemas mais relevantes de sua cidade.
O Quadro 1 combina as três variáveis da Tabela 11, apresentando as características da agenda local na visão das elites. Nas linhas está a importância de cada problema. Na primeira linha estão os problemas considerados muito importantes por 50%, pelo menos, dos entrevistados. Na segunda, aparecem os problemas considerados muito importantes por menos de 50% e mais de 30% dos entrevistados e, na terceira, aqueles aos quais menos de 30% atribuíram grande importância. "Capacidade local" é a variável da coluna e "responsabilidade local" a variável de controle. O critério de maioria foi utilizado para classificar o problema: se mais de 50% da amostra considerou que o governo local tem poder e autonomia para lidar com a questão, ela foi classificada na coluna "tem poder". O mesmo critério foi utilizado para classificar a posição dos problemas em termos de responsabilidade local.

Quadro 1: ***Problemas Públicos Municipais segundo (C) a importância do problema, (B) a competência do município para lidar com estes problemas e (A) a distribuição de responsabilidades entre os níveis de governo prescrita pelas elites*****.**

		A: Responsabilidade Prescrita			
		Responsabilidade municipal		**Outros níveis**	
C. Importância do Problema	**B. Capacidade atual do município**	**Tem capacidade**	**Não tem capacidade**	**Tem capacidade**	**Não tem capacidade**
	Alta		Pobreza		Desemprego
	Média	Asst. Social, Lazer, Obras Públicas, Saneamento, Saúde		Desenvolvimento/ Educação	Habitação, Segurança
	Baixa		Relações Raciais	Meio Ambiente	

O Quadro 1 mostra que cinco questões constituem o núcleo do governo local: saneamento, lazer, obras públicas, saúde e assistência social. São considerados problemas locais e os entrevistados acreditam que o município pode e

deve ser o principal responsável por enfrentá-los. Pobreza é uma questão local importante. Mas as elites pensam que o governo local não tem poder para combatê-la, embora acreditem que esta deveria ser uma atribuição municipal. Ao mesmo tempo, relações entre raças não constituem problema relevante aos olhos das elites locais.

Embora o governo local tenha poder e autonomia para assumir iniciativas no terreno do desenvolvimento econômico, educação e meio ambiente, intervenções nessas áreas devem ser responsabilidade de outros níveis de governo.

Finalmente, três questões não parecem caber na arena local: desemprego, habitação, e segurança pública Os líderes locais acreditam que o município não pode nem deve assumi-los. O município teria capacidade para desenvolver ações voltadas para o meio ambiente, mas esse não é um problema municipal, além de ser visto como pouco relevante.

Os entrevistados afirmam que as administrações locais não devem atuar em áreas críticas, como desemprego e pobreza. Ao mesmo tempo, desejam transferir a outros níveis de governo a responsabilidade por iniciativas na área de educação, meio ambiente e desenvolvimento econômico, embora reconheçam que o governo local tenha poder e autonomia suficientes para tomar iniciativas eficientes nesses terrenos.

Em síntese, segundo os dados da pesquisa, o governo local permanece claramente subordinado ao governo federal no combate aos problemas mais sérios do município. Os resultados revelam, resistências potenciais à descentralização de atribuições e competências em várias áreas importantes para as suas comunidades entre as lideranças locais. A existência de uma tendência a valorizar as funções do governo municipal não garante assim uma aceitação ampla de responsabilidades.

Anexo: A amostra e a metodologia

Os dados analisados neste artigo são provenientes do *survey* Democracia e governo local, desenvolvido com o apoio da FAPESP. O levantamento realizou 450 entrevistas com um questionário padrão, traduzido e adaptado da pesquisa comparativa internacional *Democracy and Local Governance*. Foi utilizada uma amostra aleatória de municípios de 50 mil a 200 mil habitantes de todo o Brasil. Para uma adequada representação dos Estados brasileiros, optou-se por uma amostra estratificada. Cada Estado com mais de 10 municípios de 50 mil a 200 mil habitantes constituiu um estrato. O critério visava garantir que pelo menos um município de cada um dos Estados incluídos nesse estrato teria probabilidade 1 de ser selecionado para a amostra. Os demais Estados foram agrupados em dois estratos: Estados com 5 a 8 municípios em condições de participar do estudo, e Estados com menos de 5 municípios dessa categoria.

Em cada município foi selecionada uma amostra intencional de 15 representantes da elite local. Sessenta por cento da amostra foi composta por políticos, administradores municipais, membros do Judiciário local, entre outros representantes do poder público, e 40% por representantes da elite que não desempenham funções públicas, embora tenham destacada importância social, política ou econômica. Estipulou-se que apenas poderiam ser substituídos de 27% a 33% dos selecionados em cada município (4 ou 5 casos). Em nenhum dos municípios pesquisados a quota prevista de substituições foi excedida.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando. 1994. "Os Barões da Federação". *Lua Nova* 33, São Paulo. Cedec.

_____. 1998. *Os Barões da Federação – os governadores e a redemocratização brasileira.* SãoPaulo. DCP/USP-Hucitec.

ABRUCIO, Fernando & SAMUELS, David. 1997. "A nova política dos governadores". *Lua Nova* 40/41. São Paulo. Cedec.

ADORNO, Sergio. 1995. "A Violência na Sociedade Brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada". *Sociedade e Estado,* X (2): 299-342.

ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (Acir). 1981, *The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints*, Washington.

ALMEIDA, M. H. Tavares de. 1995. "Federalismo e Políticas Sociais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 28(10): 88-108.

ARRETCHE, Marta. 2000. *Estado Federativo e políticas sociais – determinantes da descentralização,* Rio de Janeiro, Revan.

DELFIM NETO, Antônio. 2000. "Carga Tributária", *Folha de São Paulo,* 21/06, São Paulo, 1º Caderno: 2.

FRIEDERICH, Carl. 1968. *Constitutional government and democracy*, Massachussets, Blaisdell Co.

KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes. 1999. "Recentralização/ descentralização- dinâmica do regime federativo no Brasil", *Tempo Social*, 11(2).

LEME, Heladio José. 1992. *O federalismo na Constituição de 1988: representação política e distribuição de recursos tributários*, dissertação de mestrado, Campinas, IFCH/Unicamp.

LIMA, Maria Regina Soares de & CHEIBUB, Zairo. 1996. "Instituições e valores: dimensões da democracia na visão da elite brasileira"; *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31, São Paulo, Anpocs, pp.83-110.

MEDEIROS, Antonio Carlos. 1986. Politics and intergovernmental relations in Brazil, 1964-1982, New York, Garland Publishing.

MEIRELLES, Ely Lopes. 1993. *Direito Municipal Brasileiro*, 6ª ed., São Paulo, Malheiros.

MDB, 1978. *Constituinte com anistia – Compromissos, políticos, sociais e econômicos do MDB, Coleção Alberto Pasqualini*, Brasília, MDB.

MELHEM, Celia Soibelman. 1998. *Política de botinas amarelas*, São Paulo, Hucitec/DCP-USP

NEVES, Gleisi Heisler. 2000. " O município no Brasil- marco de referência e principais desafios", *Os Municípios e as eleições de 2000,* Cadernos Adenauer, São Paulo Konrad Adenauer Stiftung.

NEVES ET ALLII. "Os municípios e as eleições de 2000". *Cadernos Adenauer* 4, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, pp.9-32.

O'DONNELL, G. 1996, "Illusion About Consolidation", *Journal of Democracy,* 7(2): 34-51.

OLIVEIRA VIANNA, J.F. 1974*. Instituições políticas brasileiras*, 3a.ed. Rio de Janeiro, Record Cultural, 2 volumes.

PUTNAM, Robert. 1996. *Comunidade e Democracia - a experiência da Itália Moderna*, Rio de Janeiro, FGV editora.

REIS, Elisa P. "Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade", *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 2000, Fevereiro, vol.15 (42): 143-152.

SHARPE, L. J. 1988. The growth and decentralisation of modern democratic state, *European Journal of Political Research* 16 (4), Dordrecht, Elsiever ed., p. 365-380.

Recebido para publicação em setembro de 2002
Aprovado para publicação em março de 2003.

A compra de votos – uma aproximação empírica

Bruno Wilhelm Speck
Departamento de Ciência Política
Universidade Estadual de Campinas

Resumo
O artigo aborda o fenômeno da compra de votos no contexto histórico e apresenta dados de um levantamento empírico realizado através de uma pesquisa de opinião após as eleições municipais no Brasil no ano 2000. São discutidas questões relacionadas ao significado da compra de votos no conjunto das questões ligadas à lisura do processo eleitoral. O texto aborda também os problemas enfrentados na pesquisa em função do assunto abordado e soluções metodológicas encontradas.

Palavras-chave: eleições, corrupção eleitoral, voto, justiça eleitoral, representação política

Abstract
The author presents the results of a national survey on vote buying during the local elections in Braszil in 2000. In his analysis he places vote buying into the broader historical perspective of electoral and other forms of manipulation and corruption. Specific methodological questions of surveys on such critical questions like fraude and corruption are discussed

Keywords: elections, electoral corruption, vote, electoral justice, political representation

Introdução

Como os eleitores escolhem os seus candidatos em eleições? Esta pergunta intriga cientistas políticos há meio século (Campbell, 1960) e desafia, em tempos de eleição, os consultores das campanhas eleitorais. Os profissionais da área tendem a concordar que o eleitorado segue um conjunto de motivações na escolha da preferência política. Existem diferentes tipos de votos, como o voto ideológico, o voto pessoal ou o voto circunstancial (Grandi, 1992, p.29). Dentro deste raciocínio, somente uma pequena parcela do eleitorado seguiria convicções políticas na escolha do candidato. Uma grande parte dos eleitores apoiaria candidatos que possuem sua confiança pessoal, principalmente em eleições locais. Ao contrário destes compromissos de longo prazo, denominados votos ideológicos e votos pessoais, um terceiro grupo estaria disposto a decidir seu voto espontaneamente, em função de diversos motivos ligados à forma como candidatos e programas são apresentados. Sobre esta parcela do eleitorado, indeciso e volátil, a arte de apresentar conteúdos e pessoas na mídia, o marketing político, teria um grande impacto.

É interessante notar que aqui, como em outros modelos similares, não consta o voto comprado, uma modalidade do comportamento eleitoral presente em vários países. No caso do Brasil, denúncias veiculadas pela imprensa, casos investigados pela Justiça Eleitoral e iniciativas da sociedade civil para combater o fenômeno da compra de votos são testemunhos de que esta prática é um fator relevante para uma parte do eleitorado na definição do seu candidato. É compreensível que os consultores não incorporem esta modalidade nos seus manuais, no entanto, surpreende que as ciências sociais tenham dedicado pouca atenção ao fenômeno. As referências internacionais predominam sobre as análises brasileiras desta prática[1]. O presente texto aborda este segmento das construções teóricas sobre o clientelismo eleitoral de forma sucinta. Estas considerações conceituais e uma retrospectiva histórica destinam-se ao preparo do terreno para a análise e a interpretação dos dados empíricos.

O fenômeno da compra de votos é um assunto relevante na política contemporânea? A própria legislação eleitoral reconhece a existência do problema proibindo explicitamente a compra de votos[2]. No entanto, segundo as constatações

[1] Recentemente, só um texto de Avelino Filho (1994) discute a ocorrência do clientelismo eleitoral no Brasil à luz da literatura teórica.

[2] O Código Eleitoral de 1965 (Lei 4.737) identifica como propaganda ilícita aquela que "implica em oferecimento, promessa ou solicitação de dinheiro, dádiva, rifa, sorteio ou vantagem de qualquer natureza" (Art. 243, V) e determina pena de reclusão de até 4 anos e o pagamento de 5 a 15 dias-multa (Art. 299). A mesma pena é prevista em caso de coação ou ameaça para que o eleitor vote ou deixe de votar em determinado candidato (Art. 301). A legislação também coíbe a compra de votos através de favores administrativos, prevendo uma pena de detenção de até 6 meses e o pagamento de 60 a 100 dias-multa (Art. 300). As condutas vetadas estão especificadas na Lei Eleitoral de 1997 (Art. 73 a 78).

da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), não tem sido possível coíbi-la de forma eficiente. O engajamento da CBJP, órgão da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, no assunto da corrupção eleitoral iniciou-se com as eleições municipais de 1996. Naquele ano a CNBB defendeu na Campanha "Fraternidade e Política" o uso consciente do voto como ferramenta para influenciar os rumos da política. O voto consciente foi confrontado com a prática da compra de votos, que a CNBB identificou como uma das maiores distorções da democracia brasileira. A organização elaborou nos anos seguintes um amplo diagnóstico do problema e uma proposta para modificar a legislação, tornando a sua aplicação mais fácil e mais rápida (vide Câmara dos Deputados, 1999). Durante o ano de 1999 o processo de mobilização da sociedade para encaminhar o projeto ao Congresso Nacional resultou na coleta de mais de um milhão de assinaturas. Como resultado, o projeto tramitou em tempo recorde no Congresso, sendo aprovada a Lei 9.840/99, que passou a vigorar a partir das eleições municipais de outubro de 2000. Esta modificação do Código Eleitoral tornou a coibição da prática de compra de votos pela justiça eleitoral brasileira mais factível[3].

O grito de alerta de um órgão respeitado como a Igreja católica chamou a atenção da sociedade para a atualidade do problema da compra de votos. É grande, porém a dificuldade em diagnosticar a extensão deste problema. Levantamentos; qualitativos durante a mobilização confirmaram o panorama das trocas materiais nas quais se baseia a compra de votos, abrangendo remédios, sapatos, materiais de construção, iluminação para uma rua, um alvará para a construção, material escolar e inúmeros outros itens que poderiam constar numa cesta das necessidades básicas da população brasileira. Na academia, a antropologia política dedica-se recentemente ao estudo das eleições, revelando o enraizamento de práticas como a negociação do voto no tecido social brasileiro. Mas apesar destas investidas no terreno da ilustração e da análise qualitativa, ainda não havia diagnóstico preciso sobre a extensão da prática da compra de votos no Brasil contemporâneo.

A realização de uma pesquisa empírica, baseada em um survey nacional entre os eleitores, representa um passo importante para descrever mais claramente a extensão do fenômeno. A quantificação é um aspecto relevante no diagnóstico do problema, complementando a análise qualitativa. Comparações de subgrupos permitem identificar a presença de várias modalidades da compra de votos e identificar a localização geográfica e social destas práticas. Futuramente, o

[3] As principais modificações ocorridas através da Lei 9.840 de 1999 foram a introdução da cassação do registro do candidato como pena para a compra de votos ou a concessão de favores administrativos para influenciar o eleitor. Além disso, o eleitor envolvido em esquemas deste tipo poderá ser inocentado pela justiça, tornando-o assim mais facilmente testemunha contra os candidatos envolvidos.

levantamento abre a possibilidade de comparar séries históricas e avaliar o sucesso de políticas voltadas para o controle da compra de votos de forma crítica.

O levantamento aqui apresentado foi projetado pela ONG Transparência Brasil e implementado pelo Ibope entre eleitores em março de 2001[4]. Ele retrata a situação nas eleições municipais do ano de 2000, já sob a vigência da nova legislação. Contudo, antes, de apresentar os resultados é necessário abordar o fenômeno de uma forma mais sistemática, situando a compra de votos em um contexto mais amplo da lisura do processo eleitoral.

Dimensões da lisura do processo eleitoral

A manipulação das eleições populares foi uma prática comum na transição para os regimes de democracia representantiva. Com a conquista dos princípios da soberania popular e do sufrágio universal, o processo eleitoral ganhou um peso sensível na evolução política. Afinal, seria este mecanismo que definiria a distribuição do poder político em regimes representativos, substituindo princípios como a hereditariedade ou a usurpação do poder. Mas, via de regra, as noções da liberdade de escolha, da competição eleitoral e da administração isenta, associadas à noção de eleições, ainda estavam longe de descrever o contexto social e político no qual os processos eleitorais se realizavam. Nas democracias emergentes, as possibilidades de manipulação das eleições populares são múltiplas. A competição política muitas vezes restringe-se a uma disputa entre elites concorrentes, que possuem um controle amplo sobre segmentos inteiros do eleitorado. Mas ao mesmo tempo, os atores políticos desenvolvem um senso crítico aguçado para detectar as deficiências do processo eleitoral em todas as suas variações. Estas incluem o uso da máquina governamental para favorecer candidatos, a influência ilícita do poder econômico sobre as eleições ou manipulações referente à administração das eleições. A garantia da lisura do processo eleitoral é um desafio universal para a consolidação dos regimes democráticos. Mas a fraude, a manipulação e a corrupção eleitoral têm uma coloração específica, dependendo do contexto político e histórico. Para fins de análise, trato separadamente questões específicas como a imparcialidade da administração das eleições, o papel do poder econômico no financiamento das campanhas e a independência do eleitor na manifestação do seu voto.

[4] O período de campo foi de 15 a 20 de março de 2001. O universo pesquisado foi de eleitores brasileiros de 16 anos ou mais. A amostra foi elaborada com quotas proporcionais em função das variáveis sexo, idade, instrução, ocupação e localização geográfica. Foram realizadas 2000 entrevistas. O intervalo de confiança estimado é de 95%, a margem de erro é de 2,2 pontos percentuais para mais ou para menos sobre os resultados. A pesquisa fez parte de um levantamento mais amplo sobre vários assuntos políticos e administrativos (IBOPE OPP 023).

Administração imparcial: A questão da administração imparcial do processo eleitoral diz respeito à clareza e à transparência das regras, bem como à sua implementação neutra na competição eleitoral. Para este objetivo a independência da instância que organiza o processo eleitoral pode ser crucial. Como mostra o estudo de Sadek (1995), o Brasil avançou bastante no século XX em relação às questões da lisura do processo de administração das eleições. Duas etapas decisivas foram a criação da Justiça Eleitoral em 1932 e a introdução do voto eletrônico entre 1996 e 2000. A primeira foi o divisor de águas entre a administração de eleições viciadas pela ingerência política e uma instância independente para organizar e implementar o processo eleitoral. A recente informatização do processo eleitoral eliminou a questão pendente de fraudes na apuração e totalização dos votos. Devido ao grande número de eleitores no Brasil e às particularidades do sistema eleitoral, o desafio para uma administração eficiente e imparcial do processo eleitoral em todas as suas etapas é grande (vide Tabela 1). No ciclo eleitoral de 1998 e 2000 quase 400.000 candidatos disputaram os votos de mais de 100 milhões de eleitores em todas as três esferas da federação[5]. No que concerne à independência da administração do processo eleitoral, o Brasil atingiu um estágio bastante maduro, baseado em um modelo institucional consolidado e em técnicas modernas que garantem eficiência e lisura.

[5] Diversos fatores contribuem para o elevado número de vagas e candidatos em cada eleição no Brasil. Primeiro, com eleições diretas para o legislativo e o chefe do executivo, realizadas nas três esferas do governo municipal, estadual e federal o número de vagas a serem preenchidas é enorme. Segundo, o sistema eleitoral permite adicionalmente um grande número de candidatos para cada vaga. E finalmente, o sistema eleitoral brasileiro junta as eleições para cargos executivos e legislativos como também concentra as eleições estaduais e municipais. Desta forma todas as eleições podem ser realizadas em somente duas datas.

Tabela 1:
Candidatos a cargos eleitorais no ciclo eleitoral 1998/2000 no Brasil

Ano	Eleições estaduais e federais 2000	Eleições municipais 1998
Vereador	367.344	
Prefeito	15.016	
Deputado estadual		10.668
Governador		151
Deputado federal		3.417
Senador		167
Presidente		12
TOTAL	**382.360**	**14.415**

Papel do financiamento: Outro grande tema vinculado à questão da lisura eleitoral diz respeito ao papel dos recursos financeiros no processo da competição eleitoral. Na teoria da democracia representativa, as eleições restringem-se à competição pelos votos dos eleitores. Na prática, o processo de comunicação entre candidatos e eleitores envolve recursos consideráveis e a competição eleitoral passa a ser também uma competição pelo apoio material à campanha para suprir esta demanda. A lisura do processo eleitoral em relação ao financiamento das campanhas é um tema recorrente em todas as democracias modernas. Irregularidades nesta área marcam as eleições nos Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Japão, Israel. Tanto nas democracias consolidadas como naquelas recentemente constituídas, a discussão sobre o financiamento de campanhas eleitorais envolve freqüentemente a questão do cumprimento das normas em vigor. Mas, a adequação destas normas é questionada em conseqüência das irregularidades e, por vezes, a legislação sofre reformas mais ou menos drásticas. O Brasil não foge a esta regra. Após um período de razoável imutabilidade durante a República Populista e o Regime Militar, a redemocratização trouxe várias alterações da legislação do financiamento de partidos e eleições. Um dos catalisadores foi o escândalo que envolveu o tesoureiro de campanha do Presidente Collor, Paulo César Farias, em 1992. A Comissão Parlamentar de Inquérito, instalada para investigar as acusações, iniciou um debate sobre a legislação, que naquela época não permitia doações de pessoas jurídicas. A legislação foi modificada, permitindo agora as doações de empresas dentro de certos limites e posteriormente ampliando o financiamento público das campanhas. No entanto, as

irregularidades posteriores fizeram com que o debate sobre o financiamento adequado (campanhas eleitorais) e partidos permanecesse atual até hoje.

Independência do eleitor: Um terceiro assunto relacionado à integridade das eleições é a prática da compra de votos. A compra de votos obviamente não consta de nenhum dos manuais de campanha eleitoral. Para alguns, a troca do voto por materiais de construção, por remédios ou mesmo por dinheiro é um fenômeno em extinção, sem relevância prática ou peso numérico. Para outros, ela é um dos grandes fatores para a distorção do processo eleitoral. Mas a questão não era debatida com base em levantamentos empíricos quantitativos, comparáveis ao aqui apresentado. Antes de comentar os números da pesquisa projetada pela Transparência Brasil e realizada pelo IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, faz-se necessária uma avaliação do significado da compra do voto, bem como uma pequena retrospectiva histórica do fenômeno no Brasil.

Retrospectiva e Sistematização

Segundo Scott (1971), a compra de votos é um fenômeno intermediário e transitório na sucessiva implementação de sistemas de governo representativo em muitos países. Devemos distinguir três etapas: primeiro, o voto sob chantagem ou extorsão; segundo, o voto negociado ou comprado e terceiro, o voto como manifestação de crédito ou reprovação de candidatos e representantes políticos.

O voto imposto: Em muitos países, os novos eleitores no momento da ampliação do sufrágio não estavam material ou culturalmente livres para optar, no sentido moderno da palavra, em relação a assuntos políticos. As relações de dependência socioeconômica de grande parte da população em relação aos donos dos latifúndios e das fábricas eram evidentes e a comunicação direta entre candidatos e eleitores ainda era tênue. Como o voto inicialmente era declarado em aberto, o patrão exercia controle total sobre o eleitor, e a possibilidade de repreensão era real. Assim, o voto era imposto à grande parte da população por estas elites.

Há diversas formas de coerção eleitoral, baseadas no entrelaçamento de relações sociais desiguais com o comportamento eleitoral. No Brasil, as críticas à fraude e à coerção eleitoral tornaram-se mais evidentes com a instalação do regime republicano. A figura do *Jeca Tatú* criada por Monteiro Lobato em 1919 contrasta exatamente os ideais dos fundadores da Primeira República com a realidade do voto alienado. O eleitor é descrito como alienado e instrumentalizado no processo eleitoral. Mais tarde, Vitor Nunes Leal descreveria a inserção deste fenômeno do voto alienado no sistema político nacional em seu clássico *Coronelismo, enxada e voto* em 1949. O coronelismo, que diz respeito às relações entre o poder local e o

sistema político estadual, tem como pressuposto o controle total do chefe político sobre os currais eleitorais, bem como sobre a implementação administrativa da eleição. Num pequeno estudo, Telarolli (1982) descreveu várias modalidades destas práticas de manipulação da eleição durante a Primeira República. Estas incluíam a influência do governo no alistamento dos eleitores, que permitia tanto a exclusão de eleitores que votariam em candidatos da oposição como também a inclusão de eleitores fantasmas. O momento da votação também oferecia margem para manipulação. Freqüentemente, o local de votação era instalado em casas particulares, o voto era aberto (para evitar fraudes!) e, como se estes constrangimentos ainda não bastassem, os eleitores eram aterrorizados pela Força Pública ou por pistoleiros particulares. Uma última possibilidade de manipulação concretizava-se na apuração dos resultados, nos processos da totalização dos votos e da diplomação dos eleitos. Como a totalização era demorada, estendendo-se por dias ou semanas, os resultados poderiam ser adequados no caminho, num processo matemático das chamadas "contas a chegar", garantindo determinado resultado final. Finalmente, existia ainda a possibilidade do não reconhecimento de candidatos oposicionistas que, porventura, conseguissem driblar todas estas barreiras e ganhar os votos suficientes para eleger-se. Este procedimento freqüentemente praticado pela comissão, formada pelo Legislativo anterior, que formalmente diplomava os eleitos, era denominado "degola". Fica evidente que a administração deste processo nas mãos de representantes do situacionismo não permitia um alto grau de competitividade nas eleições. Está claro também que nesta constelação do voto imposto pela elite e da manipulação generalizada da administração do processo eleitoral não havia necessidade de comprar voto. O jogo político limitava-se a disputas entre as elites.

O voto negociado: Não é o caso aqui de analisar as práticas do mandonismo local, o coronelismo e outras modalidades deste fenômeno na literatura. Mas há uma transição decisiva de voto alienado para o voto negociado. Na medida em que as relações de dependência socioeconômica entre eleitor e patrão enfraquecem e com a garantia do segredo eleitoral, a posição do eleitor no processo político passa por uma transformação. A instrumentalização do eleitor no processo eleitoral, tanto pela elite local como pelos candidatos, passa de uma fase de imposição e coerção social para outra fase da sedução material. E no horizonte surge um papel completamente novo para o eleitor na medida em que ele se torna mais informado e emancipado através dos meios de comunicação de massa.

A nova relação entre eleitor e candidato baseia-se em um sistema de trocas em condições assimétricas, tanto em relação aos atores envolvidos como aos objetos negociados. Há um grande desnível de poder entre a elite política e a massa dos eleitores e o recurso do poder político é negociado por vantagens

materiais imediatas aos eleitores. As variedades socioculturais deste voto negociado são muitas, mas sob um ângulo de sistematização, três dimensões da compra de voto são importantes: a primeira delas refere-se ao número de eleitores envolvidos nas transações de troca. A negociação individual com eleitores é complementada pelas transações com grupos e organizações, como moradores de uma mesma rua, igrejas ou clubes. A segunda dimensão refere-se ao objeto da troca. Além de benefícios materiais, como bens e dinheiro, o apoio eleitoral a um candidato poderá ser negociado em função de compensações não materiais como empregos, favores administrativos e influência política através de cargos. A origem de grande parte destes benefícios não se encontra mais nos recursos privados do candidato, mas sim no abuso de recursos do poder público. A terceira dimensão refere-se ao momento de compensação. Há um contínuo, abrangendo vantagens imediatas até trocas envolvendo compromissos futuros. O posicionamento de uma transação concreta em relação a estas três dimensões exerce um impacto sobre a caracterização da compra de votos. Quanto mais individual a negociação, quanto mais material a compensação e mais imediata a troca, mais evidente será a compra de votos.

Confiança e censura pelo voto: Todavia, na medida em que a troca se baseia em negociações coletivas, em valores não materiais e em compromissos de longo prazo, esta relação de troca se descaracteriza. Surge uma outra relação mais complexa, que se aproxima do modelo representativo onde eleitores utilizam o voto para atribuir confiança ou retirar apoio ao representante político. Enquanto na eleição baseada na troca, o compromisso do candidato com o eleitor tende a limitar-se ao curto espaço de tempo da campanha eleitoral, na eleição que atribui ou retira crédito a um representante, a relação de confiança e crítica pelo eleitor refere-se a todo o período do mandato. O candidato que compra o voto se livra do compromisso posterior de prestar contas sobre a sua atuação política. Ao contrário, o voto de confiança do eleitor nega qualquer condicionamento específico, reservando-se o direito de acompanhar criticamente a atuação do representante, de forma integral e permanente.

A compra de voto, hoje

A compra de voto ainda é uma realidade nas eleições brasileiras. A observação empírica confirma que as eleições são caracterizadas por uma intensa negociação de bens materiais, favores administrativos, e promessa de cargos. Sendo uma prática antiga, ela ocorre dentro de determinados padrões recorrentes. Pode ser organizada por integrantes da própria máquina de campanha do candidato (distribuição de cestas e bens pelo candidato), por correligionários

independentes que, com recursos próprios ou de terceiros, conseguem comprar votos para um candidato (por exemplo médicos que dão atendimento gratuito) ou por cabos eleitorais, que profissionalizaram a negociação dos votos. Estes últimos estão geralmente ligados a um representante político municipal, e atuam como uma espécie de intermediário permanente de serviços públicos e outros favores. A dificuldade da interface entre a administração e o cidadão e o caráter opaco dos órgãos públicos são a base para este facilitador que, ao contrário dos outros agentes, atua não só no período eleitoral mas de forma permanente, mesmo em anos em que não há eleições.

Obviamente, a prática da compra de votos se depara com a questão prática de garantir que o eleitor cumpra a contrapartida e vote no candidato indicado. No contexto do voto secreto há basicamente dois tipos de soluções: uma mais técnica e outra mais social. No primeiro caso, o candidato ou seu representante procuram acessar de várias formas a informação sobre o comportamento eleitoral, detectando assim os traidores[6]. Com a modernização do processo de votação, as possibilidades para soluções técnicas tornaram-se mais estreitas. Outra forma de resolver a incerteza quanto ao comportamento do eleitor é pela construção de uma relação de confiança, ou de um compromisso moral, compensando desta forma a falta de mecanismos de sanção. Como em outros arranjos corruptos, as redes de clientelismo permanentes, baseadas em relações pessoais a longo prazo (como as do intermediário profissional) revelam-se mais eficientes contra possíveis traições comparadas a arranjos corruptos baseados em uma relação de troca a curto prazo. Assim, os cabos eleitorais geralmente estão convencidos da superioridade do seu trabalho, em termos de eficácia, sobre as investidas meramente monetárias e pré-eleitorais dos organizadores da campanha eleitoral[7].

Desafios para a aproximação empírica ao fenômeno

Após estas considerações históricas e qualitativas resta ainda a dúvida, mencionada inicialmente, a respeito do diagnóstico quantitativo do fenômeno. A iniciativa de uma análise empírica do fenômeno da compra de votos, realizada pela Transparência Brasil e pelo IBOPE, tenta suprir esta lacuna. Esta pesquisa está inserida em um contexto mais amplo de iniciativas no âmbito internacional para

[6] Uma das modalidades de controle no passado era o "voto de formiguinha". O primeiro eleitor não deposita a cédula eleitoral na urna, mas devolve-a ao intermediário. Este preenche a cédula e entrega-a ao segundo eleitor que deposita a cédula na urna, devolvendo por sua vez uma cédula vazia ao intermediário. O ciclo poderá ser repetido com todos os eleitores que venderam o seu voto ao intermediário. Com a urna eletrônica, este e outros mecanismos tornaram-se obsoletos. Mas permanece ainda a possibilidade de verificar nos resultados da seção eleitoral dos respectivos eleitores se os votos esperados 'apareceram'. A margem de erros deste método é grande.

[7] Estas informações baseiam-se em uma série de entrevistas, realizadas pelo autor, com diferentes cabos eleitorais, por ocasião da eleição geral em 1998.

diagnosticar empiricamente o fenômeno da corrupção[8]. Estes estudos cobrem um amplo espectro de abordagens, enfocando objetos tão diferentes como valores, percepções ou comportamentos a ele relacionados[9]. O levantamento do IBOPE cobriu vários destes aspectos[10] mas, os resultados aqui apresentados limitam-se à corrupção eleitoral através da compra de votos.

O uso de surveys para pesquisar comportamentos ilícitos é um recurso freqüentemente empregado na criminologia. As pesquisas sobre as vítimas de determinados crimes são um complemento importante para outros levantamentos de dados aparentemente mais objetivos, mas com falhas inerentes[11]. No caso da corrupção, um diagnóstico a partir de estatísticas oficiais (da Polícia Judiciária, do Ministério Público ou dos Tribunais de Justiça), quando disponíveis, apresenta as mesmas distorções. Na corrupção eleitoral, como em outros arranjos corruptos, todos os envolvidos têm um interesse na troca do voto por benefícios materiais. A parte lesada é a comunidade ou o sistema de representação e a incidência de denúncias é muito baixa. Os casos investigados limitam-se, na verdade, a poucos "acidentes": quando, por descuido, o sigilo sobre a transação não é garantido, quando surge um conflito entre os agentes envolvidos, levando um a denunciar o sistema, ou quando esquemas desta natureza são descobertos no decorrer de investigações na área. De uma maneira geral, o número dos casos de corrupção eleitoral poderá ser usado como indicador de vários fenômenos - como a reprovação social do fenômeno, da confiança nas instituições investigadoras ou da eficiência destes órgãos- menos da incidência do crime em questão.

Mas a investigação da corrupção eleitoral a partir de *surveys* também apresenta problemas metodológicos. Mesmo que em condições desiguais, a prática da compra de votos incrimina todos os envolvidos ou os compromete moralmente. Dificilmente os entrevistados manifestar-se-ão de forma aberta à pergunta direta sobre eventual venda do voto a um candidato na última eleição. Um artifício para

[8] Há uma série de iniciativas neste sentido. No âmbito internacional as mais importantes são o Índice de Percepção da Corrupção, elaborado anualmente pela organização Transparency Internacional (TI) desde meados de 1995, os diagnósticos de corrupção em determinadas áreas de serviço público, implementados com apoio da Community Information and Epidemiological Technologies (CIET) e desde o final de 1990 os diagnósticos nacionais conduzidos com apoio e sob orientação do WorldBank Institute (WBI) em vários países. Iniciativas nacionais importantes foram primeiramente realizadas em 1994 na Austrália pela Independent Commission Against Corruption (ICAC/NSW).

[9] Sobre a apresentação destes diferentes enfoques nas pesquisas atuais vide Speck (2000).

[10] O questionário para a pesquisa apresentada aqui foi elaborado por Cláudio Weber Abramo (Secretário Geral da Transparência Brasil), Bruno Wilhelm Speck (Unicamp), Johann Graf Lambsdorff (Universidade de Göttingen/Alemanha) e Frederik Galtung (Universidade de Cambridge/UK). Um resumo com todas as perguntas e dos resultados pode ser consultado no site da Transparência Brasil http://www.transparencia.org.br.

[11] A exploração de dados oficiais sobre crimes investigados pelos respectivos órgãos públicos poderá subreportar os casos em função da ausência de denúncias em relação a determinados tipos de crimes. No caso de uma ênfase dos órgãos de investigação em determinada área de crime, estes dados poderão apresentar um aumento significativo. Ambas as distorções ocorrem independente das variações do crime em si, que constitui o objeto de observação. Na criminologia os dados provenientes de levantamentos de pesquisas de opinião, conhecidos como Crime Victim Surveys, hoje são considerados um complemento importante para um diagnóstico sobre a incidência de determinado crime.

contornar esta situação é a "externalização" dos aspectos comprometedores da situação, de forma que o entrevistado possa responder sem constrangimento de ordem moral ou até criminal à pergunta sobre a venda do voto. As dúvidas em relação à veracidade das respostas dadas ficam reduzidas ao nível normal neste tipo de investigação empírica.

Um outro problema prático na pesquisa é a definição do fenômeno da corrupção eleitoral. Talvez seja claro o que pode ser considerado compra de voto em casos que envolvem dinheiro ou bens materiais. Mas seguindo a argumentação anteriormente apresentada, a definição perde clareza à medida em que nos aproximamos de compromissos de longo prazo, dos benefícios coletivos e dos retornos não materiais. Optamos por um caminho mais seguro, levantando em uma primeira pergunta a proposta de troca do voto por favores administrativos e, na segunda, as propostas de troca do voto por dinheiro.

Com esta decisão, variações da compra de voto que deixam mais margem à interpretação ficaram excluídas do levantamento. São estas a compra de voto por bens materiais, remédios, tijolos, roupa, alimentos e outras formas popularmente conhecidas de compra de voto. É difícil enquadrar este amplo leque de benefícios. Além de bens materiais há cargos, cirurgias ou outros benefícios, vinculados à administração pública. É difícil definir (e transmitir ao entrevistado) a linha divisória entre brindes aceitáveis e vantagens negociadas. A dificuldade aumenta em razão de as realidades econômicas dos indivíduos serem tão diferentes. Desta forma, a definição de um valor absoluto não resolveria o problema, pois o valor subjetivo de uma camiseta pode ser negligenciável para um e representar um valor básico para outro.

Outra situação freqüente, mas de difícil aferição, é a venda coletiva de votos por lideranças em troca de benefícios materiais para associações, comunidades religiosas, recreativas ou esportivas. Como a negociação do comportamento eleitoral é indireta, o eleitor muitas vezes não sabe o motivo do dirigente de sua instituição apoiar a campanha eleitoral de determinado candidato. Uma pesquisa entre os cidadãos não retrata adequadamente este fenômeno. Esta pesquisa optou pela via mais segura metodologicamente, mas menos inclusiva do ponto de vista do fenômeno da corrupção eleitoral.

Os resultados da pesquisa apresentada a seguir devem ser observados neste contexto. A pergunta sobre a proposta de um favor administrativo em troca do voto foi respondida positivamente por 10,1% dos entrevistados e 6,6% afirmaram ter recebido uma oferta em dinheiro para vender o seu voto[12]. No total, 13,9% dos

[12] Todos os números analisados aqui baseiam-se em uma análise dos casos de respostas válidas às duas perguntas, excluindo tanto "missing values" como também a opção "não sabe/não opinou". A totalização como todos os outros dados difere ligeiramente dos dados divulgados nos documentos da Transparência Brasil (www.transparencia.org.br).

eleitores receberam uma das duas propostas de negociar o voto[13]. É interessante identificar quais ambientes oferecem mais resistência ao fenômeno e quais indivíduos são mais vulneráveis. Há uma série de idéias pré-concebidas sobre o assunto: 1) encontraríamos a corrupção eleitoral com mais freqüência entre os eleitores com pouca instrução e de baixa renda e 2) sendo este fenômeno vinculado a determinado contexto socio-político, deveria haver uma acentuada diferença entre as áreas rurais e urbanas, bem como entre o Norte e o Sul do país. Os resultados do levantamento realizado só em parte confirmam estas idéias. Algumas concepções sobre a compra de voto são francamente errôneas. Outras talvez não imaginássemos antes. Uma análise comparativa dos resultados da pesquisa em diferentes populações está apresentada a seguir.

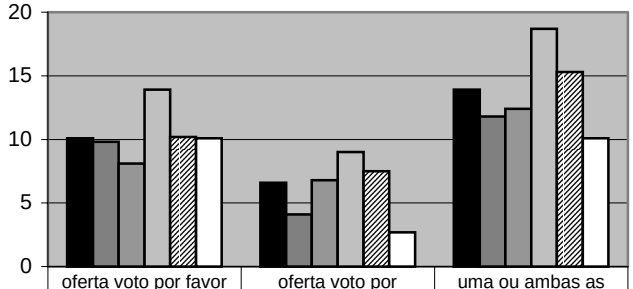
A condição do indivíduo

A concepção popular sobre a corrupção eleitoral é que esta incide exclusivamente sobre a população de baixa renda e de baixo nível de escolaridade. Um primeiro resultado surpreendente da pesquisa refere-se exatamente à influência modesta da *instrução* sobre as duas modalidades de compra de voto. No Gráfico 1, como nos outros a seguir, o primeiro e o segundo conjunto referem-se à proposta de trocar o voto por favores administrativos e por dinheiro. O terceiro conjunto representa o volume total de cidadãos relatando propostas de compra de voto[14]. É certamente surpreendente que os eleitores, independente do seu grau de escolaridade, sejam igualmente alvos das duas modalidades da compra de votos. Os números para os entrevistados analfabetos até os universitários estão próximos da média nacional de 10,1%. Isto vale tanto para a modalidade do favor administrativo como para a compra por dinheiro. Como a margem de erro da pesquisa é de 2,2 pontos percentuais, somente as variações fora desta margem podem ser consideradas significativas. Os resultados não confirmam as concepções populares sobre o ambiente social do voto negociado. Em ambas as modalidades da negociação do voto, os eleitores com nível inferior de instrução (incompleta ou primária) são menos visados do que os de instrução superior (ginásio e colegial). Os eleitores com formação universitária recebem significativamente menos propostas

[13] Como há possibilidade do entrevistado responder positivamente ambas as perguntas, estes números não podem ser simplesmente somados para obter um retrato do aliciamento do eleitor nas eleições.
[14] Pessoas que relataram pelo menos uma das duas situações. Como também há casos onde ambas as situações são mencionadas este número é sempre menor do que a soma das duas situações individuais.

somente na modalidade da compra de voto por dinheiro (2,7%). O terceiro conjunto do gráfico confirma que não os eleitores menos instruídos, mas aqueles com maior nível de formação, são os mais visados pelos compradores de voto.

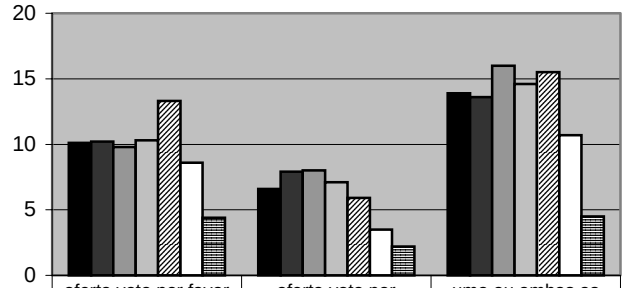
Gráfico 1: Experiência de oferta de compra de voto, por grau de escolaridade. Brasil 2001 (%)



	oferta voto por favor administrativo	oferta voto por dinheiro	uma ou ambas as experiências
Média	10,1	6,6	13,9
Incompleta	9,8	4,1	11,8
Primário	8,1	6,8	12,4
Ginásio	13,9	9	18,7
Colegial	10,2	7,5	15,3
Superior	10,1	2,7	10,1

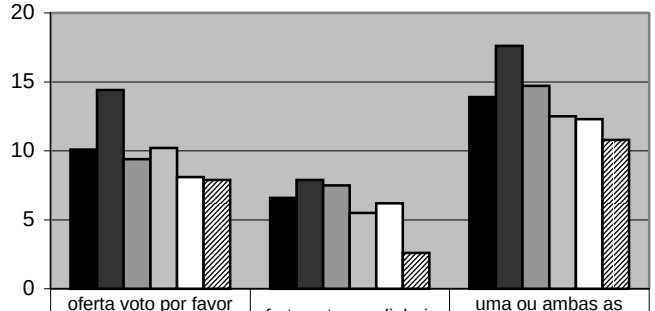
Em relação à *renda,* devemos igualmente reavaliar algumas idéias pré-concebidas. Mais uma vez, as incidências das duas modalidades de compra de voto apresentam uma distribuição relativamente uniforme em quase todas as faixas de renda (Gráfico 2). Somente para a última categoria dos eleitores - com uma renda familiar de mais de 20 salários mínimos - observamos uma significativa redução da incidência de propostas. A definição da situação socioeconômica pela classificação em *classes sociais* (Gráfico 3) apresenta desvios significativos da média somente em algumas categorias. Na classe E os índices de favores administrativos crescem para 14,4% (média 10,1) e na classe A a incidência de ofertas em dinheiro cai para 2,6% (lembrando que a média é de 6,6%).

Gráfico 2: Experiência de oferta de compra de voto por faixa de renda. Brasil, 2001 (%)



	oferta voto por favor administrativo	oferta voto por dinheiro	uma ou ambas as experiências
Média	10,1	6,6	13,9
Até 1 SM	10,2	7,9	13,6
1-2 SM	9,8	8	16
2-5 SM	10,3	7,1	14,6
5-10 SM	13,3	5,9	15,5
10-20 SM	8,6	3,5	10,7
acima 20 SM	4,4	2,2	4,5

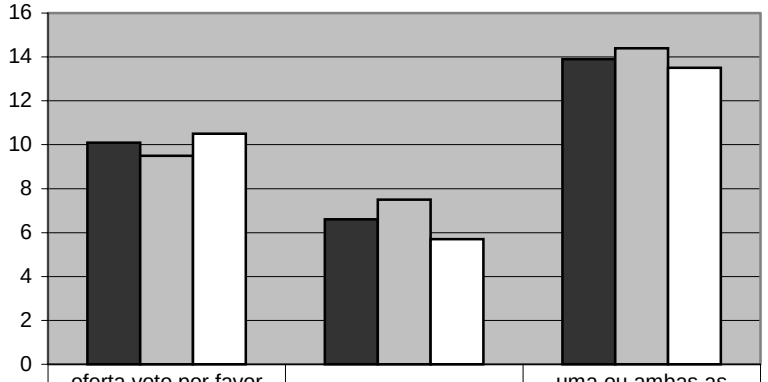
Gráfico 3: Experiência de oferta de compra de voto por classe socioeconômica. Brasil, 2001 (%)



	oferta voto por favor administrativo	oferta voto por dinheiro	uma ou ambas as experiências
Média	10,1	6,6	13,9
Classe E	14,4	7,9	17,6
Classe D	9,4	7,5	14,7
Classe C	10,2	5,5	12,5
Classe B	8,1	6,2	12,3
Classe A	7,9	2,6	10,8

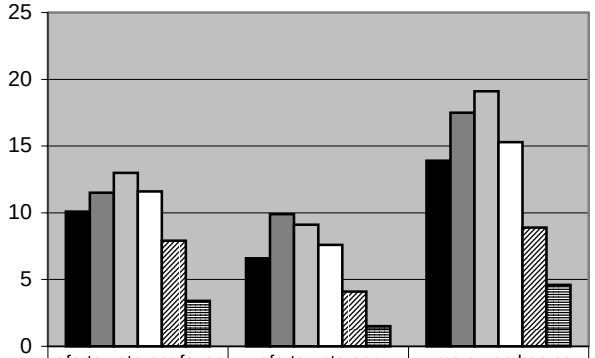
Em relação à incidência das propostas de compra do voto por sexo, praticamente não há diferenças entre *homens e mulheres* (Gráfico 4). Um fator que apresenta uma correlação maior com a corrupção eleitoral é a *idade* (Gráfico 5). Enquanto os jovens abaixo de 40 anos recebem propostas acima da média (no terceiro conjunto 17,5% entre 21 e 30 anos contrastando com a média de 13,9%), entre os mais idosos estes números diminuem significativamente. Assim, se a instrução formal fracassa como vacina contra a compra de votos, a experiência de vida é um remédio natural mais eficaz.

Gráfico 4: Experiência de oferta de compra de voto por sexo. Brasil, 2001 (%)



	oferta voto por favor administrativo	oferta voto por dinheiro	uma ou ambas as experiências
Média	10,1	6,6	13,9
Homens	9,5	7,5	14,4
Mulheres	10,5	5,7	13,5

Gráfico 5: Experiência de oferta de compra de voto, por faixa de idade. Brasil, 2001 (%)



	oferta voto por favor administrativo	oferta voto por dinheiro	uma ou ambas as experiências
Média	10,1	6,6	13,9
Até 20 anos	11,5	9,9	17,5
21 até 30 anos	13	9,1	19,1
31 até 40 anos	11,6	7,6	15,3
41 até 40 anos	7,9	4,1	8,9
51 até 60 anos	3,4	1,5	4,6

O impacto do ambiente

Se as características individuais dos eleitores têm um impacto limitado sobre as ofertas de compra de voto, qual será a influência do ambiente coletivo sobre a compra de voto? Há diferenças significativas entre as regiões do Brasil ou entre regiões do interior e os centros urbanos? Os dados confirmam a concepção popular de que o balcão de venda de votos estaria mais presente no interior, nas pequenas cidades, nas regiões menos desenvolvidas?

Considerando as *grandes regiões*, podemos dizer que os números parcialmente confirmam a expectativa de diferenças significativas (Gráfico 6). Considerando a modalidade da compra de votos por dinheiro, as regiões apresentam um perfil muito distinto: no caso das regiões Norte e Centro-Oeste, 13,2% dos eleitores receberam ofertas em dinheiro, o que significa uma incidência três vezes maior do que no Sudeste, onde 4,3% receberam a mesma oferta; as regiões Nordeste (7,1%) e Sul (7,2%) apresentaram um perfil similar e perto da média, resultado que pode ser considerado igualmente surpreendente.

Pelo critério do favor administrativo como moeda de troca em eleições, a região Sudeste destaca-se com índices ligeiramente abaixo das outras regiões. Há variações significativas entre o Sudeste (8,6%), o Nordeste (11,8%) e o Sul (11,3%). É intrigante que estas duas regiões, normalmente consideradas como os dois extremos do desenvolvimento regional, aproximem-se nestes índices de integridade do processo eleitoral. Outro resultado importante é o do Norte/Centro-Oeste, que não apresenta a mesma distorção como na compra de voto por dinheiro, mas é idêntico à média nacional.

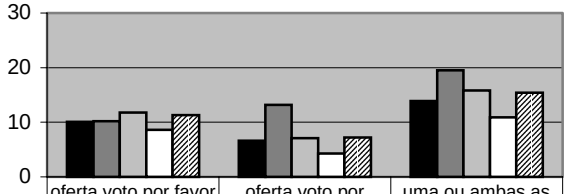
Somadas as duas experiências, podemos resumir que um em cada cinco eleitores no Norte/Centro-Oeste recebeu uma proposta para vender o seu voto por dinheiro ou favores administrativos, enquanto no Sudeste esta taxa cai para um em cada 10 eleitores.

As características do município igualmente influenciam a corrupção eleitoral, sendo que a *localização* do município exerce impacto menor do que o *tamanho*. A oferta de dinheiro pelo voto não apresenta variação entre a capital e o interior. A idéia que este fenômeno é característico do interior não se confirma nos dados da pesquisa. Na modalidade dos serviços governamentais condicionados ao voto, o quadro muda ligeiramente. As capitais apresentam uma incidência menor (7,5%) que a periferia e o interior.

Em relação ao tamanho dos municípios (Gráfico 8), há distorções significativas nos municípios de menor (menos de 5 mil eleitores) e de maior porte (mais de 500 mil eleitores). Os primeiros são vítimas privilegiadas nas duas modalidades da compra de voto (favor administrativo, 14,6%; dinheiro, 9,7%). No total, 21% dos eleitores nestes municípios recebem propostas para comercializar o voto. Um em cada cinco! No outro extremo, dos grandes centros urbanos, temos incidências bem menores (favor administrativo, 5,7%; dinheiro, 3,3%). Juntando ambas as experiências, o padrão discrepante entre municípios pequenos (21%) e grandes cidades (8,2%) se confirma.

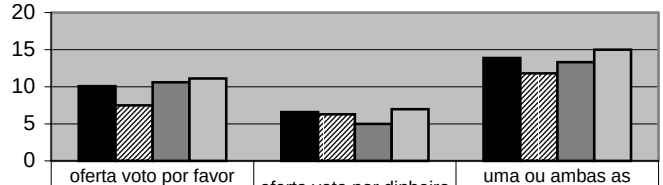
Os dados referentes aos municípios de porte médio curiosamente não apresentam uma transição gradual entre os dois extremos municípios - minúsculos e das metrópoles. Na medida em que os municípios crescem, a taxa da corrupção eleitoral cai para 10,6% (nas cidades entre 10 e 20 mil eleitores), e aumenta de novo até 19,1% (nas cidades entre 50 a 100 mil eleitores). Com isto, os municípios muito pequenos dividem o recorde de incidência de fraude eleitoral com cidades de porte médio.

Gráfico 6: Experiência de oferta de compra de votos, por região. Brasil, 2001 (%)



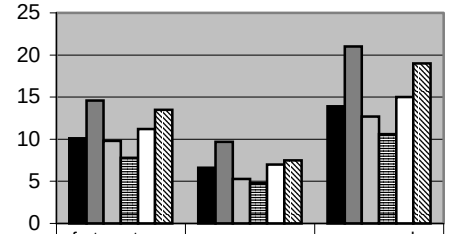
	oferta voto por favor administrativo	oferta voto por dinheiro	uma ou ambas as experiências
Média	10,1	6,6	13,9
Norte/Centro-Oeste	10,2	13,2	19,5
Nordeste	11,8	7,1	15,8
Sudeste	8,6	4,3	10,9
Sul	11,3	7,2	15,4

Gráfico 7: Experiência de oferta de compra de voto, por localização do município. Brasil, 2001. (%)



	oferta voto por favor administrativo	oferta voto por dinheiro	uma ou ambas as experiências
Média	10,1	6,6	13,9
Capital	7,5	6,3	11,8
Periferia	10,6	5	13,3
Interior	11,1	7	15

Gráfico 8: Experiência de oferta de compra de voto por tamanho do município. Brasil, 2001 (%)



	oferta voto por favor administrativo	oferta voto por dinheiro	uma ou ambas as experiências
Média	10,1	6,6	13,9
Até 5 mil eleitores	14,6	9,7	21
5-10 mil eleitores	9,8	5,3	12,7
10-20 mil eleitores	7,8	4,8	10,6
20-50 mil eleitores	11,2	7	15
50-100 mil eleitores	13,5	7,5	19

Conclusões e Conseqüências

Esta pesquisa agregou elementos importantes ao conhecimento do fenômeno da corrupção eleitoral. Colocou em dúvida algumas noções a respeito da maior incidência do fenômeno, como aquelas relacionadas ao papel da educação e da condição econômica, confirmou outras, como desnível entre as grandes regiões, e revelou tendências talvez menos esperadas, como o papel da idade.

Quais são as conclusões a tirar deste levantamento? A primeira talvez seja reconhecer que a aplicação de pesquisas de opinião para aferir a incidência de crimes é um instrumento válido também para o fenômeno da corrupção eleitoral. O levantamento da Transparência Brasil representa uma incursão exploratória em um campo virgem, porém de suma importância para o sistema de representação política no Brasil. A lisura do processo eleitoral merece a mesma atenção que outros dados estruturais da cultura política, mensurados através de pesquisas deste tipo. Outros levantamentos mais abrangentes são necessários para proporcionar uma noção mais completa das suas várias modalidades e para monitorar o fenômeno eleitoral[15].

A segunda conclusão diz respeito à dimensão quantitativa do fenômeno. A compra de votos, uma modalidade da corrupção eleitoral freqüentemente

[15] Os levantamentos do Latinobarômetro, realizados anualmente na America Latina, em vários anos incluíram temas ligados à corrupção. Mas estes não têm ainda um caráter sistemático. Levantamentos específicos relativos à corrupção eleitoral não foram realizados.

comentada na mídia, questiona a legitimidade do sistema representativo. A quantificação, até agora negligenciada, é uma ferramenta indispensável para dar a este problema a devida importância. Considerando que a pesquisa aferiu só algumas modalidades da compra de voto, o número de 13,9%, ou seja, um em cada 7 eleitores declara receber algum tipo de oferta para comercializar o voto, é um dado preocupante.

Uma terceira observação refere-se ao potencial e aos limites de levantamentos deste tipo. Sendo um instrumento importante para o mapeamento dos grupos mais visados e das regiões mais atingidas pela corrupção eleitoral, a pesquisa fornece subsídios para orientar tanto o trabalho da justiça eleitoral, como também as iniciativas preventivas de organizações da sociedade civil[16]. Porém, revelam-se também os limites deste tipo de mapeamento da vulnerabilidade na orientação de políticas concretas contra a corrupção eleitoral. Somente pesquisas qualitativas complementares poderão informar quais as estratégias mais adequadas para combater a corrupção eleitoral. Parece existir um círculo vicioso entre uma administração pública opaca, os serviços de intermediação oferecidos pelo cabo eleitoral profissional e o legislativo municipal, eleito na base destes favores administrativos. Para identificar os nexos causais nas relações sociais que caracterizam a corrupção eleitoral, bem como para identificar pontos de apoio e de resistência para a reforma, a realização de estudos complementares sobre a corrupção eleitoral é de suma importância. Políticas dirigidas ao controle da corrupção necessitam da identificação dos possíveis aliados e adversários na implementação de projetos de reforma.

[16] No ano eleitoral de 2002 houve pelo menos duas iniciativas neste sentido, que combatem a corrupção eleitoral através de campanhas de conscientização: www.transparencia.org.br/votolimpo e www.votoetico.org.br.

BIBLIOGRAFIA

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1999. Combatendo a Corrupção Eleitoral, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília.

CAMPBELL, Angus; CONVERSE, Philip E.; MILLER, Warren E.; STOKES, Donald. 1960. The American Voter, John Wiley & Sons, New York.

GRANI, Rodolfo, MARTINS, Alexandre e FALCÃO, Eduardo (org.). 1992. Voto é marketing ... o resto é política. Estratégias eleitorais competitivas, Edições Loyola, São Paulo.

LEAL, Vitor Nunes. 1976. Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil, São Paulo, Alfa & Omega, 3ª edição (primeira edição 1949).

LOBATO, Monteiro. 1911. Jeca Tatú. Vida e costumes. Conto brasileiro celebrisado pelo conselheiro Ruy Barbosa, Bahia, Imprensa Carvalho.

SADEK, Maria Teresa Aina. 1995. A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.

SCOTT, James. 1971. Corrupção eleitoral. O aparecimento das máquinas políticas, in: Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, vol. 5, nº 3, p. 37-73.

SPECK, Bruno Wilhelm. 2000. Mensurando a Corrupção: Uma Revisão de Dados Provenientes de Pesquisas Empíricas, in: Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, no. 10, p. 7-46. Dezembro.

TELAROLLI, Rodolpho. 1982. Eleições e fraudes eleitorais na República Velha, São Paulo, Brasiliense.

Recebido para publicação em novembro de 2002

Aprovado para publicação em fevereiro de 2003.

Consumo Cultural e Espaços Sociais:
Os Vestibulandos das Universidades Públicas na Cidade do Rio de Janeiro, 1990

Marcelo Costa Ferreira
Departamento de Ciência Política – UFRJ
Curso de Especialização em Avaliação Educacional
UERJ

Resumo
O objetivo deste artigo é analisar a associação entre capital cultural e estilos de vida entre os vestibulandos de quatro universidades públicas da cidade do Rio de Janeiro em 1990. A questão analítica é: quais seriam os espaços sociais e as práticas de consumo cultural no grupo de análise? Os dados aqui analisados consistem na pesquisa sóciocultural aplicada aos citados vestibulandos do finado Vestibular Integrado, que uniu a UFRJ, a UFFRJ, a UFF, a UERJ e a ENCE/IBGE entre 1988-1990. A análise dos dados revela que a relação entre o consumo literário, as práticas culturais e as desigualdades sociais produz a segmentação do público pré-universitário em três macro segmentos. O primeiro consiste nos estudantes com grande capital cultural, mas que não têm necessariamente tantos recursos financeiros quanto os relativos ao seu respectivo acesso à cultura. O segundo reside nos vestibulandos com parco acesso ao consumo cultural, enquanto o terceiro, e intermediário, segmento é composto pelos que têm características comuns ao primeiro e ao segundo grupos citados. Principal conclusão deste estudo consiste na percepção de que, mesmo entre aqueles estudantes que conseguiram chegar à etapa pré-universitária, persistem significativas desigualdades no acesso a bens culturais, o que acaba refletindo na percepção dos estudantes sobre o papel do curso superior e do mercado de trabalho.

Palavras-chave: desigualdades sociais, ensino superior, hábitos culturais, consumo, educação.

Abstract
The purpose of this article is to inquiry about cultural capital and life style(s) associations among university applicants to the public universities of Rio de Janeiro at 1990. The puzzle is which social spaces and cultural consumer practices should be found among these prospective students? The data analysis is based on the social and cultural questionnaire research applied to all the applicant students of the year 1990 (year of) in the following institutions: The Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), The Federal Rural University of Rio de Janeiro (UFRRJ), The Federal Fluminense University (UFF), The State University of Rio de Janeiro (UERJ) and The National School of Statistical Sciences, of Brazilian Institute of Geography and Statistics (ENCE/IBGE). In short, two major findings are detached. The first one is that correspondence analysis plots of literary consumer consumption, cultural practices and inequalities attributes are summarized in three major clusters. The first is applicants with strong cultural capital, however without the same level of economic resources. The second is students with low access to cultural goods, and the third and middle segment has an average among the two others segments. The second finding is the high level of inequality to cultural resources access, even to the prospective students who are able to apply to a university.

Keywords: inequalities, higher education, cultural habits, consumer behavior , education.

Introdução[1]

O objetivo deste artigo é analisar o consumo cultural e os espaços sociais dos vestibulandos das universidades públicas na cidade do Rio de Janeiro em 1990. Discuto neste trabalho as seguintes questões: de que forma espaços sociais são identificados, a partir da correspondência entre o consumo cultural e os estilos de vida dos vestibulandos? Como mecanismos de exclusão e seleção de certos grupos sociais podem ser definidos a partir da sua ambiência cultural e social? Pretendo acrescentar à literatura pertinente uma análise quantitativa sobre este problema – estratégia de pesquisa pouco utilizada - ressaltando, de outro lado, a inegável qualidade dos trabalhos qualitativos já realizados, como Forjaz (1988) e O´Dughesty (1998).

Este estudo analisa dados do questionário sóciocultural do Vestibular Integrado entre 1988 e 1990 aplicado a todos os candidatos no momento de inscrição. Neste período, aquele concurso reuniu todas as instituições oficiais de ensino superior da cidade do Rio de Janeiro, a saber: a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); a Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE) e o Centro Federal de Educação Tecnológica no Rio de Janeiro (CEFET/RJ). O universo de análise refere–se a todos os vestibulandos que prestaram o concurso Vestibular Integrado em 1990.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira, apresento a revisão da literatura relativa ao referencial teórico adotado neste estudo. Na segunda, descrevo a base de dados analisada e a metodologia empregada no estudo. Na terceira, os resultados e a discussão, ou seja, a análise dos dados. Este último tópico é baseado na análise multivariada dos gráficos de análise de correspondência das relações entre o consumo cultural e as práticas culturais com espaço social – segundo o conceito que Bourdieu atribui a estes termos. Na conclusão, será apresentado um resumo deste artigo e uma reflexão sobre a relação entre capital cultural e financeiro, comparando os achados desta pesquisa com a análise realizada pela literatura pertinente sobre a associação em questão.

[1]Este artigo é dedicado aos meus colegas do departamento de Ciência Política do IFCS/UFRJ, não só pelo fato de que sem o apoio deles este trabalho não teria sido realizado, mas também por terem me ensinado a prática de valores como meritocracia e respeito à pluralidade de idéias. Destaco também minha gratidão ao parecerista anônimo de Opinião Pública, que forneceu comentários que permitiram o aperfeiçoamento desta pesquisa. Além deles, outras pessoas forneceram generosa ajuda à execução desta pesquisa, às quais manifesto os meus superlativos agradecimentos. A redação deste texto, entretanto, é de minha exclusiva autoria e inteira responsabilidade – e o mesmo é válido para quaisquer limitações ou equívocos que o estudo possa apresentar. O argumento e a análise de dados efetuados neste estudo não representam nenhum parecer institucional da finada comissão do Vestibular Integrado de 1990, composta pelas seguintes instituições: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro e da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE.

Revisão da Literatura e Embasamento Teórico

Esta seção discute a bibliografia referente à questão do consumo cultural como fator de influência na demarcação de espaços e hierarquias sociais. Num primeiro momento, discute-se a relação entre *habitus* e espaço social (Bourdieu, 1996). A interação entre estes dois conceitos baseia o referencial teórico deste trabalho.

Em seguida, estão apresentados dois trabalhos empíricos que analisam a questão do consumo cultural na hierarquia social, (Eijck, 2001 e Wynne, O'Connor, Philips, 1996) e mais outras duas pesquisas, que estudam a questão do consumo cultural na cidade de São Paulo, Brasil, (Forjaz, 1988; O'Dougherty, 1998), onde o primeiro analisa as práticas culturais da elite paulista, enquanto o segundo investiga os padrões de consumo na classe média paulista como fator de identificação cultural e de classe social.

Os debates contemporâneos sobre estratificação social discutem, segundo Crompton (1993, p.166-186), o consumo e os estilos de vida como produtor de atitudes e definem o estilo de vida, ao invés da classe social, como um ator muito mais importante na formação de grupos sociais do que a inserção do indivíduo nas forças produtivas, conforme uma vigorosa tradição na reflexão sobre estratificação social. Um exemplo deste tipo de análise é a tradição de pesquisa que relaciona consumo e estilo de vida, iniciada a partir dos estudos clássicos de Bourdieu.

A pesquisa de Bourdieu (1996) é uma das mais tradicionais estratégias de investigação sociológica contemporânea do consumo como formador de identidades sociais. Em contraste com a clássica análise marxista das classes e de suas inserções no universo das relações de produção, para Bourdieu a estrutura de poder numa sociedade consiste numa representação do espaço social das hierarquias de poder, identificada pelos estilos de vida e a hierarquia social é composta por sistemas de dominação simbólica (Bourdieu, 1995). Assim, o espaço social é a representação das hierarquias e suas respectivas distâncias sociais. A análise da relação entre o padrão de consumo cultural, de estilos de vida e a respectiva relação destas variáveis com a posição de um dado indivíduo na hierarquia social é um dos pontos principais da análise do autor. Levando-se em conta que um referencial cultural é sempre arbitrário, a sociedade francesa apresenta uma desigualdade social baseada nos sistemas de violência simbólica, e este poder simbólico produz a inculcação de determinados padrões culturais no indivíduo produzido por um longo processo de socialização, denominado de *habitus*.

O espaço social apresenta a distribuição dos agentes, segundo os respectivos *habitus,* que sintetizam também o conjunto de práticas e atitudes correspondentes a uma dada posição social de um hipotético indivíduo.

Trata-se do consumo de bens culturais, ou seja, livros lidos, tipos de culinárias apreciadas, percepções de mundo e de atitudes que estariam associadas à inserção na hierarquia social de cada pessoa. Por exemplo,

> *"Regular sporting activity varies strongly by social class, ranging form 1,7 percent for farm workers, 10,1 percent for manual workers and 10,6 percent for clerical workers to 24 percent for junior executives and 32,3 of members of the professions. Similar variations are found in relation to educational level, whereas the difference between the sexes increases, as elsewhere, as one moves down the social hierarchy (...) Attendance at sporting events (especially the most popular of them) is most common among crasftmen and shopkeepers, manual workers, junior executives and clerical workers (who often also read the sports paper L'Equipe); the same is true of interest in televised sport (soccer, rugby, cycling, horse-racing). By contrast, the dominant class watches much less sport, either live or on TV, except for tennis, rugby and skiing."* (Bourdieu, 1984, p.215).

Eijck (2001), por exemplo, analisando dados de uma pesquisa por amostragem representativa da população da Holanda, destaca que os grupos de alto *status* tendem a apresentar um gosto musical mais diversificado do que os integrantes de baixo *status* ocupacional. Neste caso, a escolaridade dos entrevistados tende a ser um preditor mais robusto das preferências - e de suas quantidades - do que o pertencimento a um dado grupo ocupacional. Quatro grupos de gostos musicais foram identificados: os *Highbrow*, *pop*, *folk* e um quarto, que seria uma combinação dos três grupos anteriores.

Seguindo a mesma linha de pesquisa, o trabalho de Wynne, O'Connor, Philips (1996) analisa a relação entre os hábitos culturais dos moradores do centro da cidade de Manchester, na Inglaterra, e os seus usos do espaço urbano da cidade enquanto intermediários culturais. A hipótese central desta pesquisa é a promoção de valores pós-modernos, por parte de moradores de classe média, com a estratégia de subverter as hierarquias de distinção dominantes. Os autores destacam três pontos: 1) os novos intermediários culturais não têm pais que atuavam nesta ocupação; logo, eles constituem um grupo com uma identidade nova; 2) possuem médio capital cultural; 3) não existe uma demarcação rígida entre os entrevistados em relação a cultura popular e a clássica.

No Brasil, um exemplo de estudo semelhante ao de Bourdieu é a pesquisa de Forjaz (1988). Esta autora analisa uma etnografia dos hábitos de lazer e trabalho dos grupos empresariais da cidade de São Paulo e mostra que, ao contrário do imaginário popular, os filhos das rotuladas "classes dominantes" costumam trabalhar cedo, as esposas destas famílias apresentam papéis femininos

tradicionais e, libertas dos afazeres domésticos, destinam grande parte do seu tempo a cursos e atividades recreativas e culturais. Já os empresários investigados costumam não dissociar trabalho e lazer.

O estudo de O'Dougherty (1998) analisa o padrão de associação entre consumo e formação de identidades sociais nas classes médias da cidade de São Paulo. Analisando os depoimentos de diversos integrantes dos "setores médios", a autora investiga as estratégias de consumo como um conjunto de atitudes de distinção, representadas pelos mecanismos nos quais os indivíduos investigados mensuram a sua respectiva capacidade de consumir. O trabalho investiga como, num contexto inflacionário, a classe média consegue manter a sua posição e identificação enquanto classe, tomando por base o seu próprio consumo. Alguns informantes relataram que necessitavam de mais de um emprego para se manterem nessa posição e, se auto-definiam como "classe média" a partir da frase modal: "É ter uma casa própria e um carro". (O'Dougherty, 1998, p.419).

Em resumo, as análises de Bourdieu revelam que a quantidade acumulada de capital, seja ele econômico, cultural ou social, é o que determina as classes sociais, e sua representação reside no espaço social. Assim, o padrão de consumo de cada indivíduo, identificado pelo *habitus,* representa a posição do indivíduo na hierarquia social.

No caso brasileiro, a associação entre o consumo e capital cultural é muito evidente na formação de identidades sociais. Em São Paulo, por exemplo, a classe média, e sua respectiva elite empresarial, elabora sua identidade social a partir de práticas de consumo de determinados bens. Nesta mesma direção, o argumento que desenvolvo na seção de análise de dados deste artigo afirma que os vestibulandos das universidades públicas cariocas em 1990 também formam grupos sociais, dispostos na hierarquia social.

Neste estudo, os espaços sociais são demarcados pelos diferenciais de consumo cultural. O resultado esperado é que grupos sociais sejam formados a partir da respectiva distribuição de bens culturais e financeiros. A formação de aglomerados nos gráficos de análise de correspondência representa a formação de grupos no espaço social em função do seu consumo cultural. Na seção seguinte, apresento os resultados da análise dos dados, revelando os aspectos comuns e distintos aos achados discutidos na literatura.

Dados e Métodos

A fonte empírica desta pesquisa consiste nas respostas ao questionário sóciocultural dos vestibulandos do então Vestibular Integrado. A partir destes dados, os aglomerados de padrões de consumo literário, capital cultural e estratégias acadêmicas, ou seja, estratos sociais no espaço social definidos em

função do tipo de consumo cultural, são interpretados através dos gráficos de análise de correspondência. Esta parte do texto apresenta, portanto, a relação entre o embasamento teórico, os dados e os métodos aqui empregados.

A pesquisa sóciocultural costuma ser aplicada a todos os vestibulandos das grandes universidades públicas e privadas no Brasil. O candidato recebe no momento da inscrição um formulário que deve ser preenchido por ele próprio e entregue com uma ficha de cadastro. Embora com variações no formato, no número e na natureza das questões formuladas pelas diversas universidades, o questionário pergunta sobre seus hábitos de consumo cultural, sobre características socioeconômicas da família, sua percepção em relação ao curso ao qual ele irá concorrer, sobre sua origem e desempenho no segundo grau.

Apesar da riqueza de dados produzidos pelo questionário sóciocultural dos vestibulandos das universidade brasileiras, poucos estudos acadêmicos têm utilizado essa fonte (Ferreira, 2000; Paul e Silva, 1998; Bezzon, 1997; Ribeiro, 1981 e Todorov, 1977). Entretanto, por serem fontes secundárias, as informações estão sujeitas a limitações. Por exemplo, em alguns questionários, a renda foi mensurada em categorias, e não apresentadas em escala contínua; em outros casos, as perguntas sobre capital cultural podem ser limitadas, de acordo com o tipo de análise pretendida. Todavia, mesmo com restrições, o potencial de análise de dados sobre o perfil socioeconômico ou cultural é muito expressivo.

A Tabela 1 descreve as variáveis e suas respectivas escalas.

TABELA 1
Descrição dos tipos de Variáveis e respectivas categorias, representativas do capital cultural, financeiro e de percepções da Universidade. Questionário do Vestibular Integrado de 1990.

	Variável	Questão	Categorias
Capital Cultural	*Número de livros no domicílio*	*Quantos livros você acha que tem em casa?*	Nenhum / Até 20 livros / De 21 a 50 livros / De 51 a 100 livros / De 101 a 200 livros / De 201 a 500 livros / Mais de 500 livros
	Número de livros não escolares lidos	*Excetuando os livros escolares, quantos livros, em média, você lê por ano?*	▪ 1 ou 2 ▪ 3 ▪ 4 ▪ 5 ▪ mais de 5
	Domínio língua estrangeira	Com relação ao domínio de língua estrangeira, em que situação você se enquadra melhor?	• Domino completamente uma ou mais línguas estrangeiras • Domino razoavelmente uma ou mais línguas estrangeiras e tenho interesse em aprofundar meus conhecimentos • Domino razoavelmente uma ou mais línguas estrangeiras e não tenho interesse em aprofundar meus conhecimentos • Não possuo domínio algum, mas gostaria de aprender línguas estrangeiras • Não possuo domínio algum e não sinto necessidade de aprender
	Freqüência a curso extracurricular	Você freqüenta cursos extracurriculares? (marque apenas aquele que ocupa o maior número de horas livres)	• Não • Sim, Línguas Estrangeiras • Sim, Ginástica/Balé/Esportes • Sim, Música • Sim, Artes • Sim, outros
	Lê jornal	Você lê jornal?	• Não • Sim, ocasionalmente • Sim, todos os domingos • Sim, diariamente
	Meio que utiliza para informar-se	Qual é o meio que você mais utiliza para se manter informado(a) sobre os conhecimentos atuais?	• Jornal Escrito • Jornal Falado (TV) • Jornal Falado (Rádio) • Revista (Veja, isto é, etc) • Outras pessoas • Não tenho me mantido informado
	Assunto mais interessante no jornal	Se você lê jornal, qual é o assunto que mais lhe interessa?	• Política • *Economia* • Esportes • Cultura • Turismo • Notícias gerais

Capital Financeiro	Posse de automóvel	Sua família:	• Não tem automóvel • Tem um automóvel • Tem dois automóveis • Tem mais de dois automóveis
	Posse de imóvel de lazer	Sua família possui um sítio, casa de praia, fazenda ou outro domicílio onde passa fins de semana, feriados ou férias?	• Sim • Não
Percepções da Universidade	Fator da escolha pela 1º opção de curso	Qual o fator principal que o(a) levou a escolher a carreira para a qual você está se inscrevendo em primeira opção?	• Mercado de trabalho • Prestígio social da profissão • Adequação às aptidões pessoais • Baixa concorrência pelas vagas • Amplas possibilidades salariais
	O que espera do curso universitário	O que você mais espera de um curso universitário?	• Cultura geral ampla • Formação profissional voltada para o mercado de trabalho • Formação teórica voltada para a pesquisa • Formação acadêmica para melhorar a atividade prática que estou desempenhando • Conhecimentos que permitam compreender melhor o mundo em que vivemos • Conhecimentos que permitam melhorar o meu nível de instrução
	Fator da influência da opção pela instituição	Assinale o fator que mais o(a) influenciou na sua escolha da sua primeira opção?	• É a única que oferece o curso pretendido • É a que oferece o melhor curso pretendido • É a que oferece horário mais adequado • É pouco procurada, o que torna mais fácil a classificação • É o de mais fácil acesso (proximidade de casa, condução fácil, etc • E aquela para onde deve ir a maioria dos meus colegas e amigos

O Vestibular Integrado foi um consórcio de todas as instituições de ensino superior com cursos de graduação na cidade do Rio de Janeiro, que vingou entre 1988 e 1990. De 1971 a 1987, o vestibular era organizado pela fundação Cesgranrio, que centralizava o acesso a todas as instituições públicas e privadas de ensino superior na cidade carioca. O Vestibular Integrado surgiu sob influência da Constituinte de 1988, que fomentou o princípio de uma maior autonomia universitária das instituições públicas de ensino superior, em contraposição à organização centralizada do vestibular, implantada através da Cesgranrio na época do governo militar.

A metodologia aqui empregada consiste na análise dos gráficos de correspondência de conjuntos de variáveis socioculturais do questionário de 1990 do Vestibular Integrado. Esta técnica estatística é um tipo de análise multivariada,

ou seja, um conjunto de procedimentos que visam analisar a relação de várias variáveis ao mesmo tempo. Em termos muito concisos, a análise de correspondência gera gráficos onde os atributos categóricos de uma variável são dispostos num plano bidimensional. A associação, ou não, entre as categorias é dada pela proximidade entre elas no gráfico.

No caso da análise de correspondência, diversas vantagens na sua utilização recomendam o seu uso para investigação de dados em ciências sociais. Ela não requer os típicos pressupostos da normalidade, é uma técnica descritiva e apropriada à análise de variáveis categóricas ou binárias, tipos de mensuração muito comuns na pesquisa social. Além disso, este procedimento já havia sido utilizado nos estudos que analisam questões de pesquisa comuns a este artigo, como Bourdieu (1986; 1989) e Wynne, O'Connor, Philips (1996).

A observação dos gráficos da análise de correspondência identifica grupos de categorias que formam padrões de consumo cultural adotados pelos entrevistados. Neste estudo, um conjunto de quatro gráficos é analisado, que relacionam: 1) "o consumo cultural e o domínio de idiomas"; 2) "assunto mais interessante no jornal" e "capital financeiro"; 3) "capital literário" e "práticas culturais" e 4) "expectativa em relação à instituição universitária" e "expectativa em relação ao curso universitário". Em seguida são identificados grupos de vestibulandos em função do seu capital cultural e a sua inserção no espaço simbólico das hierarquias sociais.

Resultados

A teoria pertinente e outros trabalhos empíricos destacam que quanto maior o capital cultural, melhor o desempenho educacional[2]. A análise de dados aqui efetuada não tem interesse em investigar a relação entre capital cultural e desempenho educacional, mas entre o capital cultural e a formação de grupos e espaços sociais de candidatos ao ensino universitário, segundo os seus respectivos *habitus.*

Os hábitos de consumo cultural dos vestibulandos revelam práticas bem heterogêneas. Enquanto 29% dos candidatos têm mais do que 101 livros em suas residências, 9,8% e 18,3% possuem, respectivamente, até 20 livros e de 21 a 50 exemplares. O mesmo acontece com a quantidade de livros escolares lidos por ano: 12,3% leram mais de 6 livros, enquanto quase 70% dos vestibulandos leram menos de 5 livros.

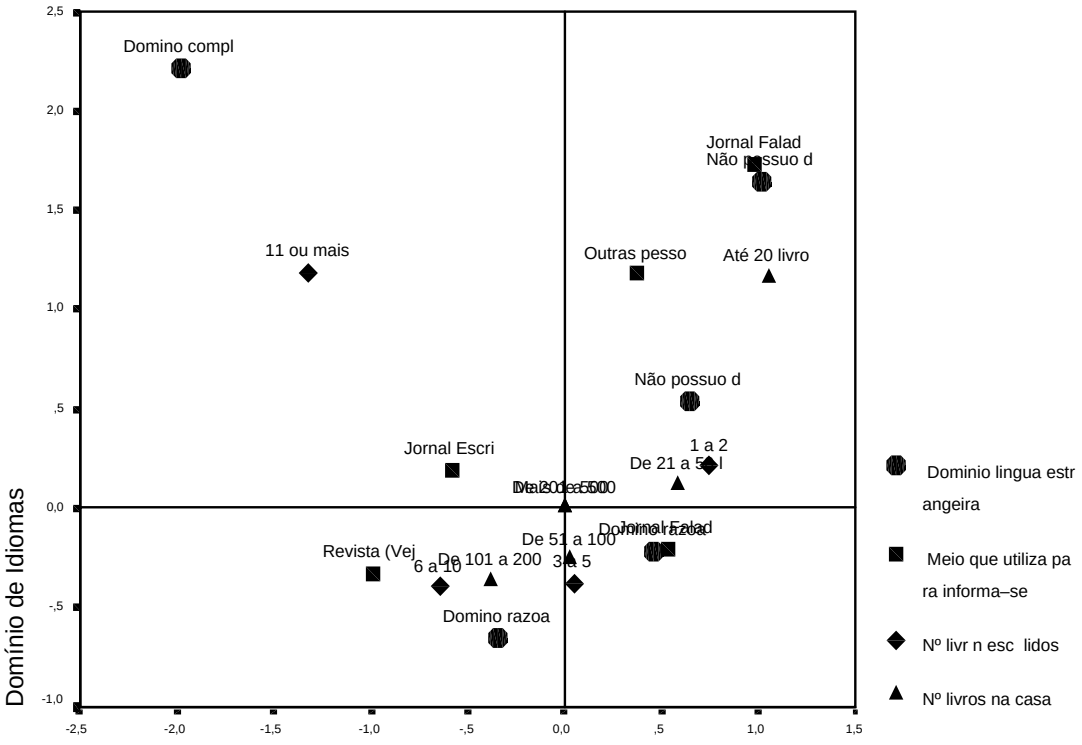
[2] No caso deste estudo, os alunos que têm mais livros em casa, ou que possuem hábitos de leitura mais arraigados, e domínio de um idioma estrangeiro, possuem qualidade(s) extra(s) que os diferenciaria de um outro grupo de estudantes com menor capital cultural e os auxiliaria no desempenho de uma prova seletiva a uma universidade concorrida, como era o caso das instituições pertencentes ao então vestibular integrado (Bourdieu e Passeron, 1975)

Uma outra característica do consumo cultural dos vestibulandos diz respeito ao acesso aos meios de comunicação. Sabe–se que a mídia escrita é utilizada pelos que possuem maior capital cultural, em contraposição à televisão, veículo mais popular. Além disso, percebe–se que os vestibulandos apresentam uma exposição muito maior à mídia oral do que à escrita: 48,8% utilizam a T.V. como principal meio de informação. Além disso, 36,8% lêem jornais e 11% consomem revistas. Entre os que utilizam o jornal, apenas 35% o fazem diariamente. Em outras palavras, a leitura efetiva de jornais não consiste em um hábito muito valorizado pelos vestibulandos.

O mesmo ocorre com a familiaridade com idiomas: apenas 6,7% dos vestibulandos "dominam completamente" uma ou mais línguas estrangeiras; 50,8% "dominam razoavelmente" e aproximadamente 1/3 dos candidatos declara que não domina, mas que gostaria de ter esta habilidade. A percepção da importância ou não do domínio do idioma estrangeiro é uma variável *proxy* do capital cultural acumulado no período educacional pré–universitário. A análise desta variável poderia, portanto, ser uma estratégia chave para a formação de grupos sociais de estudantes segmentados por desigualdades na aquisição de capital cultural.

É o que mostra o Gráfico 1, que descreve a relação entre o capital literário (leitura e posse de livros) e o domínio de idiomas estrangeiros, entre outras variáveis de consumo cultural.

GRÁFICO 1
Análise Múltipla de Correspondência
Domínio de Idiomas e Capital Literário entre
Vestibulandos de Universidades Públicas do Rio de Janeiro em 1990



Existem três grupos bem demarcados no Gráfico 1. O primeiro é representado pelos vestibulandos com elevado capital cultural. Esta característica é identificada pelo conglomerado de três categorias: domínio completo de um idioma, leitura de mais de 11 livros escolares por ano e leitura de jornal escrito. Este último atributo situa–se numa posição intermediária entre o grupo de alto consumo de bens culturais e o conjunto dos indivíduos com médio capital cultural no Gráfico 1.

Contudo, o grupo que consome mídia impressa está um pouco mais próximo do grupo com capital cultural mediano do que o de baixo consumo de bens culturais. O primeiro grupo encontra–se localizado na parte inferior do Gráfico 1, enquanto o outro segmento situa–se à direita do campo visual do leitor no Gráfico em questão: são os estudantes que dominam razoavelmente um idioma, lêem

revistas semanais e têm um médio consumo e posse de livros no domicílio, em contraposição ao grupo de parco capital cultural. Este último grupo caracteriza–se por utilizar o jornal falado ou o contato com outras pessoas como principal meio de comunicação e possui no máximo "até 20 livros" no domicílio.

Entretanto, existe um grupo de interseção entre o *cluster* de baixo e médio capital cultural. Este conglomerado intermediário é constituído pelos que não dominam nenhum idioma, não lêem mais do que um ou dois livros (no domicílio) e possuem de 21 a 50 livros no domicílio. Da mesma forma, a leitura do jornal escrito é uma categoria intermediária entre os grupos com alto e médio capital cultural.

A ocorrência de grupos bem definidos em termos de atributos de variáveis de capital cultural, com algumas categorias de alto ou baixo capital cultural aparecendo como intermediárias entre segmentos bem distintos de consumo cultural, pode revelar a estratégia de ascensão social via escolarização: tratam-se de famílias com baixo capital cultural que convivem com alguns dos seus membros que têm maior acesso a bens de consumo. Em outras palavras, em termos hipotéticos, uma família com baixo consumo de livros, mas que consome jornais escritos revela-se em pleno processo de reformulação de um dos *habitus* dos seus membros, no caso em questão, o vestibulando.

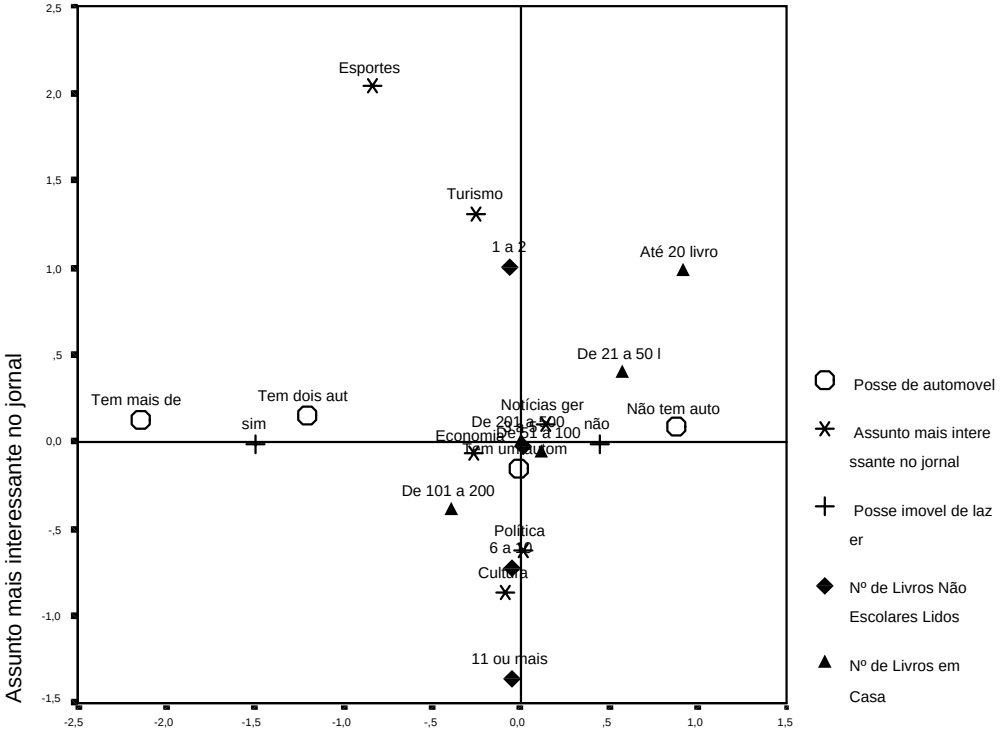
Neste sentido, a análise do Gráfico 1 sugere a transformação do *habitus* de alguns grupos de estudantes em relação ao capital cultural familiar. Esta possibilidade sugere que um segmento de vestibulandos experimenta um processo de aquisição de bens culturais em termos qualitativos muito maior do que a sua respectiva família oferece. Observa-se, assim, um processo de mobilidade social, via aquisição de capital cultural, pela transformação do *habitus*.

O capital cultural desempenha um papel crucial na definição de grupos sociais, muito mais até do que o capital econômico. Poucas famílias de vestibulandos têm mais de um automóvel, 12,2%; enquanto apenas 24,7% possuem imóvel de lazer. A casa própria, já quitada, é característica de 57,3% dos entrevistados, enquanto 38,1% declaram que o domicílio onde moram ou é próprio, ainda por quitar, ou alugado. Já o tipo de assunto considerado interessante na leitura de um jornal escrito opera na formação de uma gradação em termos de consumo cultural entre os vestibulandos. O assunto considerado mais interessante é a leitura de notícias gerais, enquanto o tópico turismo apresenta um ínfimo percentual de interesse: 0,7%.

Entretanto, o Gráfico 2 revela não a formação de grupos, mas de espaços/eixos sociais. Na horizontal, está a dimensão econômica. Na vertical, o componente cultural. O tipo de tópico considerado mais interessante na leitura do jornal consiste no grande demarcador dos grupos sociais no eixo vertical.

O grupo com alta capacidade em termos de consumo material concentra–se na posse de mais de um automóvel e na propriedade de um imóvel de lazer[3], à esquerda do campo visual do leitor no Gráfico 2. Já a não posse desses dois atributos está associada, à direita do gráfico, a uma posição intermediária entre o grupo de baixo capital cultural (parte posterior, direita do Gráfico) e o de médio consumo cultural (parte inferior, centro do gráfico).

Gráfico 2
Análise Múltipla de Correspondência
"Assunto mais interessante no jornal" e "Capital Financeiro" entre vestibulandos de Universidades Públicas do Rio de Janeiro em 1990



O *cluster* dos vestibulandos com alto capital cultural consiste naquele em que política e cultura são considerados como tópicos mais interessantes de leitura em jornal, além do número de "11 ou mais livros não escolares lidos". Os que têm

[3] Reconheço que as variáveis "posse de automóveis" e de "domicílios de veraneio" não devem ser as melhores *proxies* para capital financeiro, mas o questionário do vestibular Integrado de 1990 tinha apenas estas duas questões como as mais confiáveis para este tipo de análise. Além disso, existe um complexo debate na mensuração de renda e/ou riqueza, (Firpo, 2000).

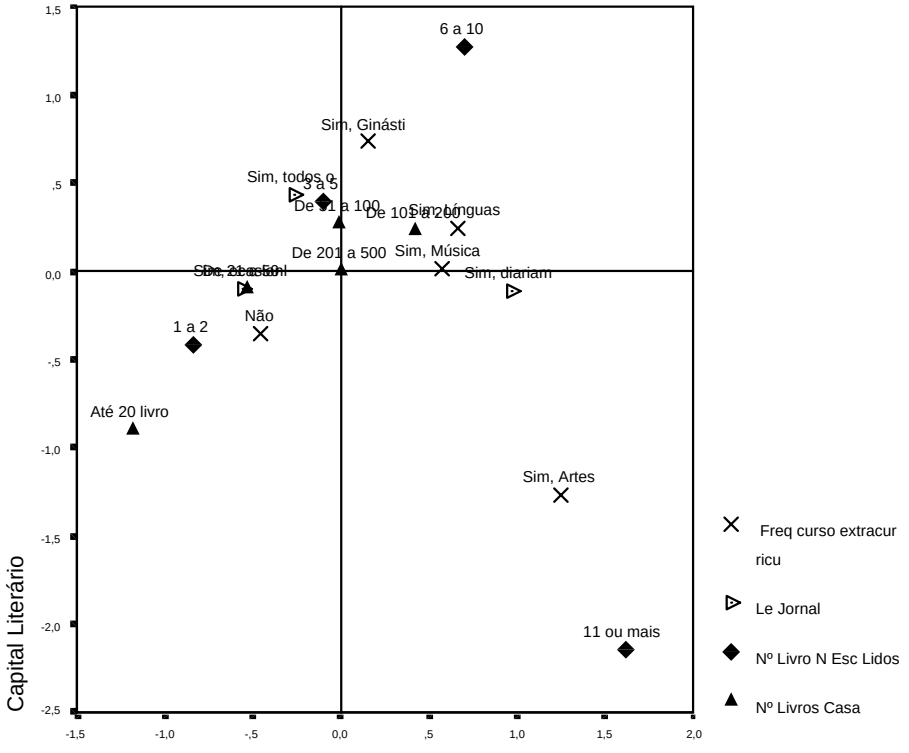
menor capital cultural preferem ler tópicos como "turismo" ou "esportes". No grupo intermediário, "economia" e "assuntos gerais". Este gráfico reproduz, excluindo a dissociação entre capital econômico e cultural, o mesmo tipo de relação estrutural entre *habitus*, espaço social e hierarquia cultural analisados em Bourdieu (1996)[4]. Ou seja, os vestibulandos das camadas mais elevadas da sociedade carioca – em termo de capital cultural – tendem a considerar interessantes tópicos como política e cultura, enquanto os mais desfavorecidos lêem apenas esportes e turismo.

O mesmo tipo de análise pode ser feita para a freqüência a cursos extracurriculares. Por exemplo, 24,7% dos candidatos ao Vestibular Integrado em 1990 freqüentam cursos de idiomas, e 14,3%, ginástica/balé/esportes. Uma minoria freqüenta cursos de música, 3%, ou artes, 1,5%, e 44% dos vestibulandos não participam de nenhuma atividade extracurricular.

A relação multivariada entre prática de atividades extracurriculares, freqüência de leitura de jornal, quantidade de livros no domicílio e número de livros não escolares lidos no ano, revela novamente os três grupos de vestibulandos. Os de altíssimo capital cultural freqüentam cursos de artes e lêem mais de onze livros não escolares por ano. Os de parco acesso a bens culturais não freqüentam atividades extra curriculares, têm até 20 livros em casa e leram durante o ano apenas 1 ou 2 livros não escolares. O grupo de médio capital cultural reúne, no caso do Gráfico 3, um conjunto de práticas culturais bem diversificado, desde a leitura diária de jornal até a leitura só aos domingos.

[4] "Because the different principles of division which structure the dominant class are never entirely independent [...] The practices of the different fractions tend to be distributed, from the dominant fractions to the dominated in accordance with a series of opposition which are themselves partially reducible to each other: the opposition between the most expensive [...] and the cheapest sports" (Bourdieu, 1996, p.219).

GRÁFICO 3
Análise Múltipla de Correspondência
Capital Literário e Práticas Culturais entre
Vestibulandos das Universidades Públicas do Rio de Janeiro em 1990

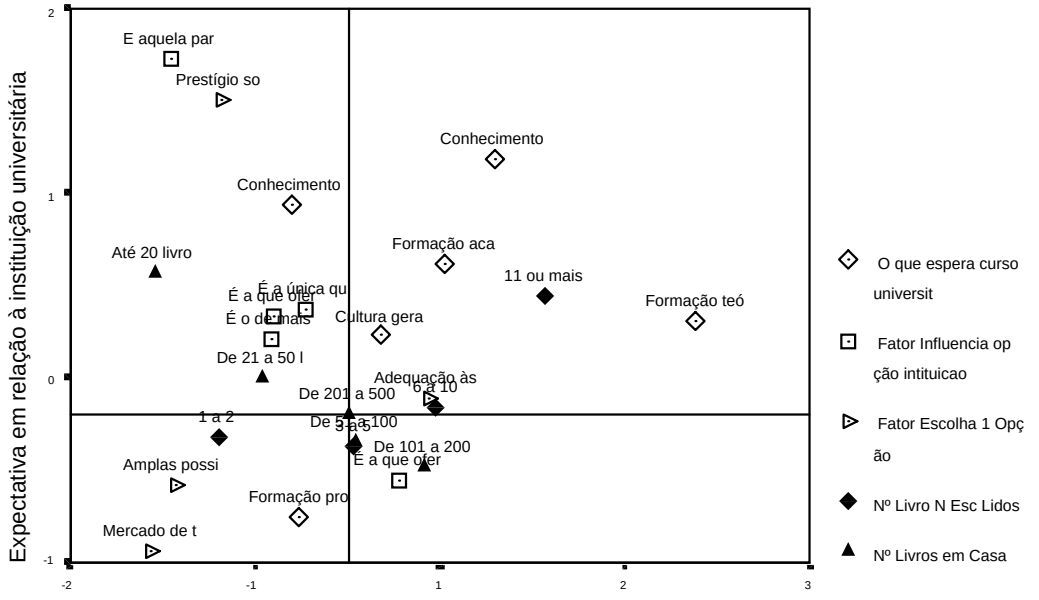


Conforme esperado, é o capital cultural que delimita as posições na hierarquia social. O mesmo tipo de relação entre *habitus* e consumo cultural ocorre quando se considera as expectativas acerca do curso universitário. Inquiridos sobre esta questão, 59,3% dos vestibulandos declararam que esperam "formação profissional voltada para o mercado de trabalho"; 8,1% também buscam "formação acadêmica para melhorar atividade prática que estou realizando"; 13,2% têm expectativas de cunho intelectual que consistem na aquisição de "cultura geral ampla"; 9,3% almejam "conhecimentos que permitam melhorar o meu nível de instrução"; 4,8% estão interessados em "formação teórica voltada para pesquisa"; 5,2% querem "conhecimentos que permitam compreender melhor o mundo em que vivemos". Quando perguntados sobre os motivos da escolha da primeira opção pelo curso universitário, apenas 18,9% responderam mercado de trabalho, enquanto

para 71,7%, a escolha do curso deveu-se a busca da "adequação às aptidões pessoais".

A análise do Gráfico 4 revela que o fator de escolha do curso da primeira opção e o que se espera do curso universitário são variáveis fundamentais na clivagem dos grupos sociais.

GRÁFICO 4
Análise Múltipla de Correspondência
"Expectativa em Relação à Instituição Universitária" e "Expectativa em Relação ao Curso Universitário" entre Vestibulandos de Universidades Públicas do Rio de Janeiro em 1990



De um lado, está delineado o grupo de *habitus* com alto capital cultural, que consiste no aglomerado das categorias de adequação às "aptidões pessoais", "cultura geral ampla", "formação teórica voltada para pesquisa", "conhecimentos que permitam melhorar o meu nível de instrução" e "conhecimentos que permitam compreender melhor o mundo em que vivemos" – associados à leitura de mais de onze livros escolares por ano. Do outro, localizam-se os vestibulandos com baixo capital cultural, representados pelo seguinte grupo de atributos: formação

profissional voltada para o mercado de trabalho, amplas possibilidades salariais, e leitura de 1 ou 2 livros não escolares por ano.

Destacam-se dois achados na análise de dados apresentada nesta seção. O primeiro refere-se à divisão em três grupos de vestibulandos no espaço social, em função de suas práticas de consumo e da percepção do curso superior. Um segmento concentra estudantes com parco capital cultural. Já o outro reúne pré-universitários com superlativo acesso a certos tipos de bens de consumo cultural que indicam que este aglomerado tem discentes com alto capital cultural. Porém, entre estes segmentos, encontra-se ainda um aglomerado de vestibulandos com características intermediárias.

Este grupo, ao mesmo tempo em que possui acesso a bens culturais, tem características do grupo com baixo capital cultural. É, portanto, um grupo híbrido, eqüidistante dos outros dois segmentos. Este achado revela que os que se inscreveram para universidades públicas cariocas em 1990 não poderiam ser considerados como membros de uma elite, tanto em termos culturais quanto econômicos – evidência coerente com a pesquisa desenvolvida por Ferreira (2000), acerca dos determinantes da aprovação no vestibular da UFRJ em 1993.

Já o segundo achado refere-se à complexa relação entre capital financeiro e "assunto mais interessante no jornal" – variável utilizada como proxy de consumo cultural. É possível também interpretar que tanto vestibulandos com baixo, médio ou alto consumo literário podem ter casa de veraneio ou mais de dois ou três automóveis. Da mesma forma, a alta ou baixa quantidade de livros não escolares lidos no ano está eqüidistante tanto dos vestibulandos com alto capital financeiro quanto os que tem baixo poder aquisitivo. Uma possibilidade para este achado seria a dinâmica mobilidade social no Brasil, conforme destaco em seguida na conclusão deste artigo.

Conclusão

A análise dos dados de respostas dos vestibulandos do questionário sóciocultural, realizada a partir dos gráficos da análise de correspondência dos atributos de consumo cultural, revela que a relação entre o consumo literário, as práticas culturais e as desigualdades sociais produz a segmentação do público pré-universitário em três macro segmentos. O primeiro: estudantes com grande capital cultural, mas que não têm necessariamente tantos recursos financeiros quanto o seu respectivo acesso à cultura. O segundo refere-se aos vestibulandos com parco acesso ao consumo cultural, e um terceiro segmento, e intermediário, é composto pelos que têm características comuns ao primeiro e ao segundo grupos citados. Duas outras conclusões merecem destaque. A primeira consiste na percepção de que, mesmo entre aqueles estudantes que conseguiram chegar à etapa pré-

universitária, persistem significativas desigualdades no acesso a bens culturais, o que acaba refletindo em sua percepção sobre o papel do curso superior e do mercado de trabalho.

A segunda refere-se à complexa interação entre capital cultural e financeiro, representado pelo Gráfico 4. O argumento de Bourdieu (1996) destaca uma associação positiva entre as duas dimensões. Entretanto, a análise dos dados aqui apresentada revela que esta relação não é a mesma que existe nas pesquisas de Bourdieu que têm o capital cultural como um fator de análise. Dentre os 33,8% dos vestibulandos que têm mais de dois automóveis, 30,7% têm mais de 500 livros em casa; enquanto apenas 6,6% dos que não têm automóvel têm mais de 500 livros; todavia, dentre os que leram mais de 11 livros não escolares no ano, 12,3% tinham mais de dois automóveis, enquanto 13,7% não tinham automóveis – ou seja, a posse de livros está associada à quantidade de carros que a família do vestibulando possui – enquanto a leitura de livros não escolares não está relacionada com a posse de veículos de passeio. O mesmo fato ocorre na análise da posse de domicílio de veraneio com as citadas variáveis de capital cultural. Um outro aspecto importante é que a tabulação entre assunto mais interessante no jornal e a posse de automóveis revela que – excluindo a leitura da seção de esportes, que é preferida quanto maior for a quantidade de carros – não existe associação entre a posse de veículos e o assunto preferido no jornal: o tema política é o preferido por 13,8%, 12,6%, 12,2% e 12,5% dos que têm, respectivamente, zero, um, dois ou mais de dois automóveis. Ou seja, o capital financeiro afeta algumas formas de capital cultural, mas não influencia outras.

Uma explicação para este achado podem ser as diferenças existente entre as estruturas de estratificação social no Brasil e na França. Enquanto o primeiro país apresenta uma significativa taxa de mobilidade social, a França apresenta um hierarquia social muito mais rígida, (Pastore e Silva, 2000, pp.50-52). Contudo, as distâncias sociais percorridas pelos ascendentes no Brasil tendem a ser pequenas, e apesar da elite brasileira ter considerável permeabilidade, a permanência de novos membros nos estratos mais elevados da sociedade é muito volátil (Ferreira, 2001).

BIBLIOGRAFIA

BEZZON, Lara Andréa Crivelo. 1997. A*nálise do Sócio–Econômico Cultural dos Ingressantes na UNICAMP (1987–1994): Democratização ou Elitização.* Documentos de Trabalho 2/97. NUPES (Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior)/USP.

BOURDIEU, Pierre. 1996. *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, Harvard University Press. 8º ed. Tradução: Richard Nice.

_____ .1989. *La Noblesse D'État: Grandes Ecoles Et Esprit de Corps*. Paris, Les Editions de Minuit.

_____ .1985. "The Social Space and the Genesis of Groups*". Theory and Society.* Vol. 14, nº6. November. pp.723-744.

_____ 1982. *A Economia das Trocas Simbólicas*. 2. Ed. São Paulo, Perspectiva.

_____ & PASSERON, Jean Claude 1975. *A Reprodução: Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino*. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves.

CROMPTON, Rosemary. 1993. *Class and Stratification: An Introduction to Current Debates.* Cambridge, Polity Press/Blackwell Publishers.

EIJCK, Koen Van. 2001. "Social Differentiation in Musical Taste Patterns". *Social Forces*, March, vol 79, nº3 pp.1163-1184.

FERREIRA, Marcelo Costa. 2001. "Permeável, "Ma Non Troppo": a Mobilidade Social em Setores de Elites, Brasil – 1996". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, RBCS, ANPOCS, Vol. 16, Nº 47, pp. 141-160. Outubro.

_____. 2000. "Seleção Social e o Ensino Superior das Desigualdades: Os Determinantes da Aprovação no Vestibular da Univesidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – 1993"". *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, INEP/MEC, Nº 194. pp.53-70.

FIRPO, Sergio. 2000. "A Evolução das Desigualdades de Renda e de Consumo ao longo do ciclo de vida". *Pesquisa e Planejamento Econômico*. IPEA, Rio de Janeiro. Vol. 30, Nº1. pp.49-68. Abril.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. 1988. "Lazer e Consumo Cultural das Elites" In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Nº 6, Vol. 3 pp.99-113. Fevereiro.

HAIR, Joseph et alli. 1995. *Multivariate Data Analysis with Readings*. Nova Jersey: Prentice Hall. 4 º Ed.

O'DOUGHERTY, Maurren. 1998. "Auto-Retratos da Classe média: Hierarquias de Cultura e Consumo em São Paulo". *Dados*, Rio de janeiro, Vol. 41, nº2 pp.411–444.

PASTORE, José e SILVA. Nelson do Valle. 2000. *Mobilidade Social no Brasil*. São Paulo, Makron Books.

PAUL, Jean Jacques e SILVA, Nelson do Valle. 1998. "Conhecendo o Seu Lugar: A Auto Seleção na Escolha de Carreira". *Revista Brasileira de Política e Adminstração da Educação.* ANPAE. Brasília, Vol. 14, nº 1. pp.115-129. Jan/Jun.

RIBEIRO, Sergio Costa. 1981. "Mecanismos de Escolha da Carreira e Estrutura Social da Univesidade". *Educação e Seleção*. Nº3. pp. 93-103.

UFRJ (1990). *Manual do Vestibulando no Concurso Integrado*. Rio de Janeiro.

TODOROV, Maria Silvia Ribeiro. 1977. Origem Sócio-Econômica, Experiência Urbana e Sucesso no Vestibular. Dissertação de Mestrado em Sociologia na UnB. Brasília: Mimeo.

WYNNE, Derek; O'CONNOR, Justin; PHILIPS, Diane. 1996. "As Culturas da Cidade e os Novos Intermediários Culturais". *Opinião Pública, vol IV nº 1, pp01-22. Abril*

Recebido para publicação em maio de 2002.
Aprovado para publicação em dezembro de 2002.

A economia cubana no início do século XXI:
Avaliação do desempenho e debate sobre o futuro

Carmelo Mesa-Lago
University of Pittsburgh

Resumo
No início do século 21, a economia cubana parecia continuar em seu longo e lento processo de recuperação, depois da grave crise dos anos noventa. Mas vários fatores negativos surgiram em 2001 e na primeira metade de 2002, como os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001; a recessão que começou em março de 2001 e se agravou em setembro; a queda dos preços mundiais do níquel; o furacão Michelle que atingiu a ilha no dia 4 de novembro; o fechamento da base russa de vigilância em Lurdes; a queda do investimento estrangeiro direto e a deterioriação da situação política na Venezuela em 2002. Baseado principalmente em estatísticas e informações de fontes cubanas, este artigo avalia o desempenho econômico e social de Cuba em 2000-2001 e na primeira metade de 2002; a situação neste período é contrastada com a de 1989 (anterior à crise) e de 1993 (o pior ponto da crise).

Palavras-chave: Cuba, indicadores sociais, desenvolvimento, desempenho econômico, crise mundial

Abstract
At the start of the 21st century, the Cuban economy seemed to continue in the long and slow process of recovery after the grave crisis of the 1990s. But several negative factors struck in 2001 and the first half of 2002, including the terrorist attacks of September 11, 2001; the recession that began in March 2001; the fall of the world prices of nickel; the hurricane Michelle that hit the island on November 4; the shut down of the Russian surveillance base in Lourdes; the drop of direct foreign investment, and the economic consequences of the deteriorated political situation in Venezuela. Mainly based on statistics and information from Cuban sources, this paper evaluates Cuban economic and social performance in 2000-2001 and the first half of 2002; the situation in this period is contrasted with that in 1989 (prior to the crisis) and 1993 (the worst point in the crisis).

Keywords: Cuba, social indicators, development, economic performance, world crisis.

Introdução[1]

No início do novo século, a economia cubana parecia continuar em seu longo e lento processo de recuperação, depois da grave crise dos anos noventa. Mas vários fatores negativos surgiram em 2001 e na primeira metade de 2002: (1) os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e a guerra no Afeganistão provocaram um declínio drástico do turismo; (2) a recessão que começou em março de 2001 e se agravou em setembro também reduziu as viagens internacionais e cortou as remessas em dólar enviadas por cubanos no exterior; (3) os preços mundiais do níquel caíram 40% devido à recessão (os preços do açúcar também caíram), que também reduziu a demanda por charutos cubanos; (4) o furacão Michelle atingiu a ilha no dia 4 de novembro, causando danos estimados em 1.866 milhões de pesos, equivalentes a 6,6% do PIB em 2001; (5) a Rússia fechou a base de vigilância em Lourdes e parou de pagar uma taxa anual de 200 milhões de dólares; (6) o investimento estrangeiro direto despencou em 91% e graças, em larga medida, à deterioração da economia cubana e à falta de pagamento aos credores, os empréstimos em moeda forte se tornaram mais apertados e caros; e (7) a situação política da Venezuela deteriorou em 2002 e o fornecimento de petróleo foi suspenso. Além disso, a tímida reforma econômica iniciada no começo dos anos noventa e suspensa em 1996 continua paralisada.

Baseado principalmente em estatísticas e informações de fontes cubanas, este artigo avalia o desempenho econômico e social de Cuba em 2000-2001 e na primeira metade de 2002. A situação deste período é contrastada com a de 1989 (anterior à crise) e a de 1993 (o pior ponto da crise), e a análise do desempenho socioeconômico inclui indicadores macroeconômicos, do setor externo, de produção física e trabalhistas/ sociais. Também avalia-se o cumprimento de metas de médio e curto prazo, bem como as perspectivas para 2002, e faz-se um resumo da opinião dos economistas cubanos sobre os problemas atuais e suas sugestões para o futuro.

Desempenho Econômico

Várias tabelas incluídas neste artigo resumem os principais indicadores econômicos e sociais de Cuba, apresentados por instituições governamentais tais como a Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), o Banco Central de Cuba (BCC) e vários ministérios. Outros dados vêm de estudiosos cubanos (cuja produção acadêmica expandiu-se significativamente, tanto em quantidade como em

[1] Este artigo é uma ampliação e atualização para 2001-2002 de "The Cuban Economy in 1999-2001: Evaluation of Performance and Debate on the Future", *Cuba in Transition*, 11. Washington DC: ASCE, 2001: 1-17. Agradeço o apoio da Alexander von Humboldt Stiftung.

qualidade) e ainda dados oficiais da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (ECLAC) das Nações Unidas. A série começa em 1989, o ano anterior ao início da crise, mostra seu pior ponto em 1993 e a recuperação de 1994-2001 (para uma análise recente das estatísticas cubanas, ver Mesa-Lago, 2001a). Estão feitas comparações entre 1989 e 2001, bem como com a América Latina e o Caribe, sempre que possível. A avaliação do desempenho está dividida em quatro seções principais: macroeconômica, externa, produção física e trabalhista/social.

A. Indicadores macroeconômicos internos

1. Crescimento. A Tabela 1 mostra que o PIB diminuiu de 6,2% em 1999 para 5,6% em 2000 e 3% em 2001; a taxa no último ano foi menor do que a média de 4,3% durante a recuperação de 1994-2000, mas mais alta do que o 1,8% de 1997-98. A taxa média do PIB cubano de 1999-2001 foi a terceira mais alta da América Latina e do Caribe, logo após a da República Dominicana e de Granada, que estão entre os países menos desenvolvidos da região[2], e ainda mais, o PIB de Cuba sofreu um declínio de 35% no período de 1989-1993, o pior desempenho da região. A taxa anual de crescimento do país durante a recuperação de 1994-2000 foi em média de 3,8%, mas para todo o período 1990-2000, foi de -1,2%, a mais baixa da região (ECLAC, 2000b)[3]. Em 2001, o nível do PIB de Cuba em preços constantes desde 1981 foi de 17.053 milhões de pesos (ONE, 2001), 19% abaixo do nível de 1989, que foi de 20.960 milhões de pesos (de acordo com BCC 2001, a diferença para 1989 foi de apenas 15%). Em 2001, o PIB per capita a preços constantes, em pesos, foi 23% menor que o de 1989. Seriam necessários seis anos para recuperar o nível absoluto do PIB de 1989 e oito anos para recuperar o nível per capita.

[2] O BCC (2000; 2001) compara indicadores socioeconômicos cubanos selecionados, quando eles são favoráveis, com os da América Latina: taxas de PIB, inflação, déficit fiscal, mortalidade infantil e desemprego aberto.
[3] A ECLAC deixou de publicar médias de períodos em seu último relatório anual (2001b).

TABELA 1
Indicadores macroeconômicos cubanos: 1989-2001
(em %)

Indicadores	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	% 2001 1989
Taxa de crescimento do PIB [a]	1.2	-14.9	0.7	2.5	7.8	2.5	1.2	6.2	5.6	3.0	-19[d]
PIB per capita (pesos)[a]	1,976	1,172	1,175	1,201	1,290	1,317	1,327	1,405	1,478	1,518	-23
Formação de capital bruto /PIB[a]	26.7	5.4	5.5	7.2	8.2	9.5	9.4	10.3	13.2	13.3	-51
Taxa de inflação	n.d.	19.7	25.7	-11.5	-4.9	1.9	2.9	-2.9	-2.3	-1.4	n.d.
Liquidez monetária	21.6	73.2	51.8	42.6	42.0	41.1	40.6	38.8	37.9	41.0	+90
Equilíbrio fiscal/PIB[c]	-7.2	-33.5	-7.4	-3.5	-2.5	-2.0	-2.3	-2.4	-2.4	-2.5	-62

[a] A preços constantes de 1981. [b] Variação anual do IPC. [c] A preços correntes. [d] Baseado no PIB a preços constantes de 1981, em milhões de pesos: 20.960 em 1989 e 16.552 em 2000.

Fontes: CCE 1991; ONE 1999, 2000, 2001; BCC 2000, 2001, 2002; ECLAC 2001a, 2001b, 2002b; Pérez-Villanueva 2002; Triana 2002.

2. *Formação de capital*. A formação de capital bruto como porcentagem do PIB encolheu de 26,7% para 5,4% em 1989-1993, mas cresceu desde 1995 e atingiu 13,3% em 2001, embora esteja ainda 51% abaixo do nível de 1989 (ECLAC, 2001b estima que o investimento interno bruto foi em média 8,4% do PIB em 1997- 2001). Um estudioso cubano adverte que uma forte recuperação econômica exigiria taxas de investimento semelhantes às de 1975 e 1989, ou seja, 25% do PIB (Marquetti, 2000). Outro estudioso reconhece também o baixo nível de investimento atual e que, para aumentá-lo, seria necessário expandir mais o PIB, em vez de mudar a estrutura de investimento/consumo, visto que este último não pode mais ser reduzido (Triana, 2001).

3. *Estabilidade*. A inflação (baseada no índice de preços ao consumidor – IPC) atingiu um pico de 25,7% em 1994 e transformou-se em deflação: -2,9% em 1999, -2,3% em 2000 e -1,4% em 2001. Esses números são, porém, questionáveis por quatro motivos: (1) Cuba jamais publicou informações sobre a cesta de bens e serviços usada para o cálculo do IPC; (2) 1981 foi usado durante vinte anos como base para preços constantes, apesar das críticas do exterior pelo motivo de ter sido

um ano anormal (de alta inflação)[4]; (3) a variação do IPC (negativa) é significativamente diferente do deflator implícito para o PIB (positivo), que cresceu: 0,4% em 1999, 0,1% em 2000 e 1% em 2001 (ECLAC, 2001a); e (4) a "liquidez monetária" foi reduzida de 11 para 9.2 bilhões de pesos em 1994-95 (de 73,2% para 42,6% do PIB), mas aumentou de novo em 1996-2001, superarando 12 bilhões de pesos (45,6% do PIB)[5], 3,5 vezes o nível de 1989 (Tabela 2). Uma questão intrigante é como houve deflação em 1999-2001 se, ao mesmo tempo, o deflator do PIB e a liquidez monetária aumentaram.

Tabela 2
Liquidez monetária cumulativa da população cubana: 1989-2001
(em milhões de pesos correntes e % do PIB)

	Liquidez monetária cumulativa[a]	% do PIB
1989	4,164	21.6
1990	4,986	25.4
1991	6,564	40.4
1992	8,362	56.1
1993	11,043	73.2
1994	9,944	51.8

	Liquidez monetária cumulativa[a]	% do PIB
1995	9,251	42.6
1996	9,534	42.0
1997	9,441	38.3
1998	9,710	37.5
1999	9,902	35.9
2000	10,490	35.1
2001	12,478[b]	45.7

[a] Liquidez monetária.
[b] Soma da circulação monetária e todas as contas de poupança bancárias.

Fontes: CEE 1991; ONE 1999, 2000, 2001; BCC 2000, 2001, 2002; ECLAC 2002b.

O déficit fiscal enquanto porcentagem do PIB foi cortado de 33,5% para 2% em 1993-1997, uma realização significativa, mas subiu para 2,4% em 2000 e 2,5% em 2001, números pouco abaixo da média da América Latina naqueles dois anos:

[4] Em 2001, o crescimento do PIB a preços constantes foi baseado no ano de 1997, mas não há séries anteriores disponíveis (ECLAC, 2002b).
[5] Triana (2001) observa que a estimativa da liquidez exclui a circulação em dólares; portanto, a porcentagem deve ser maior.

2,7% e 3,1% (ECLAC, 2001b). Um componente importante do déficit é o subsídio fiscal a empresas estatais ineficientes (concentradas nos setores açucareiro e agrícola), embora ele tenha diminuído em 2001.

B. Setor externo

1. ***Balança comercial.*** Os principais indicadores do setor externo estão na Tabela 3. Depois de um declínio dramático de 79% em 1989-1993, o valor das exportações (bens) aumentou em 61% em 1993-96, mas declinou e estacionou a partir de então: o valor das exportações foi de 1.67 bilhões de pesos em 2000 e 1.66 em 2001, ainda 69% abaixo do nível de 1989. A importação de bens caiu 75% em 1989-1993, mas cresceu constantemente a partir de então, atingindo 4.83 bilhões de pesos em 2000 e 4.78 bilhões em 2001, ainda 41% menos do que em 1989. Com as importações se expandindo mais rapidamente do que as exportações, o déficit da balança comercial de bens saltou quase quatro vezes no período 1993-2001 e atingiu o recorde histórico de 3.15 bilhões de pesos em 2000 (3.12 bilhões em 2001), 15% mais alto do que o déficit de 1989. Diz um economista cubano: "Esses resultados confirmam a tradicional fraqueza do setor externo cubano que depois de mais de dez anos de transformação econômica foi incapaz de mudar substancialmente o padrão da inserção externa no comércio mundial de bens" (Triana, 2002, p.13). Ademais, há uma importante diferença entre 1989 e 2001: para cobrir o déficit, Cuba não se beneficia mais dos generosos empréstimos automáticos de longo prazo da União Soviética, que eram feitos a juros muito baixos e jamais pagos. Agora Cuba tem de apelar para empréstimos de curto prazo de bancos estrangeiros e outras instituições financeiras, que cobram altas taxas de juros (ver adiante).

O déficit no comércio de mercadorias foi parcialmente compensado com um superávit substancial nos serviços, principalmente no turismo, mas a balança de conta corrente foi negativa: -462 milhões de pesos em 1999 (1,7% do PIB), -687 milhões de pesos em 2000 (2,3% do PIB) e -650 milhões em 2001 (2,1% do PIB); estes foram os dois déficits mais altos desde o final dos anos oitenta. O déficit em conta corrente, por sua vez, foi parcialmente compensado com "transferências líquidas", principalmente remessas de cubanos no exterior, que subiram (em milhões de pesos) de zero em 1989 para 799 em 1999, 842 em 2000 e 813 em 2001. Mas os pagamentos do principal da dívida e juros, combinados com remessa de lucros de investidores estrangeiros, aumentaram a balança negativa (em milhões de pesos): -514 em 1999, -693 em 2000 e -670 em 2001 (ECLAC, 2002b; para estimativas diferentes, ver BCC, 2000, 2001, 2002; Pérez-López, 2002).

Tabela 3

Indicadores do setor externo cubano: 1989-2001

Indicadores	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	% 2001 1999
Exportações (bilhões de pesos)	5.4	1.1	1.3	1.5	1.9	1.8	1.5	1.4	1.7	1.7	-69
Importações (bilhões de pesos)	8.1	2.0	2.1	2.8	3.6	4.1	4.2	4.3	4.9	4.8	-41
Balança comercial (bilhões pesos)	-2.7	-0.9	-0.8	-1.3	-1.7	-2.3	-2.7	-2.9	-3.2	-3.1	+15
Termos de comércio (1989=100)	100.0	54.4	65.9	71.2	65.1	67.0	64.2	53.2	47.4	47.5	-52
Dívida externa (bilhões US$)	6.2	8.8	9.1	10.5	10.5	10.1	11.2	11.1	11.0	10.9	+77
Investimento externo (bilhões US$)	n.d.	n.d.	n.d.	2.1	n.d.	n.d.	2.2	n.d.	2.2 [b]	2.5 [b]	n.d.
Taxa de câmbio (pesos por 1 US$)[a]	7	78	95	32	19	23	21	20	21	26	+214

[a] Em 1989-1994 taxa do mercado negro; em 1995-2001 taxa de câmbio anual média em agências estatais (CADECA).
[b] "Investimento desembolsado" em vez de "investimento comprometido" que era de US$4.3 bilhões em 2000 e US$5 bilhões em 2001.

Fontes: Três primeiras colunas CCE 1991; ONE 1999, 2000, 2001; BCC 2000, 2001, 2002. Termos de comércio de ECLAC 2002b (a série para 1995-2001 foi mudada). Investimento externo de Martínez 1998, Rodríguez 2000, 2001.

2. *Termos de comércio*. Os termos de comércio deterioraram em 52 pontos percentuais em 1989-2001. Em 1999, o preço do açúcar caiu um terço enquanto o preço do petróleo subiu 2,5 vezes, provocando uma deterioração de 18% nos termos de comércio (BCC, 2000). Em 2000, o aumento dos preços do petróleo significou US$ 500 milhões a mais por um volume similar importado em 1999, e o aumento dos preços do açúcar e do níquel não compensou isso, levando a uma deterioração de 22% nos termos de comércio (BCC, 2001). Em 2001, os preços do níquel diminuíram 40% e os do açúcar também declinaram, ficando abaixo do nível de 2000 (os preços das principais exportações caíram 25%); os preços do petróleo foram altos na primeira metade de 2001, declinaram na segunda metade e subiram no primeiro trimestre de 2002 (os preços das importações diminuíram apenas 8%), resultando em uma pequena deterioração nos termos de comércio.

Em outubro de 2000, o país assinou um acordo de comércio com a Petróleos da Venezuela (PDVSA) que compensou um pouco seus termos de comércio negativos. Em 1999, a Venezuela foi o quarto parceiro comercial de Cuba, na frente da Rússia, e saltou para primeiro lugar em 2000: (a) Cuba recebia 53 mil barris de petróleo diários, o equivalente a três milhões de toneladas anuais, que atendiam 35% das necessidades internas (8,6 milhões de toneladas); (b) cerca de 80% do fornecimento era pago a preços do mercado mundial em 90 dias, os 20% restantes, no período de cinco a vinte anos, com base no preço anual médio daquele período, e um quinto disso com serviços médicos, esportivos e outros; (c) a PDVSA arcava com todos os custos, seguros e transporte do petróleo; e (d) Cuba recebia *de facto* um desconto de 25% no preço e o acordo significaria uma transferência de US$ 2,6 bilhões para a ilha nos cinco anos do contrato (que pode ser prorrogado para dez anos). Além disso, dentro do que o acordo permite, Cuba estava revendendo o petróleo venezuelano a preços de mercado, obtendo um lucro considerável (Montiel Ortega, 2001; Rodríguez Castellón, 2001). Mas, como Cuba não pagou o petróleo entregue nos últimos três meses de 2001 (uma dívida de US$ 95 milhões), a PDVSA suspendeu as entregas, o que provocou a demissão de seu principal diretor pelo presidente Hugo Chávez. No entanto, Chávez ficou enfraquecido pelo golpe de estado de abril de 2002, a dívida de Cuba subiu para 140 milhões e a suspensão das entregas continuou em junho de 2002 (Hoag, 2002; "Quiet Deals..." 2002; Uribe, 2002).

3. *Composição do comércio*. A concentração das exportações no açúcar diminuiu constantemente, de 73% para 27% do total do valor exportado em 1989-2000, em conseqüência da queda na quantidade e no valor do açúcar exportado (os dados para 2001 não estão disponíveis). O níquel foi o único produto de exportação cuja participação foi elevada no período, devido ao aumento em quantidade e preço, enquanto a cota – e, na maior parte dos casos, o volume – de tabaco, peixe, frutas cítricas e rum diminuiu[6]. A composição das importações também mostrou algumas diferenças importantes em 1989-2000: a dependência de alimentos, gorduras e bebidas importadas aumentou de 13% para 16%, enquanto a de manufaturas subiu de 14% para 26%; ao contrário, as dependências de máquinas e veículos de transporte diminuíram de 31% para 25% e de combustíveis, de 32% para 24%, depois de um pico de 38% em 1994 (CCE, 1991; ONE, 1999, 2000, 2001). Ambas as tendências são indicadores claros da diminuição da auto-suficiência do país em alimentos e de seu processo de desindustrialização.

[6] Monreal (2001, p. 19) deixa isso bem claro: "O declínio da participação do açúcar no total das exportações foi resultado da crise na indústria açucareira, e não do crescimento de outros setores de exportação".

4. *Parceiros comerciais*. Em 1989, cerca de 79% do comércio de Cuba era com a URSS e os países do leste europeu, mas depois do colapso do bloco socialista, a ilha diversificou bastante seus parceiros de comércio. Em 2000, os principais parceiros eram: Venezuela (14%, um aumento de 8% em relação a 1999); Espanha (13%), Canadá (9%), Holanda e China (8%), Rússia (7%, uma queda dos 65% com a URSS em 1989), México, França e Itália (5% cada um) (BCC, 2001). Cuba é o único país da América Latina e do Caribe que não é membro pleno de qualquer associação comercial regional (CACM, CAN, CARICOM, MERCOSUL) e foi excluído das negociações da ALCA. Em 2000, entrou para o grupo da Ásia, Caribe e Pacífico (ACP) e, com base nisso, poderia tornar-se membro do Acordo de Cotonou e receber ajuda da UE. Contudo, o país não concordou com as condições da UE sobre direitos humanos e em 2000, quando os países europeus votaram contra a ilha na Comissão de Direitos Humanos da ONU, Cuba decidiu não assinar o acordo. Em dezembro de 2001, a UE reabriu o diálogo com as autoridades cubanas, mas decidiu terminar com a ajuda humanitária em março de 2002 e transferir cerca de US$ 13 milhões para assistência técnica oferecida por especialistas europeus a projetos de desenvolvimento e reformas orientadas para o mercado. De outro lado, a ilha ganhou status de observador na CARICOM, mas o comércio com os outros membros é minúsculo (León 2001; "La UE..." 2002). O embargo americano foi levemente suavizado, permitindo que a ilha comprasse alimentos, mas o governo cubano rejeitou isso devido à falta de facilidades de crédito.

5. *Dívida externa*. A dívida em moeda forte estrangeira saltou de US$ 6,2 para US$ 11,2 bilhões em 1989-1998 (devido principalmente à acumulação de juros não pagos) e declinou levemente para US$ 11,1 bilhões em 1999, US$ 10,96 em 2000 e US$ 10,89 bilhões em 2001, graças à depreciação de moedas que compunham a maior parte dessa dívida em relação ao dólar. Cerca de três quartos da dívida venceram e não foram pagos (BCC, 2001). Em 1986, Cuba suspendeu os pagamentos da dívida junto ao principal credor, o Clube de Paris, e apesar das negociações em andamento, em maio de 2002 ainda não havia um acordo com o Clube e, portanto, Cuba não recebia novos empréstimos. A dívida com a Rússia e os antigos países socialistas da Europa oriental, bem como a extinta CMEA, não foi paga e Cuba também não chegou a um acordo sobre as quantias a serem reembolsadas, supostamente porque "elas não são conversíveis em moeda forte [...] e aqueles países unilateralmente não cumprem os termos e as condições daquela dívida" (BCC, 2000, p.38). Em 1999, 80% das importações foram financiados com empréstimos externos, 70% com prazo de um ano ou menos, e com altas taxas de juros, que significaram um fardo pesado para as finanças da ilha (BCC, 2000). Em 1996-97, foram recebidos empréstimos de um ano de bancos estrangeiros para

financiar a colheita de açúcar (cerca de US$ 500 milhões), mas os juros foram bastante altos e o ganho líquido da produção açucareira, em queda, foi menor do que o valor do empréstimo mais os juros. O fracasso da safra de 1997 levou a menos crédito externo em 1998; com uma safra um pouco maior em 1999-2000, foi possível conseguir US$ 500 milhões em crédito, mas a fraca colheita de 2001 piorou a situação de novo (Mesa-Lago, 1998; Triana, 2000).

Em 1999-2000, negociações bilaterais com credores do Reino Unido, da Bélgica e do Japão resultaram em acordos. Cuba não pôde pagar sua dívida (US$ 175 milhões) para com seu principal financiador europeu, a francesa COFACE, no final de 2000, e conseguiu postergá-la para junho de 2001, mas não tendo novamente como pagá-la, a linha de crédito foi fechada. Em setembro, também deixou de pagar credores da Espanha, África do Sul e Chile. O acordo da dívida assinado em 1999 com o Japão, principal credor, também parece estar em dificuldades: a partir de 2003, Cuba precisa começar a pagar US$ 769 milhões aos credores privados japoneses (Frank, 2002a). Em fevereiro de 2002, o Ministro do Comércio Exterior cubano pediu a vários credores estrangeiros a organização de um consórcio para reestruturar cerca de US$ 150 milhões em empréstimos ("Balance...", 2002); na verdade, parte dessa dívida fora anteriormente reestruturada de curto para médio prazo devido à incapacidade de Cuba pagar desde outubro de 2001; as chances de obter novos créditos – que a ilha precisa desesperadamente – diminuíram bastante. No final de 2001, o vice-presidente Carlos Lage declarou que a dificuldade mais importante que Cuba enfrentaria em 2002 seria o acesso à moeda forte. Diante de tudo isso, o fato de Cuba pagar US$ 35 milhões em dinheiro para comprar produtos agrícolas americanos pode ser uma isca para obter crédito que terá o mesmo destino do de outros credores.

6. *Investimento externo*. O investimento externo cumulativo desde 1990 foi oficialmente declarado como sendo de US$ 2 bilhões em 1995 e US$ 2,2 bilhões em 1998, praticamente estagnado. Também foram declarados US$ 4,3 bilhões em 2000 e US$ 5 bilhões em 2001 (Triana, 2001), o dobro dos números anteriores, mas eles não se referem a investimentos efetivos e sim prometidos. De acordo com a ECLAC (2001a), somente metade dos cinco bilhões foi desembolsada. O investimento externo direto caiu 91% em 2000-2001, de US$ 448 milhões para US$ 38,9 milhões. Em julho de 2002, a União Européia entregou um documento de quinze páginas ao vice-presidente Carlos Lage, queixando-se das seguintes práticas governamentais: excesso de despesas indiretas, custos bancários e alfandegários; mudança unilateral de acordos de joint-ventures em favor de Cuba; pagamentos de salários ao governo cubano em dólares, enquanto a força de trabalho é paga em pesos, à taxa de câmbio oficial (ao par, enquanto a taxa CADECA é de 26 para 1); obrigação dos executivos e altos funcionários estrangeiros de renovar

freqüentemente vistos e permissões de trabalho e criação de obstáculos desnecessários (Reuters, 2002).

7. *Taxas cambiais*. A taxa de câmbio oficial do peso em relação ao dólar continua ao par, mas as casas de câmbio estatais (CADECA) decidiram em 1995 pagar uma taxa mais realista. A taxa do peso em relação ao dólar deteriorou de 7 para 95 em 1989-1994, valorizou-se até atingir 19 em 1996, caiu para 21 em 2000 e 26 em 2001 (ECLAC, 2002b). O Banco Central atribuiu a depreciação a uma diminuição de oferta de moeda forte no último trimestre de 2001, que forçou o aumento da liquidez monetária (BCC, 2002). Um economista cubano disse que o câmbio seria de 40 pesos ou mais por dólar se o governo não impusesse um congelamento na taxa cambial (Frank, 2002b). Alguns estudiosos cubanos sustentam que a manutenção de uma paridade artificial é danosa para a economia cubana e defendem a convertibilidade baseada no mercado (ver última seção deste artigo).

8. *Turismo*. O número de turistas cresceu de 2770 em 1989 para 1.773.986 em 2000, mas estagnou em 1.774.541 em 2001 (11% abaixo da meta de dois milhões). A receita *bruta* cresceu 11,5 vezes, de 168 para 1,948 milhões de dólares em 1989-2000, mas declinou 5% em 2001, para US$ 1,846 milhões (BCC, 2002). O problema é que os dados sobre o custo de inputs importados, que devem ser deduzidos da receita bruta para calcular a receita *líquida*, não são oficialmente publicados. A Tabela 4 é uma tentativa, confessamente especulativa, de calcular o custo dos inputs importados em 1992-2000, baseada em estimativas feitas por estudiosos cubanos em alguns anos. A receita líquida aumentou de 99 para 1,182 milhões no período, mas essas estimativas são discutíveis. Por exemplo, o dado para 2000 baseia-se em uma declaração do Banco Central no sentido de que 61% dos inputs para turismo foram produzidos internamente, deixando implícito que 39% foram importados (BCC, 2001, p.25). Contudo, Miguel Figueras explicou a Claes Brundenius em Havana que 61% eram a receita bruta de moeda forte de entidades turistas e Brundenius calculou que a receita líquida era de 70%. O ministro da Indústria Ibrahim Ferradaz (citado em Muñoz, 2001) declarou que, em 2000, "o custo por dólar de receita [na indústria do turismo] era de 0,78 centavos [...] quase o mesmo que em 1999". Se isso está correto, então o custo dos inputs importados em 1999-2000 não foi 39%, mas 78%, e a receita líquida daqueles anos deveria ser 418 e 427 milhões de pesos, respectivamente. A citação de Ferradaz foi esclarecida por Figueras: 78% se referiam a todos os custos envolvidos na indústria do turismo, incluindo salários, depreciação e inputs (Brundenius, 2002b).

De qualquer modo, um estudioso cubano adverte que o setor de turismo é

um grande importador e que o país precisará produzir alguns dos inputs necessários a essa indústria, caso contrário, com a expansão planejada, Cuba teria de importar US$ 3 bilhões – equivalente ao déficit no comércio de mercadorias de 2000 (Pérez Villanueva, 2000). Outros problemas com que se defronta a indústria são: (a) no final de 2001, vinte hotéis de um total de 225 estavam fechados, assim como um terço dos 36 mil quartos, devido ao declínio no turismo; (b) embora existam séries contraditórias sobre a taxa de ocupação dos apartamentos de turismo internacional (ECLAC, 2000; BCC, 2000; ONE, 2001), houve um declínio de 78% para 74% em 1997-2000, problema agravado depois de setembro de 2001, devido à queda no fluxo de turistas, levantando a questão de como os novos quartos serão preenchidos; e (c) os gastos médios, estadias em hotéis e recibos para visitantes declinaram desde a metade dos anos noventa (Espino, 2001).

Tabela 4
Estimativas aproximadas de receita líquida do turimo: 1992-2000
(em milhões de pesos)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receita bruta	550	720	850	1,100	1,380	1,515	1,759	1,901	1,948
Custo de importações (%)	82	77	72	67	63	60	55	50	39
Receita líquida (%)	18	23	28	33	37	40	45	50	61
Receita líquida estimada	99	165	238	363	510	606	792	950	1,182

Fontes: Receita bruta de CCE 1991; ONE 1999, 2000, 2001; BCC 2001. Custo estimado das importações: 1992 de Gutiérrez Castillo 2000 (ele diz que a porcentagem aumentou gradualmente para atingir 54% em 1999 e esperados 60% in 2000); 1999 de Marquetti 2000; 2000 de Del Barro 2001 baseado em BCC 2001; o resto são interpolações do autor.

C. Produção física

O desempenho da produção física de produtos essenciais da economia cubana (exportações, energia, alimentos e manufaturas) é apresentado na Tabela 5. Com exceção do petróleo, níquel e charutos, a produção foi menor em 2001 do que em 1989.

Tabela 5
Indicadores cubanos de produção física: 1989-2000
(milhares de toneladas)

Indicadores	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	% 2001-1989
Açúcar	8,121	4,246	4,016	3,258	4,528	4,252	3,229	3,783	4,059	3,532	-56
Níquel	47	30	27	43	54	62	68	66	71	76	+62
Petróleo	718	1,107	1,299	1,471	1,476	1,462	1,678	2,136	2,695	2,773[b]	+286
Eletricidade[a]	16	11	12	12	13	14	14	14	15	15	-6
Cimento	3,759	1,049	1,085	1,456	1,438	1,701	1,713	1,785	1,633	1,324	-65
Têxteis	220	51	56	45	48	54	54	51	47	47	-78
Fertilizantes	898	94	136	217	241	184	156	138	118	n.d.	-87[c]
Charutos	308	208	186	192	194	214	264	284	241	330	+7
Pesca	192	94	88	102	120	136	133	145	162	n.d.	-16[c]
Cítricos	1,016	644	540	585	690	835	744	795	998	893	-12
Arroz	532	177	387	396	573	614	441	567	462	n.d	-13[c]
Leite de Vaca	1.131	585	636	638	640	651	655	618	614	644	-43
Ovos	2,673	1,51	1,647	1,542	1,412	1,632	1,416	1,753	1,688	1,513	-43

[a] Bilhões de Kwh. [b] BCC 2001 e ECLAC 2202b; 2,635 de acordo com ONE 2001 e 2,899 em Rodríguez Castellón 2001 e Triana 2002. [c] 2000/1989 porque 2001 não está disponível.

Fontes: CCE 1991; ONE 1999, 2000, 2001; BCC 2000, 2001; ECLAC 2001a, 2002b; Pérez Villanueva 2001, Triana 2001.

1. *Níquel*. A produção de níquel diminuiu 43% em 1989-1994, mas com um investimento de US$ 350 milhões da Sherritt International Corporation, superou o pico anterior em 1996 e manteve-se em crescimento desde então. A produção em 2001 foi de 76.500 toneladas, 62% acima do nível de 1989, mas os preços mundiais do níquel declinaram em 40% e o valor de exportação foi US$ 210 milhões menor do que em 2000. Há três unidades industriais em operação: René Ramos Latour (antiga Nicaro americana), Pedro Soto Alba (antiga Moa americana) e Ernesto Che Guevara (construída com ajuda soviética); a unidade de Camariocas ainda não está pronta. Em 1989, a capacidade instalada das três plantas era respectivamente: 22.500, 24.000 e 30.000, para um total de 76.500 toneladas.

Porém, a produção de 1989 foi de apenas 47 mil toneladas, porque a Che Guevara estava apenas começando, consumia muita energia e precisava de modernização, assim como a Ramos Latour (Mesa-Lago, 2000). A produção em 2000 foi a seguinte: 10.787 toneladas em Ramos Latour (a capacidade de produção era menos da metade de 1989 devido a dificuldades para introduzir novas tecnologias), 29.520 toneladas em Soto Alba e 31.055 em Che Guevara, para um total de 71.360 toneladas. Portanto, a produção atual está abaixo da capacidade instalada de 1989, apesar dos investimentos da Sherritt. Em 2000, Che Guevara usou a metade do combustível que utilizou em 1990, mas ainda consumia 18 toneladas de óleo por tonelada de níquel produzida, em comparação com 12 a 15 toneladas em Soto Alba (BCC, 2001; Portal, 2001; Marquetti, 2002).

2. *Petróleo*. A extração de petróleo atingiu um pico de quase um milhão de toneladas em 1986, declinou em 44% em 1987-1991, cresceu em 1992-95, ficou estagnada em 1996-97 e expandiu-se rapidamente em 1998-2001, para alcançar um recorde de 2,8 milhões de toneladas no último ano (outras estimativas falam em 2,6 a 2,9 milhões). A produção de 2001 foi quase quatro vezes a de 1989 e três vezes a de 1986. Esse desempenho impressionante foi conseqüência de US$ 450 milhões em investimento externo, dois terços do investimento total nesse setor crucial (Triana, 2000). 42,3% da necessidade total de energia de Cuba é satisfeita com a produção doméstica, principalmente de bagaço (25%) e óleo cru (17%); a contribuição do gás natural e da energia hidroelétrica é mínima (0,3%). As importações cobrem 58,4% das necessidades, sendo 46% de derivados de petróleo e 12% de óleo cru. A contribuição da produção interna de óleo cru para o total das necessidades deste produto e derivativos foi de 22% em 1999, uma elevação em relação aos 11,6% de 1987 (Mesa-Lago, 2000; Rodríguez Calderón, 2001). O aumento na produção doméstica reduziu a dependência energética do exterior pela metade do que era há uma década, mas ainda era de 67% em 2001 (ECLAC, 2002b).

3. *Açúcar*. Até 1999, o açúcar era a principal fonte de receita de exportação, mas a situação mudou em 2000, quando o níquel o superou. A estreita relação entre açúcar e PIB foi mostrada por Triana em 2000, mas esse setor vital foi incapaz de recuperar o nível de 8 milhões de toneladas que apresentava nos anos oitenta: "A indústria açucareira passou por um estado depressivo e seu desempenho decide o ritmo e a dimensão do processo de recuperação econômica" (Marquetti, 2000, p.11). Depois de pequenos aumentos nas colheitas de 1999 (3,8 milhões de toneladas) e 2000 (4 milhões de toneladas), a produção declinou para 3,5 milhões de toneladas em 2001: a terceira mais baixa depois da Revolução (as piores foram em 1995 e 1998, cerca de 3,2 milhões de toneladas), 30% abaixo da

meta de 5 milhões de toneladas e 56% abaixo do nível de 1989. Em termos per capita, o declínio foi de 0,76 toneladas em 1989 para 0,31 toneladas em 2001, a metade da produção per capita de 1943 (0,60 toneladas).

O Ministro do Açúcar, general Ulises del Toro, culpou o clima (uma seca) pelo fracasso, mas outros fatores foram responsáveis. A produção média anual (em milhões de toneladas) caiu constantemente nas últimas duas décadas: 7,8 em 1981-85, 7,6 em 1986-90, 5,2 em 1991-95, 3,9 em 1996-2000 e 3,5 em 2001 (Mesa-Lago, 2000 e Tabela 5). A área total plantada declinou em 22% em 1990-99, de 1,76 para 1,38 milhões de hectares, enquanto a área irrigada diminuiu de 22% para 9% da área total plantada. A produção agrícola por hectare despencou de 60, em 1989 (59,4 no setor estatal e 62,8 no setor não-estatal), para 34,1 em 1999 (31,5 e 34,4 respectivamente). As ervas daninhas cobrem de 10% a 15% da área plantada e há uma grave escassez de herbicidas. Devido ao declínio da produção interna, bem como das importações, o uso de fertilizantes químicos diminuiu e parte foi substituída por fertilizantes naturais. Devido à escassez de combustível, a maior parte do transporte é feito por tração animal e isso, combinado com a falta de peças sobressalentes, reduziu o número de cortadores de cana em operação e a capacidade dos centros de limpeza de cana-de-açúcar (CCE, 1991; ONE, 1999, 2000, 2001; Orrio, 2001). Por fim, a produção industrial diminuiu constantemente depois da Revolução: de 12,5 em 1961-65 para 11,0 em 1981-85 e 10,9 em 1996-2000 (Mesa-Lago, 2000; ONE, 2001).

A safra de açúcar de 2002 foi de 3,6 milhões de toneladas, 78 mil (toneladas) a mais do que em 2001, mas a um custo muito alto. Em 1995-2000, investiram-se 980 milhões de pesos para modernizar a indústria açucareira, mas a ineficiência de muitas usinas (somente 106 estavam funcionando na colheita de 2002), os preços altos e a escassez de petróleo e os preços baixos do açúcar no mercado mundial tornaram a produção insustentável na metade das usinas. Foi então anunciado que 71 do total de 156 usinas seriam fechadas para economizar custos de energia e mão-de-obra e que as correspondentes terras plantadas com cana seriam usadas para outros produtos agrícolas. Calculou-se que cem a duzentos mil trabalhadores irão perder o emprego e que a capacidade da indústria açucareira será cortada em cerca de 40% (Schweimler, 2002).

4. *Manufatura*. Para esta análise, selecionamos cinco produtos manufaturados que desempenharam um papel essencial no processo de industrialização de Cuba antes da crise, principalmente para consumo interno, mas também para exportação. Com exceção dos charutos, a produção encolheu drasticamente em 1983-1993 e cresceu a partir de então, mas a produção em 1999-2001 ficou abaixo do nível de 1989: -87% em fertilizantes, -78% em têxteis, -65% em cimento e -6% em eletricidade (mas houve um aumento de 7% em

charutos). Vários fatores contribuíram para esse resultado negativo: escassez de combustível, falta de peças sobressalentes (a maioria das fábricas cubanas foi construída e equipada pela URSS e outros países do leste europeu, que não fornecem mais peças), dificuldades para adquirir os necessários inputs no exterior e ausência de demanda externa (exceto para charutos). De acordo com Marquetti (2000), o nível de descapitalização e obsolescência tecnológica em vários ramos industriais é de 30%.

5. *Pesca*. A pesca foi um dos principais sucessos econômicos da Revolução, mas seus problemas começaram, de fato, antes da crise. O setor alcançou 244 mil toneladas em 1986, caiu para 192 mil toneladas em 1989, a crise reduziu para 88 mil toneladas em 1994 e houve uma lenta recuperação no período 1995-2000, atingindo 162.300 toneladas em 2000. Neste ano, a produção ficou 16% abaixo do nível de 1989 e 34% abaixo do pico de 1986. Não há dados agregados disponíveis para 2001, mas a pesca de atum diminuiu 24%, a de camarão e lagosta 9% e a de outras espécies 24%. A indústria sofre com dívidas altas, má gestão financeira, falta de liquidez em pesos e dólares, pouca credibilidade junto aos credores, corrupção (o ministro foi demitido em março de 2000) e danos causados pelo furacão.

6. *Agricultura*. O setor agrícola não-açucareiro (tanto para consumo interno como para exportação) teve um mau desempenho e sua recuperação tem sido lenta e instável. Assim, em 2000-2001, a produção ficou abaixo do nível de 1989 nos seguintes alimentos básicos: -43% de leite, -48% de ovos, -13% de arroz e -12% de cítricas. Declínios semelhantes ocorreram com outras frutas e folhas de tabaco; a produção deste último atingiu um pico de 53.696 toneladas em 1981, caiu para 40.949 toneladas em 1989 e 16.890 toneladas em 1994, mas aumentou para 37.987 em 2000, embora ainda 29% abaixo do pico e 7% abaixo de 1989. Ao contrário, a produção de verduras e legumes, tubérculos, milho e feijão aumentou mas, em termos per capita, ficou estagnada ou diminuiu (CCE, 1991; ONE, 1999, 2000, 2001; BCC, 2001; ECLAC, 2000a). A quantidade de cabeças de gado chegou a 6,8 milhões em 1967, mas caiu para 4,1 milhões em 2000; em cabeças per capita, a queda foi de 0,83 para 0,37. A dizimação do gado levou a uma queda de 47% na produção de carne e leite (Mesa-Lago, 2000; ONE, 1999, 2000, 2001). Em 2001, houve outra diminuição na produção de frango e ovos e o racionamento destes passou de doze para seis ovos mensais por pessoa; um ovo custa três pesos no mercado negro e o produto desapareceu das lojas onde se compra em dólar, exceto para diplomatas. Uma causa importante para a queda dos produtos diários foi a falta de ração para gado e frangos, cuja importação caiu 52% em 1989-2000 (Espinosa, 2002). O furacão Michelle também causou uma perda de US$ 317 milhões na agricultura e afetou as plantações de cítricas, provocando uma queda

em sua produção.

A terceira reforma agrária realizada em 1993-94 não conseguiu resolver problemas da agricultura como a ineficiência e a falta de incentivos. As novas Unidades Básicas de Produção Cooperativa (UBPC) dependem muito do Estado que, na prática, dirige a produção e compra ela quase toda a preços estabelecidos abaixo do preço de mercado, criando assim sérios desincentivos. Em conseqüência, em 1997, a participação da UBPC nas terras cultivadas foi de 57,6%, mas nas vendas totais nos mercados agrícolas livres foi de 3,6%; ao contrário, a participação do setor privado foi respectivamente de 16,9% e 72,7%. Em 1995-96, 94% das UBPCs sofreram perdas e precisaram de subsídios estatais; em 1999-2000, essa proporção foi reduzida para 37%, mas ainda era muito alta. Outro problema é a crescente concentração em tamanho das UBPCs que as torna mais difíceis de administrar. As UBPC operam 74% das plantações de cana-de-açúcar, o que explica, em larga medida, o fracasso desse setor. Por fim, o total de terra agrícola cultivada diminuiu em 13% em 1990-97 (ECLAC, 2000a; Novoa, 2001).

D. Indicadores sociais e trabalhistas

1. ***Desemprego*****.** A Tabela 6 seleciona quatro indicadores-chaves sociais e trabalhistas. A taxa de desemprego aberto foi reduzida de 7,9% em 1989/1995 para 5,5% em 2000 e 4,5% em 2001, um declínio de 43% (em algumas províncias orientais, a taxa foi muito mais alta, por exemplo, 14% em Granma). O governo planeja reduzir a taxa para 3,9% em 2002, apesar da anunciada demissão de cem a duzentos mil trabalhadores da indústria açucareira (de acordo com as autoridades, a subsistência desses trabalhadores e de suas famílias será preservada). A "taxa de desemprego equivalente" (desemprego aberto mais trabalhadores postos a disposição que recebem compensação), estimada pela ECLAC (1998, 2000a), atingiu um pico de 35,2% em 1993, mas diminuiu para 25,1% em 1998 (último ano com dados disponíveis). A questão é saber como essas duas coisas foram conseguidas se em 1995, entre quinhentos e oitocentos mil trabalhadores do setor estatal estavam à disposição ou seriam demitidos. O pequeno setor privado está estagnado, sob regulamentos e impostos cada vez mais apertados.

Tabela 6

Indicadores sociais e trabalhistas cubanos: 1989-2001

Indicadores	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	% 2001-1989
Desemprego aberto (% EAP)	7.9	6.2	6.7	7.9	7.6	7.0	6.6	6.0	5.5	4.5	43
Gastos com seguridade social(% GDP)	10.1	15.8	13.2	12.3	12.1	12.2	12.4	13.0	13.3	13.7	+35
Mortalidade infantil (por 1000)	11.1	9.4	9.9	9.4	9.0	7.2	7.1	6.4	7.2	6.2	44
Matrículas na universidade (milhares)	242	166	141	122	112	105	102	107	107	116	52

Fontes: Mortalidade infantil e matrículas na universidade de CCE 1991; ONE 1999, 2000, 2001. Desemprego de ECLAC 2000a, 2000b, ONE 2001. A seguridade social inclui saúde, pensões e assistência social, de Mesa-Lago 2002 e ONE, 2001.

As medidas tomadas em 1996-2001 contra o auto-emprego e outras atividades no setor privado foram: (a) aumento de 300% nas licenças e 650% nas taxas dos auto-empregados; (b) impostos de US$ 850 mensais para pequenos restaurantes (*paladares*) e US$ 250 para um quarto alugado a turistas (as violações de aluguel acarretam multas de US$ 1.000 a US$ 1.800 por hóspede); (c) suspensão de novas licenças para *paladares*; (d) proibição aos táxis privados de transportar turistas; (e) fechamento de galerias privadas independentes: somente as galerias estatais podem vender obras de arte; e (f) uma taxa de 300 pesos para os "vídeobares" e 800 pesos para o aluguel de roupas (Bauzá, 2001; Cawthorne, 2001; Henken, 2002). Essas medidas levaram à diminuição do número de trabalhadores auto-empregados registrados, de 208.500 no final de 1995 para 156.600 em 1999 (ECLAC, 1998; ONE, 2000). O ministro da Economia José Luis Rodríguez declarou: "Não é nossa política eliminar o auto-emprego [...] Mas não o estimulamos porque não acreditamos que seja a maneira de tirar nosso país de suas dificuldades econômicas" (citado por Cawthorne, 2001). Um projeto de lei que circulou em 1995, que permitia aos cubanos possuir e operar pequenos negócios, foi para o limbo e não foi discutido nos últimos três anos.

2. *Salários reais*. A Tabela 7 apresenta dois índices de salários reais em 1989-1999, convertidos para o ano de 1989 como base: Togores indica um declínio de 42%, enquanto ECLAC exibe números mais altos e uma queda de 39%. O poder de compra dos salários diminuiu ainda mais em 2002 porque os preços nas lojas que vendem em dólar saltou 30% em junho e os preços agrícolas aumentaram de 20% a 66% na primeira metade de 2002, em comparação com o mesmo período de 2001. A falta de conexão entre salários e preços reais é um obstáculo para o aumento do consumo da população e um desincentivo à produtividade, que diminuiu de 5,4% em 1999 para 4,6% em 2000 e 2,3% em 2001; nos últimos dois anos, ela foi menor do que o crescimento do PIB (Triana, 2000, 2002). Uma pesquisa feita em 1999 pelo Instituto Nacional para la Salud de los Trabajadores detectou um aumento de 41% na insatisfação dos trabalhadores (Garve, 2001).

Tabela 7
Estimativas de salários reais e índices de salário real em Cuba: 1989-1999

Fonte	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Togores								
Salário médio nominal	189	184	186	195	207	206	206	221
Índice de preços ao consumidor	1.443	6.578	5.575	2.940	2.883	2.904	2.983	2.896
Salário real	130.98	27.97	33.36	66.32	73.34	70.94 [a]	69.05 [a]	76.31
Índice de salário real (1989=100)	100.00	21.35	25.47	50.63	55.99	54.16 [a]	52.72 [a]	58.26
ECLAC								
Índice de preços ao consumidor [b]	0.962	1.245	1.645	1.862	1.898	1.896	1.922	1.866
Índice do salário nominal (1990=100)	100.5	97.3	98.9	103.7	108.0	110.2	110.2	118.2
Índice do salário real (1990=100)	104.5	78.1	60.1	55.7	56.9	58.1	57.3	63.3
Índice do salário real (1989=100)	100.0	74.7	57.5	53.3	54.4	55.6	54.8	60.6

[a] Togores usa salários nominais mais altos do que os de fato: 214 em 1997 (em vez de 206) e 217 em 1998 (em vez de 206); em conseqüência, os salários reais são mais altos: 73.68 e 72.75 respectivamente; o autor recalculou o salário real e o índice baseado em dados reais.
[b] Calculado pelo autor comparando os índices de salário real e nominal da ECLAC.

Fontes: Salário médio nominal de CCE 1991, ONE 1999 e 2000. Togores 1999. ECLAC 2000a. O ano de 1999 são estimativas do autor baseadas na taxa oficial de deflação de -2.9%.

3. *Seguridade social*. O custo da seguridade social (combinação de pensões, saúde e assistência social) vem subindo em conseqüência de vários fatores: cobertura praticamente universal, idades muito baixas de aposentadoria, a maturidade do programa de pensões e o envelhecimento da população (estima-se que, em 2025, Cuba terá a população mais velha da região e haverá apenas duas pessoas em idade produtiva para uma pessoa em idade de aposentar-se). A Tabela 6 mostra que os gastos com seguridade social enquanto porcentagem do PIB chegaram a 15,8% em 1993, porque o PIB decresceu em 35%, mas os gastos com a previdência continuaram aumentando. À medida que o PIB cresceu, o peso proporcional da seguridade social declinou e estabilizou-se em cerca de 12% em 1995-98 mas, uma vez que esses gastos expandiram-se mais depressa do que o crescimento da economia, esse peso aumentou para 14% em 2001 e deverá continuar crescendo no futuro. Ademais, há um déficit em expansão no plano de aposentadorias que é coberto pelo Estado (6,4% do PIB em 2001). A pensão média real declinou 42% em 1989-1998 e a pensão média mensal de 104 pesos em 2001 era equivalente a US$ 4,70. O sistema de racionamento só proporciona rações de alimentos para um terço do mês (por cerca de 25 pesos): o resto da comida e outros bens de consumo essenciais devem ser comprados com US$ 4,70 nas lojas que vendem a dólar e nos mercados agrícolas, onde os preços são muito altos (Mesa-Lago, 2002). O governo está examinando uma reforma considerável do plano de pensões que poderá aumentar a idade da aposentadoria, implementar contribuições de trabalhadores e incorporar o crescente setor privado (Gutiérrez e Peñate, 2000).

4. *Saúde*. A taxa de mortalidade infantil continuou a diminuir: caiu de 11,1 (por 1000 crianças nascidas vivas) em 1989 para 6,4 em 1999, aumentou para 7,2 em 2000 e diminuiu para 6,2 em 2001, para um declínio de 44% no período (Tabela 6). Essa taxa foi a mais baixa da América Latina e o Caribe (BCC 2000). Por outro lado, as taxas de incidência para onze moléstias contagiosas em 1994-2000 mostraram aumentos em sete delas (respiratória aguda, catapora, hepatite, escarlatina, sífilis, tuberculose e febre tifóide) e continuação da ausência de notificação em cinco (difteria, malária, sarampo, pólio e tétano) (ONE 2001; MINSAP, 2000, 2001). Os dados sobre nutrição são extremamente difíceis de obter, mas o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas mostra as seguintes mudanças em 1970-1997 no consumo diário per capita: calorias -6%, proteínas -23,9% e gorduras -27,7% (PNUD, 2000). O número de médicos aumentou quase duas vezes em 1989-2000, Cuba apresenta a maior proporção de médicos da região: 58,8 para 10.000 habitantes (MINASP, 2001; ECLAC, 2002a). Na verdade, há um excedente desses profissionais: “Estamos mandando milhares de médicos de graça para oferecer seus serviços [...] na América Latina, no Caribe e na África. Isso

é possível graças aos nossos abundantes recursos humanos" (Castro, 2000). Milhares de médicos trabalham como taxistas, garçons em instalações turísticas e outras ocupações, onde podem ganhar várias vezes mais o salário pago em sua profissão.

5. *Educação*. O número de matrículas nas universidades diminuiu de forma constante em 1989-2000, com um pequeno aumento em 2001, para uma queda no período de 52% (Tabela 6). A porcentagem da população em idade de freqüentar a educação superior caiu de 21% em 1989-1990 para 12% em 1998-1999. Em 1993-94, formaram-se 31.105 alunos nas universidades; esse número caiu para 10.706 em 1998-99 (ONE, 2001; Orrio, 2001; ECLAC, 2002a). As duas principais razões para esse declínio foram a falta de incentivo para os formados, que não conseguem achar emprego no setor estatal e são proibidos de praticar suas profissões por conta própria, e a fixação pelo governo de cotas reduzidas de matrícula nas universidades.

6. *Distribuição*. Uma pesquisa sobre as condições econômicas dos lares na cidade de Havana em março de 2000 revelou o seguinte: (a) a renda média per capita era de 198 pesos (US$ 9,90 pela taxa de câmbio não oficial); (b) 53% dos lares tinham uma renda per capita entre 50 e 150 pesos (US$ 2,50 a US$ 7,50) e 14%, menos de 50 pesos; (c) 78% dos gastos com alimentação eram feitos em mercados agrícolas e privados; e (d) 77% declararam que sua renda era insuficiente para cobrir as despesas (Oficina Territorial de Estadísticas de la Ciudad de La Habana, *Encuesta sobre la situación económica de los hogares*, citado por Pérez Villanueva, 2001). Em trabalho anterior, registrei que as desigualdades haviam se expandido significativamente nos anos noventa (Mesa-Lago, 1998). O racionamento estendeu-se para todos os bens de consumo, mas deixou de ser um igualador significativo porque as rações mensais cobrem menos de duas semanas das necessidades alimentares mínimas e o resto precisa ser comprado em lojas estatais dolarizadas ou nos mercados agrícola e negro, a preços muito altos que só podem ser pagos por quem ganha ou recebe moeda forte de fora. Por fim, há uma significativa concentração nas contas bancárias: 12% dessas contas abrigam 80% do total de depósitos (5,3 bilhões de pesos) e novas contas que rendem até 7% de juros irão aumentar essa concentração (Triana, 2000).

7. *Habitação*. "A habitação é reconhecida como o problema social mais grave que afeta a nação [...] as necessidades acumuladas [déficit habitacional] são substancialmente maiores do que a construção de novas moradias devido, entre outros motivos, à deterioração do estoque existente" (Triana, 2000, p. 10). Em Havana, a situação é particularmente difícil: em 1999, de 575.795 unidades,

somente 57% estavam em "boas condições" e os outros 43% estavam "regulares" ou em "más condições". A situação era pior em alguns bairros pobres (por exemplo, Havana Velha), onde 75% das moradias foram classificadas como regulares ou ruins. Na pesquisa citada acima, 59,3% dos lares registraram problemas de construção e embora 98,3% tivessem água encanada, somente 49,8% recebiam água diariamente (Pérez Villanueva, 2001). O furacão Michelle danificou 166.515 casas, das quais pelo menos 12.759 foram totalmente destruídas; no entanto, construíram-se apenas 34 mil moradias em 2001, aumentando assim o déficit (Triana, 2002).

Metas para 2001 e adiante, e debate sobre a estratégia futura

Esta seção avalia o cumprimento de metas estabelecidas no plano qüinqüenal de 1998-2002, bem como o ano de 2001 e as perspectivas para 2002; além disso, resume as opiniões dos economistas cubanos sobre os problemas atuais e suas sugestões para o futuro.

1998-2002. O V Congresso do Partido Comunista cubano, realizado em outubro de 1997, estabeleceu metas muito ambiciosas para 1998-2002 (Mesa-Lago, 1998): nenhuma delas foi alcançada até 2001 e, com a possível exceção do turismo, não serão cumpridas em 2002: (1) crescimento do PIB a uma taxa anual de 4% a 6% (na verdade, uma média de 4% em 1998-2001); (2) aumento da produção de açúcar para 7 milhões de toneladas (na verdade, ficou na média de 3,6 milhões em 1998-2002); (3) aumento da produção de níquel para cem mil toneladas (a produção em 2001 foi de 76.500 toneladas, perto da capacidade instalada); (4) aumento da produção de folhas de tabaco para 50 mil toneladas (a produção em 2000 foi de 37.987 toneladas); (5) dois milhões de turistas e uma receita bruta de US$ 2,6 bilhões (foram 1,77 milhões de turistas e uma receita de US$ 1,84 bilhões em 2001); (6) as necessidades de petróleo satisfeitas com o aumento da produção interna e economias (a contribuição interna para o total do abastecimento de petróleo foi de 33% em 2001); e (7) construção de 50 mil habitações anuais (foram construídas 41 mil moradias anuais em 1998-2001). O VI Congresso do PCC está marcado para 2002 e será interessante ver se o partido avaliará as metas estabelecidas pelo V Congresso.

2001. Das catorze metas econômicas estabelecidas para o ano de 2001, somente duas foram cumpridas (níquel e charutos). Vejamos: (1) crescimento de 5% do PIB (foi de 2,5%); (2) aumento de 14% nos investimentos (foi de 4,4%); (3) déficit fiscal de 2,2% do PIB (foi de 2,5%); (4) dois milhões de turistas e US$ 2,2 bilhões de receita bruta, para um aumento de 15% (foram 1,77 milhões de turistas

e US$ 1,84 bilhões em receita bruta – uma *diminuição* de 10%); (5) quatro milhões de toneladas de açúcar (foram 3,5 milhões de toneladas); (6) expansão de 5,7% na produção de níquel, para atingir 75 mil toneladas (foram 76.500 toneladas), mas o declínio dos preços internacionais levou a um declínio do valor da exportação; (7) 3,4 milhões de toneladas de petróleo, num salto de 26% (foram 2,8 milhões de toneladas); (8) aumento de 36% na produção de charutos (cumprido); (9) crescimento de 7,4% da produção industrial (foi de 0,5%); (10) impulso para a produção agrícola não-açucareira (houve uma *diminuição* de 1,7%; ECLAC, 2002b); (11) aumento de 20% nas exportações (houve um *declínio* de 0,8%); (12) aumento de 4% nas importações (houve um *declínio* de 1%); (13) corte de 4,5% no déficit no comércio exterior de bens (houve corte de 1%); e (14) implementação plena do "sistema de perfeição empresarial" (somente trezentas das três mil empresas estavam com sistema em operação em 2001)[7]. Não foram estabelecidas metas de inflação, liquidez monetária, outras linhas de produção e na área social (metas de Rodríguez, 2000; BCC, 2001; Triana, 2001; dados anteriores de ONE, 1999, 2000, 2001; BCC, 2002; Frank, 2001; ECLAC, 2002b).

2002. O Plano Econômico e Social para 2002 ainda não foi publicado e, portanto, não há metas oficiais concretas, embora algumas delas tenham sido reveladas em discursos públicos. As perspectivas em dez setores cruciais são brevemente discutidas em seguida. (1) *Macroeconomia*: o crescimento do PIB foi estabelecido em 3%, mas é considerado otimista por alguns economistas cubanos; o déficit orçamentário está planejado para aumentar para 2,9% do PIB; (2) *Remessas do exterior*: podem estagnar ou declinar, exceto se houver uma forte recuperação econômica dos Estados Unidos, o que não era o caso até o final de julho de 2002; (3) *Turismo*: o número de turistas diminuiu 37% em janeiro-fevereiro de 2002 (em relação aos mesmos meses de 2001) e a taxa de ocupação caiu 20-30% nos hotéis Gran Caribe (a principal cadeia); (4) *Níquel:* de acordo com Carlos Lage, não há expectativa de que os preços internacionais aumentem na primeira metade do ano e o governo está tentando evitar o fechamento de algumas das unidades de produção; (5) *Açúcar*: quatro milhões de toneladas eram a meta, mas foram produzidas 3,6 milhões, que geraram US$ 120 milhões em exportações, menos do que em 2001 devido aos preços mais baixos do açúcar (45% das usinas serão fechadas devido à pouca eficiência); (6) *Petróleo*: a meta são quatro milhões de toneladas, um aumento de 38% na produção, mas em 2001, a principal empresa petrolífera (EPEP-C) interrompeu a produção pela primeira vez em oito

[7] Na metade de 2002, 321 empresas estavam funcionando conforme o sistema, depois de quatro anos do início do processo. Foram detectados problemas sérios até mesmo entre as empresas "aperfeiçoadas": falta de controle orçamentário (o orçamento não é usado como ferramenta gerencial), não utilização de dados contábeis para controlar o cumprimento das metas do plano (outros critérios são usados para medir a produção), falta de regras para avaliações trimestrais e declínio das vendas (Lee, 2002b).

anos devido a maus resultados; enquanto se espera que outra empresa (Petróleo de Occidente) lidere a indústria, a suspensão das entregas venezuelanas provocou blecautes, suspensão de produção e redução do número de ônibus em operação; (7) *Pesca*: essa indústria está com graves problemas financeiros; sofre com dívidas altas, falta de liquidez (em pesos e dólares), fraca credibilidade entre os credores e corrupção, bem como com os danos causados aos navios pelo furacão; será muito difícil reverter o declínio da produção em 2001; (8) *Indústria básica*: em fevereiro, ainda estava reparando os danos causados pelo furacão; além disso, a produtividade e a qualidade são baixas, o que reduz a competitividade nas exportações; (9) *Habitação*: planejam-se construir apenas vinte mil casas, catorze mil a menos do que em 2001; e (10) *Saúde empresarial*: de acordo com o presidente do Banco Central, a partir de setembro de 2001, o sistema bancário estatal deixaria de dar crédito a empresas que estivessem atrasadas nos pagamentos e, em janeiro de 2002, todos os serviços bancários para essas empresas seriam suspensos se não corrigissem a situação; no final de 2001, o Banco congelou os fundos de setenta entidades estatais e esperavam-se falências em 2002 (baseado em De Jesús, 2002; Ferradaz, 2002; Granma, 3 de junho de 2002; Jiménez, 2002; Lage, 2002; Lee, 2002a; MINFP 2001; "Ministro..." 2002; Núñez, 2002; Rodríguez, 2001; Triana, 2002).

Análise dos estudiosos cubanos dos problemas atuais e sugestões para o futuro

Na primeira metade dos anos noventa, houve um acalorado debate em Cuba sobre alternativas para a reforma econômica, que foi abruptamente suspenso na metade de 1996. Em 2000-2002, houve um modesto renascimento da análise de problemas econômicos e propostas de reformas. As limitações de tempo e espaço impedem um exame aprofundado de todas as posições existentes; desse modo, esta seção resume as opiniões de cinco economistas cubanos: Carranza, 2001; González, 2001; Marquetti, 2000; Monreal, 2001 e Triana, 2000. Todos eles elogiam o progresso alcançado, alguns rejeitam explicitamente o neoliberalismo e praticamente todos expressam a necessidade de trabalhar dentro de uma moldura socialista. Embora existam diferenças lógicas entre eles, sua posição na identificação dos problemas atuais e no estabelecimento de diretrizes para soluções é bastante similar. Tentei traduzir fielmente e resumir as opiniões desses estudiosos, mas sou inteiramente responsável por qualquer erro de interpretação de suas concepções.

1. *Problemas*. (1) o progresso realizado não tem suporte sólido para garantir a sustentabilidade da recuperação e foi incapaz de reconstruir as bases internas da acumulação de capital (Marquetti); (2) o ajuste macroeconômico ainda é insuficiente e continua a gerar tensões econômicas e sociais, o processo de mudança gera uma tensão interna entre objetivos econômicos e efeitos sociais (Carranza, González); (3) a URSS e outros países socialistas contribuíram para um alto nível de acumulação de capital antes dos anos noventa, mas não há possibilidade de voltar àquelas condições favoráveis, os novos investimentos foram insuficientes e não desempenharam o papel essencial exigido para o crescimento de longo prazo, é impossível restringir ainda mais o consumo, pois já está muito deprimido, e a única saída é aumentar a eficiência interna e a competitividade das empresas (Marquetti); (4) o turismo, os investimentos externos, as remessas do exterior e algumas exportações ajudaram na recuperação econômica dos anos noventa, mas seus efeitos multiplicadores são insuficientes para manter um crescimento dinâmico e reduzir a dependência externa, em 2001 a economia ainda não se recuperou completamente e está abaixo do nível de 1989 (Carranza, Marquetti); (5) a indústria açucareira está num estado depressivo que causa um impacto adverso na recuperação econômica: a queda da produção de açúcar prejudicou a manufatura e a economia em geral e reduziu o acesso ao crédito internacional, o declínio da participação do açúcar no total das exportações não foi resultado do crescimento de outras exportações (Marquetti, Monreal); (6) a maioria (83%) das exportações cubanas (açúcar, níquel, tabaco e peixe) é composta por produtos primários tradicionais típicos de países subdesenvolvidos, enquanto apenas uma minoria minúscula (7%) é composta por produtos manufaturados ou semi-manufaturados. Estes últimos desempenharam, portanto, um papel muito pequeno na geração de exportações, resultando numa dependência excessiva de atividades com baixo nível de processamento dos recursos naturais e na estagnação das exportações com alto valor agregado e complexidade tecnológica (Monreal, Carranza); (7) os serviços turísticos não envolvem avanço industrial, são típicos de países subdesenvolvidos, não são um indicador de progresso no sentido de modos mais altos de inserção internacional e não conduzem necessariamente ao desenvolvimento (Monreal); (8) a biotecnologia não fez inserções significativas no mercado internacional; (9) a dependência excessiva e crescente da importação de alimentos essenciais (bem como de combustível) restringe a importação de bens de capital e intermediários, cruciais para o crescimento econômico (Carranza); (10) há um componente importado excessivo nas atividades que geram moeda forte, como turismo (González); (11) a sobrevalorização do peso na taxa de câmbio oficial provoca efeitos negativos em termos de incentivos para a exportação (Triana); (12) o crescimento econômico não reduziu o déficit da balança de pagamentos, um obstáculo para mais crescimento, e há acesso escasso ao crédito externo, que é de

curto prazo e muito caro, tornando difícil pagá-lo (Carranza, Marquetti); (13) a moeda dupla em circulação e a dupla taxa de câmbio são problemas que precisam ser corrigidos (González); (14) a liquidez monetária aumentou significativamente em 2000, 79 meses depois do início do programa para combatê-la (*desmonetización*) há uma eficácia decrescente das ferramentas originais usadas para extrair dinheiro da circulação porque a maioria da população tem menos dinheiro para comprar bens caros nos mercados livres (Carranza); (15) os preços não declinaram em seis anos nos mercados agrícolas, alimentando assim a inflação e afetando o consumo da população (Carranza); (16) há uma desconexão entre salários (amarrados em larga medida a um peso sobrevalorizado no câmbio oficial) e preços de bens nos mercados livres (mais conectados à taxa de câmbio não-oficial), provocando assim efeitos adversos: distorções na produção agrícola devido à renda diferencial entre setores com preços controlados e não-controlados, estagnação relativa nos mercados livres fora da agricultura, obstáculos para restabelecer o trabalho como fonte fundamental da renda, desincentivos à produtividade dos trabalhadores e camponeses e obstáculos à melhoria do consumo da população (Carranza, Triana); (17) o modelo convencional de planejamento físico centralizado não é viável, mas não há consenso com respeito às várias propostas sobre o tipo de planejamento a seguir e também não há uma estratégia explicitamente definida de desenvolvimento, aspectos essenciais que requerem discussão (González, Carranza); (18) o sistema de aperfeiçoamento das empresas é incipiente e lento, há na verdade um surto de "verticalismo" e uma tendência no sentido da concentração empresarial, e o processo gerará superávit de mão-de-obra que será difícil de empregar em outro lugar (Carranza, González, Triana); e (19) os salários reais diminuíram e há desemprego disfarçado, renda estratificada e concentração significativa de depósitos bancários numa minoria da população (Triana, Carranza).

2. *Sugestões de mudanças*. A modificação parcial da estrutura econômica efetuada nos anos noventa foi incapaz de transformá-la no grau necessário para promover o desenvolvimento dentro do atual contexto internacional. A economia não pode crescer, como antes de 1990, tendo por base um modelo de acumulação extensiva e baixa eficiência, viável então somente porque havia apoio econômico da URSS e dos países socialistas. É inevitável, portanto, promover um debate rigoroso sobre as alternativas para enfrentar os efeitos da crise e acelerar sua solução por meio de uma estratégia mais lógica e viável (Carranza). Neste contexto, uma idéia propagada foi que a desaceleração de 1997-98 era um indicador de que a recuperação estava apoiada em fatores residuais, tornando assim difícil retornar a médio prazo ao nível anterior à crise. Outra opinião é que a desaceleração foi resultado da "paralisia relativa" da reforma econômica (Marquetti). A superação da

crise atual exige um modelo de acumulação intensiva e maior eficiência, e isso só é possível com uma "reestruturação fundamental da economia e o término da reforma econômica com coerência adequada. A primeira década do século XXI é o momento para encarar esse desafio" (Carranza, Monreal).

As propostas específicas são poucas e sucintas: (1) a nova estratégia de desenvolvimento deve basear-se em setores que usam intensivamente mão-de-obra especializada em atividades de complexidade tecnológica crescente, o que aumentaria os incentivos aos trabalhadores e resolveria a contradição existente entre expectativas geradas pela especialização e remuneração (Carranza); (2) o principal potencial está no mercado interno, mediante um aumento de seu nível de competitividade, os ministérios deveriam exercer funções reguladoras, em vez de fiscalizadoras, os preços precisam ser reformados (Marquetti); (3) a estrutura das exportações deveria ser radicalmente transformada, aumentando a participação de produtos manufaturados, bem como de serviços equivalentes a manufaturas em termos de valor agregado, a utilização de conhecimento e complexidade tecnológica, promovendo assim um processo de reindustrialização, mas orientado para as exportações, em vez de voltado para o mercado interno como no passado; os modos de inserir a economia cubana no mercado mundial devem, portanto, ser redefinidos (Monreal); (4) as relações de propriedade e as instituições econômicas deveriam ser transformadas, formas diferentes de propriedade deveriam trabalhar juntas e a propriedade estatal ser dinamizada por meio de mais competição (González, Carranza); e (5) os mercados deveriam ser de compradores, em vez de vendedores, a fim de promover a competição e assim reduzir os preços e melhorar a qualidade; deve haver mais descentralização na administração, a economia interna deve adaptar-se ao ajuste externo e avançar progressivamente no sentido da convertibilidade do peso (González).

Conclusões

O crescimento do PIB em Cuba caiu de 6% em 1999-2000 para 3% em 2001 e, no último ano, o PIB per capita estava ainda 23% abaixo do nível de 1989. Após três anos de deflação declarada oficialmente, em 2001, a liquidez monetária aumentou 16,4%. O déficit fiscal aumentou de 2,4% para 2,5%. O número de turistas estagnou e a produção de açúcar diminuiu 13%, menos da metade do nível das colheitas nos anos oitenta. A produção de petróleo e níquel continuou a subir e atingiu recordes, mas a forte queda dos preços mundiais do níquel levou a uma redução de seu valor de exportação. A produção de produtos industriais e agrícolas essenciais (cimento, têxteis, eletricidade, ovos, peixes, cítricas) declinou ou estagnou, aumentando somente a de charutos; em 2000-2001, a produção de dez entre treze produtos fundamentais ainda estava abaixo do nível de 1989. As

exportações diminuíram 0,8% (devido à queda em quantidade e valor do açúcar, bem como ao forte declínio dos preços do níquel), enquanto as importações declinaram 1% (ainda assim, US$ 3,1 bilhões). O déficit comercial foi parcialmente compensado com os ganhos com turismo, mas eles diminuíram 5% e o déficit em conta corrente aumentou em 10%; as remessas do exterior permaneceram estagnadas ou declinaram levemente. Cuba teve de apelar para empréstimos de curto prazo mais caros e escassos para cobrir a diferença. A Venezuela (principal parceiro comercial agora) suspendeu as entregas de petróleo a preços subsidiados porque Cuba está com vários meses de atraso nos pagamentos. A dívida externa em moeda forte foi levemente reduzida de US$ 11 para US$ 10,9 bilhões, mas o investimento externo direto caiu 91%. O desemprego aberto continuou a cair, mas não há relatórios sobre subemprego. Os salários nominais aumentaram um pouco, ao mesmo tempo que aumentos significativos em lojas dolarizadas e mercados agrícolas, combinados com a desvalorização do peso, levaram provavelmente a um declínio do poder de compra. Os gastos com a seguridade social saltaram para 14% do PIB, o índice mais alto da América Latina, e continuarão a crescer à medida que a população cubana envelhece rapidamente, para tornar-se a mais velha da região. A mortalidade infantil continuou seu declínio e ficou 44% abaixo do nível de 1989, mas outros indicadores de saúde mostraram deterioração, tais como a incidência de enfermidades. As matrículas nas universidades começaram uma modesta recuperação da dramática queda dos anos noventa, mas em 2001 ainda estavam 52% abaixo do nível de 1989. O déficit habitacional aumentou com os danos causados pelo furacão e com o número consideravelmente menor de moradias construídas. A grande maioria das metas estabelecidas pelo V Congresso do PCC para 1998-2002 não foi cumprida e de catorze metas estabelecidas para 2001, doze também não foram. As perspectivas para 2002 parecem ser piores do que o desempenho em 2001. Houve um renascimento modesto da análise dos problemas econômicos por economistas cubanos, com um razoável grau de consenso, mas eles oferecem poucas recomendações concretas para melhorar a situação do país.

Para promover um crescimento econômico mais forte é essencial que se façam as seguintes mudanças: abrir mais a economia; facilitar a expansão do setor privado; transformar as UBPC em verdadeiras cooperativas, autônomas e com mais incentivos para aumentar a produção e a lucratividade; permitir que os formados pelas universidades pratiquem suas profissões por conta própria e autorizar os cidadãos cubanos e grupos de trabalhadores a administrar negócios pequenos e médios, criando assim empregos suficientes no setor não-estatal a fim de permitir a demissão de trabalhadores desnecessários do setor estatal; completar a reforma bancária e implementar uma reforma de preços abrangente; criar um mercado de capitais interno; permitir que empresas estrangeiras e joint-ventures contratem, promovam e paguem seus empregados diretamente; estabelecer um peso

realmente conversível; introduzir um imposto de renda progressivo e contribuições dos trabalhadores à previdência social e reformar o sistema de pensões; e criar uma rede de segurança social para proteger os grupos mais vulneráveis da população.

BIBLIOGRAFIA

"BALANCE DEL MINCEX" (Relatório do Vice-Ministro Eduardo Escandelli). 2002. Granma, 25 de março.

BANCO CENTRAL DE CUBA (BCC). 2000. Informe Económico 1999. Havana, abril.

_____. 2001. Informe Económico 2000. Havana, maio.

_____. 2002. Informe Económico 2001. Havana, maio.

BAUZÁ, Vanessa. 2001. "Cuba's Entrepreneurs Find it Tough...", Sun Sentinel, 11 de junho.

BRUNDENIUS, Claes. 2002a. "Tourism as an Engine of Growth: Reflections on Cuba's New Development Strategy", Conferência "Cuba: Economía y Desarrollo en la Era de la Globalización", Pontificia Universidad Javeriana and Universidad Complutense, Madri, 4-5 de abril.

_____. 2002b. Correspondência com o autor.

CARRANZA VALDÉS, Julio. 2001. "La Economía Cubana: Un Balance Breve de una Década Crítica", University of London-Institute of Latin American Studies: Workshop Facing the Challenges of the Global Economy," 25-26 de janeiro.

CASTRO, Fidel. 2000. "Entrevista concedida a Felipe Mayor, el 28 de enero de 2000", Granma, 22 junho de 2000.

CAWTHORNE, Andrew. 2001. "Private Entrepreneurs a Rare Species in Cuba", Reuters, 6 de junho.

CN CUBA EN NEGOCIOS. 2002. "La UE reorienta su apoyo financiero, pero no lo incrementa". Madri, 6 de fevereiro.

COMITÉ CENTRAL DE ESTADÍSTICAS (CCE). 1991. Anuario Estadístico de Cuba 1989. Havana.

DE JESÚS, Ventura. 2002. "Prevén crecimiento en la producción de crudo para el actual año", Granma, 31 de janeiro.

DEL BARRO MENÉNDEZ, Emilio. 2001. "En el sector de turismo, ni satisfacción ni complacencia", e "Por influjo del turismo, creados o recuperados 250,000 empleos", Granma, 25 e 28 de junho.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC). 1998, 2000a. La Economía Cubana: Reformas Estructurales y Desempeño en los Noventa. México: Fondo de Cultura Económica, 1ª e 2ª edições.

_____. 2000b. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2000. Santiago.

_____. 2001a. Cuba: Evolución Económica Durante 2000. México: LC/MEX/L.465, 21 de maio.

_____. 2001b. Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 2001. Santiago, dezembro.

_____. 2002a. Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2001. Santiago, fevereiro.

_____. 2002b. Cuba: Evolución Económica Durante 2001. México: LC/MEX/L.525, 6 de junho.

ESPINO, María Dolores. 2001. "Cuban Tourism: A Critique of the CEPAL 2000 Report". Miami, Trabalho apresentado na 11ª Reunião Anual da Association for the Study of the Cuban Economy, 2-4 de agosto.

ESPINOSA CHEPE, Oscar. 2002. "La economía cubana evolucionó negativamente en 2001", Cubanet Independiente (Havana), 9 de janeiro.

FERRADAZ, Ibrahim. 2001. Citado por Mario Jorge Muñoz, "El complejo mundo de la locomotora", Granma, 11 de janeiro.

_____. 2002. Noticiero Estelar Nocturno, Havana, 31 de janeiro.

FRANK, Marc. 2001. "Se desacelera la economía cubana", Nuevo Herald, 27 de junho.

_____. 2002a. "Caída en ingresos obliga a renegociar la deuda", Reuters, 22 de fevereiro.

_____. 2002b. "Cuban Peso Under Increasing Pressare", Forbes, 12 de julho.

GARVE, Lucas. 2001. "El pícaro, el gerente y la corrupción", CUBANET, 26 de junho.

GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, Alfredo. 2001. "Aspectos estratégicos en el perfeccionamiento del modelo de planificación", El Economista de Cuba, 20 de junho.

GUTIÉRREZ CASTILLO, Orlando. 2000. "Cuba, Turismo y Desarrollo Económico", La Economía Cubana: Coyuntura, Reflexiones y Oportunidades. Havana: Centro de Estudios de la Economía Cubana/ Fundación Friedrich Ebert, abril: 125-142.

GUTIÉRREZ URDANETA, Luis e Orlando Peñate Rivero. 2000. La Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina: La Alternativa Cubana. Havana: Editorial Ciencias Sociales.

HENKEN, Ted. 2002. "Condemned to Informality: The Self-employed Operators of Cuba's New Bed and Breakfasts", Cuban Studies 32, a sair.

HOAG, Christina. 2002. "Venezuela to Cuba: Oil Isn't Free", Miami Herald, 25 de maio, C-1-2.

JIMÉNEZ, Eduardo. 2002. "Creciendo a pesar de …", El Economista de Cuba (Havana), fevereiro.

LAGE, Carlos. 2001. Intervención en la Asamblea Nacional, Granma, 22 de dezembro.

_____. 2002. Granma, 4 de março.

LEE, Susana. 2002a. "Incrementar los ingresos y reducir los costos en el turismo", Granma, 5 de março.

___. 2002b. "Suman 321 entidades en Perfeccionamiento Empresarial", Granma, 18 de julho.

LEÓN, Francisco. 2001. "The Prospect of Upgrading in Cuba: The European Factor", "Workshop Facing the Challenges of the Global Economy", cit.

MARQUETTI NODARSE, Hiram. 2000. "Cuba Reanimación del Sector Industrial", Revista Bimestre Cubana, No. 13, Julho-Dezembro: 5-30.

_____. 2002. "Cuba: Importancia Actual del Incremento de las Exportaciones", La Economía Cubana en 2001. Havana: Centro de Estudios de la Economía Cubana/ Friedrich Ebert Stiftung, abril:168-171.

MESA-LAGO, Carmelo. 1998. "The Cuban Economy in 1997-1998: Policies and Performance", Cuba in Transition. Washington D.C.: ASCE, Vol. 8: 1-8.

_____. 2000. Market, Socialist and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance– Chile, Cuba and Costa Rica. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

_____. 2001a. "The Resurrection of Cuban Statistics", Cuban Studies, 31: 139-150.

_____. 2001b. "The Cuban Economy in 1999-2001: Evaluation of Performance and Debate on the Future", Cuba in Transition, vol. 11. Washington D.C. ASCE: 1-17.

_____. 2002. "La Seguridad Social en Cuba en el Período Especial: Diagnóstico y Sugerencias de Políticas en Pensiones, Salud y Empleo." Santo Domingo: Friedrich Ebert Stiftung, a sair.

MINISTERIO DE FINANZAS Y PRECIOS (MINFO). 2001. Presupuesto del Estado Proyecto 2002. Havana.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (MINSAP). 2000, 2001. Anuario Estadístico 1999, 2000. Havana.

EFECOM. "Ministro dice esta cosecha una de las más difíciles en los últimos años." 2002. Havana, 18 de fevereiro.

MONREAL, Pedro. 2001. "Export Substitution Industrialization in Cuba", Workshop Facing the Challenges of the Global Economy," cit.

MONTIEL ORTEGA, Leonardo. 2001. Convenio Petrolero Cubano Venezolano. Una Rectificación Indispensable. Caracas.

MUÑOZ, Mario Jorge. 2001. "El complejo mundo de la locomotora", Granma Nacional (www.granma.Cubaweb.cu), 11 de janeiro.

NOVOA GONZÁLEZ, Armando. 2001. "Las Unidades Básicas de Producción Cooperativa y las Granjas Cañeras entre 1993 y el 2000", La Economía Cubana en el 2000: Desempeño Macroeconómico y Transformación Empresarial. Havana: Centro de Estudios de la Economía Cubana/Fundación Friedrich Ebert, abril: 59-72.

NÚÑEZ BETANCOURT, Alberto. 2002. "Vital incrementar la productividad para alcanzar mayor competencia", Granma, 18 de fevereiro.

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (ONE). 1999. Anuario Estadístico de Cuba 1997. Havana.

_____. 2000. Anuario Estadístico de Cuba 1999. Havana.

_____. 2001. Anuario Estadístico de Cuba 2000. Havana.

_____. 2002. Panorama Económico y Social 2001. Havana.

ORRIO, Manuel David. 2001. "Mitos de la educación superior", CUBANET, 19 de junho.

PÉREZ-LÓPEZ, Jorge. 2002. "El Sector Externo de la Economía Cubana", Conferência "Cuba: Economía y Desarrollo en la Era de la Globalización", Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Complutense, Madri, 4-5 de abril.

PÉREZ VILLANUEVA, Omar Everleny. 2000. "Estabilidad Macroeconómica y Financiamiento Externo: La Inversión Extranjera Drecta en Cuba", La Economía Cubana: Coyuntura, cit: 17-41.

_____. 2001. "Ciudad de Havana: Desempeño Eonómico y Stuación Social", La Economía Cubana en el 2000 ..., cit.: 35-58.

_____. 2002. "La Evolución de la Economía Cubana en los 90s: Una Valoración", Conferência "Cuba: Economía y Desarrollo en la Era de la Globalización", Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Complutense, Madri, 4-5 de abril.

PORTAL, Marcos. 2001. Ministro da Indústria Básica, citado em "Esperan producción récord de níquel en el 2001", Nuevo Herald, 17 de junho.

"Quiet Deal Funds Cuba with Venezuelan Oil." 2002. Stratford, 6 de fevereiro.

REUTERS. "Foreign Investment in Cuba Falls", Havana, 8 de julho.

RITTER, Archibald R. M. 2002. "Cuba: 'Dollarization' and 'De-Dollarization'", Conferência "Cuba: Economía y Desarrollo en la Era de la Globalización," Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Complutense, Madri, 4-5 de abril.

RODRÍGUEZ, José Luis. 2000. Report on the Cuban economy, Granma, 23 de dezembro: 1, 5.

_____. 2001. Intervención en la Asamblea Nacional, Granma, 22 de dezembro.

RODRÍGUEZ CASTELLÓN, Santiago. 2001. "Consideraciones sobre el Sector Energético Cubano", La Economía Cubana en el 2000, cit.: 18-34.

SCHWEIMLER, Daniel. 2002. "Sugar and Tourism a Bitter Pill on Cubans", Financial Times, 9 de julho.

TRIANA CORDOVÍ, Juan. 2000. "La Economía Cubana en 1999", La Economía Cubana: Coyuntura, cit.: 1-16.

_____. 2001. "La Economía Cubana en el Año 2000", La Economía Cubana en el 2000, cit.: 1-17.

_____. 2002. "La Economía Cubana en 2001, una Perspectiva Global", La Economía Cubana en 2001. Havana: Centro de Estudios de la Economía Cubana/ Friedrich Ebert Stiftung, abril: 18.

TOGORES GONZÁLEZ, Viviana. 1999. "Cuba: Efectos Sociales de la Crisis y el Ajuste Económico de los 90s", Balance de la Economía Cubana a Finales de los 90s. Havana: Centro de Estudios de la Economía Cubana, março: 82-112.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP/PNUD). 2000. Human Development Report 2000. New York: Oxford University Press.

URIBE, Juan. 2002. "Se agudiza la escasez de petróleo", Carta de Cuba (Havana), 12 de março.

Tradução e publicação autorizadas pelo autor.
Tradução de Pedro Maia Soares.

Recebido para publicação em agosto de 2002.
Aprovado para publicação em setembro de 2002.

TENDÊNCIAS

Ano 9, nº1

ENCARTE DA REVISTA DO CESOP

UNICAMP

cesop

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. IX, nº1, 2003, Encarte Tendências. pp. 225-276

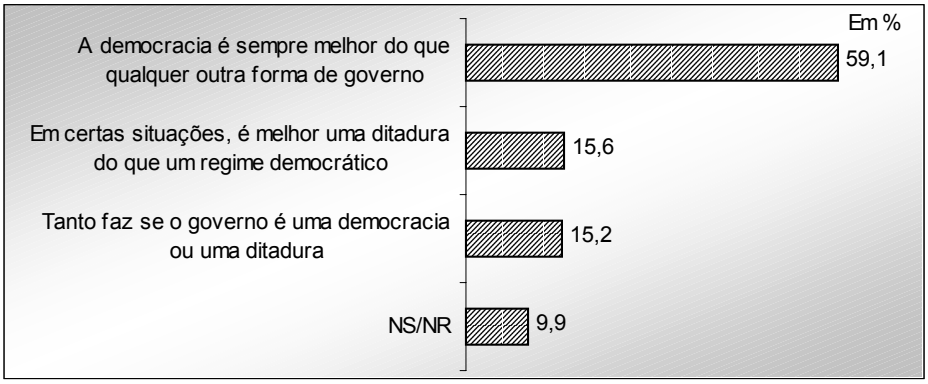
Tendências enfoca aspectos da questão democrática no Brasil, Chile e Peru. Para o Chile, com base na série histórica de dados produzidos pelo CERC- Centro de Estudios de la Realidad Contemporanea, este Encarte apresenta opiniões e tendências sobre a política e a economia chilenas que abordam o regime Pinochet, a transição democrática e os governos de Patrício Alywin, Eduardo Frei e Ricardo Lagos (1986 a 2002).

Para o Peru, com os dados do GOP-Grupo de Opinión Publica, da Universidad de Lima, Tendências apresenta dados de avaliação da democracia peruana na conjuntura política recente de 2001 e 2002.

Na sessão Brasil estão organizadas informações produzidas pela Criterium – Pesquisas de Opinião Pública e Avaliação de Políticas Públicas em pesquisas realizadas em 2002, no período logo anterior às eleições presidenciais de outubro. O grau de preferência pela democracia, as expectativas da população com o país no futuro governo, e as opiniões e percepções sobre a candidatura de Luis Inácio Lula da Silva são os principais aspectos abordados.

A preferência pelo regime democrático

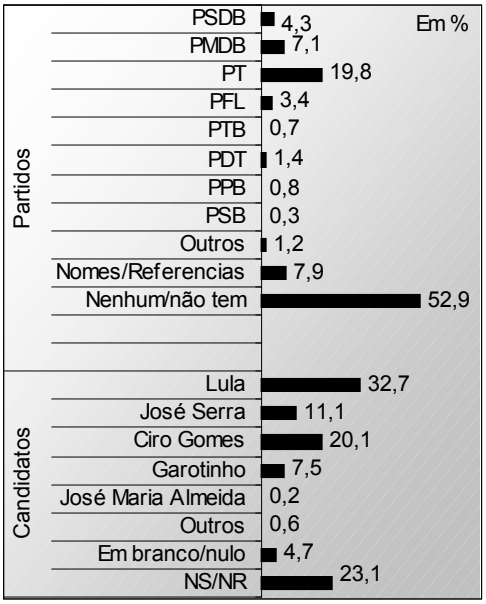
Em pesquisa realizada em agosto de 2002, 17 anos após o início da democratização de 1985, quase 60% dos entrevistados preferem a democracia a outro regime político.



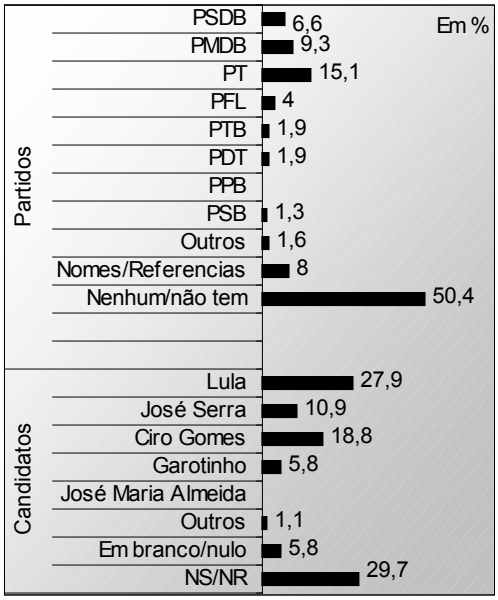
Fonte: *CRIT/BR02.AGO-01820*
Pergunta: *Agora gostaria que você me dissesse qual das três frases seguintes se aproxima mais do que você pensa. (Estimulada e única)*

Observados segundo a preferência partidária, destaca-se que os identificados com o PT são os que mais apóiam incondicionalmente a democracia:

A democracia é sempre melhor do que qualquer outra forma de governo



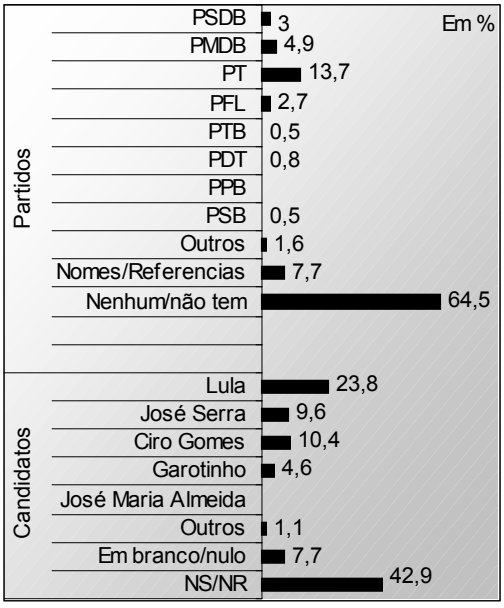
Em certas situações, é melhor uma ditadura do que um regime democrático



Fonte: *CRIT/BR02.AGO-01820*
Pergunta: *Agora gostaria que você me dissesse qual das três frases seguintes se aproxima mais do que você pensa. (Estimulada e única)*
Qual é o partido político que você prefere? (Espontânea e única)
Pergunta: *Se as eleições fossem hoje, em quem você gostaria de votar para presidente do Brasil? (Espontânea e única)*
Pergunta: *Qual é o partido político que você prefere? (Espontânea e única)*

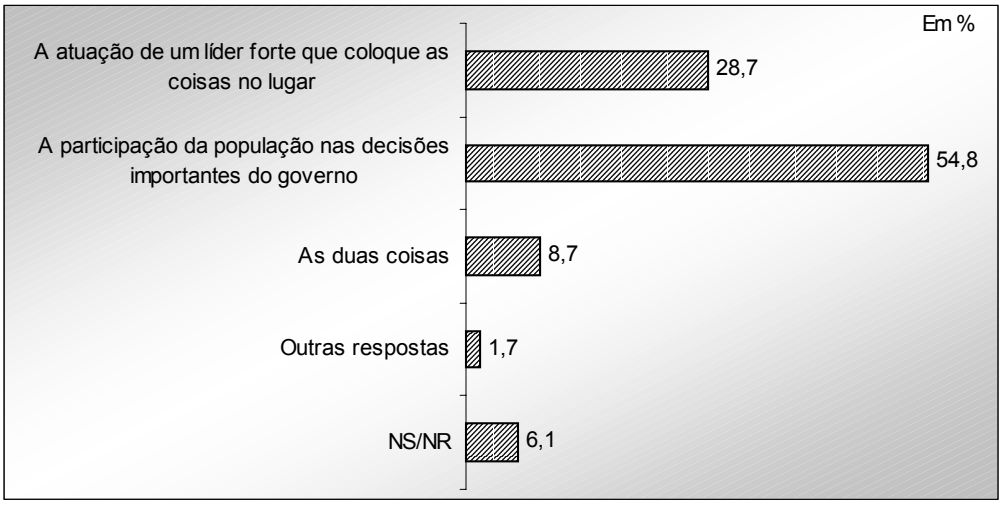
Os que não consideram as diferenças entre democracia e ditadura são também os que menos se identificam com algum partido político e que menos sabem em quem votar para presidente:

Tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura



Fonte: *CRIT/BR02.AGO-01820*
Pergunta: *Agora gostaria que você me dissesse qual das três frases seguintes se aproxima mais do que você pensa. (Estimulada e única)*
Qual é o partido político que você prefere? (Espontânea e única)
Pergunta: *Se as eleições fossem hoje, em quem você gostaria de votar para presidente do Brasil? (Espontânea e única)*
Pergunta: *Qual é o partido político que você prefere? (Espontânea e única)*

Sobre os problemas do país, a maioria dos entrevistados concorda que a melhor solução para o Brasil está no envolvimento da população nas decisões de governo:

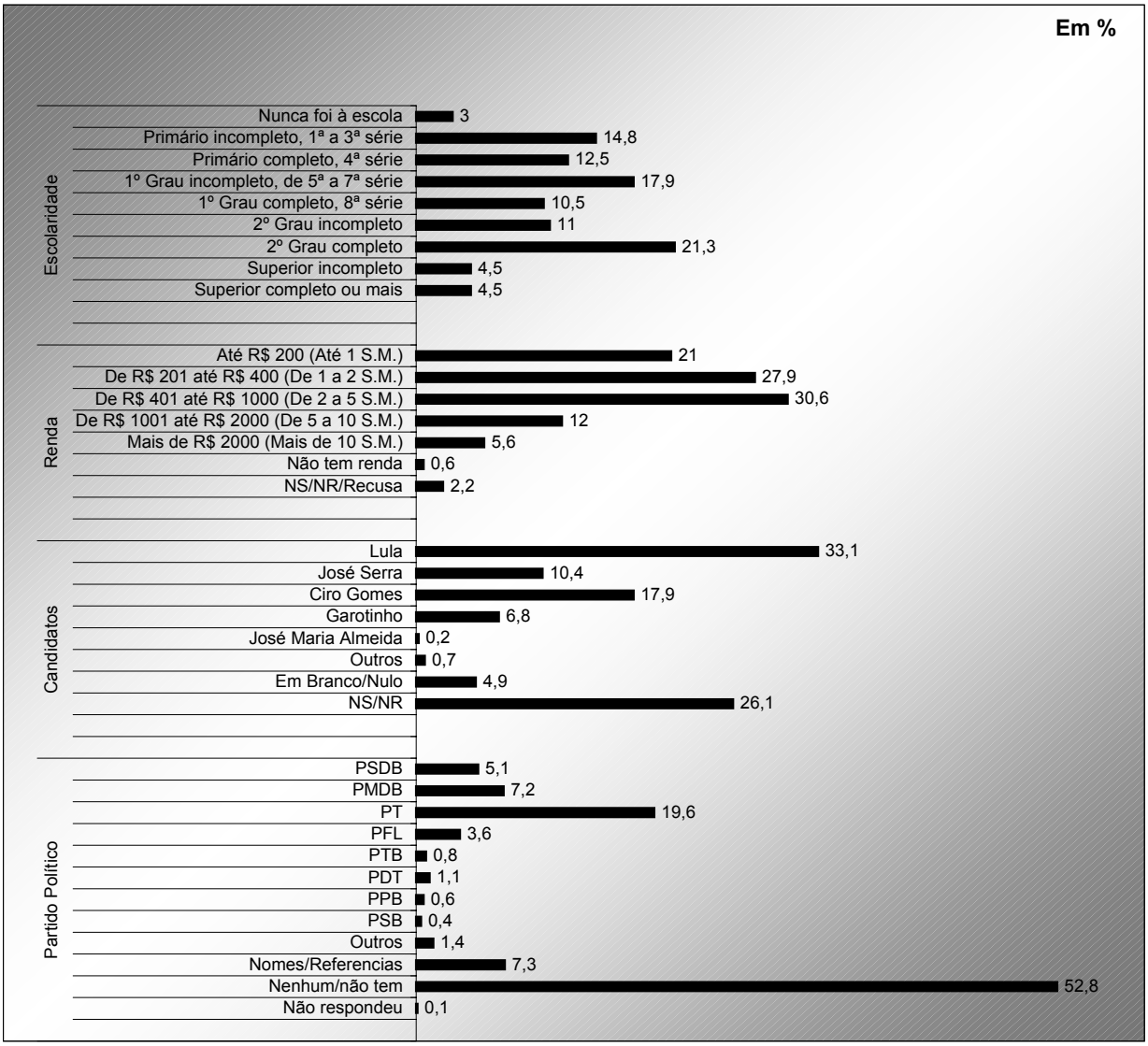


Fonte: *CRIT/BR02.AGO-01820*
Pergunta: *Na sua opinião, o que seria melhor para resolver os problemas do Brasil: (Estimulada e única)*

Entre aqueles que concordam com...

''A participação da população nas decisões importantes do governo''

destacam-se os de maior escolaridade (2º grau completo e superior):

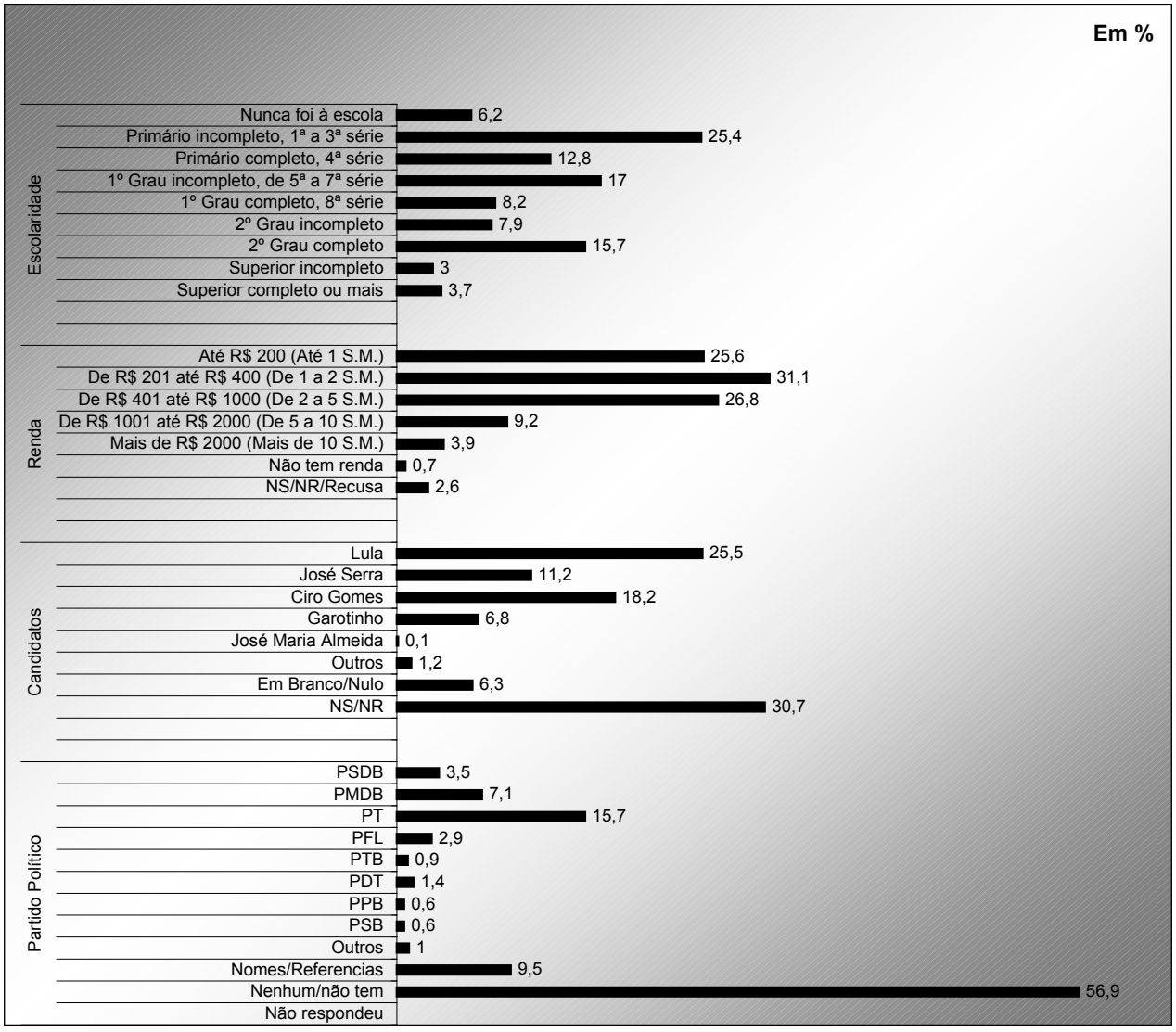


Fonte: *CRIT/BR02.AGO-01820*
Pergunta: *Na sua opinião, o que seria melhor para resolver os problemas do Brasil: (Estimulada e única)*
Pergunta: *Até que ano de escola você estudou?*
Pergunta: *Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única)*
Pergunta: *Se as eleições fossem hoje, em quem você gostaria de votar para presidente do Brasil? (Espontânea e única)*
Pergunta: *Qual é o partido político que você prefere? (Espontânea e única)*

Entre os que apontam para a solução através da ...

''Atuação de um líder forte que coloque as coisas no lugar'',

destacam-se aqueles com menor escolaridade (com 1º grau incompleto):



Fonte: *CRIT/BR02.AGO-01820*
Pergunta: *Na sua opinião, o que seria melhor para resolver os problemas do Brasil: (Estimulada e única)*
Pergunta: *Até que ano de escola você estudou?*
Pergunta: *Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única)*
Pergunta: *Se as eleições fossem hoje, em quem você gostaria de votar para presidente do Brasil? (Espontânea e única)*
Pergunta: *Qual é o partido político que você prefere? (Espontânea e única)*

Opiniões sobre o futuro desempenho na economia do presidente eleito em 2002

Os dados da pesquisa mostram que predominava a expectativa de mudança na política econômica do futuro governo.

Para os entrevistados, seria bom que o futuro presidente ...

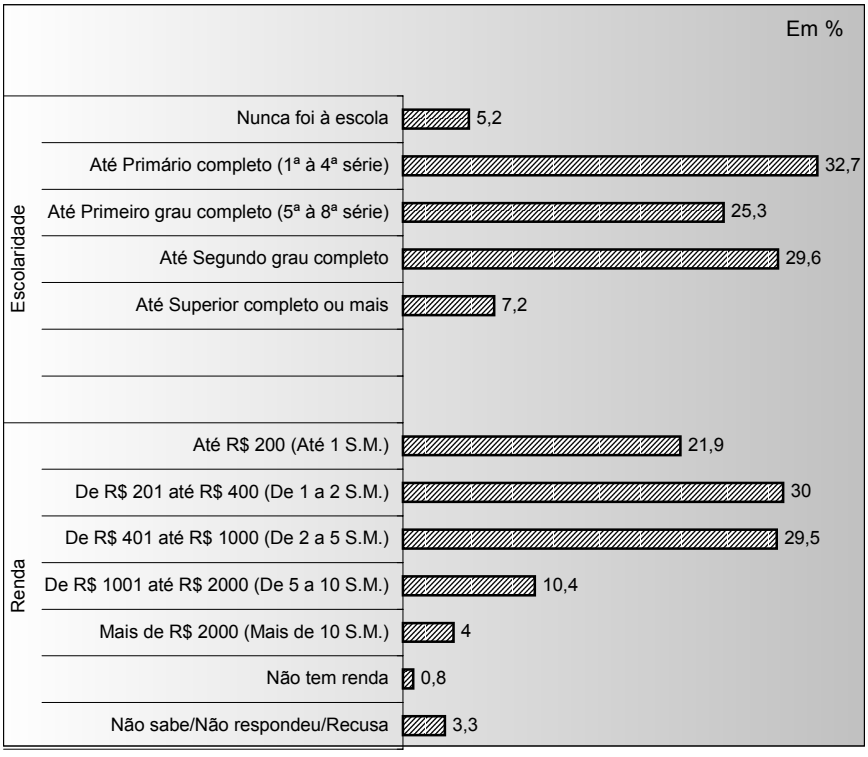
Fonte: *CRIT/BR02.AGO-01820*
Pergunta: *Pensando no que o próximo presidente da república deveria fazer com a economia do país, com qual das seguintes frases você concorda mais. Seria bom que o próximo presidente: (Estimulada e única)*

Dentre aqueles que afirmaram preferir a continuidade da maior parte da política econômica, destacam-se os de menor renda (até 2 salários mínimos) e de baixa escolaridade (até 1° grau completo).

É o que mostram os gráficos seguintes

Perfil socioeconômico dos que gostariam que o próximo presidente ...

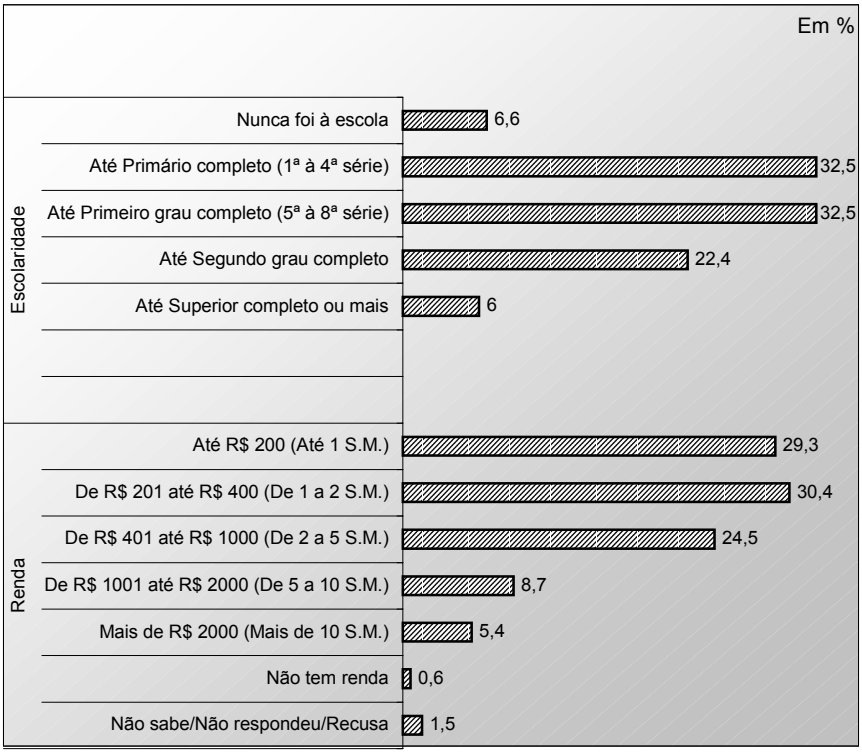
''Mudasse bastante o que o atual vem fazendo na economia''



Fonte: *CRIT/BR02.AGO-01820*
Pergunta: *Pensando no que o próximo presidente da República deveria fazer com a economia do país, com qual das seguintes frases você concorda mais. Seria bom que o próximo presidente: (Estimulada e única)*
Pergunta: *Até que ano de escola você estudou?*
Pergunta: *Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única)*

Perfil socioeconômico dos que gostariam que o próximo presidente ....

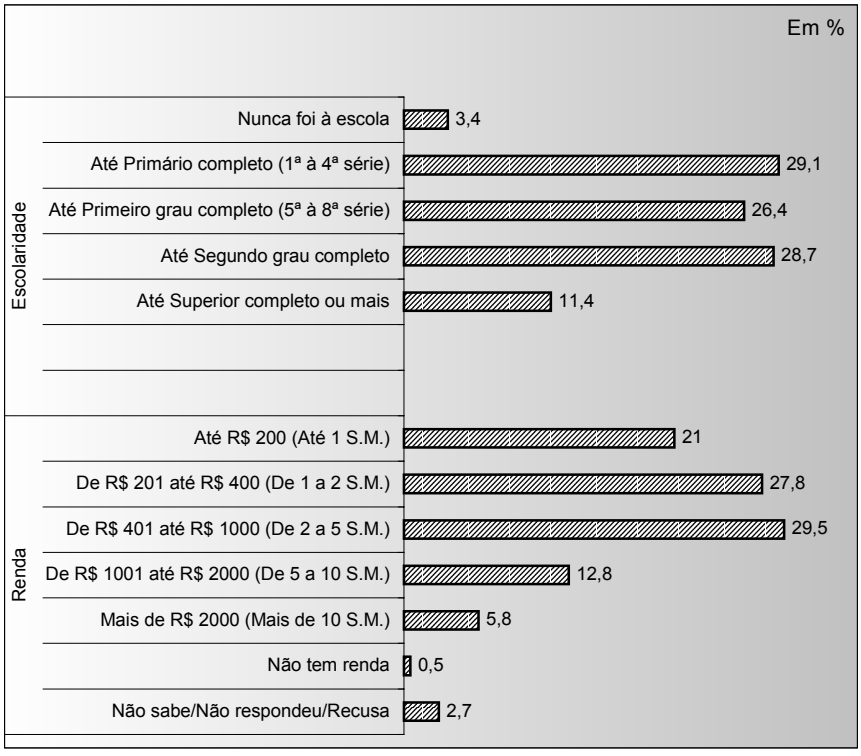
''Continuasse fazendo a maior parte do que está sendo feito na economia''



Fonte: *CRIT/BR02.AGO-01820*
Pergunta: *Pensando no que o próximo presidente da República deveria fazer com a economia do país, com qual das seguintes frases você concorda mais. Seria bom que o próximo presidente: (Estimulada e única)*
Pergunta: *Até que ano de escola você estudou?*
Pergunta: *Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única)*

Perfil socioeconômico dos que gostariam que o próximo presidente ...

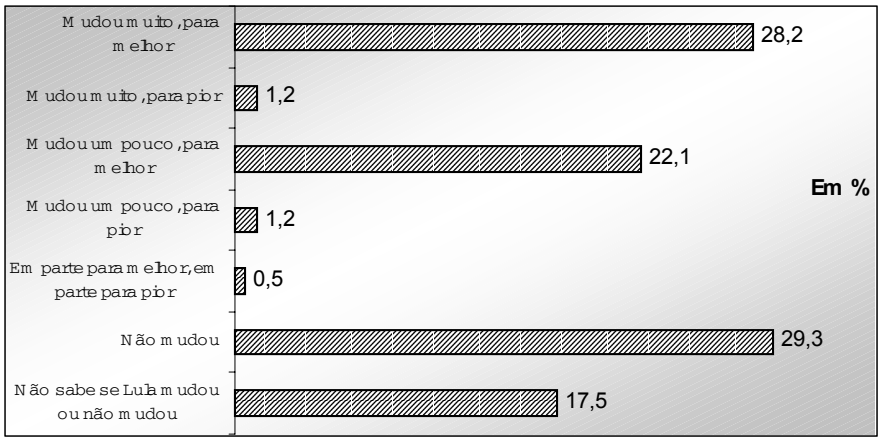
''Mudasse algumas coisas e continuasse outras''



Fonte: *CRIT/BR02.AGO-01820*
Pergunta: *Pensando no que o próximo presidente da República deveria fazer com a economia do país, com qual das seguintes frases você concorda mais. Seria bom que o próximo presidente: (Estimulada e única)*
Pergunta: *Até que ano de escola você estudou?*
Pergunta: *Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única)*

A mudança de Lula

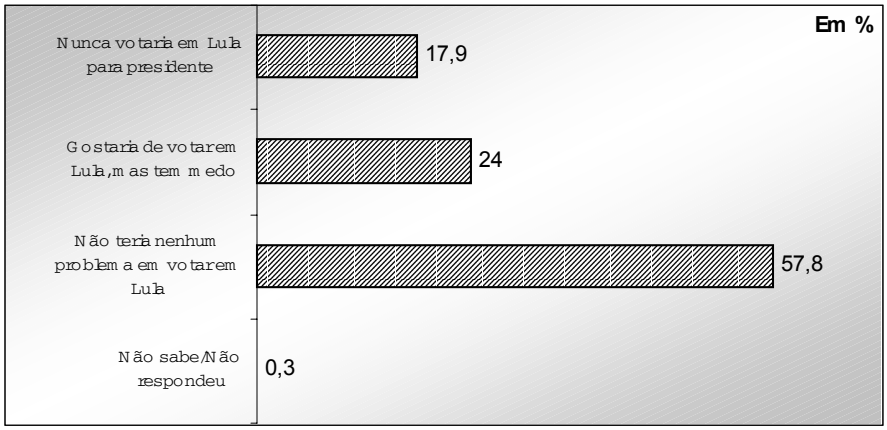
Em pesquisa realizada em Setembro de 2002, mais de 50% dos entrevistados percebiam mudanças em Lula. A maior parte avaliava que as mudanças eram positivas.



Fonte: *CRIT/BR02.SET-0121*
Pergunta: *De quando você conhece o Lula até hoje, você diria que o Lula mudou de lá para cá ou não mudou? Muito ou pouco? Para pior ou melhor? (Estimulada e única)*

A opinião sobre votar em Lula

Na mesma pesquisa, a grande maioria dos entrevistados – mais de 80% - mostravam uma opinião positiva sobre votar em Lula, mas destes, 24% declaravam medo.

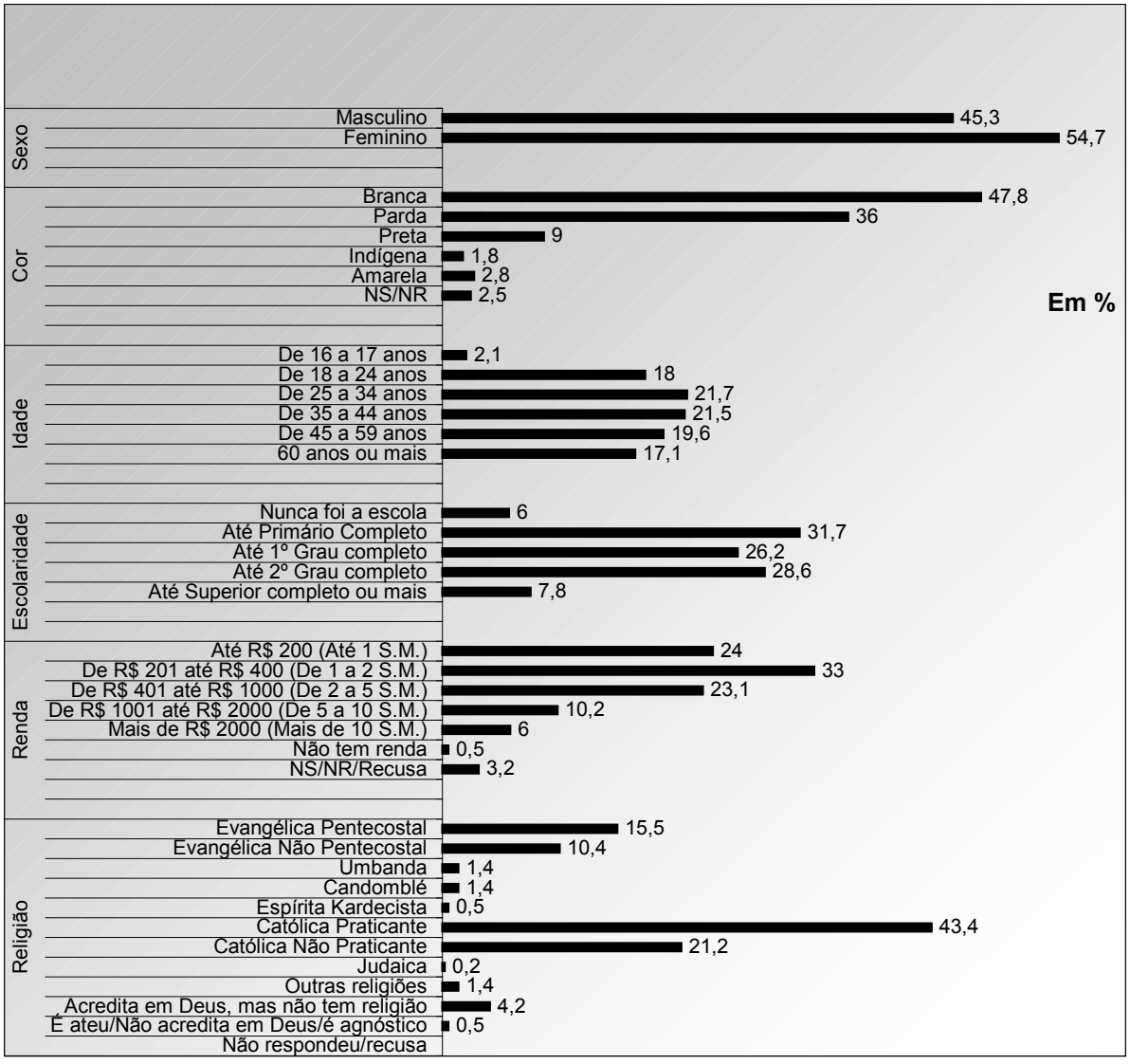


Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*
Pergunta: *Qual dessas frases mais se aproxima de sua opinião sobre votar em Lula?(Estimulada e única)*

Entre os entrevistados, destacam-se as mulheres e os mais velhos que afirmavam medo ou recusa em votar em Lula. Vejamos o perfil de cada grupo com diferentes opiniões.

Perfil socioeconômico para os 57,8% dos entrevistados que...

não teriam nenhum problema em votar em Lula:



Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*

Pergunta: *Qual dessas frases mais se aproxima da sua opinião sobre votar em Lula: (Estimulada e única)*

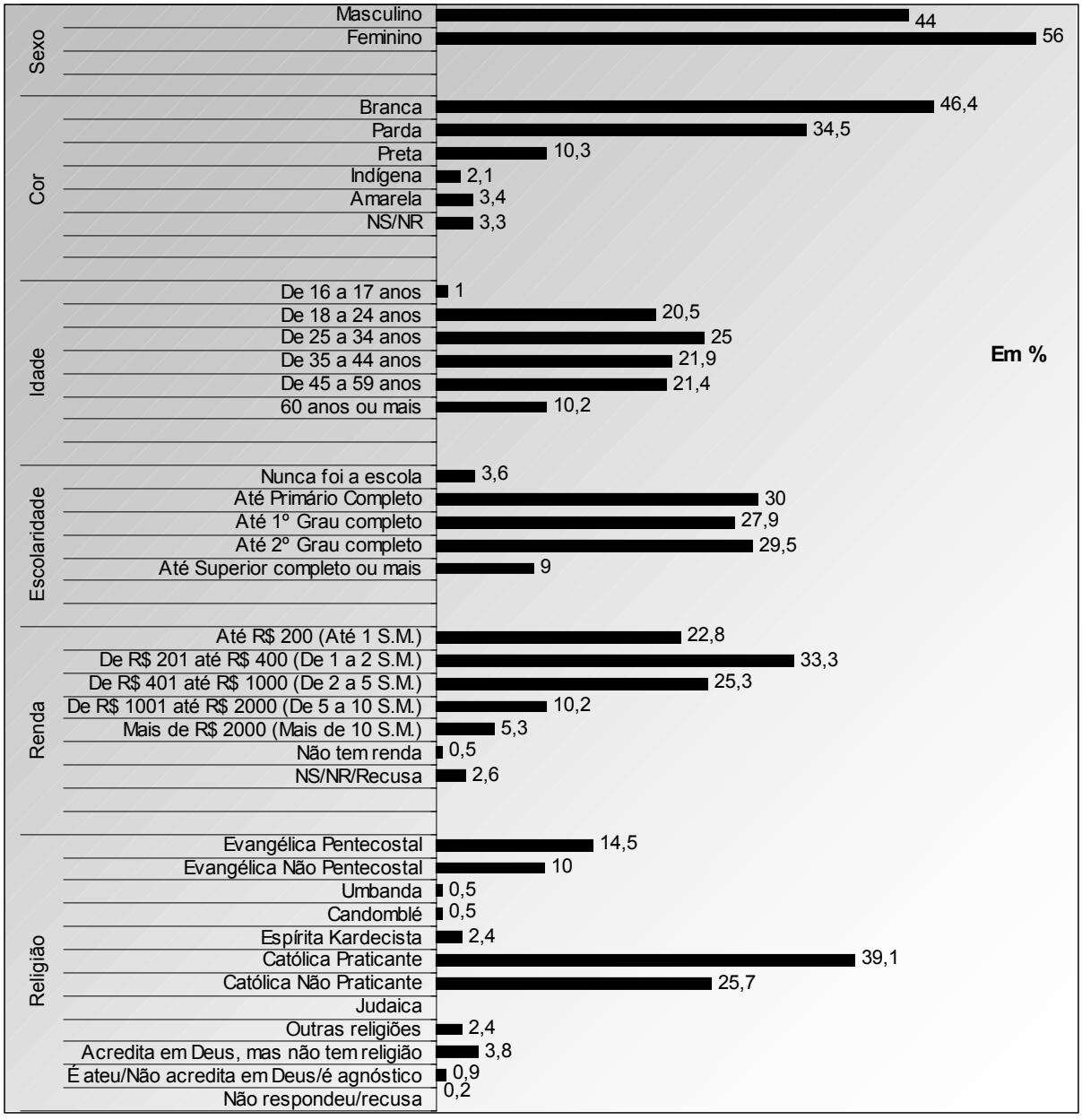
Pergunta: *Até que ano da escola você estudou?*

Pergunta: *Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única)*

Pergunta: *Perfil de Amostra, quanto à religião e cor/raça. (Espontânea)*

Perfil socioeconômico para os 24% dos entrevistados que...

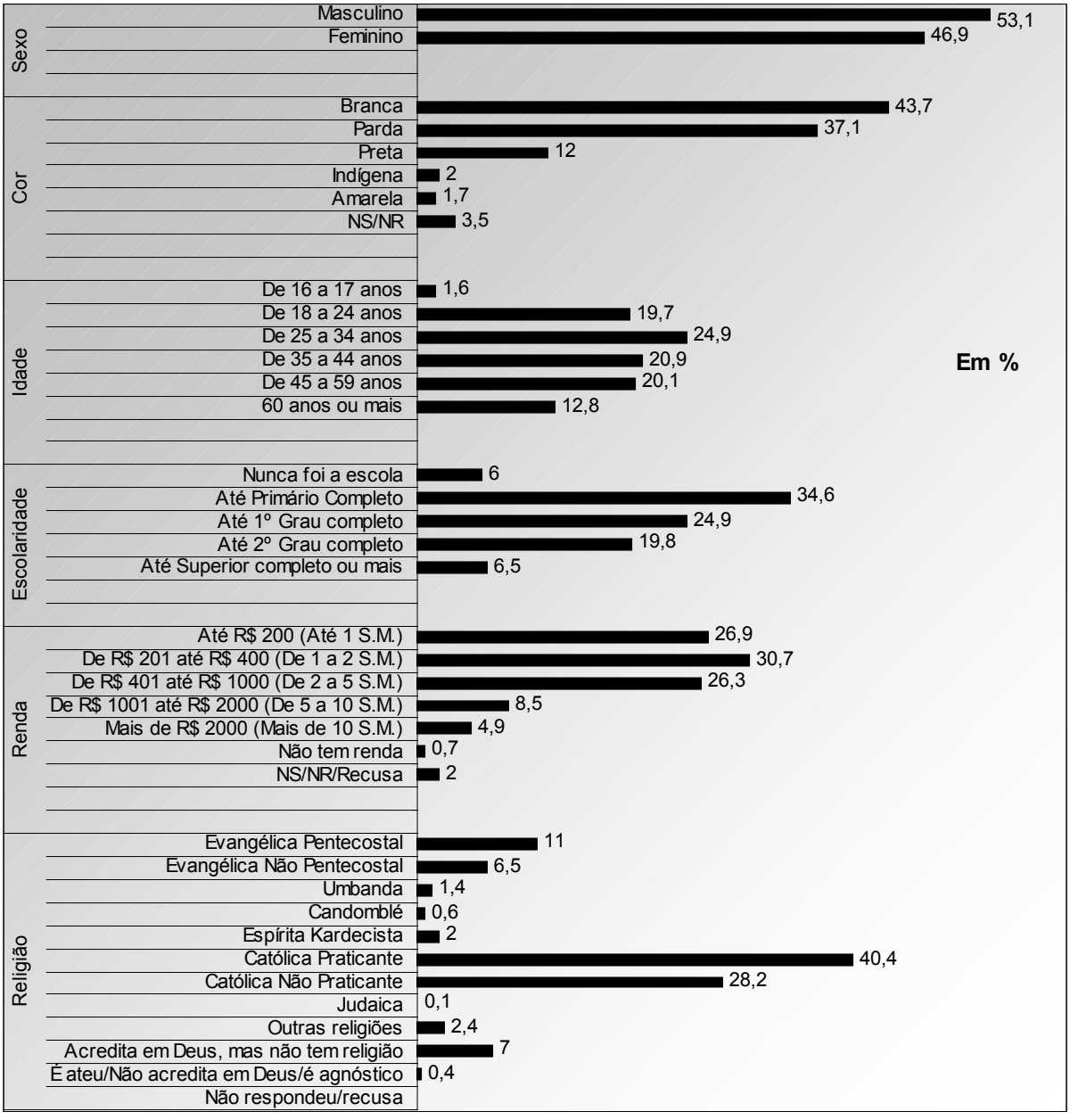
Gostariam de votar em Lula, mas têm medo:



Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*
Pergunta: *Qual dessas frases mais se aproxima da sua opinião sobre votar em Lula: (Estimulada e única)*
Pergunta: *Até que ano da escola você estudou?*
Pergunta: *Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única)*
Pergunta: *Perfil de Amostra, quanto à religião e cor/raça (Espontânea)*

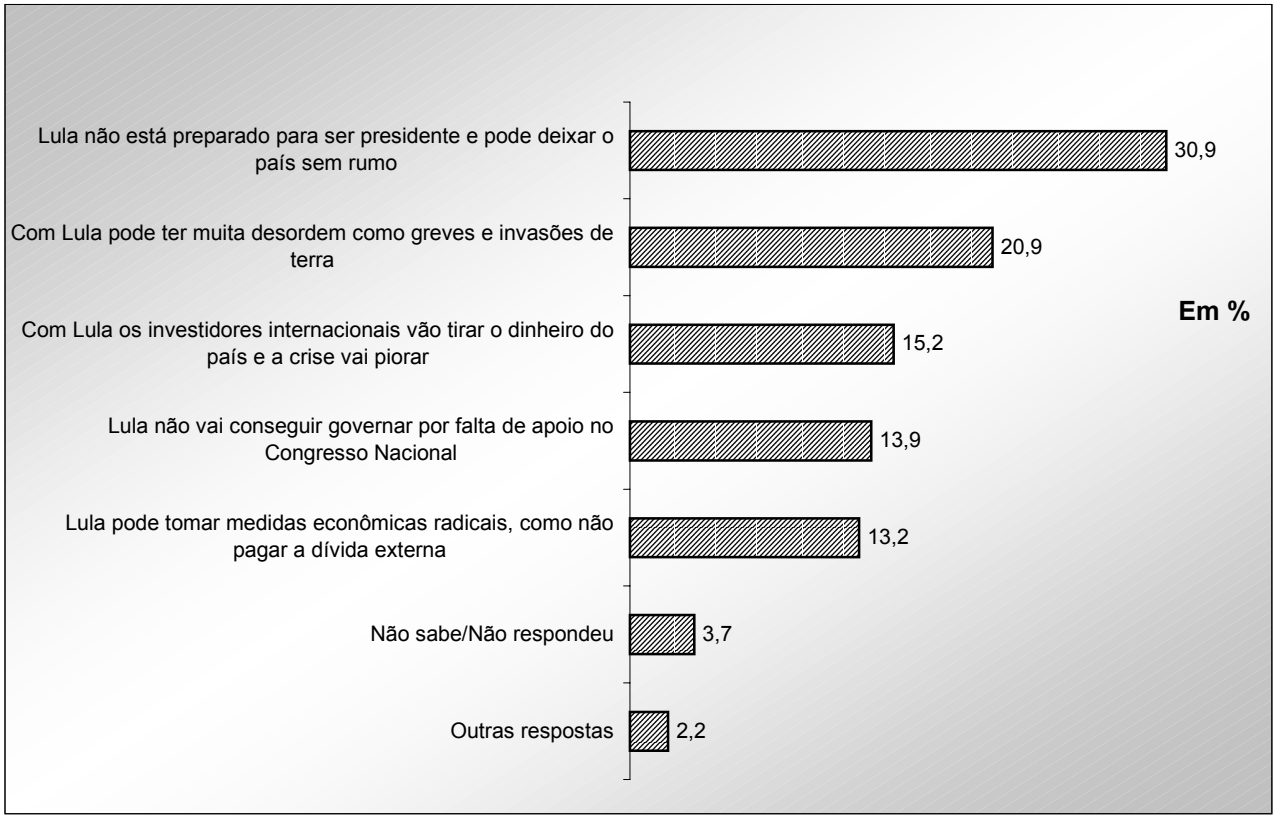
Perfil socioeconômico para os 17,9% dos entrevistados que...

Nunca votariam em Lula para presidente:



Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*
Pergunta: *Qual dessas frases mais se aproxima da sua opinião sobre votar em Lula: (Estimulada e única)*
Pergunta: *Até que ano da escola você estudou?*
Pergunta: *Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única)*
Pergunta: *Perfil de Amostra, quanto à religião e cor/raça (Espontânea)*

Os motivos para nunca votar em Lula:



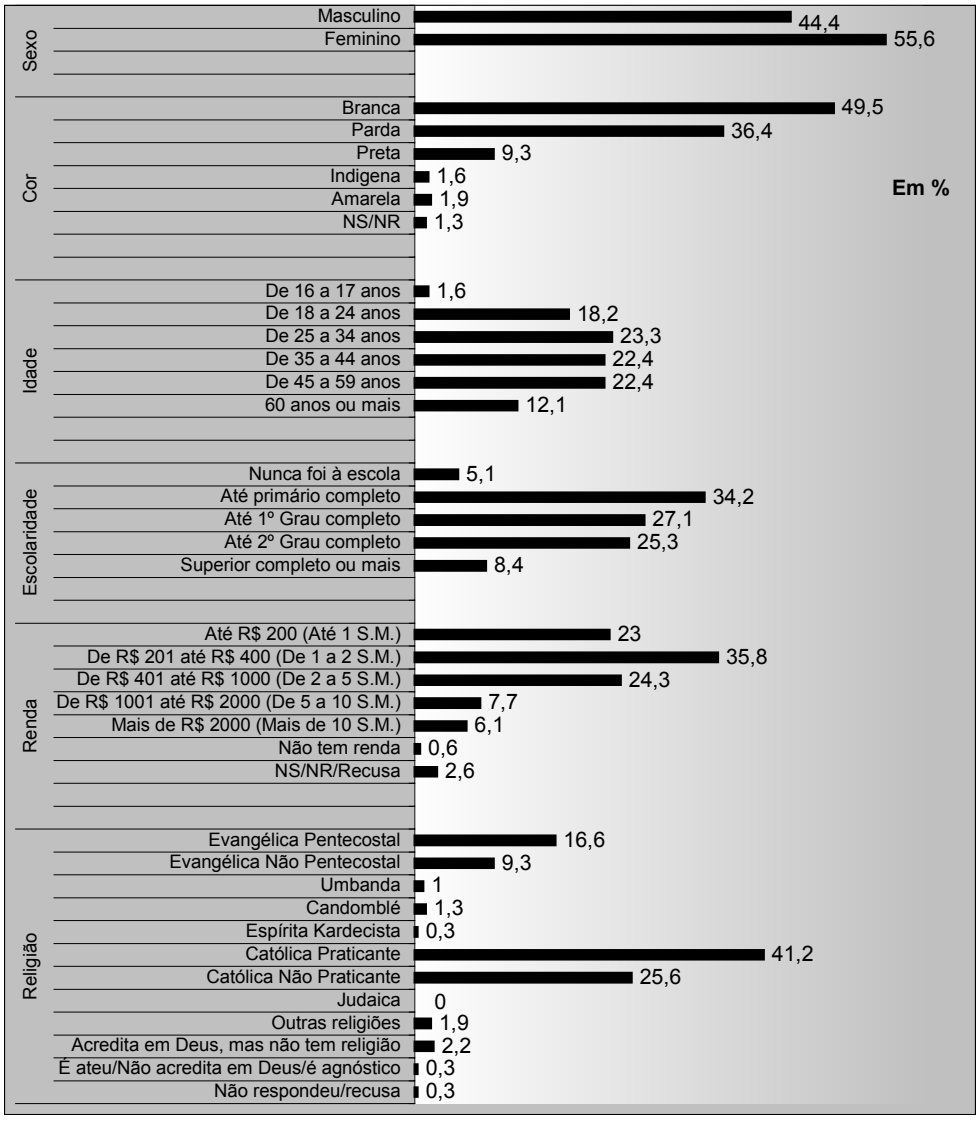
Fonte: CRIT/BR02.SET-01821
Pergunta: E qual dessas frases explica melhor porque você nunca votará em Lula: E qual dessas frases explica melhor seu medo de votar em Lula: Em 1º lugar.(Estimulada e única)

O despreparo do candidato, a possibilidade de desordem e a perda de confiança de investidores são as principais idéias que, para os entrevistados, justificam a recusa do voto em Lula.

Vejamos como é o perfil dos eleitores representados nestes 3 principais motivos

Perfil socioeconômico para os que afirmaram que...

''Lula não está preparado para ser presidente e pode deixar o país sem rumo''



Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*

Pergunta: *Qual dessas frases explica melhor porque você nunca votará em Lula. E qual dessas frases explica melhor o seu medo de votar em Lula: Em 1º lugar (Estimulada e única)*

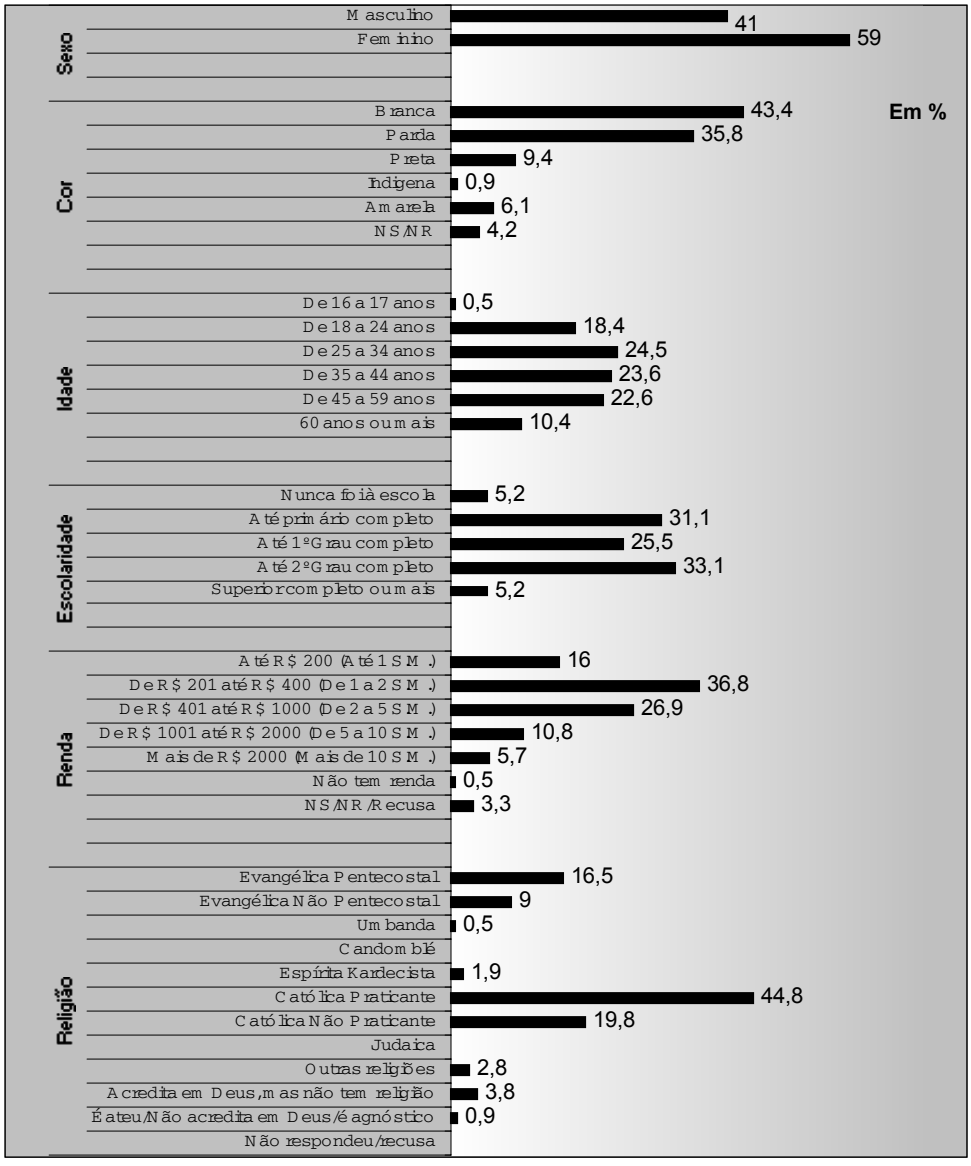
Pergunta: *Até que ano da escola você estudou?*

Pergunta: *Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única)*

Pergunta: *Perfil de Amostra, quanto à religião e cor/raça. (Espontânea)*

Perfil socioeconômico para os que afirmaram que...

''Com Lula pode ter muita desordem como greves e invasões de terra''



Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*

Pergunta: *Qual dessas frases explica melhor porque você nunca votará em Lula. E qual dessas frases explica melhor o seu medo de votar em Lula: Em 1º lugar (Estimulada e única)*

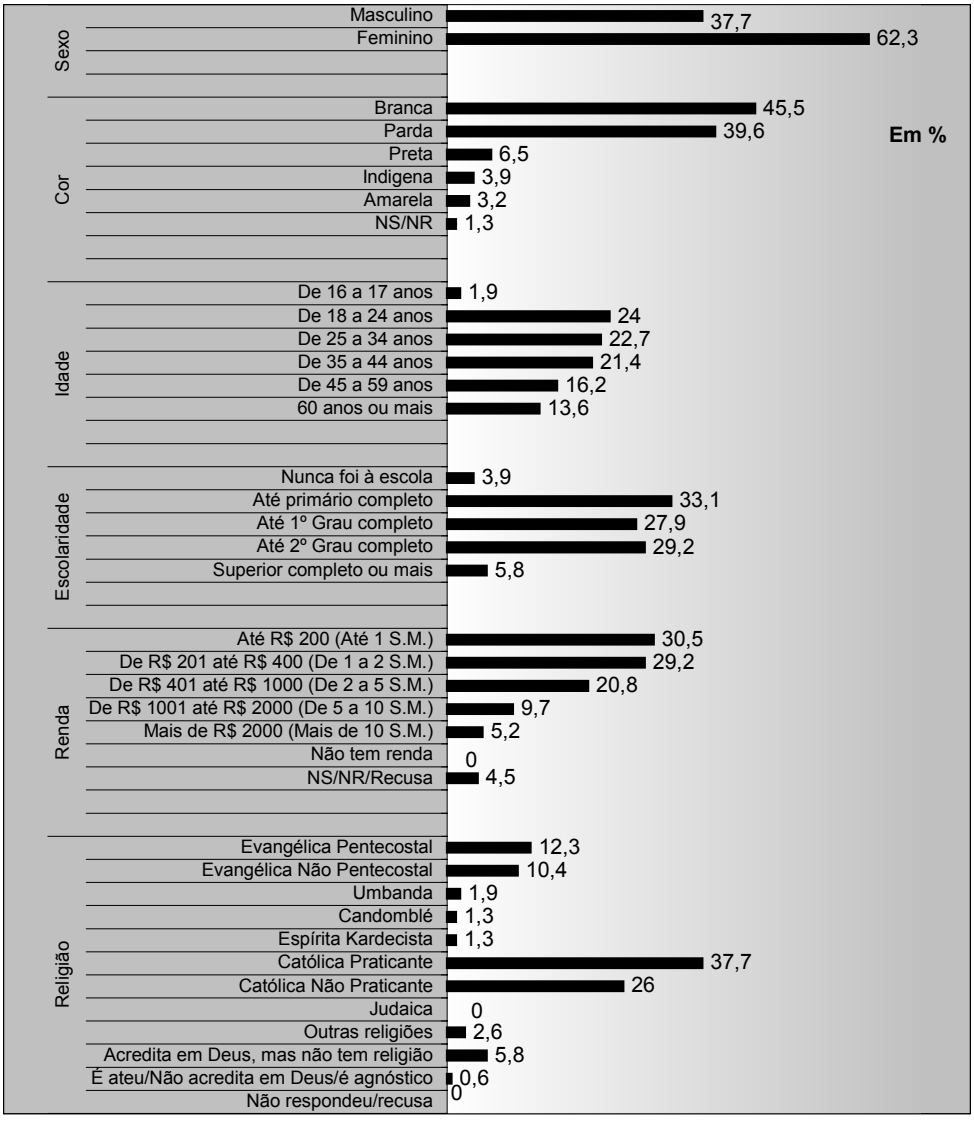
Pergunta: *Até que ano da escola você estudou?*

Pergunta: *Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única)*

Pergunta: *Perfil de Amostra, quanto à religião e cor/raça. (Espontânea)*

Perfil socioeconômico para os que afirmaram que...

''Com Lula os investidores internacionais vão tirar o dinheiro do país e a crise vai piorar''



Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*

Pergunta: *Qual dessas frases explica melhor porque você nunca votará em Lula. E qual dessas frases explica melhor o seu medo de votar em Lula: Em 1º lugar (Estimulada e única)*

Pergunta: *Até que ano da escola você estudou?*

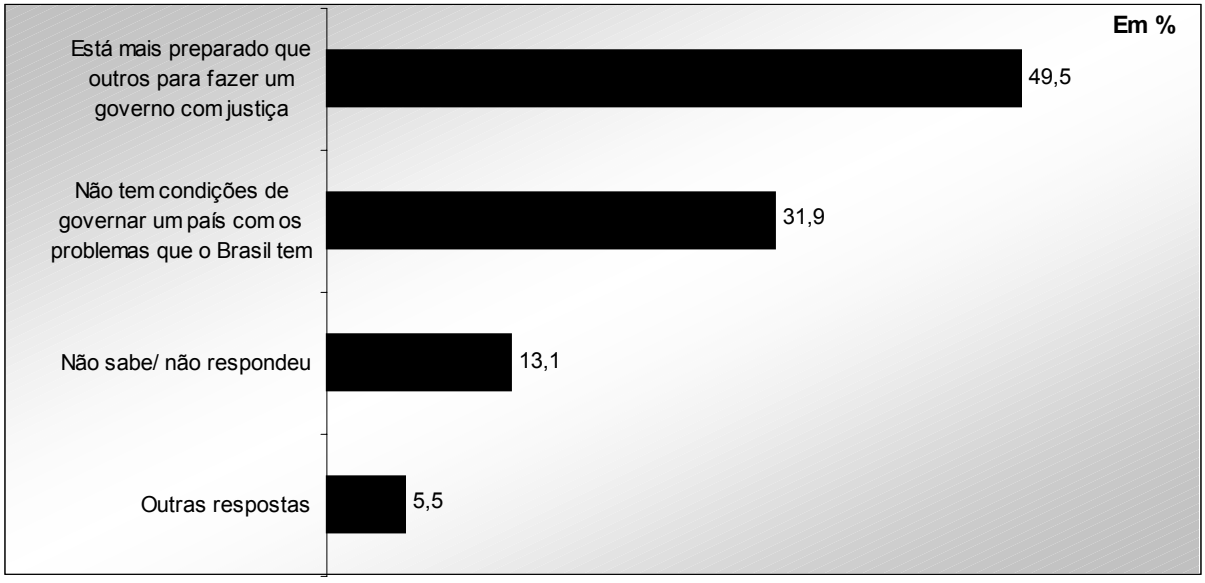
Pergunta: *Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única)*

Pergunta: *Perfil de Amostra, quanto à religião e cor/raça. (Espontânea)*

O passado de Lula faz diferença?

Para quase metade dos entrevistados o passado operário e a trajetória de liderança sindical e política são aspectos que tornam Lula preparado para governar.

Devido à sua história, Lula....



Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*
Pergunta: *O Lula teve origem humilde, foi operário e não fez faculdade, tornando-se um dirigente sindical e líder político. Por essa história o Lula:*

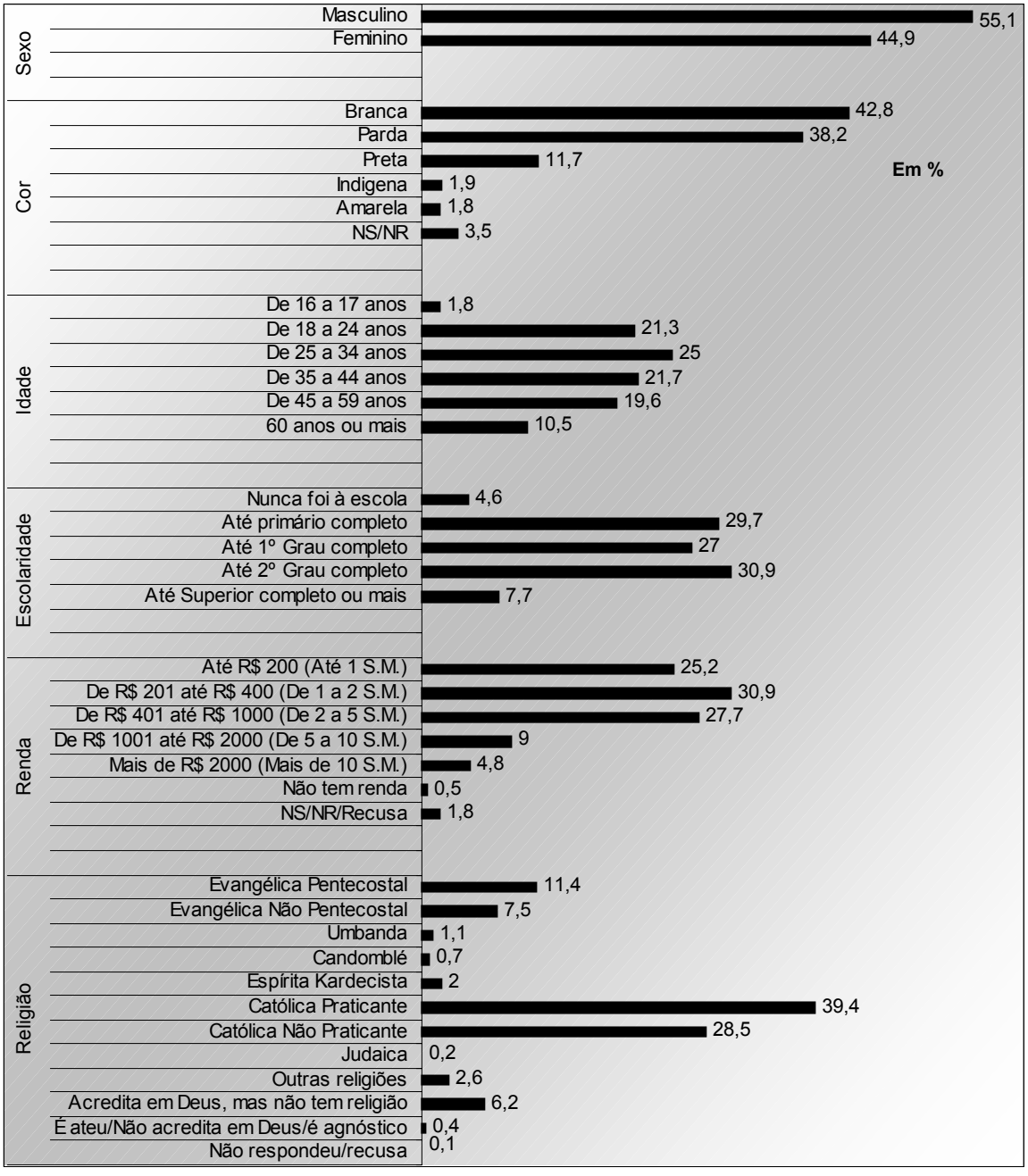
Dentre os que consideram Lula mais preparado que outros candidatos para governar com justiça, destacam-se os homens (55,1%) e aqueles que têm renda familiar de até um salário mínimo (25,2%).

Dentre os que consideram que Lula não tem condições para governar o país, destacam-se as mulheres (52,3%) e aqueles que têm renda familiar de um a dois salários mínimos (33,9%).

Vejamos os gráficos a seguir

Perfil socioeconômico para os que afirmaram que Lula...

''Está mais preparado que outros para fazer um governo com justiça''



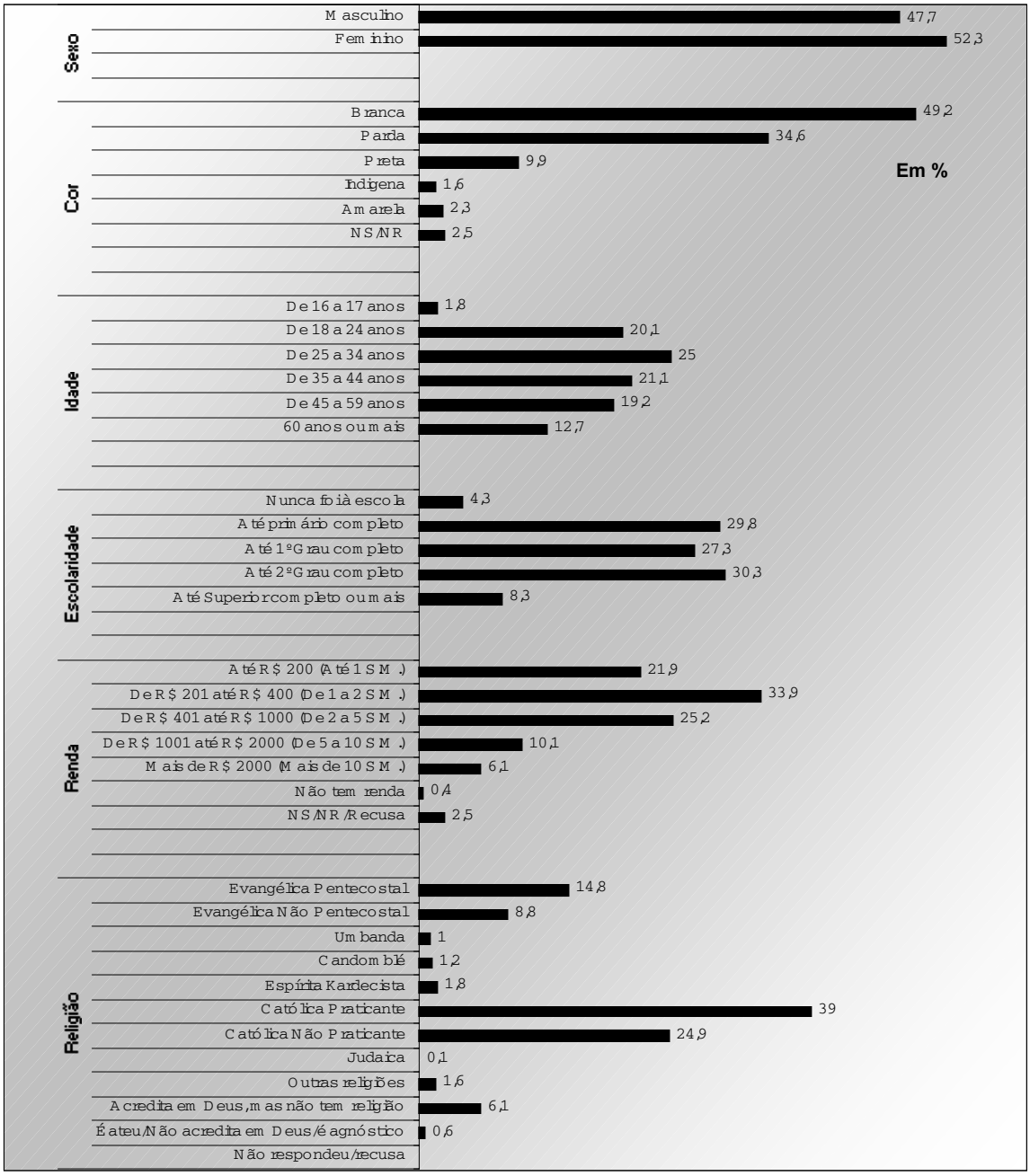
Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*

Pergunta: *O Lula teve origem humilde, foi operário e não fez faculdade, tornando-se um dirigente sindical e líder político. Por essa história o Lula: (Estimulada e única)*

Pergunta: *Até que ano da escola você estudou? / Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única) / Perfil de Amostra, quanto à religião e cor/raça. (Espontânea)*

Perfil socioeconômico para os que afirmaram que Lula...

''Não tem condições de governar com os problemas que o Brasil tem''



Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*

Pergunta: *O Lula teve origem humilde, foi operário e não fez faculdade, tornando-se um dirigente sindical e líder político. Por essa história o Lula: (Estimulada e única)*

Pergunta: *Até que ano da escola você estudou*

Pergunta: *Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, de quanto foi aproximadamente a renda familiar em sua casa no mês passado? (Estimulada e única)*

Pergunta: *Perfil de Amostra, quanto à religião e cor/raça. (Espontânea)*

Afinal, Lula estaria preparado para governar?

Na pesquisa realizada em Setembro de 2002, próximo às eleições presidenciais, para quase 46% dos entrevistados, Lula havia amadurecido e, portanto, estava pronto para governar.

Considerações dos entrevistados sobre o preparo de Lula para governar:

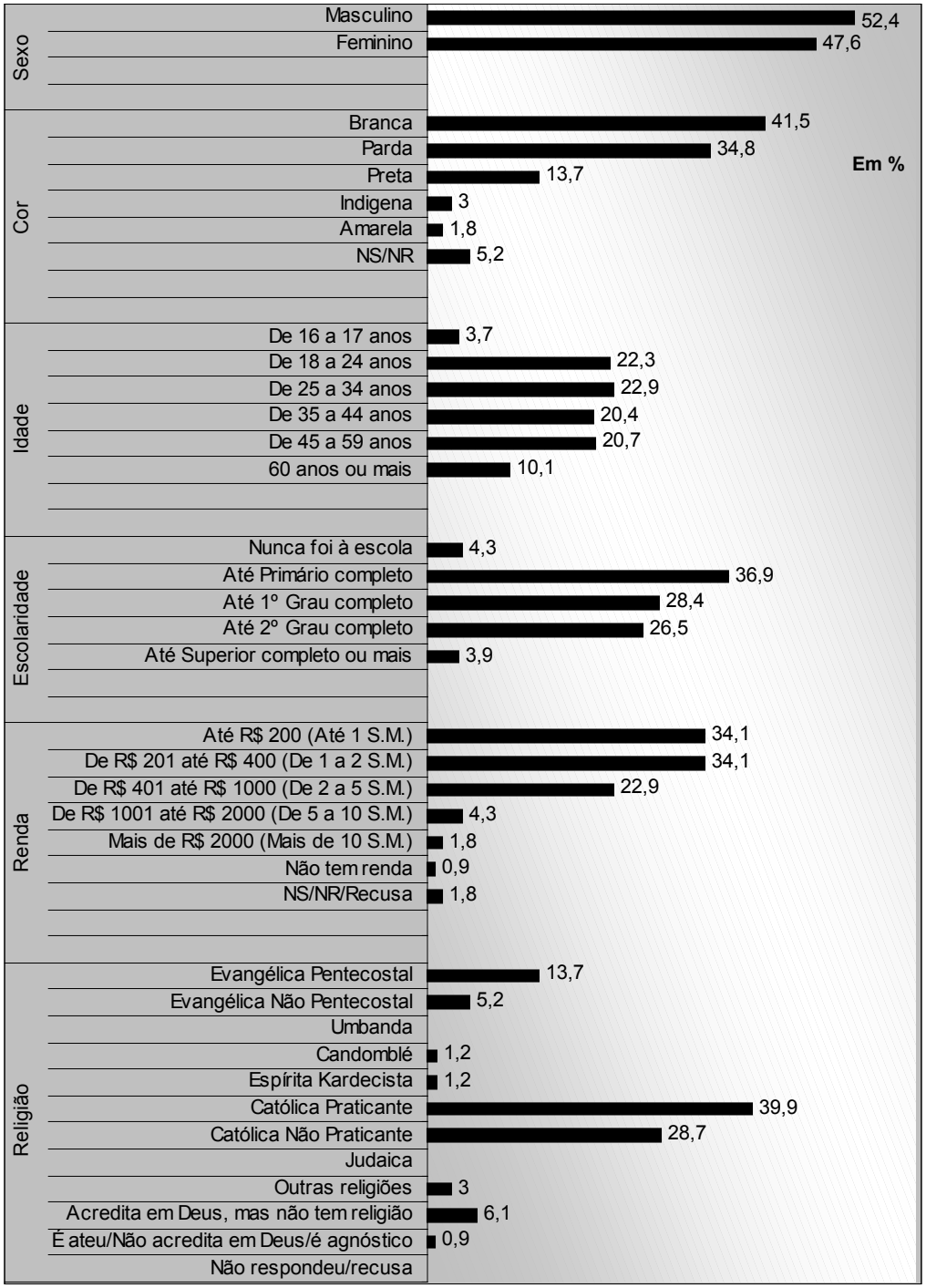
Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*
Pergunta: *Em relação ao preparo de Lula, com qual das seguintes frases você concorda mais? (Estimulada e única)*

Para as quatro afirmações apresentadas, os homens e aqueles de menor faixa de renda familiar (até um salário mínimo) destacam-se nas opiniões positivas, enquanto as mulheres destacam-se nas opiniões negativas.

O perfil dos entrevistados está nos gráficos a seguir

Perfil socioeconômico para os que afirmaram que...

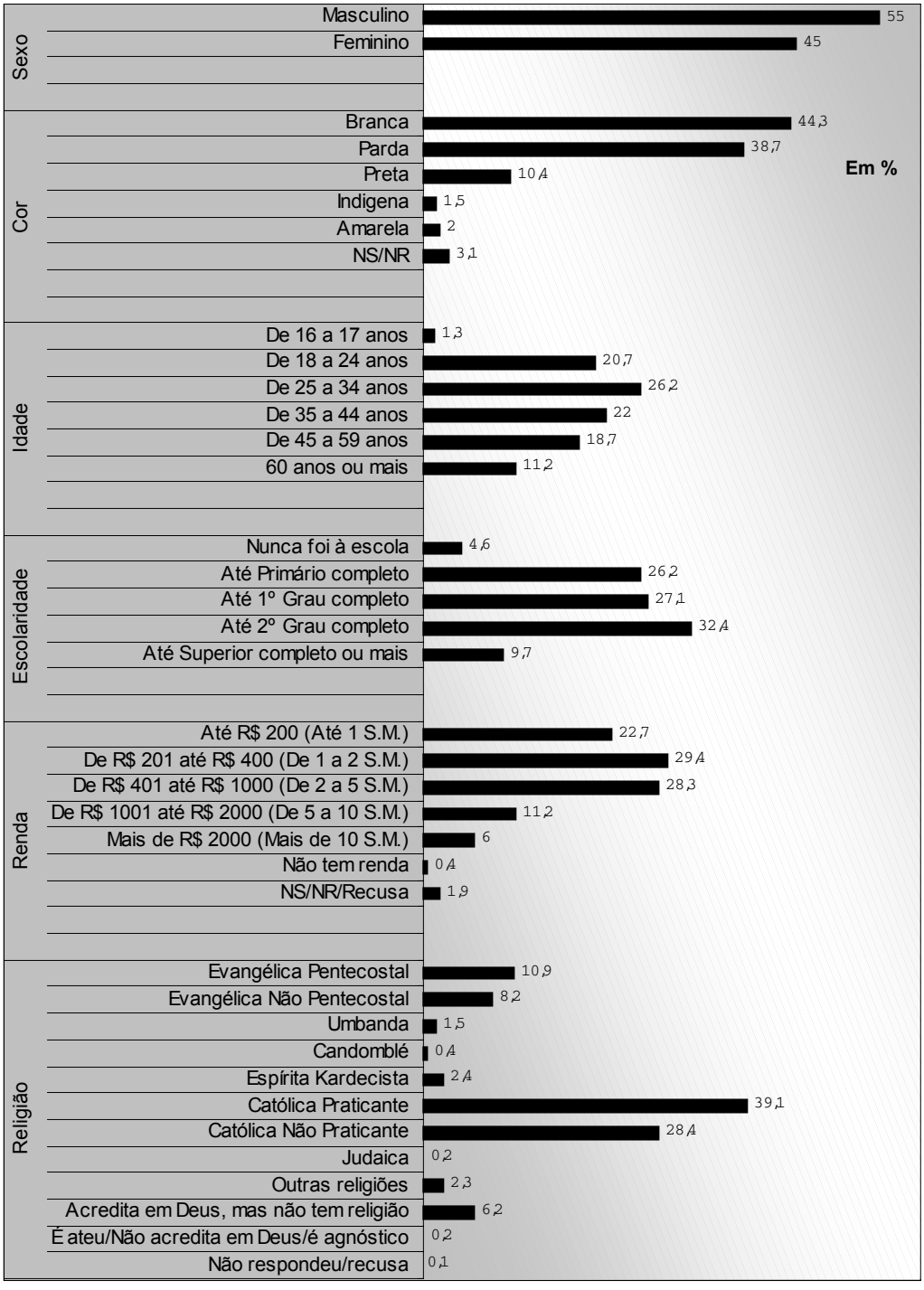
''Lula sempre esteve preparado para governar o Brasil''



Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*
Pergunta: *Em relação ao preparo do Lula, com qual das seguintes frases você concorda mais: (Estimulada e única)*

Perfil socioeconômico para os que afirmaram que ...

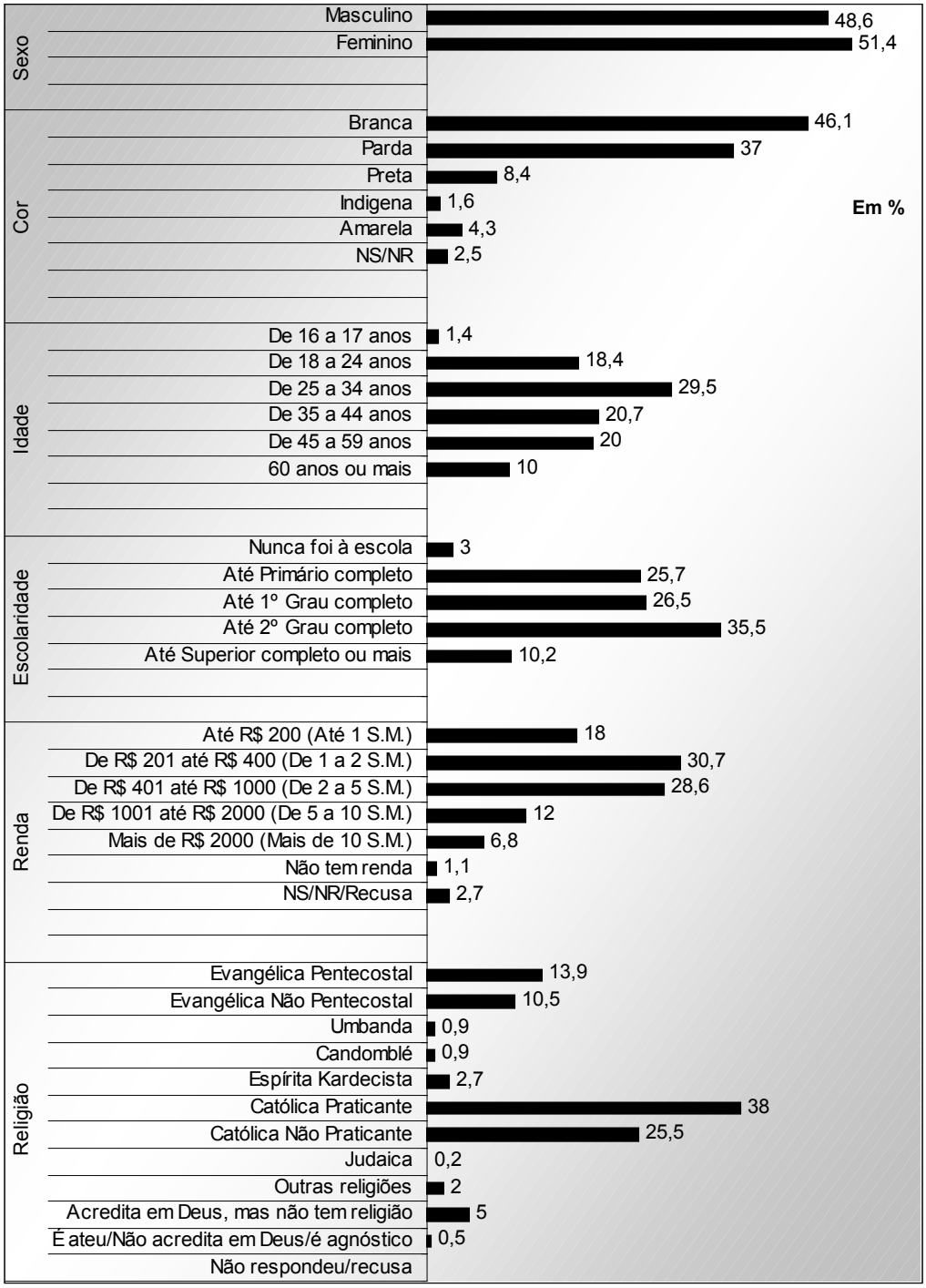
"Lula amadureceu e agora está pronto para ser presidente"



Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*
Pergunta: *Em relação ao preparo do Lula, com qual das seguintes frases você concorda mais: (Estimulada e única)*

Perfil socioeconômico para os que afirmaram que...

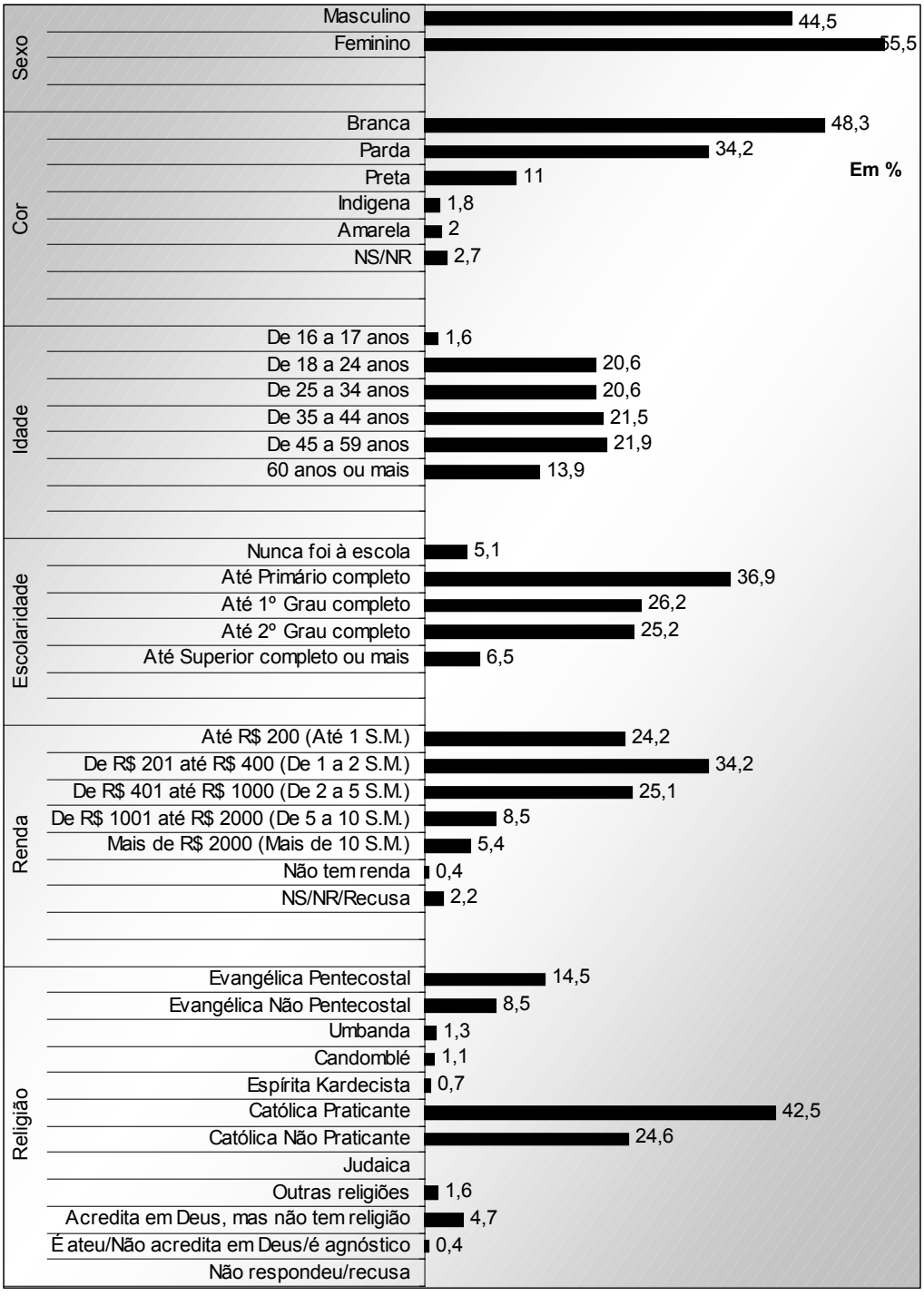
"Lula mudou bastante, mas ainda não está preparado"



Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*
Pergunta: *Em relação ao preparo do Lula, com qual das seguintes frases você concorda mais: (Estimulada e única)*

Perfil socioeconômico para os que afirmaram que ...

''Lula nunca vai estar preparado para governar o Brasil''

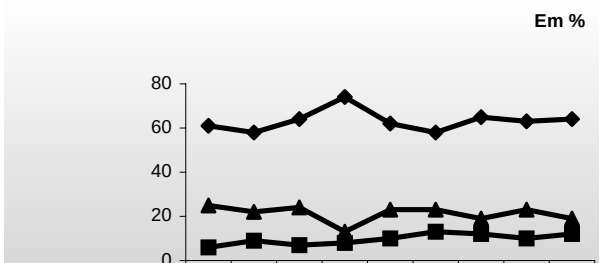


Fonte: *CRIT/BR02.SET-01821*
Pergunta: *Em relação ao preparo do Lula, com qual das seguintes frases você concorda mais: (Estimulada e única)*

Evolução do apoio à Democracia (1986-2002)

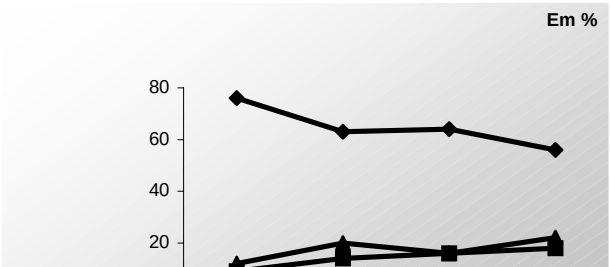
O período entre 1986 e 2002 aborda o fim da ditadura Pinochet e o ínicio da redemocratização chilena, estabelecida através dos três governos de esquerda eleitos a partir de 1989. Nesse longo período, o apoio dos chilenos à democracia se destaca em três momentos: em Novembro de 1988, logo após o plebiscito de Outubro que definiu o fim do período Pinochet e as eleições democráticas de 1989, e no início dos governos de Patrício Aylwin e Eduardo Frei.

Período Pinochet



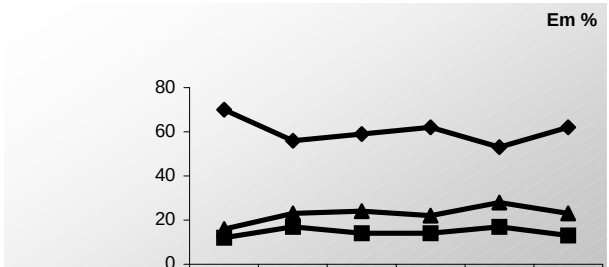
	jun 86	nov 87	set 88	nov 88	dez 88	abr 89	ago 89	out 89	nov 89
Democracia	61	58	64	74	62	58	65	63	64
Autoritarismo	6	9	7	8	10	13	12	10	12
Tanto faz	25	22	24	13	23	23	19	23	19

Período Aylwin



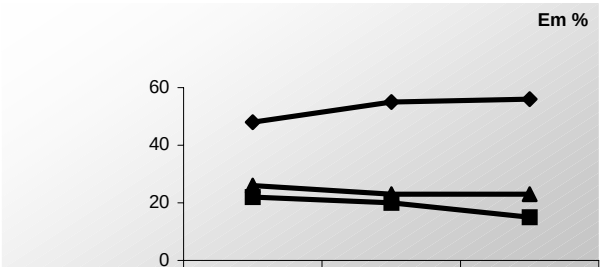
	abr 90	dez 90	mar 91	mar 93
Democracia	76	63	64	56
Autoritarismo	9	14	16	18
Tanto faz	12	20	16	22

Período Eduardo Frei



	abr 94	set 95	set 96	set 97	set 98	set 99
Democracia	70	56	59	62	53	62
Autoritarismo	12	17	14	14	17	13
Tanto faz	16	23	24	22	28	23

Período Ricardo Lagos



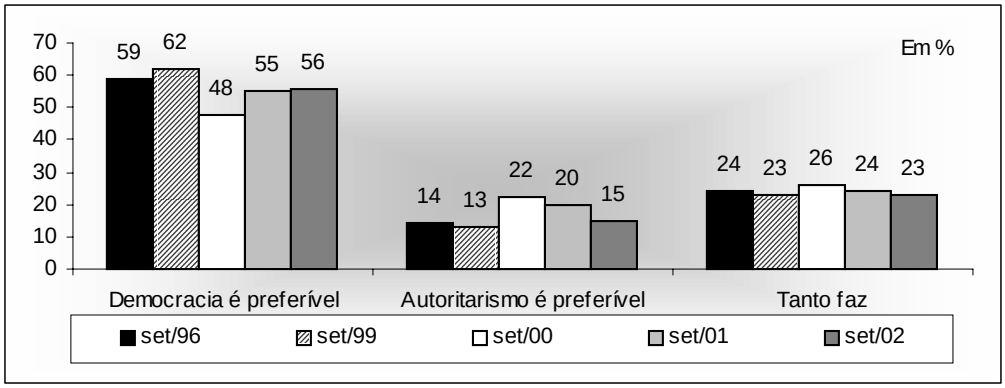
	set 00	set 01	set 02
Democracia	48	55	56
Autoritarismo	22	20	15
Tanto faz	26	23	23

Fonte: *CERC*

Pergunta: *Com qual das seguintes frases você concorda mais? "A democracia é preferível a qualquer outro tipo de governo"*
"Em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser preferível a um democrático"
"Para pessoas como eu, tanto faz um regime democrático ou um não-democrático"
Observação: *A diferença para 100% é NS/NR*

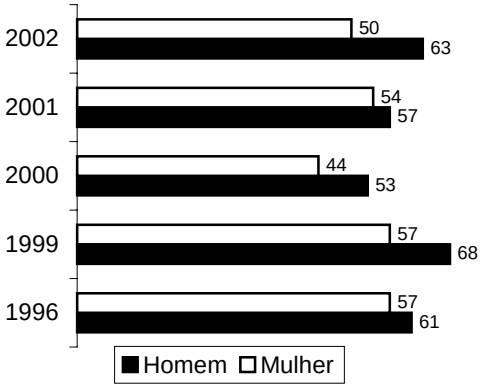
Preferência por tipo de governo (1996-2002)

Apesar da preferência majoritária pela democracia no período que abrange a segunda metade do governo Eduardo Frei e o governo Ricardo Lagos, ocorrem oscilações em favor do autoritarismo. As mulheres são as que mais desconsideram as diferenças entre regimes políticos.

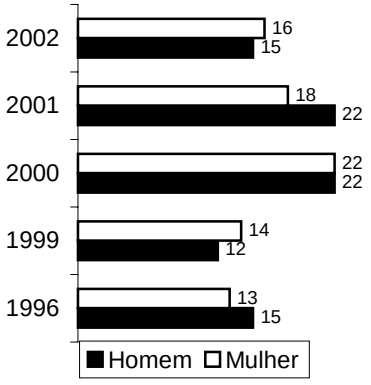


Preferência por regime político, por sexo:

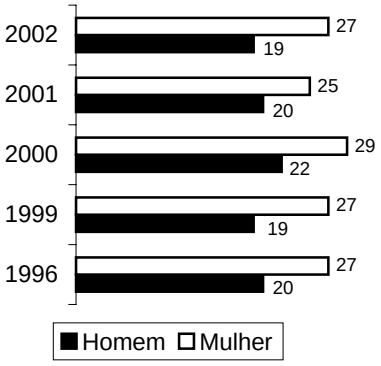
Democracia (em %)



Autoritarismo (em %)



Tanto faz (em %)

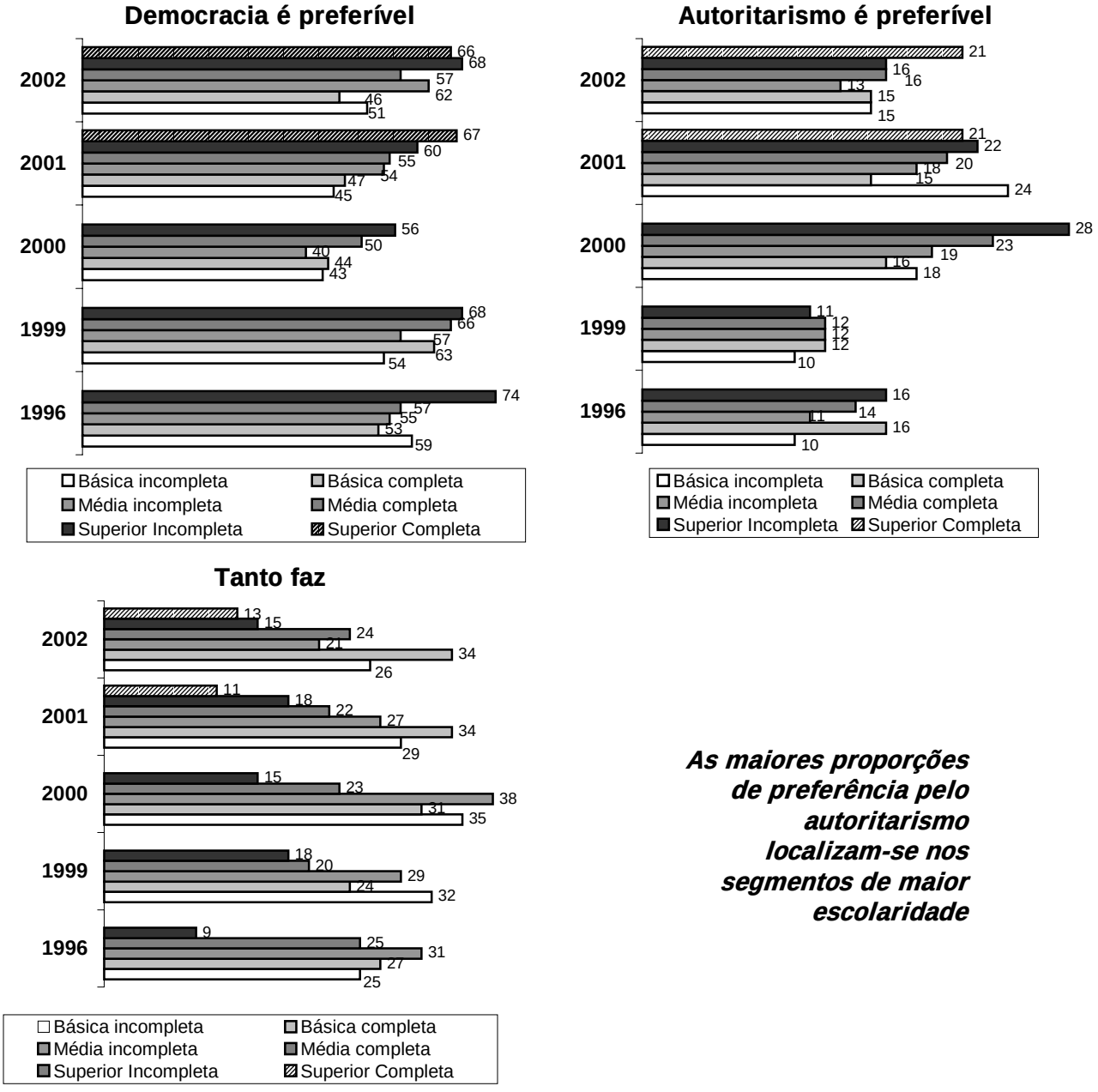


Fonte: *CERC*
Pergunta*: Com qual das seguinte frases você concorda mais?*

- ***A democracia é preferível a qualquer outro tipo de governo***
- ***Em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser melhor que um governo democrático***
- ***Para pessoas como eu, tanto faz um regime democrático ou autoritário***

Observação: *O total 100% é a soma de cada categoria nos três gráficos*

Preferência por regime político, segundo grau de escolaridade

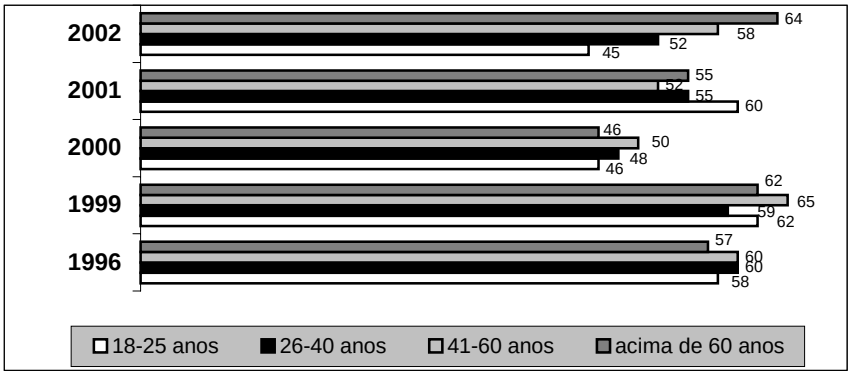


As maiores proporções de preferência pelo autoritarismo localizam-se nos segmentos de maior escolaridade

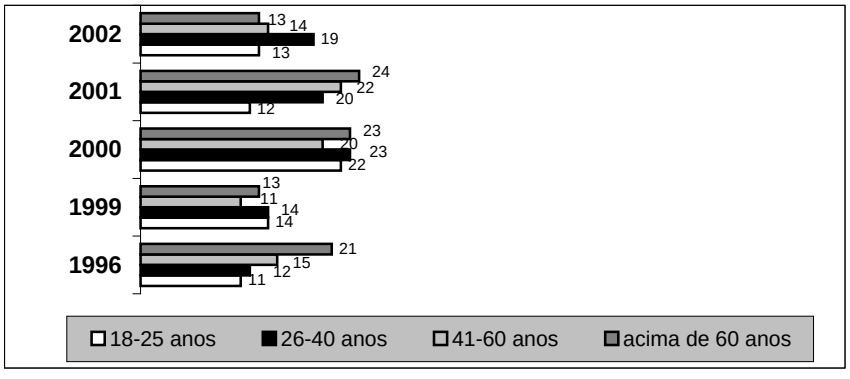
Fonte: *CERC*
Pergunta: Com qual das seguinte frases você concorda mais?
– *A democracia é preferível a qualquer outro tipo de governo*
– *Em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser melhor que um governo democrático*
– *Para pessoas como eu, tanto faz um regime democrático ou autoritário*
Observação: *O total 100% é a soma de cada categoria nos três gráficos*
Nota: *A categoria "Superior completa" foi incluída apenas a partir da pesquisa do ano de 2001*

Preferência por regime político, segundo faixas de idade

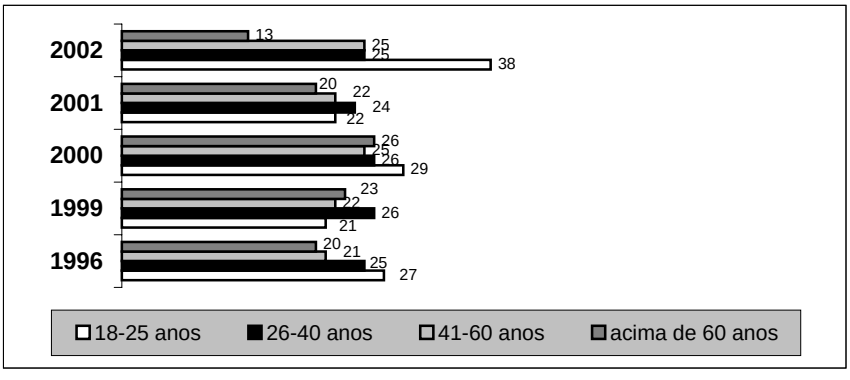
Democracia



Autoritarismo



Tanto faz

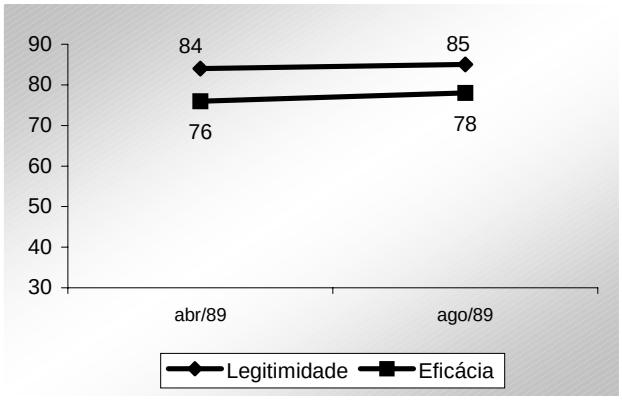


Fonte: *CERC*
Pergunta: Com qual das seguinte frases você concorda mais?
– *A democracia é preferível a qualquer outro tipo de governo*
– *Em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser melhor que um governo democrático*
– *Para pessoas como eu, tanto faz um regime democrático ou autoritário*
Observação: ***O total 100% é a soma de cada categoria nos três gráficos***

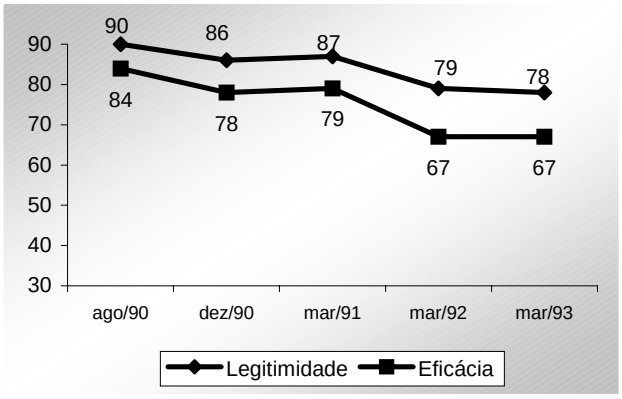
Percepção da legitimidade e eficácia da Democracia, 1989 - 2002

A legitimidade democrática é percebida mais positivamente pelos cidadãos chilenos do que a eficácia do regime político para a resolução dos problemas do país.
As altas proporções de legitimidade no final do governo Pinochet refletem a expectativa com as eleições presidenciais que ocorreriam em Dezembro de 89, e elegeram Patrício Aylwin, que acolhe no início de seu governo proporções significativas de apoio à democracia.

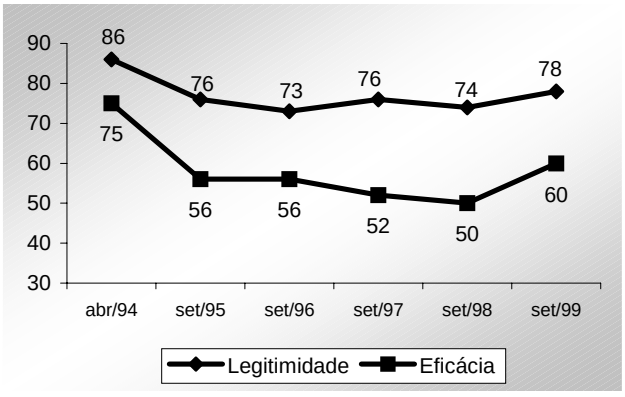
Período Pinochet



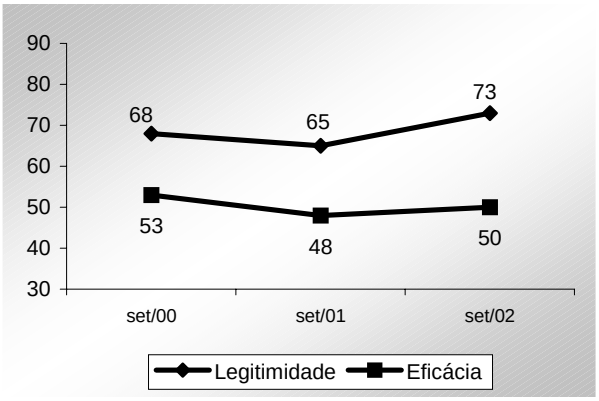
Período Aylwin



Período Eduardo Frei



Período Ricardo Lagos

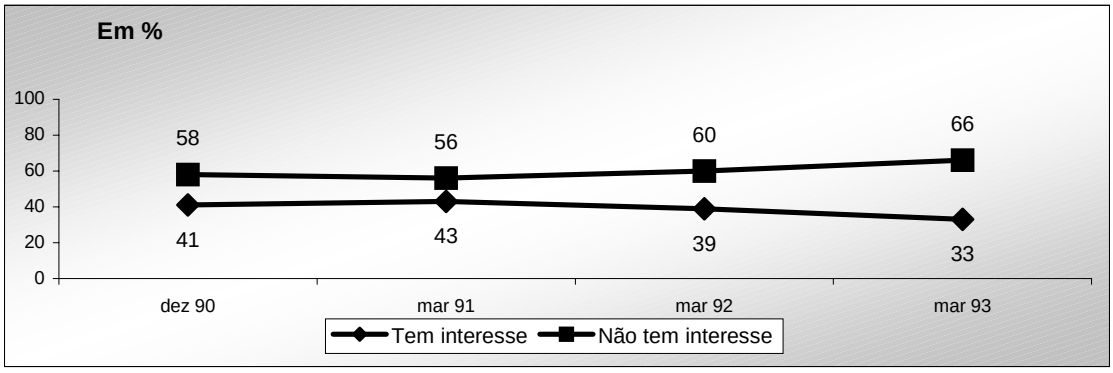


Fonte: *CERC*
Pergunta: *Vou ler algumas frases e queria que me dissesse se está de acordo ou não com cada uma delas (apenas respostas positivas)*
Legitimidade: "A democracia é o melhor sistema político para um país como o nosso"
Eficácia: "A democracia permite que os problemas chilenos sejam solucionados"
Observação: *A diferença para 100% é Não sabe/Não respondeu*

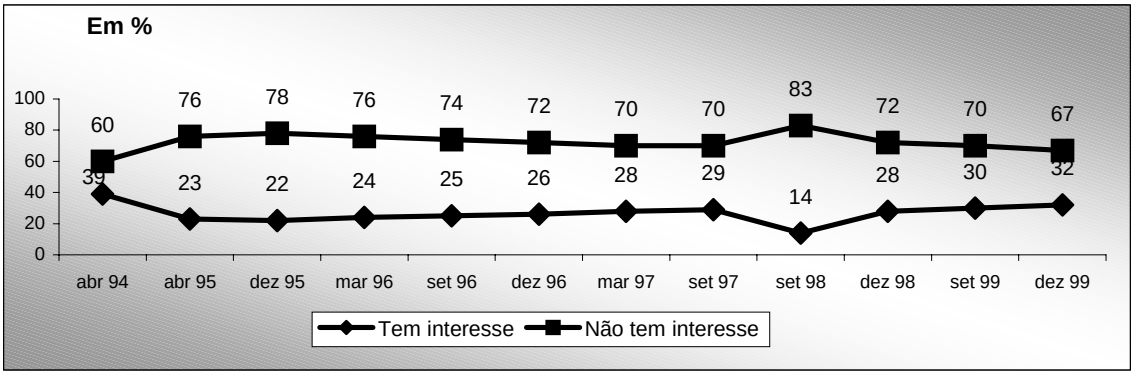
Interesse por política, 1990-2002

Durante todo o período, a maioria dos chilenos afirma não ter interesse por política, mas é a partir de 1995 que se desenham às maiores proporções deste desinteresse.

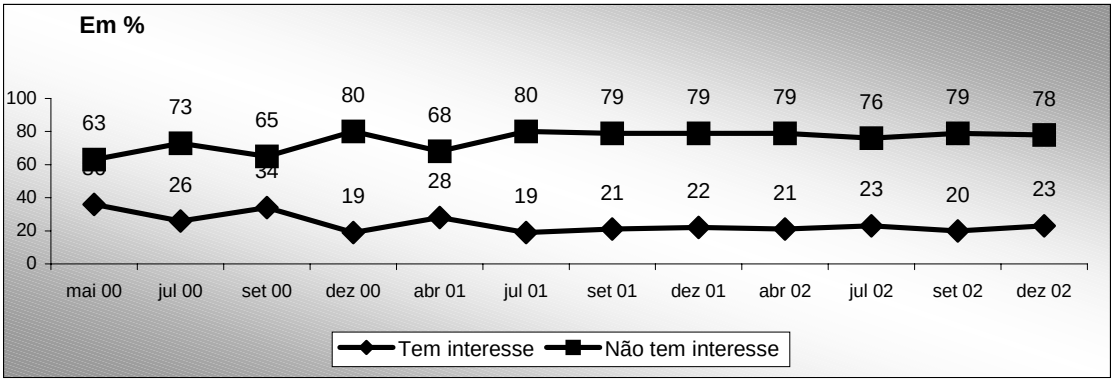
Período Presidente Aylwin



Período Presidente Eduardo Frei



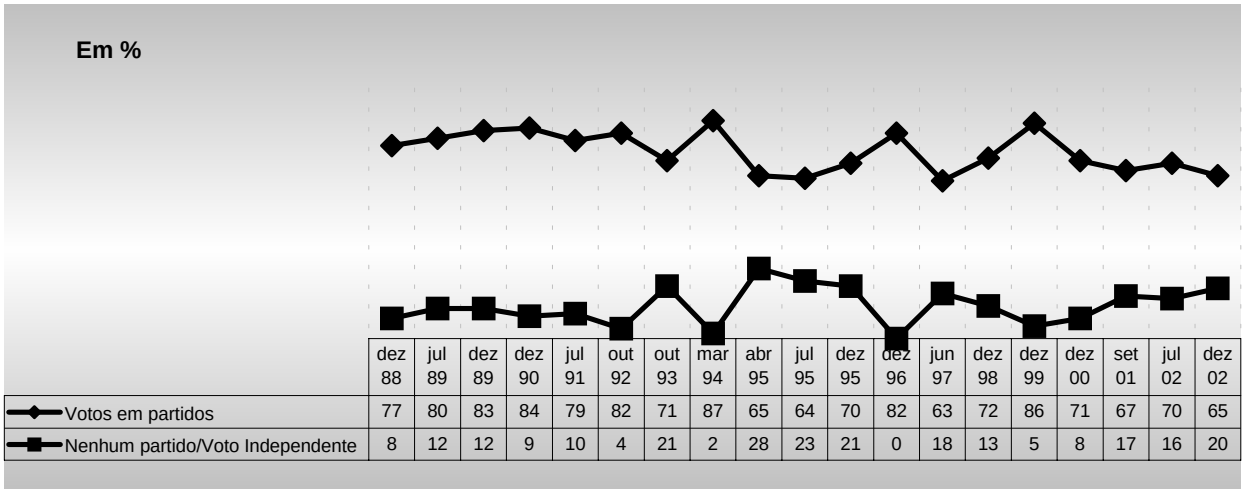
Período Presidente Ricardo Lagos



Fonte: *CERC*
Pergunta: *Falando de política em geral, o quanto você se interessa por política?*
Observação: *A diferença para 100% é Não sabe/Não respondeu*
Estão somados ("muito interessado" e " algo interessado") e (" não muito interessado" e "nenhum interesse")

O voto partidário entre 1988 e 2002

Em que pese o alto desinteresse por política, a grande maioria dos entrevistados afirma sua identificação com partidos políticos. Esta forte identidade partidária dos chilenos se expressa nas altas proporções de votos em partidos políticos, observadas durante todo o período.

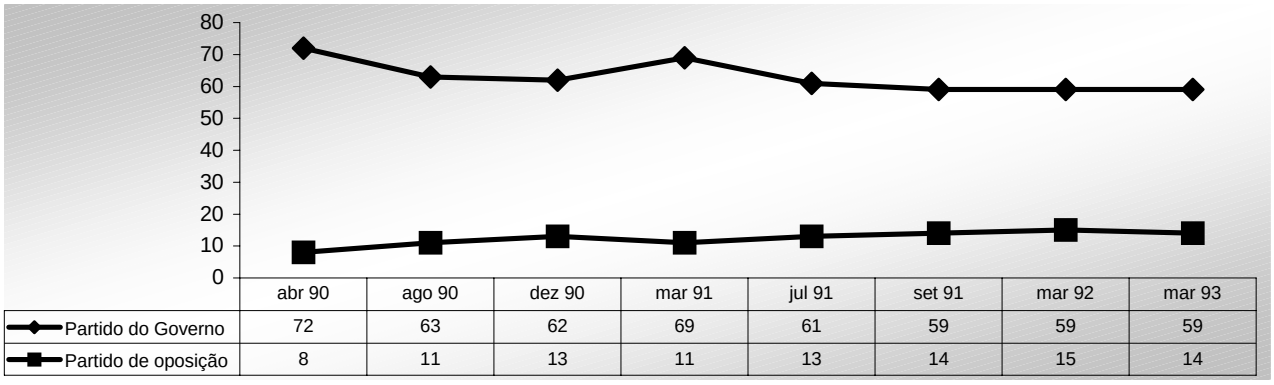


	dez 88	jul 89	dez 89	dez 90	jul 91	out 92	out 93	mar 94	abr 95	jul 95	dez 95	dez 96	jun 97	dez 98	dez 99	dez 00	set 01	jul 02	dez 02
Votos em partidos	77	80	83	84	79	82	71	87	65	64	70	82	63	72	86	71	67	70	65
Nenhum partido/Voto Independente	8	12	12	9	10	4	21	2	28	23	21	0	18	13	5	8	17	16	20

Fonte: *CERC*
Pergunta: *Se as eleições parlamentares fossem no próximo domingo, em qual dos partidos você votaria? (soma de todos os votos partidários)*
Observação: *Neste gráfico estão somadas as proporções de votos em partidos polítcos*
A diferença para 100% é NS/NR

A identidade partidária também orienta o posicionamento político dos chilenos com relação aos partidos do governo e da oposição, como mostra o auto posicionamento dos entrevistados, durante o governo Patrício Aylwin:

Em %

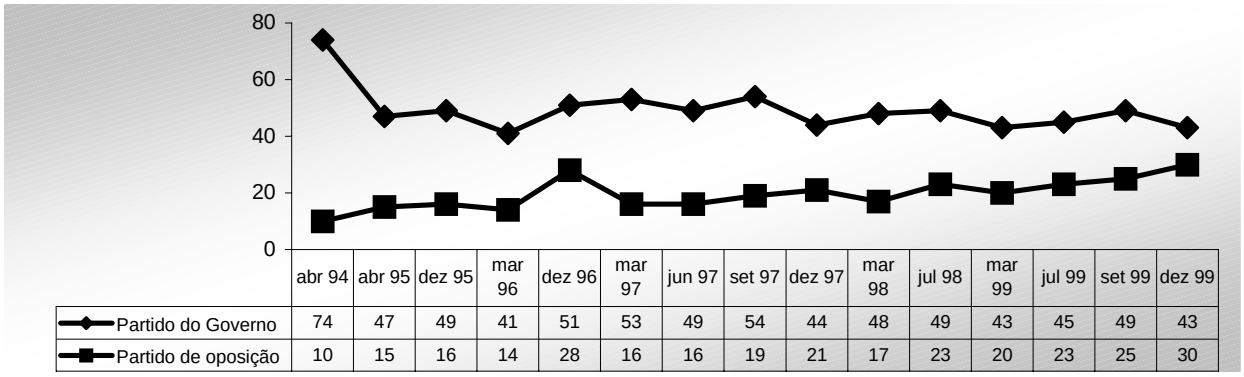


	abr 90	ago 90	dez 90	mar 91	jul 91	set 91	mar 92	mar 93
Partido do Governo	72	63	62	69	61	59	59	59
Partido de oposição	8	11	13	11	13	14	15	14

Fonte:CERC
Perguntas: *Como você se considera com relação às idéias políticas? Partidário do governo ou da oposição?*
Observação: *A diferença para 100% é "nem um, nem outro"*

Auto-posicionamento dos entrevistados em relação às idéias dos partidos do governo ou da oposição, durante o governo Eduardo Frei:

Em %

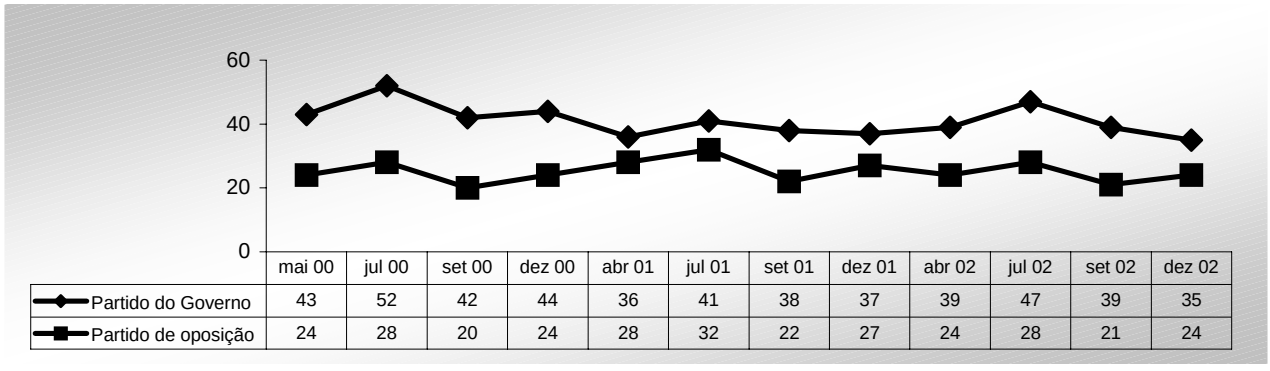


	abr 94	abr 95	dez 95	mar 96	dez 96	mar 97	jun 97	set 97	dez 97	mar 98	jul 98	mar 99	jul 99	set 99	dez 99
Partido do Governo	74	47	49	41	51	53	49	54	44	48	49	43	45	49	43
Partido de oposição	10	15	16	14	28	16	16	19	21	17	23	20	23	25	30

Fonte:CERC
Perguntas: *Como você se considera com relação às idéias políticas? Partidário do governo ou da oposição?*
Observação: *A diferença para 100% é "nem um, nem outro"*

Auto-posicionamento dos entrevistados em relação às idéias dos partidos do governo ou da oposição, durante o governo Ricardo Lagos:

Em %



	mai 00	jul 00	set 00	dez 00	abr 01	jul 01	set 01	dez 01	abr 02	jul 02	set 02	dez 02
Partido do Governo	43	52	42	44	36	41	38	37	39	47	39	35
Partido de oposição	24	28	20	24	28	32	22	27	24	28	21	24

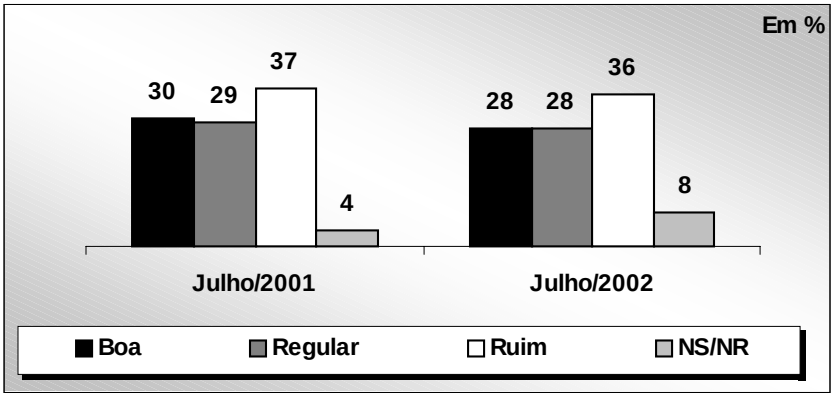
Fonte:CERC
Perguntas: *Como você se considera com relação às idéias políticas? Partidário do governo ou da oposição?*
Observação: *A diferença para 100% é "nem um, nem outro"*

Avaliação de Pinochet

Em 1998, Pinochet foi detido em Londres a pedido do juiz espanhol Baltasar Garzon, que então investigava tortura, homicídio e genocídio durante o governo do general. Após a polêmica entre Chile e Inglaterra sobre sua extradição, Pinochet retornou ao país em Março de 2000.

Os dados abaixo mostram que em 2001 e em 2002, a maioria dos chilenos tinha uma opinião negativa sobre o general, mas com pouca diferença em relação àqueles que afirmavam opinião favorável ao ex-ditador.

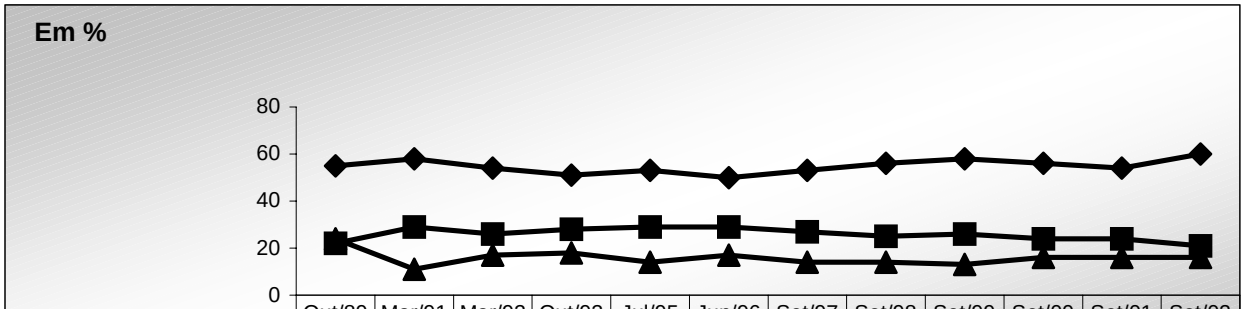
Opinião sobre Augusto Pinochet:



Fonte: *CERC*
Pergunta: *Queremos conhecer sua opinião sobre o general Augusto Pinochet: boa, regular ou ruim?*

No decorrer do período democrático, a opinião sobre o regime do general Pinochet não se mostrou polarizada: entre Outubro de 1989 e Setembro de 2002, 55% dos chilenos, em média, consideravam que o regime havia sido " tanto mal quanto bom"

Avaliação do regime do general Pinochet



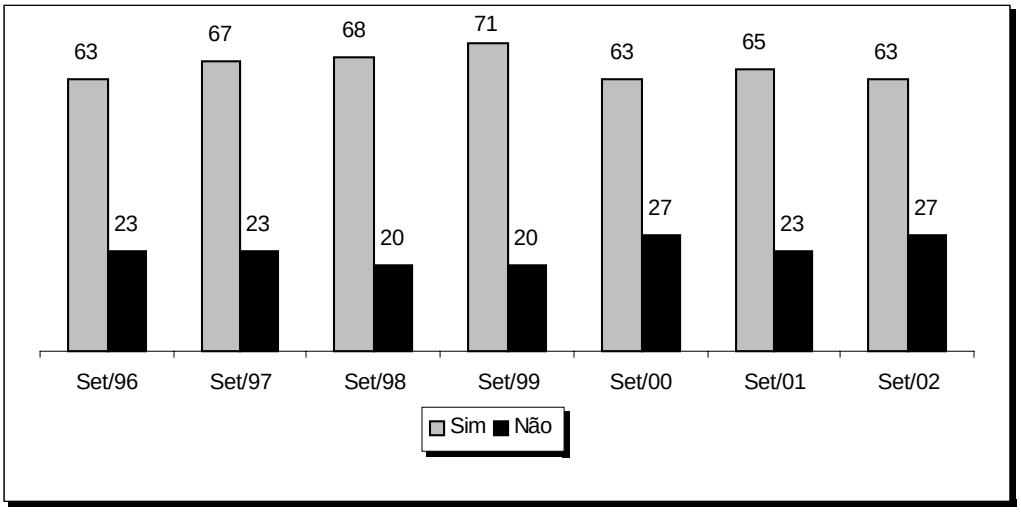
	Out/89	Mar/91	Mar/92	Out/93	Jul/95	Jun/96	Set/97	Set/98	Set/99	Set/00	Set/01	Set/02
Tanto mal quanto bom	55	58	54	51	53	50	53	56	58	56	54	60
Mal	22	29	26	28	29	29	27	25	26	24	24	21
Bom	24	11	17	18	14	17	14	14	13	16	16	16

Fonte: *CERC*
Pergunta: Em sua opinião o regime do general Augusto Pinochet foi ...
Observação: *A diferença para 100% é Não sabe/Não respondeu*

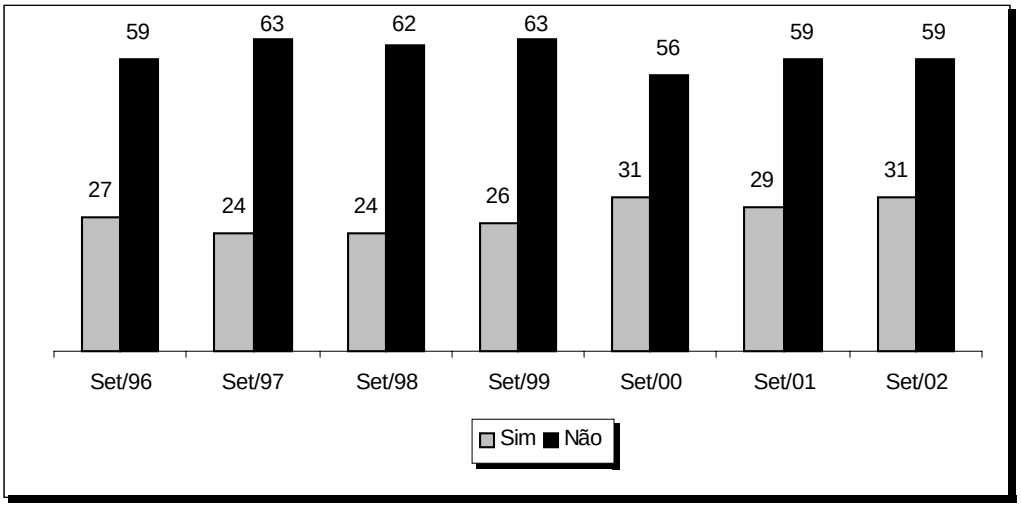
Percepção da imagem de Pinochet 1996-2002

Ao longo do período 1996-2002 foi consolidando-se a opinião negativa sobre Pinochet para a maioria dos chilenos

"Pinochet será considerado um ditador" (%)



"Pinochet será considerado um dos melhores governantes do século" (%)

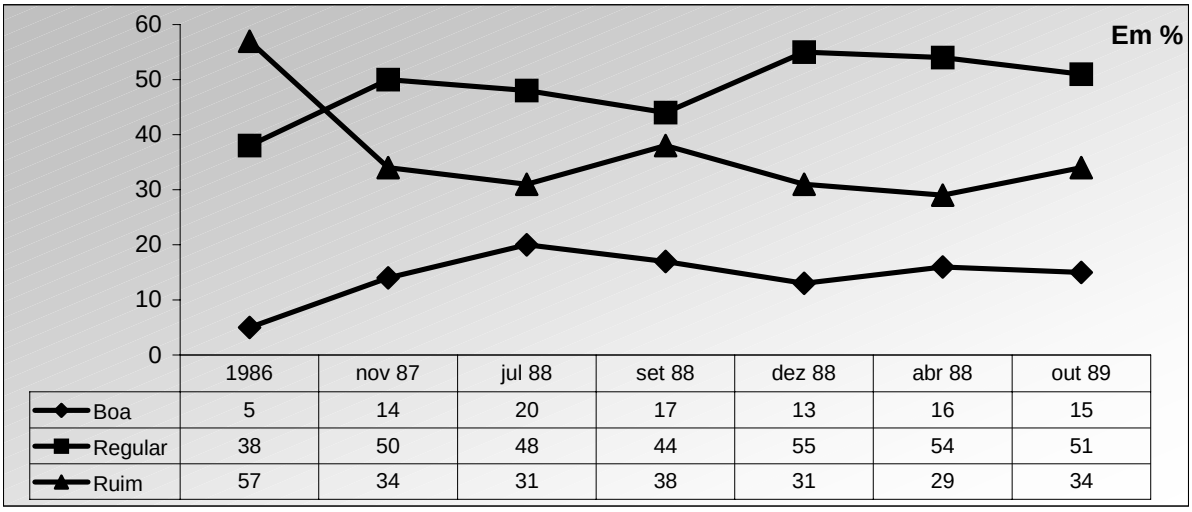


Fonte: *CERC*
Pergunta: *Como você considera que a figura de Pinochet passará para a história?*
Obs: A diferença para 100% é NS/NR

Avaliação da Situação Econômica do País (1986-2002)

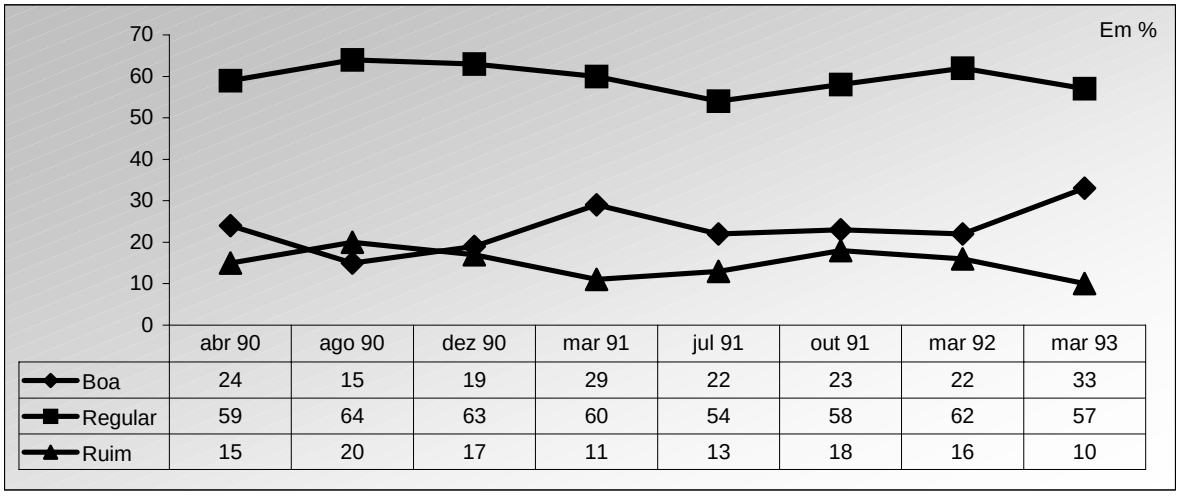
Para todo o período que inclui o fim do regime Pinochet, a transição democrática e os governos eleitos de Patrício Alywin, Eduardo Frei e Ricardo Lagos, a avaliação da situação econômica do Chile é predominantemente regular e ruim.

Período Pinochet



	1986	nov 87	jul 88	set 88	dez 88	abr 88	out 89
Boa	5	14	20	17	13	16	15
Regular	38	50	48	44	55	54	51
Ruim	57	34	31	38	31	29	34

Período Aylwin

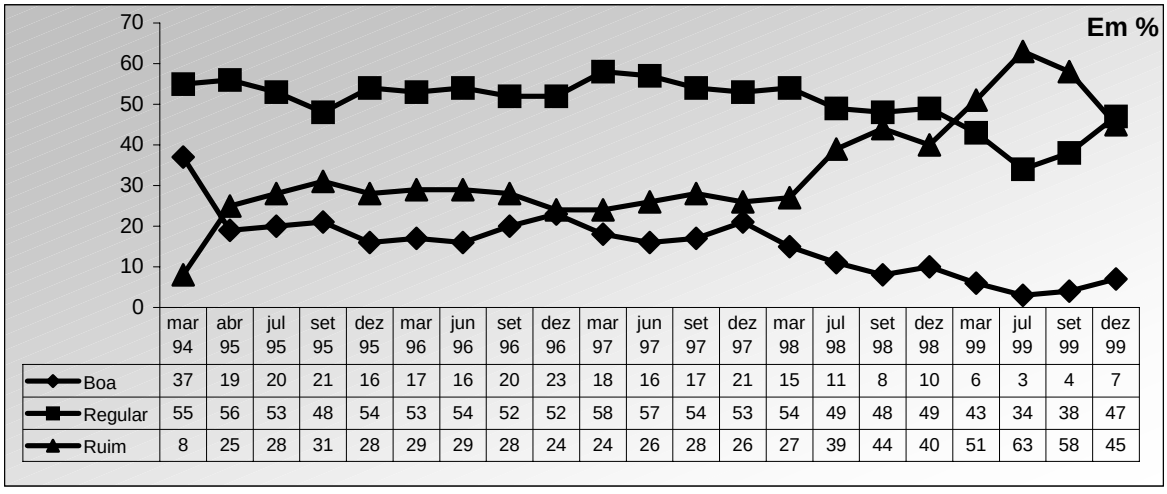


	abr 90	ago 90	dez 90	mar 91	jul 91	out 91	mar 92	mar 93
Boa	24	15	19	29	22	23	22	33
Regular	59	64	63	60	54	58	62	57
Ruim	15	20	17	11	13	18	16	10

Fonte: *CERC*
Pergunta: *Em geral, como você qualificaria a situação econômica do país? Boa, Regular ou Ruim?*
Observação: *A diferença para 100% é Não sabe/Não respondeu*
Soma das respostas "muito boa e boa" e "ruim e muito ruim"

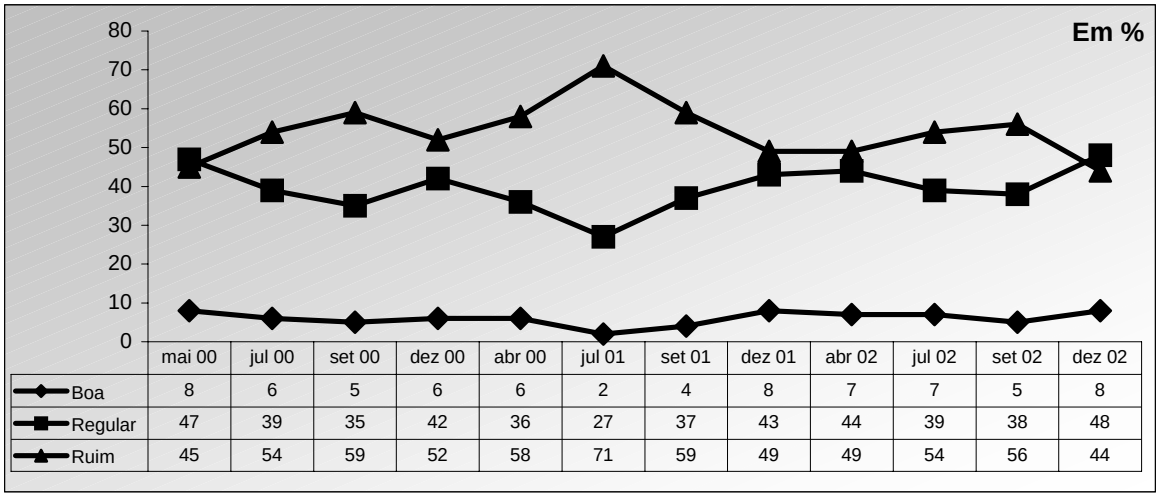
O período Ricardo Lagos é o que mais se destaca neste sentido:
entre maio de 2000 e dezembro de 2002,
as avaliações negativa e regular somavam mais de 90%

Período Eduardo Frei



	mar 94	abr 95	jul 95	set 95	dez 95	mar 96	jun 96	set 96	dez 96	mar 97	jun 97	set 97	dez 97	mar 98	jul 98	set 98	dez 98	mar 99	jul 99	set 99	dez 99
Boa	37	19	20	21	16	17	16	20	23	18	16	17	21	15	11	8	10	6	3	4	7
Regular	55	56	53	48	54	53	54	52	52	58	57	54	53	54	49	48	49	43	34	38	47
Ruim	8	25	28	31	28	29	29	28	24	24	26	28	26	27	39	44	40	51	63	58	45

Período Ricardo Lagos



	mai 00	jul 00	set 00	dez 00	abr 00	jul 01	set 01	dez 01	abr 02	jul 02	set 02	dez 02
Boa	8	6	5	6	6	2	4	8	7	7	5	8
Regular	47	39	35	42	36	27	37	43	44	39	38	48
Ruim	45	54	59	52	58	71	59	49	49	54	56	44

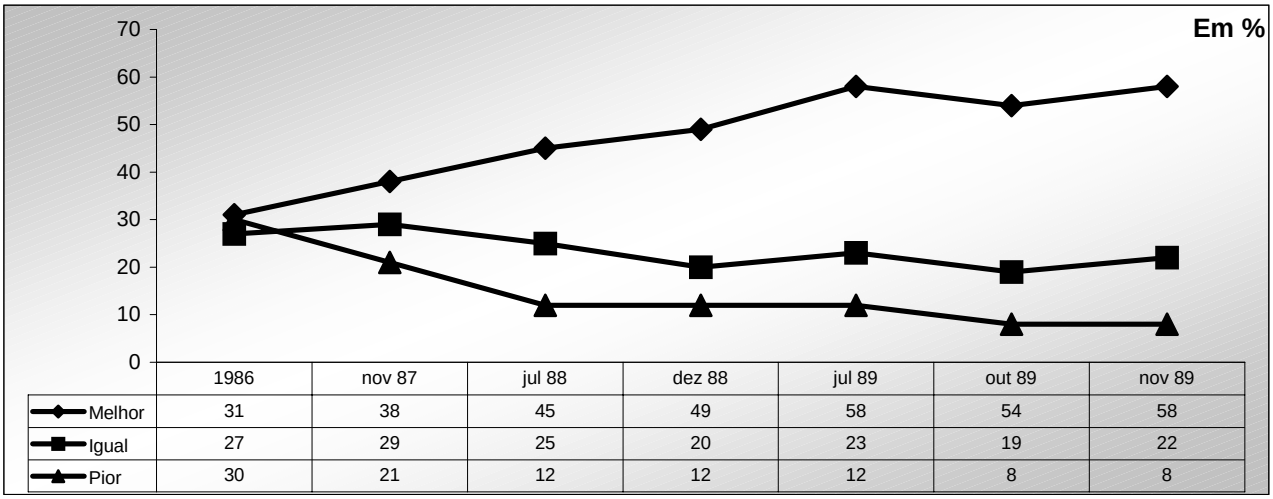
Fonte: *CERC*
Pergunta: *Em geral, como você qualificaria a situação econômica do país? Boa, Regular ou Ruim?*
Observação: *A diferença para 100% é Não sabe/Não respondeu*
(Soma das respostas "muito boa e boa" e "ruim e muito ruim")

Avaliação da situação econômica

Expectativa com o futuro do país

A expectativa positiva com a economia do país no período Pinochet apresenta um aumento significativo a partir do Plebiscito de 1988, que define o fim do regime e a volta das eleições presidenciais em 1989.

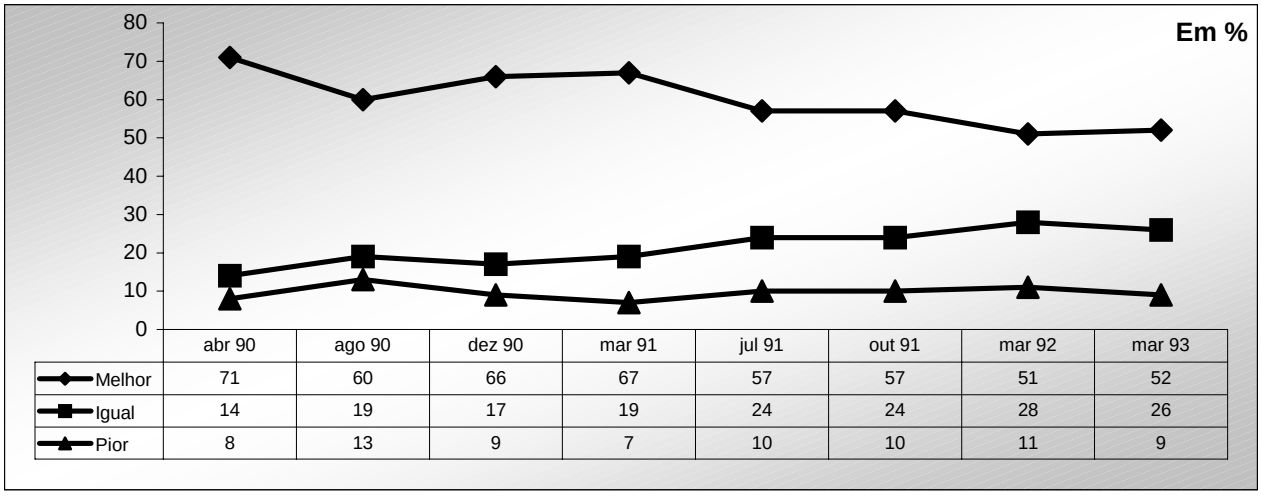
Período Pinochet



	1986	nov 87	jul 88	dez 88	jul 89	out 89	nov 89
Melhor	31	38	45	49	58	54	58
Igual	27	29	25	20	23	19	22
Pior	30	21	12	12	12	8	8

Já no período Patrício Alywin, a forte expectativa positiva do início do governo sofre uma queda de 20 pontos entre abril de 1990 e março de 1993

Período Aylwin

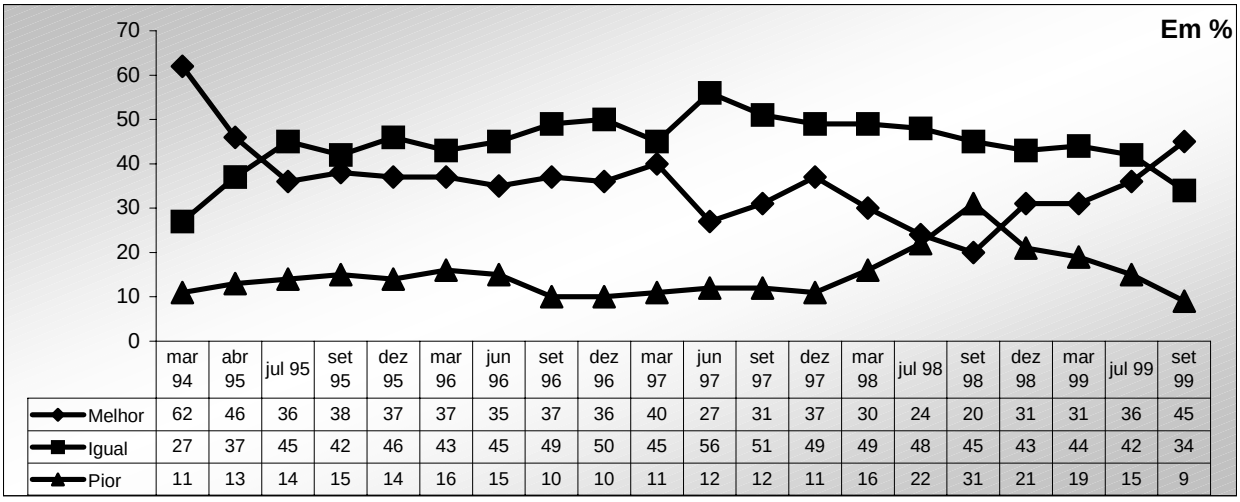


	abr 90	ago 90	dez 90	mar 91	jul 91	out 91	mar 92	mar 93
Melhor	71	60	66	67	57	57	51	52
Igual	14	19	17	19	24	24	28	26
Pior	8	13	9	7	10	10	11	9

Fonte: *CERC*
Pergunta: *Em geral, nos próximos anos, você pensa que a situação econômica do país será Melhor, Igual ou Pior que agora?*
Observação: *A diferença para 100% é Não sabe/Não respondeu*

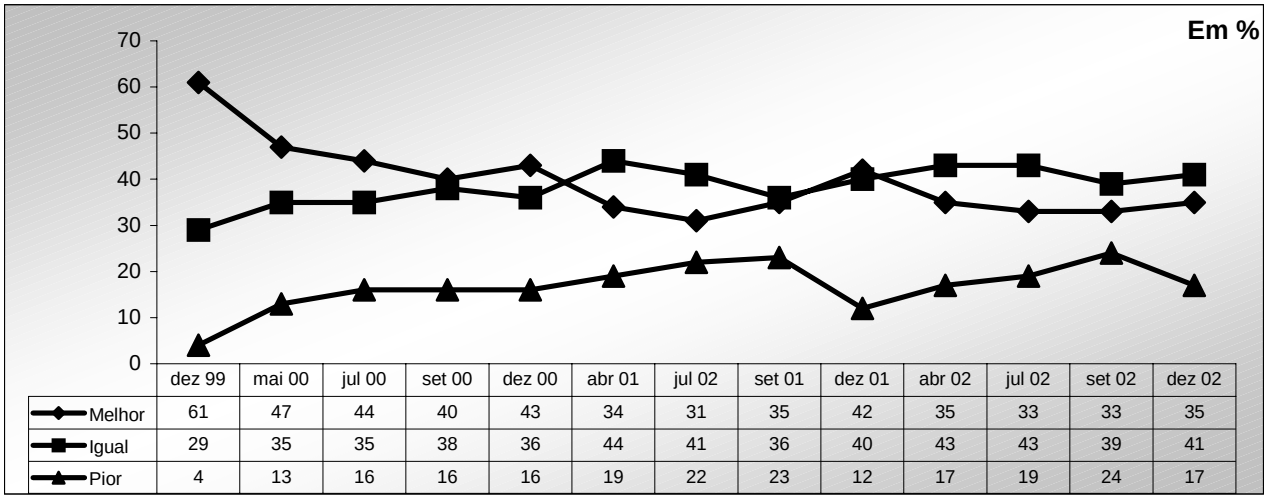
Para os períodos dos governos de Eduardo Frei e Ricardo Lagos, a mesma tendência decrescente das expectativas positivas com a economia se repete :

Período Eduardo Frei



	mar 94	abr 95	jul 95	set 95	dez 95	mar 96	jun 96	set 96	dez 96	mar 97	jun 97	set 97	dez 97	mar 98	jul 98	set 98	dez 98	mar 99	jul 99	set 99
Melhor	62	46	36	38	37	37	35	37	36	40	27	31	37	30	24	20	31	31	36	45
Igual	27	37	45	42	46	43	45	49	50	45	56	51	49	49	48	45	43	44	42	34
Pior	11	13	14	15	14	16	15	10	10	11	12	12	11	16	22	31	21	19	15	9

Período Ricardo Lagos

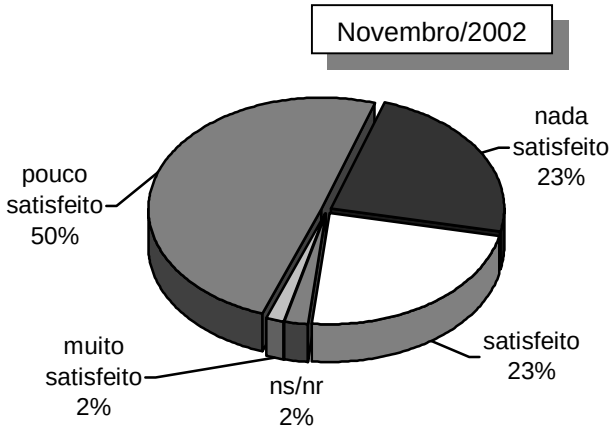


	dez 99	mai 00	jul 00	set 00	dez 00	abr 01	jul 02	set 01	dez 01	abr 02	jul 02	set 02	dez 02
Melhor	61	47	44	40	43	34	31	35	42	35	33	33	35
Igual	29	35	35	38	36	44	41	36	40	43	43	39	41
Pior	4	13	16	16	16	19	22	23	12	17	19	24	17

Fonte: *CERC*
Pergunta: *Em geral, nos próximos anos, você pensa que a situação econômica do país será Melhor, Igual ou Pior que agora?*
Observação: *A diferença para 100% é Não sabe/Não respondeu*

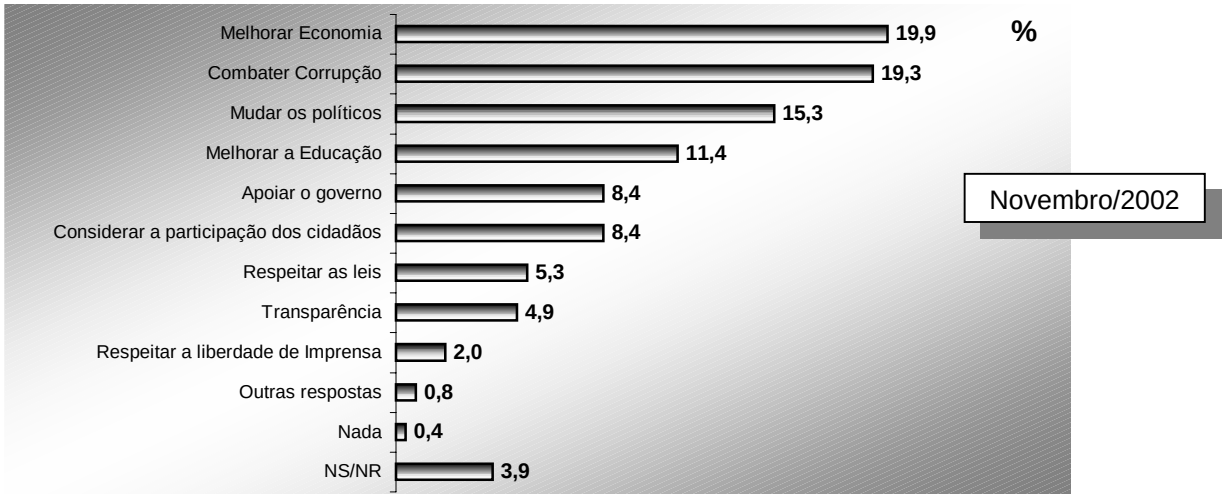
Satisfação com a democracia

Os dados da pesquisa realizada em novembro de 2002 apontam a forte insatisfação dos peruanos com a democracia: mais de 70% dos entrevistados afirmam estar pouco ou nada satisfeitos



Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Está muito satisfeito, satisfeito, pouco satisfeito ou nada satisfeito com a democracia no Peru?*

Segundo a percepção dos peruanos, as soluções para a insatisfação com a democracia estão predominantemente ligadas à melhora da economia e ao combate à corrupção. É também significativo o percentual dos que crêem que é necessário "mudar os políticos" para melhorar a democracia peruana. Estes aspectos são abordados em seguida.



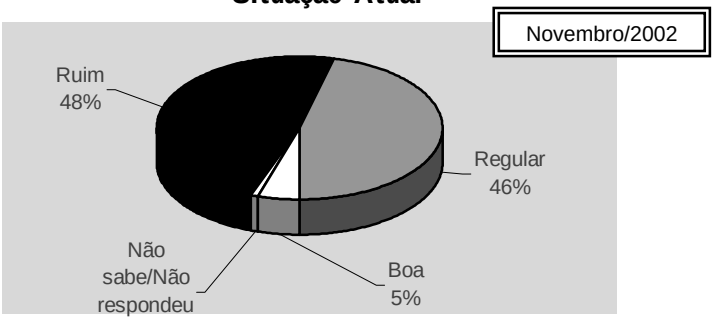
Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *O que você sugeriria para melhorar a democracia no Peru? (resposta estimulada e múltipla)*

Avaliação da situação econômica

A afirmação de que a melhora da democracia está associada à melhora da economia reflete-se na avaliação da situação econômica do país:

Mais de 90% dos entrevistados consideram que a situação econômica é regular ou ruim

Situação Atual

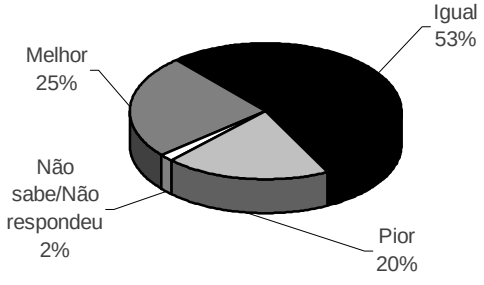


Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Como qualificaria a situação econômica atual: Boa, Regular ou Ruim?*

Os peruanos também não crêem que houve melhora da realidade econômica. Quando comparam a economia atual com o ano anterior, mais de 50% não vêem mudanças em relação ao desempenho econômico e aproximadamente 25% avaliam que a situação econômica do país era até melhor. Para o futuro, as expectativas são um pouco melhores: embora 26% acreditem que a situação econômica vá piorar ainda mais, diminui o percentual daqueles que crêem que a situação permanecerá igual e aumenta a expectativa positiva com a economia do país.

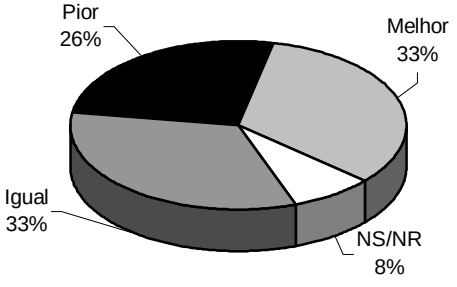
Novembro/2002

Situação há um ano



Pergunta: *Há um ano, como era a situação econômica: melhor, igual ou pior?*

Situação dentro de 1 ano



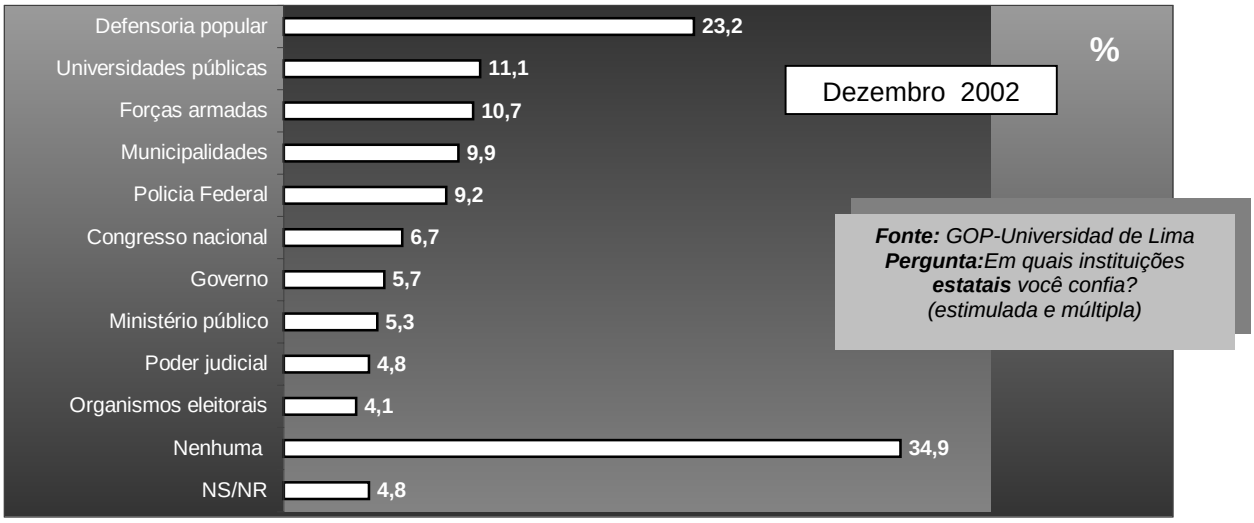
Pergunta: *Dentro de um ano você acredita que a situação economica será melhor, igual ou pior?*

Fonte: *GOP – Universidad de Lima*

Confiança em instituições

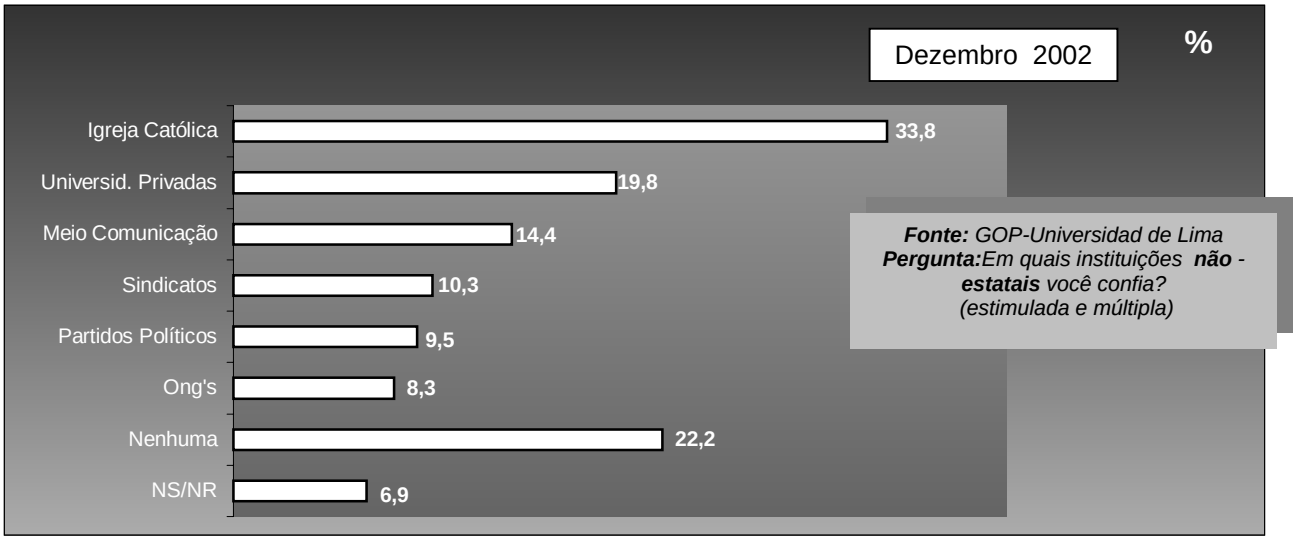
Corroborando a insatisfação e o diagnóstico dos problemas da democracia peruana, os dados mostram que é bastante baixa a confiança nas instituições em geral. No conjunto de instituições estatais, destacam-se os organismos eleitorais e o poder judiciário:

Confiança nas instituições estatais



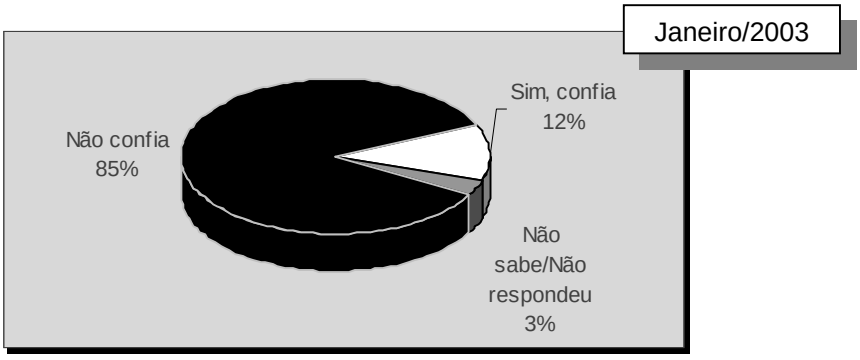
Para o conjunto das instituições não-estatais, apenas tem destaque a confiança na **Igreja Católica**:

Confiança nas instituições não-estatais

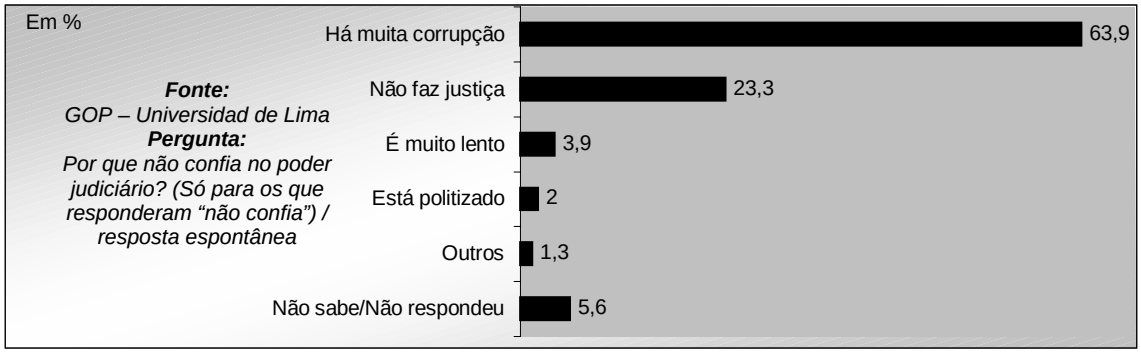


Confiança em instituições: O Poder Judiciário

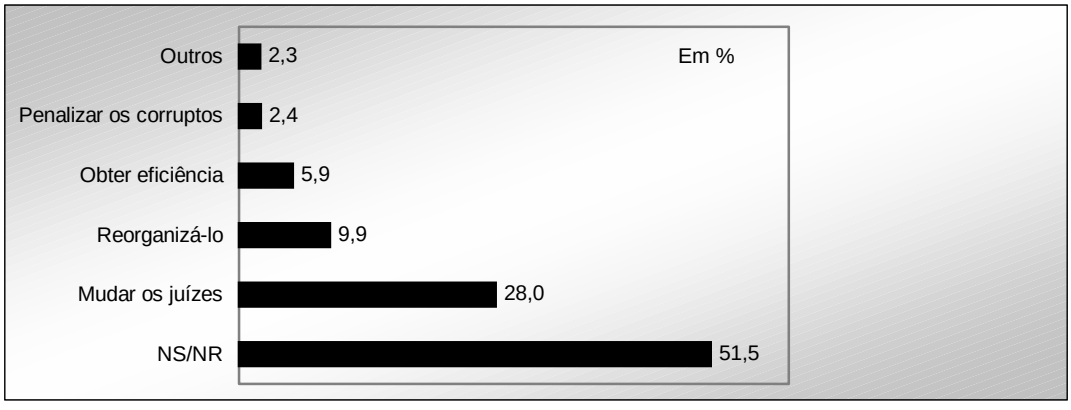
Os dados da pesquisa de janeiro de 2003 indicam que a alta proporção de não-confiança no poder judiciário peruano está fortemente ligada à corrupção:



Pergunta: *Confia ou não confia no poder judiciário?*
Fonte: *GOP – Universidad de Lima*



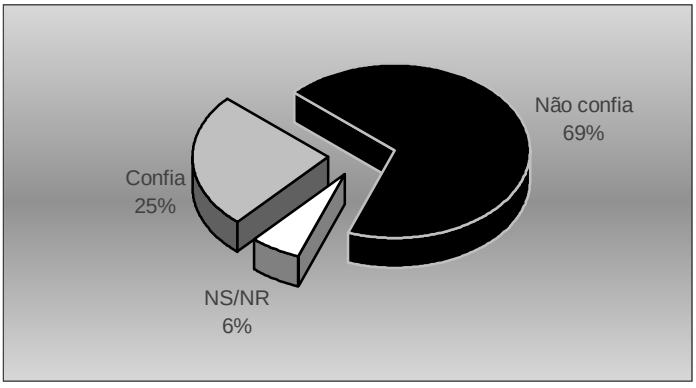
Por outro lado, não é clara para a maioria dos entrevistados a solução para sua melhora: mais de 50% declaram não saber o que fazer para melhorar o poder judiciário e 28% apontam a melhora através da mudança de juízes.



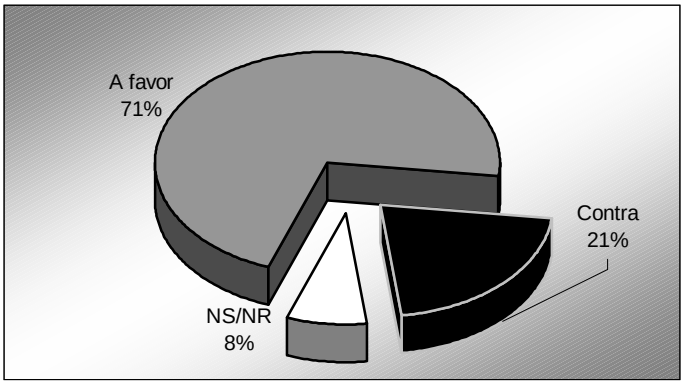
Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Se você tivesse a possibilidade de fazer algo pelo poder judiciário, o que faria para melhorá-lo?*

Partidos políticos : confiança e funcionamento

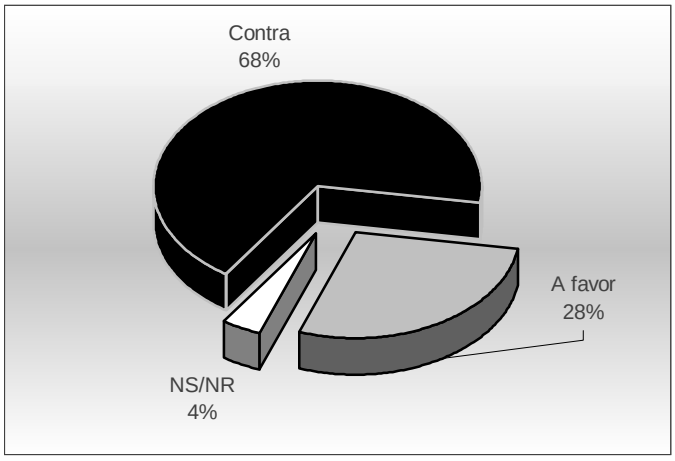
Os gráficos abaixo mostram que os peruanos apresentam um baixo grau de confiança nos partidos, são amplamente favoráveis à regulação de suas atividades, mas não apóiam o papel do Estado no seu financiamento.



Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Confia ou não confia nos partidos políticos?*



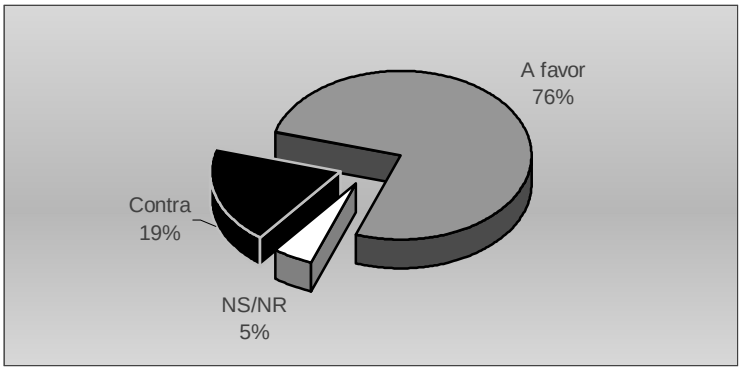
Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Você é a favor ou contra a regulação das atividades dos partidos políticos?*



Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Você é a favor ou contra que o Estado financie parcialmente as atividades dos partidos políticos?*

Avaliação do funcionamento dos partidos

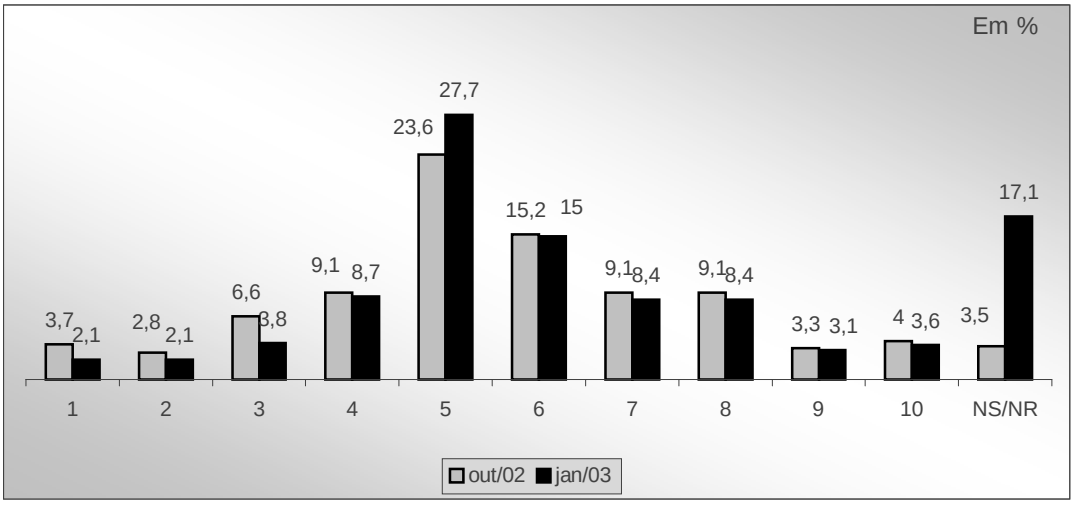
Apesar do baixo o grau de confiança nos partidos, quase 80% dos entrevistados são favoráveis a que os próprios partidos elejam internamente seus candidatos às eleições:



Fonte: *GOP-Universidad de Lima*
Pergunta: *Você é a favor ou contra a realização de eleições internas nos partidos políticos para eleger candidatos às eleições?*

Posicionamento Ideológico

A distribuição dos entrevistados no gradiente ideológico aponta um cenário de forte tendência ao centro-direita: 27,7% se auto-localizam no centro, 38,5% à direita e 16,7% à esquerda do gradiente.

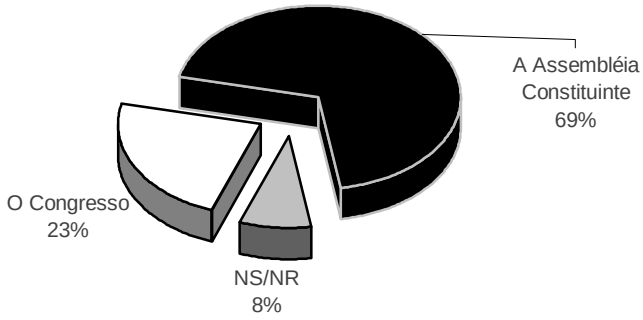


Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta:*Quando se fala de política normalmente utilizam-se as expressões esquerda e direita. Neste cartão há 1 série de quadros que vão da esquerda à direita. (1 esquerda e 10 direita). Em que quadro você se localiza?*

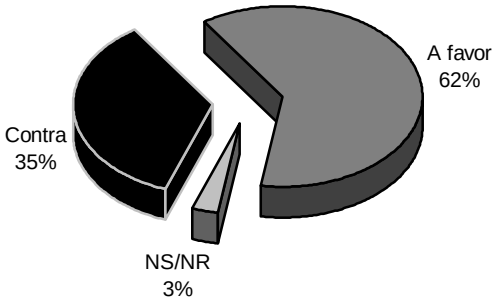
Opinião sobre a Reforma Constitucional

A descrença no Congresso Nacional e a idéia de que "mudar os políticos" é uma solução para a democracia reflete o baixo grau de confiança das instituições, apresentado anteriormente.

Apenas 23% dos entrevistados julgam o atual Congresso Nacional capaz de elaborar uma nova constituição para o país:



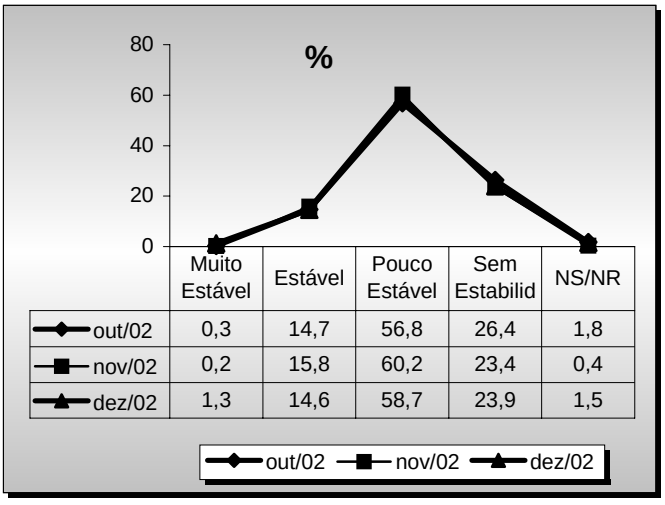
Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Quem você acredita que deveria elaborar uma nova constituição? O atual Congresso Nacional ou uma Assembléia Constituinte?*



Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Você é a favor ou contra autorizar o direito de voto aos militares e policiais, para que possam votar nas eleições?*

Avaliação da situação política peruana

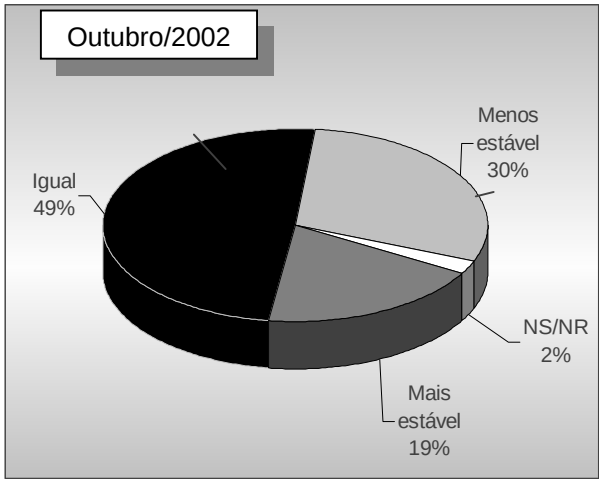
Entre os meses de outubro e dezembro de 2002, a grande maioria dos entrevistados, ou mais de 80%, percebiam a instabilidade política peruana.



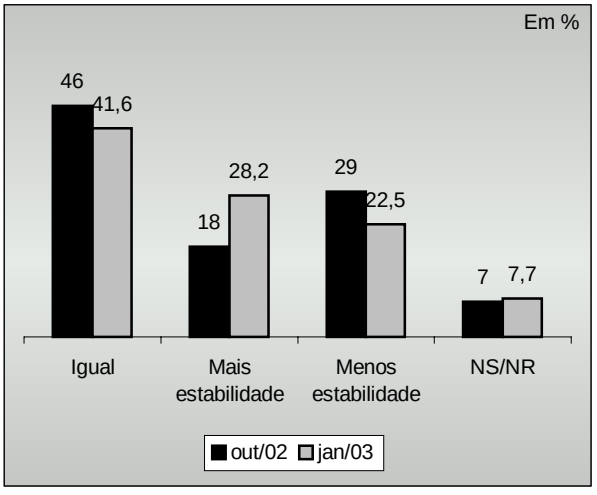
Fonte: GOP – Universidad de Lima
Pergunta:*Como você classificaria a situação política peruana atual? Muito estável, Estável, Pouco estável, Sem estabilidade, Ns?Nr?*

Praticamente a metade dos peruanos não via melhora na situação política do país comparada à do ano anterior : em outubro de 2002, apenas 19% achavam que a situação política estava mais estável do que há um ano. Com relação ao futuro, praticamente o mesmo percentual -18%- acreditavam que a situação política estaria melhor.

Por outro lado, de outubro 2002 a janeiro 2003, há um aumento de 10 pontos percentuais do número de peruanos com expectativa mais positiva sobre a estabilidade da situação política do país:



Pergunta:*Como classificaria a situação política há 1 ano atrás? Mais estável, Igual, Menos estável*

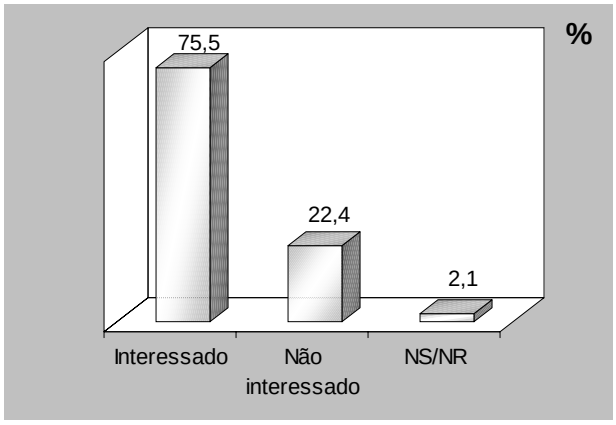


Pergunta: *Você acredita que dentro de um ano a situação política será mais estável, igual ou menos estável?*

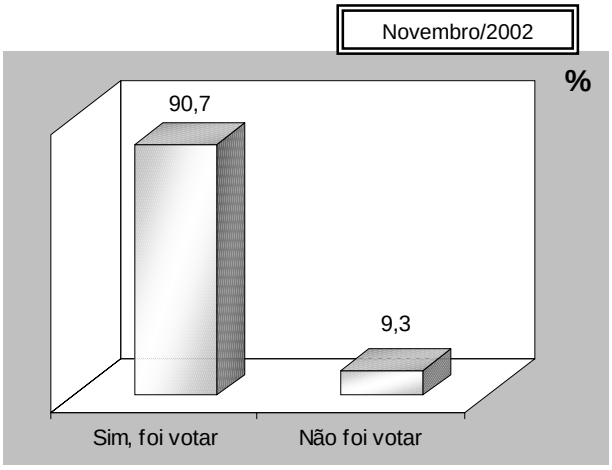
Fonte: *GOP – Universidad de Lima*

Eleições 2002

Mais de 90% dos entrevistados declararam ter votado nas eleições municipais e regionais de 2002 e, ainda que a maioria tenha afirmado interesse pelas eleições, é expressivo o número – mais de 20% - dos que se disseram "não interessados" .
Quanto aos motivos para votar, em torno de 70% apontaram ter votado por obrigação ou "por ser um dever do cidadão".

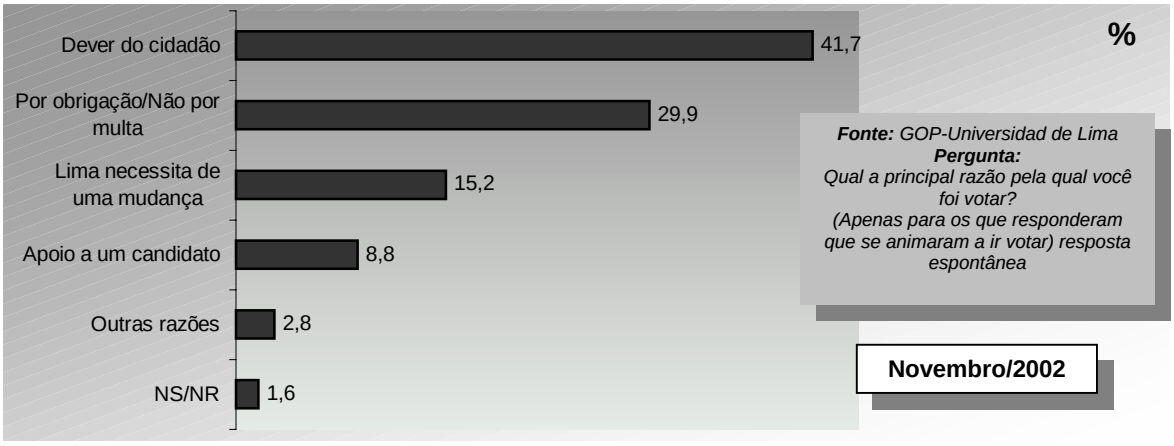


Pergunta:*Você se interessou pelas eleições municipais e regionais?*

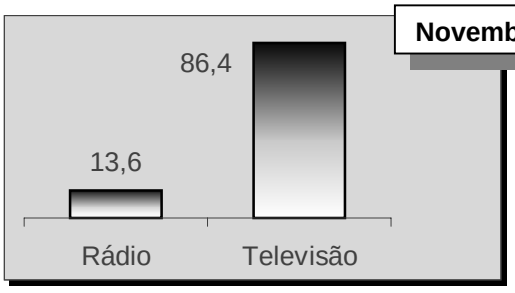


Pergunta:*Você foi votar?*

Fonte: *GOP – Universidad de Lima*



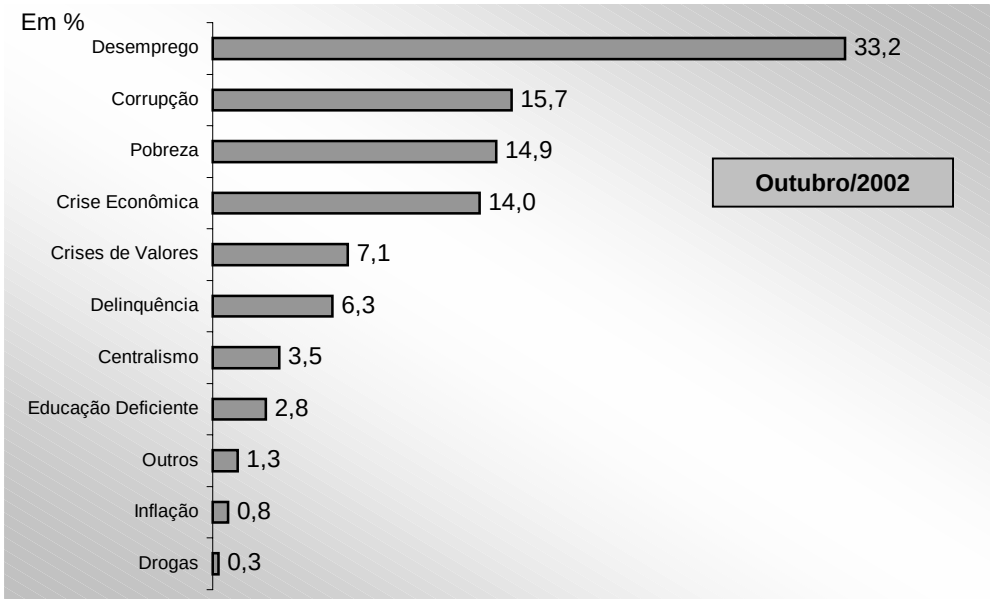
Fonte: *GOP-Universidad de Lima*
Pergunta:
Qual a principal razão pela qual você foi votar?
(Apenas para os que responderam que se animaram a ir votar) resposta espontânea



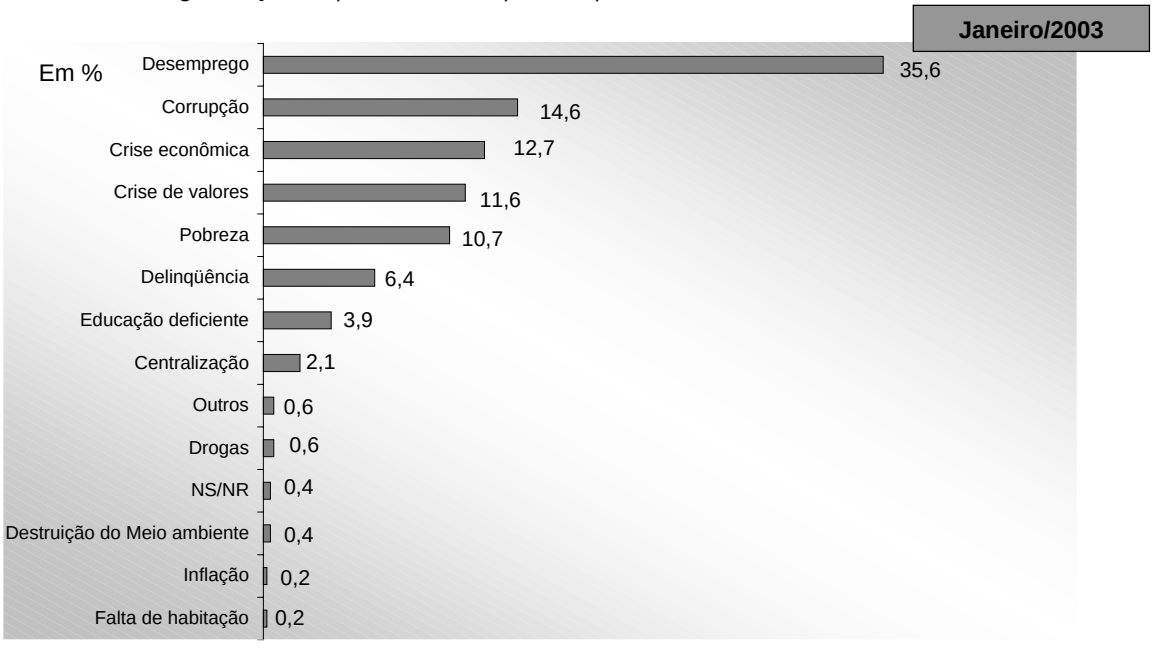
Fonte: *GOP-Universidad de LIma*
Pergunta:*Por qual veículo de comunicação você acompanhou os resultados? Rádio ou televisão?*
(apenas para os que responderam que acompanharam os resultados)

Percepção dos problemas nacionais

Embora a corrupção seja amplamente citada como um grave problema da democracia e apareça em segundo lugar entre os problemas mais importantes do país, as maiores preocupações dos entrevistados dizem respeito às questões socioeconômicas: de outubro de 2002 a janeiro de 2003, o desemprego foi apontado por mais de 30% dos entrevistados como o principal problema do país. Além disso, entre os problemas mais citados figuram a pobreza e a crise econômica.



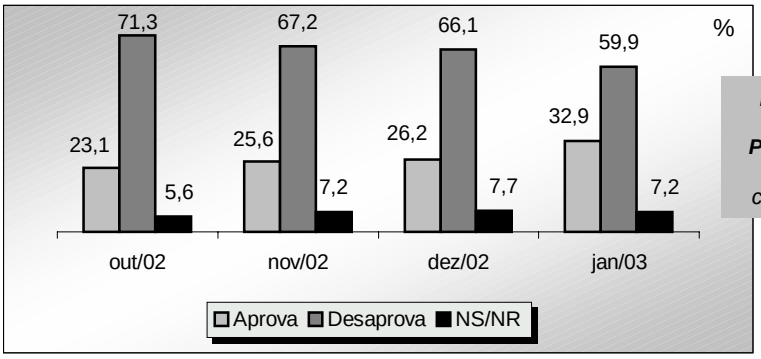
Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Qual é o problema mais importante que temos no Peru neste momento?*



Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Qual é o problema mais importante no Peru neste momento? (Estimulada)*

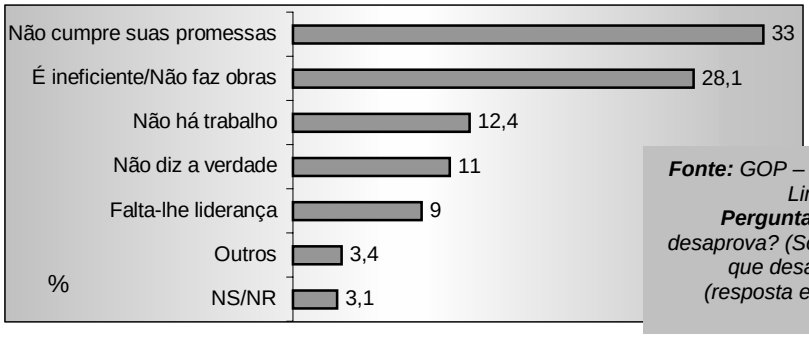
Opinião sobre a gestão do Presidente Alejandro Toledo

É forte a desaprovação da gestão do Presidente Alejandro Toledo, apesar da significativa queda entre outubro de 2002 e janeiro de 2003. Dentre os motivos para a desaprovação, em janeiro de 2003 os entrevistados apontaram o não-cumprimento de promessas e a ineficiência:



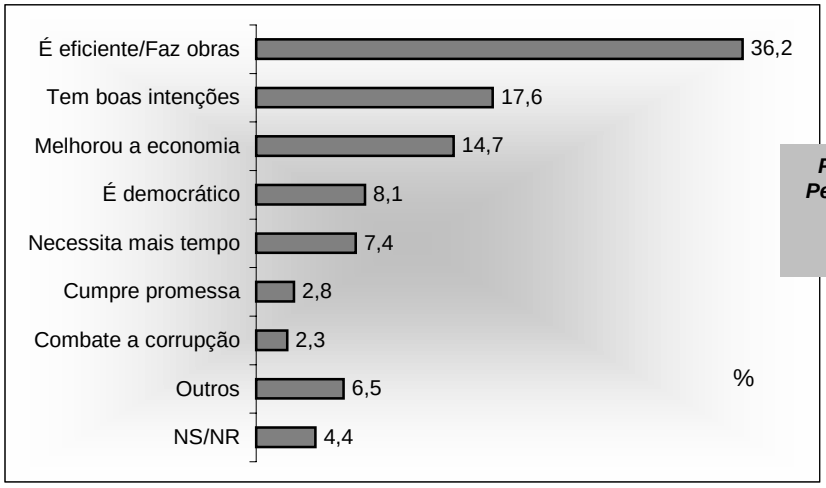
Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Aprova ou desaprova a gestão de Alejandro Toledo como presidente da República?*

Janeiro/2003



Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Por que desaprova? (Somente para os que desaprovam) (resposta espontânea)*

Não obstante, para aqueles que aprovam a gestão de Alejandro Toledo, os motivos para sua aprovação são justamente a eficiência e suas "boas intenções":



Fonte: *GOP – Universidad de Lima*
Pergunta: *Por que aprova? (Somente para os que aprovam) (Resposta espontânea)*

FICHAS TÉCNICAS

Pesquisa	Data	Universo	Tipo de amostra	N.º de entrevistas
CRIT/BR02.AGO-01820	24 a 25/agosto 2002	Eleitorado brasileiro	Entrevistas pessoais e domiciliares, estratificadas em quotas de sexo, idade e distribuição geográfica, em 137 municípios de 24 estados, de todas as regiões do país.	2.414
CRIT/BR02.SET-01821	7 e 8/setembro 2002	Eleitorado brasileiro	Entrevistas pessoais e domiciliares, estratificadas em quotas de sexo, idade e distribuição geográfica, em 137 municípios de 24 estados, de todas as regiões do país	2.415
CERC- Centro de Estudios de la Realidad Contemporanea	Série histórica 1986 - 2002	População nacional urbana do Chile	Indivíduos de 18 anos ou mais ; 29 municípios de mais de 40.000 habitantes (70% da população total);	–
Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima	19 a 20 de outubro de 2002	População entre 18 a 70 anos, residentes na Região Metropolitana de Lima e Callao	Amostragem aleatória de homens e mulheres, de todos os níveis socioeconômicos com base numa distribuição demográfica proporcional e ponderada	538
Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima	23 a 24 de novembro de 2002	População entre 18 a 70 anos, residentes na Região Metropolitana de Lima e Callao	Amostragem aleatória de homens e mulheres, de todos os níveis socioeconômicos com base numa distribuição demográfica proporcional e ponderada	598
Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima	14 a 15 de dezembro de 2002	População entre 18 a 70 anos, residentes na Região Metropolitana de Lima e Callao	Amostragem aleatória de homens e mulheres, de todos os níveis socioeconômicos com base numa distribuição demográfica proporcional e ponderada	600
Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima	25 a 26 de janeiro de 2003	População entre 18 a 70 anos, residentes na Região Metropolitana de Lima e Callao	Amostragem aleatória de homens e mulheres, de todos os niveis socioeconômicos com base numa distribuição demográfica proporcional e ponderada	600

OPINIÃO PÚBLICA

Abril de 2003 Vol. IX, nº1

CONTENTS

Pág.

Political Legitimacy in new democracies 01
Richard Gunther and José Ramón Montero

Strategies for surviving politically:
Career choices in the Brazilian chamber of deputies 44
Eduardo Leoni , Carlos Pereira and Lúcio Rennó

Do quotas matter? Positive actions in the Belgian parliament 68
Mercedes Mateo Diaz

Reallocative federalism: legislative overrepresentation and
public spending in the Western hemisphere 98
Edward L. Gibson, Ernesto F. Calvo and Tulia G. Falleti

Local elites, democracy and public policies 124
Maria Hermínia Tavares de Almeida and Leandro Piquet Carneiro

Vote Buying – an empirical approach 148
Bruno Wilhelm Speck

Cultural consumption and social spaces:
Rio de Janeiro's public universities applicants, 1990 170
Marcelo Costa Ferreira

The Cuban economy at the start of the 21th century:
Evaluation of performance and debate on the future 190
Carmelo Mesa-Lago

TENDÊNCIAS 225
Encarte de dados de Opinião Pública - Ano 9, nº1

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol.IX, nº1 - p.1-276
Abril 2003
ISSN 0104-6276

cesop

ISSN 0104-6276

UNICAMP

cesop