

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. X, 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)

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)

Equipe Técnica

Coordenação

Rachel Meneguello

Equipe de Projetos Permanentes

Fabiola Brigante del Porto

Simone da Silva Aranha

Vítor Luís Cooke Vieira

Rosilene Sydney Gelape

Clécio da Silva Ferreira

Fernando Alves da Silva

Estagiários

Janaina de Rezende Barreto

Vivian Vencel dos Santos

Secretaria Geral

Regiane Aparecida de Melo Ferreira

OPINIÃO PÚBLICA

VOL. X, Nº1,

Maio, 2004

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:

Fernando Alves da Silva

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

Maio de 2004

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

**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.cesop.unicamp.br>

OPINIÃO PÚBLICA
está no SciELO

www.scielo.br/op



Tiragem
400 exemplares

OPINIÃO PÚBLICA

Maio de 2004

Vol. X, nº1

ISSN 0104-6276

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
<i>Comentário dos Editores de OP-ABCP vol. X, nº1</i>	<i>i</i>
<i>Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma</i> <i>Maria Tereza Aina Sadek</i>	<i>01</i>
<i>A América Latina na Imprensa Brasileira</i> <i>Gláucio Ary Dillon Soares</i>	<i>63</i>
<i>Mídia e vínculo eleitoral: a literatura internacional e o caso brasileiro</i> <i>Luis Felipe Miguel</i>	<i>91</i>
<i>As conseqüências políticas e econômicas das crises entre Executivo e Legislativo</i> <i>Anibal S. Pérez-Liñan</i>	<i>112</i>
<i>As Atitudes Políticas na Espanha segundo uma estrutura dimensional indutiva</i> <i>Araceli Mateos Díaz</i>	<i>139</i>
<i>Para pensar a Confiança e a Cultura Política na América Latina</i> <i>Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes</i>	<i>162</i>
TENDÊNCIAS <i>Encarte de Dados de Opinião Pública - Ano 10, nº 1</i>	<i>189</i>



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. X, nº 1 - p. 1-220
Maio 2004
ISSN 0104-6276



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade de Campinas – vol. X, nº 1,
Maio 2004 – Campinas: CESOP, 2004.
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade de
Campinas.

Semestral

ISSN 0104-6276

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

Comentário dos Editores de OP, vol. X, nº 1, maio de 2004

Ao publicar o terceiro número em colaboração com o CESOP e a Universidade de Campinas, a ABCP teve alguns objetivos: o principal é definir-se como uma organização profissional que, mesmo representando os cientistas políticos do país, se preocupa com o desenvolvimento *institucional* da Ciência Política - revistas, centros de pesquisa, programas de graduação e de pós-graduação, departamentos, universidades. Procuramos apoiar e, se solicitados, melhorar as iniciativas e não competir com elas. Estamos tentando criar a *Revista Brasileira de Ciência Política*, apoiar a criação de uma revista interdisciplinar, dedicada à pesquisa empírica nas ciências humanas, *Empiria*, o que não nos impede de apoiar as revistas já existentes, particularmente aquelas, como **OPINIÃO PÚBLICA**, com excelente padrão de qualidade. Os pesquisadores brasileiros reclamam da insuficiência do número de revistas especializadas e não do seu excesso.

Objetivamos, também, *diversificar* a informação que chega ao país e é disseminada pelos formadores de opinião - pessoas que ensinam e publicam na área. Nosso diagnóstico indica que conhecemos bem a Filosofia e a História políticas produzidas na Europa, mas conhecemos pouco as excelentes pesquisas realizadas no continente europeu; conhecemos algo das inúmeras pesquisas realizadas nos Estados Unidos e demais países anglo-saxônicos, mas pouco da teoria política, usualmente focalizada e bem delimitada, produzida no mesmo espaço; finalmente, nosso conhecimento sobre os países do Terceiro Mundo é parco, inclusive sobre a América Latina. Daí a inclusão de artigos baseados em pesquisas de latino-americanos e europeus *sobre* a América Latina. Nossa colaboração foi orientada para diminuir essas deficiências. **OPINIÃO PÚBLICA** é, simplesmente, uma excelente revista cujas orientações se afinam com as nossas, parte fundamental do tripé colaborativo, cuja terceira perna é a revista *América Latina Hoy*, publicada na Universidade de Salamanca.

Cabe ao leitor avaliar a qualidade e a utilidade desses números em colaboração.

Gláucio Ary Dillon Soares, Presidente
Associação Brasileira de Ciência Política

Essa terceira parceria de **OPINIÃO PÚBLICA** com a Associação Brasileira de Ciência Política marca um período de consolidação para a Revista.

A experiência de trabalho conjunto possibilitou que **OP** potencializasse suas metas de fortalecer a disciplina, ampliar o conhecimento e intercâmbio entre pesquisadores e seus trabalhos, consolidar um espaço de reflexão sobre as realidades brasileira e latino-americana.

A relação com a revista *América Latina Hoy* foi parte dessa iniciativa, e os exemplares **OP vol. VIII nº2**, de 2002; **OP vol. IX nº1**, de 2003 e agora **OP vol. X nº1** traduzem essa intervenção.

Nossa aproximação com a ABCP e o importante estímulo de seu presidente conferiram-nos maior reconhecimento como veículo científico especializado. Com mais este número de **OP-ABCP**, ganhamos todos, comunidade científica e leitores em geral.

Rachel Meneguello, Editora
Opinião Pública/ CESOP

Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma

Maria Tereza Aina Sadek

Universidade de São Paulo

Resumo

O artigo discute aspectos da crise do sistema de justiça brasileiro que estão no centro do debate sobre a necessidade de reforma do Poder Judiciário, com base na crítica geral ao anacronismo, inoperância e à desigualdade de acesso aos seus serviços.

A autora apresenta a posição dos próprios integrantes do sistema de justiça brasileira através da análise de resultados de pesquisas realizadas pelo IDESP a partir de 1993. Alguns destes resultados têm apontado, ao longo do tempo, para uma flexibilização do espírito corporativo dos membros do Judiciário, como por exemplo, a aceitação de sua democratização. Os resultados também mostram que o controle externo a este poder e a sua composição, embora incorporada pelos juizes antes refratários a esta discussão, permanece uma importante divisão no interior da magistratura.

Palavras-chave: justiça, Poder Judiciário, reforma, Brasil.

Abstract

The article discusses the crisis of the Brazilian System of Justice and some of the central aspects of its Reform propositions, like its anachronism, malfunctioning and the unequal access to the justice services.

The author presents the positioning of Justice members about these issues based on survey researches conducted by the IDESP since 1993. Some of the survey results indicate that corporatism has diminished in the past recent years, what is expressed, for example, through the acceptance of democratization of the Justicial power. The results also show that the external control of the Judicial Power remains as one of the central problems.

Keywords: justice, Judicial Power, reform, Brazil.

Introdução

Manchetes nos principais órgãos de comunicação no primeiro dia do ano de 2004 anunciavam que todos os norte-americanos desembarcados no Brasil deveriam ser fotografados e ter suas impressões digitais recolhidas pela Polícia Federal. Não se pense que se tratava de uma decisão do governo em resposta a idênticas determinações nos Estados Unidos. Tal medida resultou de uma liminar de um juiz federal de Mato Grosso, acatando ação movida por um procurador do Ministério Público Federal.

A decisão do juiz provocou um apaixonado debate, dividindo opiniões. De um lado, colocaram-se os que se sentiram vingados, evocando princípios da dignidade e não escondendo um ardoroso nacionalismo. De outro, reuniram-se os que viram na atitude do magistrado uma bravata infantil, a busca de notoriedade fácil, tachando-o de xenófobo, vingativo, retaliador e alheio às conseqüências de sua liminar no fluxo de turismo e na entrada de divisas daí decorrente.

A despeito das controvérsias apaixonadas, dos argumentos favoráveis e contrários, ou ainda do fundamento substantivo e legal da sentença – princípio da reciprocidade nas relações entre Estados –, este fato está longe de ser isolado, somando-se a uma longa série de participações do Judiciário e de seus integrantes em decisões administrativas e em políticas públicas, especialmente depois da Constituição de 1988.

Essa participação política coloca em destaque temas relevantes do modelo institucional adotado no país e acentua a importância da discussão sobre a reforma do Judiciário. Ou seja, focalizar o Judiciário obriga a dar atenção a questões institucionais, que não se restringem à apreciação de um organismo estatal responsável pela prestação jurisdicional. O modelo de presidencialismo consagrado pela Constituição de 1988 conferiu capacidade aos integrantes do Poder Judiciário de agirem politicamente, quer questionando, quer paralisando políticas e atos administrativos, aprovados pelos poderes Executivo e Legislativo, ou mesmo determinando medidas, independentemente da vontade expressa do Executivo e da maioria parlamentar.

Neste contexto, toda e qualquer discussão sobre a reforma do Judiciário supõe posicionamentos sobre o papel e a extensão da presença pública desta instituição. Ou seja, não se trata apenas de criticar e avaliar modelos de resolver controvérsias, de arbitrar conflitos e garantir direitos. O debate refere-se, também, à avaliação de parte fundamental da construção institucional adotada no país por imposição da Constituição de 1988.

Esse texto tem por objetivo contribuir para o debate sobre a reforma do Judiciário, apontando as atuais perspectivas de mudança. Para tal, uma questão norteará a reflexão: por que, apesar da expressiva maioria da população, da classe

política e mesmo dos integrantes das instituições do sistema de justiça concordarem com a existência de uma crise no Judiciário, tem imperado a força do imobilismo? Ou, em outras palavras, por que uma reforma, vista como necessária, tramita há 12 anos no Congresso Nacional? Essas indagações não têm resposta fácil e menos ainda consensuais. Sabe-se, contudo, que reformas exigem apoios e dentre esses apoios é fundamental o advindo dos próprios integrantes da instituição. Nesse sentido, é absolutamente imprescindível conhecer a opinião dos magistrados, quer sobre o diagnóstico da tão propalada crise do Judiciário, quer sobre as diferentes propostas de reforma. Com essa intenção, o IDESP – Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo – realizou desde 1993 uma série de pesquisas junto a juízes, desembargadores e ministros dos tribunais, bem como junto a outros integrantes do sistema de justiça, como promotores, procuradores e delegados de polícia¹.

Antes, porém, de examinar o posicionamento dos juízes revelado pela série de pesquisas, convém expor rapidamente as principais características do Poder Judiciário brasileiro, particularmente após a aprovação da Constituição de 1988. O segundo item resume as principais críticas do Judiciário e busca elaborar um diagnóstico das deficiências na prestação jurisdicional. No terceiro, são apresentadas sucintamente as principais propostas que constam dos projetos de reforma do Judiciário. A posição da magistratura sobre os principais aspectos que constam dos projetos de reforma é resumida no quarto item, bem como seu entendimento sobre temas relacionados ao ativismo judicial. Por fim, são discutidas as perspectivas a médio e longo prazo no que se refere ao Judiciário e à magistratura, tendo em vista o contexto político inaugurado em 2003, com a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva.

O Poder Judiciário

O arcabouço jurídico-legal provoca conseqüências na realidade, moldando instituições, definindo direitos e garantias individuais e coletivas, regulando as relações entre governados e governantes, incentivando ou inibindo comportamentos e impondo limites ao exercício do poder. Da mesma forma, o modelo institucional estabelece parâmetros que produzem efeitos concretos. O maior ou menor grau de participação do Judiciário e de seus integrantes na vida pública está fortemente condicionado pelos imperativos constitucionais e pelo modelo institucional. Em

¹ Dados selecionados dessas pesquisas estão apresentados no Encarte de Dados do presente número de OPINIÃO PÚBLICA. Aproveitamos a oportunidade para agradecer à Professora Rachel Meneguello e à equipe do CESOP a iniciativa de organizar e tornar disponível para estudiosos e para o público em geral o material produzido pelo IDESP ao longo dos últimos 20 anos.

outras palavras, leis e instituições não são meros formalismos, mas, ao contrário, refletem e condicionam o real.

A Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e a autonomia do Judiciário. O princípio da independência dos poderes tornou-se efetivo e não meramente nominal. Foi assegurada autonomia administrativa e financeira ao Judiciário, cabendo a este a competência de elaborar o seu próprio orçamento, a ser submetido ao Congresso Nacional conjuntamente com o do Executivo.

No que se refere à estrutura, houve uma ampla reorganização e redefinição de atribuições nos vários organismos que compõem o Poder Judiciário. Para começar, o Supremo Tribunal Federal (STF), como órgão de cúpula, passou a ter atribuições predominantemente constitucionais. Logo abaixo na hierarquia foi criado o Superior Tribunal de Justiça (STJ) que incorporou parte das atribuições antes concentradas no STF. Foram instituídos ainda o Juizado Especial de Pequenas Causas e a Justiça de Paz, remunerada no âmbito das justiças dos estados, dos territórios e do Distrito Federal. Desapareceu o Conselho Nacional da Magistratura, para dar lugar ao Conselho da Justiça Federal. O artigo 92 da Constituição assim nomeou os órgãos do Poder Judiciário: “I. o Supremo Tribunal Federal; II. O Superior Tribunal de Justiça; III. Os tribunais regionais federais e juízes federais; IV. os tribunais e juízes do trabalho; V. os tribunais e juízes eleitorais; VI. Os tribunais e juízes militares; VII. Os tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e territórios”.

O STF teve sua competência ampliada na área constitucional, tendo em vista a criação do mandado de injunção e o considerável alargamento do número de agentes legitimados a propor ação de inconstitucionalidade (anteriormente atribuição exclusiva do procurador-geral da República)². Cabe-lhe declarar a constitucionalidade ou não de leis e atos normativos *em tese* (ou seja, em ação direta contra a lei em si), atribuição jurídico-política própria de uma Corte Constitucional. Compete-lhe também julgar, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal e/ou julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição. Foi também lhe dado poder para julgar originariamente as causas em que a magistratura é direta ou indiretamente interessada, mas foi-lhe extraída, contudo, a função que desempenhara desde a sua criação, de tribunal unificador da aplicação do direito federal infraconstitucional. Além disso, a

² Após a Constituição de 1988 passaram a ser nove os possíveis titulares de ação direta de inconstitucionalidade: o presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa da Assembléia Legislativa; o governador de Estado; o procurador-geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Constituição de 1988 retirou a representação advocatória da sua lista de competências.

A grande inovação, no que se refere à estrutura do Poder Judiciário, foi a criação do Superior Tribunal de Justiça, cujos principais fundamentos eram descongestionar o STF e assumir algumas das funções antes atribuídas ao Tribunal Federal de Recursos. Trata-se de um órgão acima dos tribunais federais e dos tribunais dos estados, com as atribuições principais de guardar a legislação federal e de julgar em recurso especial as causas decididas em única e última instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos estados, dos territórios e do Distrito Federal. O STJ tem sede na capital federal e possui jurisdição sobre todo o país. É composto de 33 ministros, nomeados pelo presidente da República, após aprovação do Senado.

Foi criado também o Conselho da Justiça Federal, com finalidade de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeira e segunda instâncias.

A Justiça Federal, recriada em 1965, foi mantida na Constituição de 1988. Foi, entretanto, extinto o Tribunal Federal de Recursos e foram instituídos tribunais regionais federais, com o objetivo de descentralizar a justiça de segundo grau. Os tribunais regionais federais compõem-se de no mínimo sete juízes, nomeados pelo presidente da República.

Compõem ainda o Poder Judiciário as justiças especiais: a do trabalho, a eleitoral e a militar. Conferiu-se aos estados a organização de sua justiça, cabendo às constituições estaduais a definição da competência dos tribunais, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça. A justiça dos estados é formada por órgãos de primeiro e segundo graus. Os tribunais representam a justiça de segundo grau. No primeiro grau estão os juízes de direito, tribunais do júri, juízes de paz e juizados especiais.

A nova ordem constitucional reforçou o papel do Judiciário na arena política, definindo-o como uma instância superior de resolução de conflitos entre o Legislativo e o Executivo, e destes poderes com os particulares que se julguem atingidos por decisões que firam direitos e garantias consagrados na Constituição. O protagonismo político do Judiciário está inscrito em suas atribuições e no modelo institucional. As atribuições não apenas foram aumentadas com a incorporação de um extenso catálogo de direitos e garantias individuais e coletivos como alargaram-se os temas sobre os quais o Judiciário, quando provocado, deve se pronunciar.

Ao lado dessas modificações, também foram ampliados instrumentos jurídicos, responsáveis pela efetivação das obrigações constitucionais. Destacam-se, entre eles: o *habeas-corpus*; o *mandado de segurança*, individual ou coletivo (partidos políticos, organizações sindicais, entidades de classe ou associações civis); o *mandado de injunção*; o *habeas-data*; a *ação popular*; a *declaração de*

inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual; a inconstitucionalidade por omissão.

O Judiciário e a crise na prestação jurisdicional

Críticas ao desempenho das instituições encarregadas de distribuir justiça praticamente acompanharam a instalação e o desenvolvimento destas organizações no país. Desde as primeiras Cortes, criadas ainda no período colonial, vozes se levantaram mostrando sua inoperância e o quanto distavam de um modelo de justiça minimamente satisfatório. Nos últimos tempos, entretanto, tornou-se dominante a idéia de que estas instituições, além de incapazes de responder à crescente demanda por justiça, tornaram-se anacrônicas e, pior ainda, refratárias a qualquer modificação. Nas análises mais impressionistas sustenta-se, inclusive, que as instituições judiciais ficaram perdidas no século XVIII ou, na melhor das hipóteses, no XIX, enquanto o resto do país teria adentrado o ano 2000.

A constância nas críticas à justiça estatal é um denominador absolutamente comum quando se examina textos especializados, crônicas e mesmo debates parlamentares, ao longo dos quatro últimos séculos. Esse traço - saliente-se - não é singular ao Brasil, ainda que, entre nós, possua características próprias. Em praticamente todos os países têm sido reiterados os argumentos mostrando deficiências na prestação jurisdicional. Tais argumentos não particularizam nem mesmo os países mais pobres e/ou sem longa tradição democrática. É claro que recorrer à universalidade da crítica não significa pretender equiparar, colocando em idêntico patamar, experiências distintas, nem diminuir o tamanho do problema. Significa, isto sim, focalizar uma questão que é relevante e que tem mobilizado o interesse de analistas e dirigentes políticos em todos os cantos do mundo.

Ainda que se ressalte que o sentimento de insatisfação seja antigo e comum à grande parte dos países civilizados há, contudo, que se destacar os traços que têm diferenciado a crise da justiça no Brasil e conferido particularidades para os últimos anos. A situação recente difere de todo o período anterior em pelo menos dois aspectos: 1) a justiça transformou-se em questão percebida como problemática por amplos setores da população, da classe política e dos operadores do Direito, passando a constar da agenda de reformas; 2) tem diminuído consideravelmente o grau de tolerância com a baixa eficiência do sistema judicial e, simultaneamente, aumentado a corrosão no prestígio do Judiciário. De fato, as instituições judiciais – mesmo que em grau menor do que o Executivo e o Legislativo – apesar de há longo tempo criticadas, saíram da penumbra (confortável?) e passaram para o centro das preocupações. E, por outro lado, acentuaram-se as críticas e a queda nos índices de credibilidade.

É possível sustentar que a peculiaridade do caso brasileiro, como de resto da maior parte dos países latino-americanos, está na magnitude dos sintomas indicando a necessidade de reformas. São inúmeras as pesquisas de opinião retratando a expressiva insatisfação da população com a justiça estatal. Levantamentos de institutos especializados (Vox Populi, Data Folha, IBOPE, Gallup) mostram que, em média, 70% dos entrevistados não confiam no sistema de justiça. Recentes investigações realizadas pelo IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo) apontam que os indicadores mais gerais são igualmente válidos para setores de elite da população. Entre os empresários, por exemplo, o Judiciário é muito mal avaliado, chegando a 89% os que o consideram "ruim" ou "péssimo", em termos de agilidade (IDESP, 1996).

Mesmo os operadores do sistema de justiça, tradicionalmente mais reservados em suas apreciações e vistos como portadores de forte espírito corporativo, têm reconhecido que as condições presentes são desfavoráveis³. Senão vejamos:

Tabela 1
Existência de Crise na Justiça (em %)

Integrantes	Concorda Totalmente	Concorda em Termos	Discorda em Termos	Discorda Totalmente	Sem Opinião
Poder Judiciário	22,0	54,5	--	20,5	3,0
Ministério Público dos Estados	27,0	58,0	9,0	2,0	4,0
Ministério Público Federal	44,0	51,0	3,0	0,5	1,5

Fontes: Sadek (1995 b); Sadek (1997); Sadek e Castilho (1998).

Magistrados, promotores e procuradores da república têm se mostrado sensíveis à existência de uma crise na justiça. Observe-se que apenas 20,5% dos integrantes do Poder Judiciário discordaram inteiramente da afirmação segundo a qual haveria uma crise na justiça. Este percentual é significativamente menor junto

³ O IDESP realizou uma série de pesquisas junto aos operadores do direito. Todas elas tiveram o apoio da Fundação Ford e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Os dados relativos à opinião da magistratura, colhidos em 1993, encontram-se em Sadek (1995b). A opinião dos integrantes dos Ministérios Públicos dos Estados (pesquisa feita em 1996) está em Sadek (1997). Os resultados da pesquisa realizada, em 1997, junto aos integrantes do Ministério Público Federal encontram-se em Sadek e Castilho (1998).

aos membros do Ministério Público dos estados (2%) e do Ministério Público Federal (0,5%). A distância no tempo em que as pesquisas foram feitas – a primeira em 1993 e as duas últimas em 1996 e 1997, respectivamente – pode explicar as diferenças encontradas. Nos últimos anos, como salientamos, não apenas tem crescido a insatisfação com o desempenho das instituições judiciais, como um maior percentual de seus próprios integrantes tem tendido a concordar com a afirmação segundo a qual há uma crise na justiça. Sublinhe-se, inclusive, que os operadores do Direito têm sido chamados a interferir no debate e suas associações representativas têm tido participação ativa quer para propor mudanças, quer para impedir que certas alterações sejam aprovadas.

A indiscutível insatisfação com a prestação jurisdicional, embora central na elaboração de qualquer diagnóstico, encobre questões diversas, provenientes de causas diferentes, provocando conseqüências distintas. Convém, pois, discernir as questões. Trata-se, certamente, de um problema que não se circunscreve à instituição, produzindo efeitos abrangentes, interferindo na ordem legal, passando pela garantia dos direitos individuais e coletivos e até mesmo interpondo sérios obstáculos à implementação de projetos de desenvolvimento e de inserção da economia nacional na nova ordem internacional.

Com o objetivo de aperfeiçoar a análise, consideramos que o sistema de justiça, em geral, e o Poder Judiciário, em particular, devem ser enfocados a partir de duas dimensões: uma política propriamente dita e outra relacionada à solução de conflitos de natureza não política. A distinção entre estas duas dimensões permite apreender o Judiciário em suas funções básicas, ainda que existam áreas de interseção entre elas: poder de Estado e órgão público instituído com a finalidade de arbitrar disputas e garantir direitos.

Diagnóstico: A Dimensão Política

A extrema visibilidade dos problemas decorrentes da dimensão política do Judiciário, nos últimos anos, decorre fundamentalmente do fato do país viver momentos de ajuste econômico, político e social e de adaptação de toda a sua infraestrutura às exigências de inserção no mercado internacional, sob a égide de uma Constituição excessivamente detalhista. Do ponto de vista abstrato, pode-se sustentar que esta visibilidade será tanto maior quanto mais amplo for o número de decisões majoritárias definidas pelo Congresso ou pelo Executivo que alterem o *status quo*. Assim, em um país com uma ampla agenda de reformas e que adote um modelo institucional que combina a judicialização da política e a politização do Judiciário, como é o caso do Brasil, os problemas oriundos da dimensão política do Poder Judiciário são mais do que esperados, tornam-se inevitáveis.

A tendência à expansão da presença do Poder Judiciário na arena pública pode ser confirmada pelo expressivo aumento no número de ações diretas de inconstitucionalidade – o indicador clássico do processo de judicialização da política. De 1988 a 25/01/2004 foram impetradas 3.097 ações.

Essas ações representam sempre um total relevante. A participação de partidos políticos, de governadores de estado e de confederações e entidades sindicais tem sido muito significativa, superando largamente o percentual de ações propostas pelo Procurador-Geral da República, o único agente, antes da vigência da Constituição de 1988, com legitimidade para propor este tipo de ação.

Destaque-se, também, que são os partidos de oposição os principais proponentes. Segundo Vianna, de 1988 até 1998, 74% das ações diretas de inconstitucionalidade originárias de partidos políticos foram impetradas por agremiações partidárias de esquerda, contrárias ao governo. “A partir de abril de 1994, não apenas se verificou um aumento muito significativo das Adins das organizações partidárias, como também sua aplicação em questões relevantes e de interesse geral (...)” (VIANNA, 1999, p. 96).

Esta face da “dimensão política” do Judiciário é freqüentemente apontada como um componente consociativo⁴ da engenharia institucional do país, que contribui para dificultar a governabilidade. Em outros termos, a transformação do Judiciário em arena política fortalece as possibilidades de veto às decisões aprovadas pela maioria, tornando mais problemáticos os processos de tomada e de implementação de decisões.

A proposição de ações diretas de inconstitucionalidade não cobre o amplo potencial da dimensão política do Judiciário. Como indicamos no item II, a concessão de liminares, a possibilidade de decisões judiciais paralisando medidas provenientes do Executivo e do Legislativo ou mesmo impondo determinadas resoluções preenchem essa dimensão, provocando reações por parte do governo, da classe política e de setores da sociedade. Neste sentido, são freqüentes críticas segundo as quais vive-se em um “manicômio jurídico”, a magistratura age “ideologicamente”, como se representasse o “verdadeiro interesse do povo”, ou como se os recursos públicos fossem inesgotáveis, ou ainda de forma alheia às conseqüências de suas decisões, quer na economia quer para a máquina administrativa.

Para ilustrar, vale a pena recorrer ao exemplo com o qual iniciamos este texto, a liminar concedida por um juiz federal de Mato Grosso, no início de 2004, obrigando os cidadãos norte-americanos a terem suas impressões digitais e fotografias recolhidas pela Polícia Federal. Questionado sobre as dificuldades da implementação de sua liminar e sobre o fato de estrangeiros terem ficado na fila de

⁴ A democracia de consenso caracteriza-se pela repartição, limitação e dispersão do poder. Ver especialmente Lipjhart (1991).

espera por mais de 8 horas, disse o magistrado: “Isso é um problema do Executivo. Não tem nada a ver com o Judiciário” (jornal *O Estado de S. Paulo*, 8/1/2004). A Associação dos Juízes Federais do Brasil, por seu lado, divulgou nota oficial em defesa do juiz:

“a segurança do país e a política de controle das fronteiras não são de competência exclusiva do Poder Executivo. Se este age mal, ou, deixa de agir, infringindo preceitos jurídicos, a atuação do Judiciário é possível, desde que provocado formalmente por parte legítima” (jornal *O Estado de S. Paulo*, 8/1/2004).

Em contraposição, muitos juristas classificaram a medida como “descabida, infeliz e prejudicial à imagem do Brasil”, além de afirmarem que fere a Constituição e que o Judiciário seria incompetente para decidir sobre questões relativas à soberania do país. Na mesma direção, foi posta a questão: “a quem cabe a aplicação do princípio da reciprocidade, ao governo ou aos tribunais?”, em uma clara censura ao Judiciário e, ao mesmo tempo, clamando por reformas.

Independentemente de se tomar posição, de um lado ou de outro, trata-se de sublinhar que decisões como esta, ou como as inúmeras liminares concedidas por ocasião das votações relativas à privatização de setores da economia, são legalmente justificáveis, institucionalmente possíveis e têm sido tomadas com frequência.

Cabe salientar que a dimensão política do Judiciário provoca reações, sobretudo por parte do governo e dos partidos de sustentação do Executivo – independentemente do partido ou dos partidos que ocupem esta posição. Não por acaso, o tema da reforma do sistema de justiça tem voltado ao debate obedecendo aos ciclos de decisões que alteram o *status quo*, quer por autoria do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário. De toda forma, a dimensão política do Judiciário tem sido vista como crítica e como prioritária em projetos de mudanças. Do ponto de vista do jogo político, pode-se mesmo sustentar que esta dimensão da presença do Judiciário é apontada como a mais problemática e, portanto, como sujeita a alterações em um projeto de reforma.

Diagnóstico: A Dimensão Não Política

Esta dimensão contempla as funções do Judiciário relacionadas ao seu papel de organismo encarregado de distribuir justiça. Deste ângulo, cabe examinar a instituição como uma agência pública prestadora de serviços. Grande parte da insatisfação popular com a justiça refere-se a esta dimensão. A ela são dirigidas

ácidas críticas, tais como: “a justiça tarda e falha”; “a justiça não é igual para todos”; “a justiça é elitista”; “mais vale um mal acordo do que uma boa demanda”; “para os amigos tudo para os inimigos a lei”; “a lei, ora a lei” etc.

Para o exame desta dimensão, uma vez mais, é necessário distinguir aspectos. Há que se examinar, por um lado, a demanda por justiça e, de outro, o processamento desta demanda.

A Demanda por Justiça

No que se refere à demanda, o crescimento nos índices de procura por justiça oferecida pelo Estado está altamente relacionado às taxas de industrialização e ao processo de urbanização. O crescimento nestes indicadores provoca aumento no número e no tipo de conflitos e, conseqüentemente, há uma maior probabilidade de que estes litígios convertam-se em uma maior demanda pelos serviços do Judiciário. A potencialidade de conversão de litígios em demanda por serviços judiciais depende, por sua vez, da consciência de direitos e da credibilidade na máquina judicial. Desta forma, a mera transformação estrutural por que passou a sociedade brasileira, de predominantemente agrária e rural para industrial e urbana, num intervalo de menos de 50 anos, tomando como ponto de partida o início da década de 1930, justificaria a multiplicação dos conflitos. Esta potencialidade de conflitos foi, no entanto, em grande parte, contida pela ausência de vida democrática e pelo descrédito na justiça. Efetivamente, dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de 1988 mostram que a maior parte dos litígios sequer chega a uma corte de justiça - apenas 33% das pessoas envolvidas em algum tipo de litígio procuram solução no Judiciário.

As dificuldades de acesso ao Judiciário são constantemente lembradas como um fator inibidor da realização plena da cidadania⁵. O desconhecimento dos direitos, por um lado, e a percepção de uma justiça vista como cara e lenta, de outro, afastam dos tribunais a maior parte da população⁶. Daí afirmar-se que a

⁵ Cappelletti e Garth (1988, p. 12), em texto que se tornou referência obrigatória para os estudiosos do sistema de justiça, afirmam que “a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.

⁶ Boaventura de Sousa Santos arrola três fatores como responsáveis pela distância entre a massa de cidadãos e a justiça: “os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico; (...) mesmo reconhecendo o problema como jurídico, como violação de um direito, é necessário que a pessoa se disponha a interpor a ação. Os dados mostram que os indivíduos das classes mais baixas hesitam muito mais que os outros em recorrer aos tribunais mesmo quando reconhecem estar perante um problema legal; (...) quanto mais baixo é o estrato sócio-econômico do cidadão menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que

grande massa da população só procura a justiça estatal quando não há outra alternativa. Nestas circunstâncias, não se trataria de uma utilização voluntária, para a efetivação de direitos, mas compulsória. Isto significa que a face do Judiciário conhecida por largos setores de jurisdicionados não é a civil, mas é, sobretudo, a criminal⁷.

Esta constatação mais geral não se aplica, entretanto, a todos os estratos sociais. Há setores que buscam a justiça, extraindo vantagens de suas supostas ou reais deficiências, bem como dos constrangimentos de ordem legal. Este é o caso, por exemplo, tanto de certos órgãos estatais como de grupos empresariais. Pesquisa conduzida pelo IDESP junto a empresários, em 1996, mostrava que, embora a principal crítica dirigida ao Judiciário fosse a sua falta de agilidade, esta situação nem sempre era avaliada como prejudicial para as empresas. Muitos empresários chegaram a admitir que a morosidade é por vezes benéfica, principalmente na área trabalhista. A despeito de, na maioria dos casos, os entrevistados afirmarem que eram prejudicados pela morosidade da justiça, também reconheciam que litigar compensava. Teoricamente, em grande parte das situações, um lado terá a ganhar e o outro a perder com a lentidão da justiça⁸.

Tal como as empresas, também o governo e certas agências públicas têm sido responsáveis pelo extraordinário aumento da demanda no Judiciário. Calcula-se que o Executivo e o INSS⁹ respondam por cerca de 80% das ações judiciais. Há mesmo quem afirme, como o fez o então presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, desembargador Paulo Medina, que "quanto mais essas demandas judiciais são proteladas por causa da estrutura morosa do Judiciário, mais o Executivo é beneficiado" (jornal *O Estado de S.Paulo*, 27/2/1997).

Em resumo, pode-se sustentar que o sistema judicial brasileiro nos moldes atuais estimula um paradoxo: **demandas de menos** e **demandas de mais**. Ou seja, de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente muito menos justa e com altíssima potencialidade de desfazer todo o tecido social. De outro, há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada.

saiba onde, como e quando pode contratar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais." (SANTOS, 1989, p. 49)

⁷ Carvalho baseado em dados de pesquisa conclui que o sistema de justiça "é inacessível a grande maioria dos brasileiros. Para eles, existe o Código Penal, não o Código Civil" (CARVALHO, 1997, p. 105).

⁸ Quando solicitados a avaliar os resultados econômicos das ações propostas por suas empresas nos últimos dez anos, 59% responderam que os benefícios superaram os custos, 11% que os custos superaram os benefícios e 13% que os custos e benefícios foram aproximadamente iguais, enquanto 17% não souberam avaliar (IDESP, 1996).

⁹ INSS – Instituto Nacional de Seguro Social – é a instituição pública responsável pelo pagamento de pensões e aposentadorias da Previdência Social.

As deficiências do aparelho judicial somadas aos ritos processuais criam situações de vantagem e/ou privilégios, portanto, de desigualdade. Assim, a ampla possibilidade de recursos facultada pela legislação favorece o "réu", o "devedor", adiando uma decisão por anos. Chega a ser consensual entre os especialistas a avaliação de que ingressar em juízo, no caso de quem deve, é um bom negócio, seja este réu o setor público ou particulares.

A Entrada e o Processamento das Demandas

Apesar das críticas, todos os números referentes ao Judiciário são grandiosos. São milhares de processos entrados a cada ano e milhares de julgados. De fato, quando se observa tanto a movimentação judicial anual quanto a evolução do número de processos entrados de 1990 a 2002, não há como fugir de uma primeira constatação: a demanda por uma solução de natureza judicial tem sido extraordinária. Ainda que em magnitude relativamente menor, o mesmo pode ser dito no que se refere à quantidade de processos julgados: o volume de trabalho da justiça tem sido apreciável.

A Tabela 2 reúne dados sobre a Justiça Comum de Primeiro Grau, no país como um todo, para o período compreendido entre 1990 e 2002, além de trazer informações sobre o tamanho da população brasileira.

Tabela 2
População, Processos Entrados e Julgados na Justiça Comum,
de 1990 a 2002

Ano	População	Processos Entrados	Processos Julgados
1990	144.764.945	3.617.064	2.411.847
1991	146.815.815	4.250.133	2.947.177
1992	148.866.685	4.560.833	3.214.948
1993	150.917.554	4.419.699	3.347.725
1994	152.968.424	3.423.403	2.533.619
1995	155.019.293	4.266.325	2.970.509
1996	157.070.163	5.901.824	4.106.962
1997	159.121.033	6.964.506	5.472.489
1998	161.171.902	7.719.169	5.188.146
1999	163.998.652	8.717.300	5.791.959
2000	169.799.170	9.463.246	6.164.532
2001	169.799.170	9.489.657	8.063.303
2002	174.799.170	9.764.616	7.506.697

Fontes: IBGE; Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário

Neste período de 13 anos - de 1990 a 2002 - entraram, em média, na justiça comum 6.350.598 processos por ano, devendo-se ressaltar uma tendência de crescimento na demanda por uma solução judicial. Efetivamente, enquanto em 1990 chegaram até o Judiciário 3.617.064 processos, em 2002 este número mais do que dobrou, atingindo 9.764.616 – um crescimento de 270%. Houve um aumento constante no número de processos entrados, com uma única exceção: o ano de 1994, quando se assistiu a uma redução de 5,35%. Em linhas gerais, pode-se afirmar que o ano de 1994 marca um divisor de águas em relação à evolução no número de processos. Pois, de 1990 até 1993, verifica-se uma relativa estabilidade no índice de crescimento anual; em 1995, praticamente repete-se a quantidade de 1993 e a partir de 1996 nota-se um aumento considerável.

Durante os anos em exame houve, em média, um processo para cada 31 habitantes. Este índice sofreu grandes variações no período: indo de 1 processo entrado para cada 40 habitantes em 1990 até 1 processo entrado para cada 18 habitantes em 2001 e 2002 - os valores mais baixos nesta série de dados. Embora estes números refiram-se a uma média e, como tal, escondam diversidades, eles revelam um ângulo precioso sobre a justiça brasileira: trata-se de um serviço público com uma extraordinária demanda e, ao que tudo indica, com uma procura crescente.

O aumento no volume de processos entrados no Judiciário é muito maior do que faria supor o crescimento da população. Enquanto o número de habitantes no período cresceu 20%, a procura pela justiça de 1º grau aumentou 270%.

Trocando-se o ângulo e observando-se os processos julgados, nota-se que, *grosso modo*, sua evolução acompanha o crescimento no número de processos entrados, apresentando uma média anual de 4.593.839. Entre 1990 e 2002 houve um aumento de 311% nos processos julgados – um percentual superior ao crescimento verificado nos processos entrados, graças, principalmente, ao desempenho observado em 2001.

Focalizando-se, contudo, os números referentes aos julgados pelo Judiciário ano a ano, verifica-se que a defasagem entre o total de processos entrados e julgados é relativamente constante e sempre significativa: em média são julgados 72% dos processos entrados. Os piores indicadores referem-se aos anos de 1990 e de 1998, enquanto o melhor a 2001, quando foram julgados 85% dos processos existentes.

Esses dados permitem elaborar um primeiro mapeamento do Judiciário, no que se refere à demanda por seus serviços e à sua capacidade de resposta. O país, contudo, apresenta enormes variações regionais e entre suas unidades federativas. Testes de correlação entre indicadores de desenvolvimento socioeconômico e quantidade de demandas que chegam até os serviços judiciais indicam que as

variáveis sociais e econômicas provocam reflexos na demanda pelo Judiciário e no desempenho deste poder¹⁰.

No que se refere aos efeitos do IDH (índice de desenvolvimento humano) na procura pelo Judiciário, é possível afirmar que melhoras neste índice possuem correlação positiva com o aumento no número de processos entrados na justiça (Correlação de Spearman de 0,7333). Isto é, aumentos nos níveis de escolaridade, de renda e na longevidade contribuem para o crescimento na demanda por serviços judiciais.

Em relação às regiões, o IDH permite-nos afirmar que o Nordeste e o Norte reúnem os mais baixos indicadores socioeconômicos do país, durante todo o período. Em contraste, o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste apresentam as melhores condições no que diz respeito às dimensões captadas pelo IDH. Testes de correlação indicam que quanto mais alto é o IDH, melhor é a relação entre processos entrados e população, existindo uma associação significativa entre o grau de desenvolvimento socioeconômico e o número de processos entrados por habitante (correlação de Spearman de -0,7662).

Quanto à participação média das regiões no total de processos entrados observa-se que: a) a região Sudeste apresenta um maior número de processos do que faria supor o tamanho de sua população, possuindo, em média, 64% de todos os processos entrados no país, enquanto a sua população corresponde a 43% do total de habitantes no Brasil; b) da mesma forma, a região Sul abriga uma parcela de 15% da população brasileira e tem, em média, 20% dos processos entrados; c) em contraste, a região Nordeste contribuindo com 29% da população brasileira, participa, em média, com somente 6% dos processos entrados; d) a região Norte possui 7% da população e responde, em média, por somente 3% dos processos; e) a região Centro-Oeste apresenta uma participação equitativa no que se refere à população e processos – uma média de 6%.

Quanto aos processos julgados, repetem-se os dados favoráveis à região Sudeste: encontra-se nela o maior percentual de respostas do Judiciário (65%, em média, no período) no total de sentenças proferidas. Em seguida, aparece a região Sul com 22%, em média, dos processos julgados entre 1990 e 2002. O Nordeste e o Centro-Oeste participam com iguais 5%. A menor contribuição está no Norte, com apenas 2% no total de processos julgados no país.

Quando se examina, contudo, a relação entre processos julgados e entrados, o melhor desempenho do Judiciário está na região Sul. Nesta região, o Judiciário julga, em média, 78% dos processos que chegam até as suas portas. Na região Sudeste este índice é de 72%. Em contraste, aparecem as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nas quais, além de ser menor o número de processos julgados, é

¹⁰ Para descrição e análise dessas correlações ver Sadek, Lima e Araújo (2001).

comparativamente muito mais baixa a relação entre processos julgados e entrados (no Norte são julgados, em média, 60% das demandas; no Nordeste 56%; e no Centro-Oeste 59%).

Tanto a média nacional como as regionais escondem apreciáveis diferenças entre as unidades federativas. As diversidades entre os estados no país, por vezes, são ainda mais contrastantes do que as observadas entre as regiões¹¹.

Embora a justiça de primeiro grau concentre a maior parte dos processos, é também apreciável a movimentação dos tribunais.

Nos tribunais dos Estados e do Distrito Federal e territórios, no período de 1990 a 2000, tanto os números de processos julgados como o de entrados foram crescentes, com exceção dos entrados em 1997 e dos julgados em 1995. Efetivamente, quando se compara o início da década com o final, os resultados obtidos são sempre significativos. Entraram, em 1990, 125.388 processos nos Tribunais de Justiça do país. Este número cresceu mais de quatro vezes em 2000, passando para 545.398. Quanto aos processos julgados, o ano de 1990 registrava um total de 114.237; em 2000 atingiu-se três vezes e meia mais: 410.304 julgamentos.

Tal como seria de se esperar, dado o tamanho de sua população e sobretudo a movimentação na justiça de primeiro grau, as médias relativas ao estado de São Paulo destacam-se por sua magnitude e por distarem dos índices dos demais estados. Entraram no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 1990, 40.467 processos. Este número subiu para 159.558 em 2000, um crescimento de 394%. Quanto aos processos julgados, o crescimento foi igualmente espetacular: enquanto em 1990 foram julgados 44.247 processos, em 2000, este número passou para 111.751: um crescimento de 252%. A grandiosidade desses números provavelmente explica o fato de que a fila de espera para a distribuição (designação do desembargador responsável pelo processo) de processos na segunda instância

¹¹ Embora em um texto como este não caiba tal grau de especificação, sublinhe-se, apenas para ilustrar, que as variações no interior da cada região são também muito expressivas. Na região Nordeste, por exemplo, o pior desempenho fica por conta do Rio Grande do Norte, que tem um processo entrado para cada 3.731 habitantes – a mais alta média no país. O estado do Rio Grande do Norte foge inteiramente não apenas do padrão nacional, mas também do encontrado na região Nordeste, devido à excessiva variação no número de processos entrados no período: passando de 132 em 1990 para 24.162 em 1995. O estado da Bahia destaca-se pela alta média na relação processos entrados/habitantes: há um processo para cada 282 habitantes. No que se refere à proporção de processos julgados sobre os entrados, dois estados chamam a atenção: Maranhão e Sergipe. O primeiro, pelo baixíssimo número de processos julgados – apenas 24% dos entrados; e Sergipe pela situação oposta, uma vez que são julgados, em média, 89% por processos entrados.

no estado seja, atualmente, de, no mínimo, três anos¹². Isto significa que, caso não haja uma mudança radical, os recursos que estão sendo apresentados no tribunal levarão seis anos e quatro meses, em média, para serem julgados e, em muitos casos, as ações já terão perdido o sentido quando forem proferidas as sentenças.

O Tribunal de Justiça do estado de São Paulo participa com 36% no total de processos entrados em cortes de segundo grau no país, enquanto sua população representa apenas 22% da brasileira. Comparando-se a proporção da população do estado com a do país e a proporção dos processos de cada tribunal com o total de processos da justiça de segundo grau, alguns dados podem ser salientados: a) o Distrito Federal tem 1% da população e 3% dos processos; b) o Rio Grande do Sul participa com 6% na população nacional e 13% nos processos; c) Santa Catarina tem 3% da população e 5% dos processos; d) Minas Gerais possui 11% da população brasileira e sua participação nos processos é de 6% ; e) o Rio de Janeiro tem 8% da população e 10% dos processos; f) o estado da Bahia possui 8% da população e 3% dos processos; g) Maranhão tem 3% da população e 0,7% dos processos.

Tal como se passa na justiça dos estados e em seus tribunais, é apreciável o movimento processual da justiça federal. Trata-se, neste caso, de uma justiça mais recente e que reflete claramente as inovações introduzidas na estrutura do poder Judiciário pela Constituição de 1988.

A movimentação processual cresceu de forma surpreendente, tanto na primeira como na segunda instância da justiça federal. O número de processos distribuídos no 1º grau aumentou mais de 5 vezes de 1989 a 2002, assim como o de julgados. A defasagem entre distribuídos e julgados é sempre considerável. Em média, são julgados apenas 57% dos entrados.

No que se refere aos tribunais regionais, enquanto em 1989 foram distribuídos um total de 96.021 processos, em 2002, este número passou para 538.104 - um volume cinco vezes maior do que o do início da série. O maior crescimento relativo foi verificado no TRF da 5ª Região (1.105%) e o menor no TRF da 2ª Região (295%). O maior movimento é observado no TRF da 3ª região, que possui quase a metade dos processos entrados de todos os outros tribunais. Em contraste, o menor número de processos entrados é verificado no TRT da 5ª Região.

Durante todo o período, é alta a defasagem entre o número de processos entrados e julgados. Esta observação vale não apenas para o país como um todo como para cada tribunal em particular. A diferença entre o número de processos distribuídos e julgados nestes tribunais é a mais alta de todas as cortes de justiça do país.

¹² No final de 2003, havia cerca de 450 mil processos aguardando distribuição na segunda instância do Judiciário do estado de São Paulo. A segunda instância desse estado inclui o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Alçada Criminal e dois Tribunais de Alçada Cível.

Repetem-se, em relação ao Superior Tribunal de Justiça, as observações feitas anteriormente. Esta corte de justiça, criada pela Constituição de 1988, apresenta uma movimentação extraordinária. O crescimento no volume de processos distribuídos foi vertiginoso. Os números relativamente baixos referentes a 1989, 6.103 processos, refletem o período inaugural desta corte de justiça. Tudo indica que a tendência ao aumento no número de processos ainda não encontrou o seu teto. Os números vêm se multiplicando a cada ano. A mesma constatação pode ser feita no que se refere aos processos julgados. Saliente-se que, desde 1993, os julgados têm ultrapassado os distribuídos (com a exceção de 1995), não ocorrendo, por conseguinte, neste tribunal, o que se verifica nas outras cortes de justiça já retratadas: uma apreciável defasagem entre o número de processos entrados e julgados.

A mais alta corte de justiça do país, o Supremo Tribunal Federal, apresenta números que surpreenderiam a qualquer estudioso do sistema de justiça. Em 1940, chegavam até o STF 2.419 processos; em 1950, 3091; em 1960, 6.504; em 1970, 6.367; em 1980, 9.555; em 1990, 18.564; em 2000, 105.307; em 2001, 110.771; em 2002, 160.453. Trata-se, como se percebe, sobretudo a partir de 1980, de um crescimento extraordinário, demonstrando a intensa utilização deste tribunal. Os números de julgamentos são igualmente surpreendentes: 1.807 em 1940; 3.371 em 1950; 5.747 em 1960; 6.486 em 1970; 9.007 em 1980; 16.449 em 1990; 86.138 no ano de 2000; 109.692 em 2001; 283.097 em 2002.

Depreende-se desses dados que tem havido um aumento vertiginoso no número de processos recebidos, bem como no de distribuídos, de julgados e de acórdãos publicados. O volume de processos recebidos de 1989 a 2002 cresceu 10,89 vezes, enquanto o de julgamentos aumentou apenas 4,76 vezes.

A Justiça e os Juízes

Todos os dados relativos à movimentação do Poder Judiciário mostraram um traço comum: a defasagem entre o número de processos entrados e julgados. Normalmente, aponta-se o pequeno número de juízes como responsável por esta situação.

Segundo dados oficiais, relativos a 2001, estavam previstos em lei 6.819 cargos de juiz para a justiça comum de primeiro grau, estando providos apenas 5.494; para os Tribunais de Justiça 880, e preenchidos 862; para os Tribunais Regionais Federais 101; para o Superior Tribunal de Justiça 33 e 11 para o Supremo Tribunal Federal. Como se depreende, as diferenças entre cargos previstos e preenchidos ocorrem na primeira instância e nos tribunais dos estados. De um total de 6.819 cargos previstos em lei, há uma vacância de 19,43%. O percentual de vacância chega a 59,6% no Acre, a 42% no Distrito Federal e a 39,2% no

Amazonas. Dentre todas as 27 unidades da federação, apenas oito possuem todos os postos preenchidos. Informações referentes a 2002 indicam que a vacância chegou a 26,1%, devido sobretudo ao número de magistrados que solicitou aposentadoria e à ausência de concursos de ingresso.

Caso todos os cargos previstos em lei estivessem preenchidos, o Brasil apresentaria uma média de um juiz para cada 24.900 habitantes em 2001. Esse índice é inferior ao encontrado em países mais desenvolvidos, é verdade, mas melhor do que o verificado no início da década, em 1990, quando havia um juiz para cada 29.542 habitantes. Face, contudo, à existência de postos previstos, mas não preenchidos, a relação juiz/habitantes é menos favorável: 30.906. Informações, contudo, relativas a 2002 indicam que a situação piorou, com o país passando desde então a contar com um juiz para cada 32.393 habitantes.

No que se refere às unidades federadas, é notável a variação existente. As proporções encontradas nos estados vão de um mínimo de um juiz para cada 8.954 habitantes no Amapá até um juiz para cada 42.106 habitantes no Pará.

Em 2001, considerando-se o país como um todo, houve, em média, 1.727 processos julgados por juiz. Uma vez mais, esta média esconde apreciáveis diferenças estaduais – os juízes mais produtivos estão em São Paulo e os menos no estado da Bahia.

Quanto aos Tribunais de Justiça, o país conta hoje com um total de 862 desembargadores. Há, no entanto, 18 cargos não preenchidos, o que somaria 880 magistrados atuando na segunda instância da justiça dos estados. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro tem o maior número de desembargadores: 145; em seguida aparece o tribunal do estado de São Paulo, com 132; depois, o do Rio Grande do Sul, com 123. Roraima e Amapá têm somente 7, cada um, e o Acre possui 8 desembargadores.

No que diz respeito à relação cargo provido por habitante, a média nacional é de um desembargador para cada 187.692 habitantes. Porém, como se trata de uma corte que julga, sobretudo processos em grau de recurso, é mais importante o exame da relação processos entrados e julgados por desembargador. Durante o ano de 1998, entraram, em média, para cada desembargador 408 processos, enquanto foram julgados, em média, 336. Embora os dados disponíveis não estejam completos, faltando informações sobre alguns estados, também neste caso as diferenças nas proporções relativas aos números de processos por desembargador nas unidades federativas são apreciáveis. Assim, enquanto no Acre houve, em média, 56 processos entrados e 51 julgados para cada desembargador, em São Paulo foram, em média, 766 processos entrados e 660 julgados por desembargador; em Santa Catarina, esta relação foi de 729 entrados e 600 julgados por desembargador.

A Justiça Federal de primeiro grau possuía em 2001 um total de 1.103 cargos providos e 849 postos preenchidos. Esta diferença diminuiu no ano de 2002, quando o número de magistrados federais atuando na primeira instância passou para 940. Observando-se, contudo, a relação processo julgado por cargo provido, houve uma redução: enquanto em 2001 a média foi de 733 processos por juiz, em 2002, esse indicador reduziu-se para 671.

Os Tribunais Regionais Federais, em número de cinco, possuem um total de 101 juízes, assim distribuídos: 18 no TRF da 1ª Região; 23 no TRF da 2ª Região; 27 no TRF da 3ª Região; 23 no TRF da 4ª Região; e, por fim, 10 no TRF da 5ª Região. Durante o ano de 1999, foram distribuídos, em média, 5.495 processos e julgados 3.050, por juiz. As maiores médias encontram-se no TRF da 3ª Região e as mais baixas no TRF da 2ª Região.

Por fim, restaria apontar que no Superior Tribunal de Justiça há 33 ministros – número mínimo prescrito pela Constituição Federal em seu artigo 104; e o Supremo Tribunal é composto por onze ministros.

A estrutura para o processamento de demandas

O segundo aspecto que mencionamos relaciona-se à oferta de serviços, ou à estrutura judicial encarregada de processar as demandas que chegam até o sistema oficial de justiça. Este é o ângulo que apresenta os sintomas mais visíveis do que se convencionou chamar de crise do Judiciário. Diz respeito a uma estrutura pesada, sem agilidade, incapaz de fornecer soluções em tempo razoável, previsíveis e a custos acessíveis para todos.

Também quanto a este conjunto de problemas, a Constituição de 1988 deu respostas, ao que tudo indica, insatisfatórias.

A tendência ascendente tem sido verificada em todas as instâncias e em todas as justiças. São, sem dúvida, absolutamente extraordinários tanto os números relativos à procura como as respostas dadas pelo Judiciário nos seus diferentes ramos e instâncias. Deste ângulo, não haveria como desconhecer que o volume de trabalho do Judiciário é significativo, particularmente quando se leva em conta o número de juízes, desembargadores e ministros.

Por outro lado, constata-se um descompasso expressivo entre a demanda e a oferta de serviços judiciais, em todos os anos e em todos os órgãos do Judiciário, com a única exceção do STJ. Calcula-se que, caso cessassem de ingressar novos casos na justiça, seriam necessários de 5 a 8 anos, dependendo do ramo do Judiciário e da unidade da federação, para que fossem colocados em dia todos os processos existentes. Como explicar esta situação crítica?

Com freqüência, aponta-se o número insuficiente de magistrados como um dos fatores mais importantes para justificar a baixa agilidade no desempenho do Judiciário. Muitos integrantes do sistema de justiça apegam-se a esta carência para explicar a situação de crise. Assim, quando indagados sobre os principais obstáculos a uma boa prestação jurisdicional, este item foi apontado por 81% dos magistrados; 75% dos membros do Ministério Público dos estados; e por 84% dos procuradores da república¹³.

De fato, o Brasil apresenta uma relação bastante desfavorável entre o número de magistrados e o tamanho de sua população. Além disso, o baixo número de juízes é um problema reconhecido pelo próprio poder público. Tanto assim que, em todas as unidades da Federação, há vagas abertas. O percentual de vacância, isto é, de postos criados e não preenchidos é, como vimos, significativo em todas as regiões e estados do país, tanto na justiça dos estados como na justiça federal.

A despeito da inegável desvantagem da situação brasileira quando confrontada com a de outros países, estudos comparativos internacionais demonstram não haver correlação significativa entre o número de juízes de um lado e a eficiência e a confiança da população no sistema judicial, de outro (BUSCAGLIA et al, 1995). Essa ausência de correlação não significa afirmar que o número de magistrados seja uma variável irrelevante. Ela indica, isto sim, que a chave do problema não se encontra neste fator. Ou seja, o mero aumento no número de magistrados não implica, por si, maior produtividade.

Embora seja difícil apontar uma única causa como responsável pelos problemas de distribuição de justiça, seria impossível ignorar o papel desempenhado pelos próprios magistrados no exercício de suas atribuições. Referimo-nos a dois aspectos: ao recrutamento e à mentalidade, variáveis com forte influência na forma de perceber e de lidar com as questões relacionadas à distribuição de justiça.

O recrutamento, no caso brasileiro, é uma atribuição da própria instituição. O ingresso na carreira depende de concurso público, para o qual estariam teoricamente habilitados os bacharéis em Direito. A proliferação de faculdades de Direito, sobretudo a partir dos anos 1970, não foi acompanhada de igual preocupação com a qualidade dos cursos. Este fenômeno explicaria, em boa medida, o reduzido índice de candidatos aprovados nos concursos de ingresso e, conseqüentemente, a vacância observada em todas as regiões do país. Mas, certamente está aí apenas parte da explicação. Haveria que se considerar também fatores estranhos a uma prova de proficiência, como, por exemplo, uma política deliberada para impedir o crescimento exagerado no número de integrantes da instituição e seus efeitos deletérios sobre o prestígio e as deferências típicos de um

¹³ Percentuais obtidos nas pesquisas realizadas pelo IDESP (op. cit) junto a esses operadores da justiça.

grupo pequeno e mais homogêneo. Esta hipótese ganha mais força quando se considera que o sistema de recrutamento adotado no país permite o acesso de profissionais extremamente jovens¹⁴, sem a obrigação de passagem por escolas de formação, isto é, sem a sujeição a um processo formal de socialização *interna corporis* que, de alguma forma, viesse a garantir o controle dos recém ingressos pela hierarquia da instituição.

No que se refere à mentalidade, pode-se afirmar que o Judiciário não difere, neste aspecto, de outras instituições igualmente fechadas, com traços aristocráticos. O figurino da instituição tem se mostrado um ponto problemático, uma vez que, longe de encorajar o substantivo, prende-se à forma; ao invés de premiar o compromisso com o real, incentiva o saber abstrato. Esse descompasso entre o valorizado pela instituição e as mudanças vividas pela sociedade responde, em grande parte, pela imagem negativa da magistratura junto à população. Deve-se, contudo, sublinhar que nos últimos anos têm crescido as reações internas a esse modelo. Tanto isto é verdade que, hoje, dificilmente, pode-se afirmar que a magistratura constitui um corpo homogêneo. Ao contrário, não apenas têm se multiplicado os grupos internos, como muitos juízes têm se mostrado críticos da instituição e sensíveis a propostas de mudança, mesmo que afetem diretamente interesses corporativos e tradicionais. Certamente esses grupos não são majoritários e menos ainda sua existência foi capaz de provocar alterações de monta na formação e na forma de atuação desses servidores públicos. Assim, as escolas da magistratura, por exemplo, até o momento, não se constituíram em espaços para o aperfeiçoamento, no sentido de “abertas” a áreas de conhecimento não tradicionalmente jurídicas. De toda forma, é possível sustentar que o magistrado de hoje dista de seu par de alguns anos atrás e que temos assistido a uma significativa renovação interna, no sentido de um maior pluralismo¹⁵ e a uma conseqüente quebra no modelo de mentalidade tradicional. Esta mudança não necessariamente deve ser vista como apenas positiva. Ela traz riscos, sobretudo se implicar uma ampliação do espaço dos juízes partidários de um “direito alternativo”, comprometidos com uma concepção de justiça social que tem no magistrado um paladino¹⁶, ou ainda de juízes que, ao abandonar a discricão, guiem-

¹⁴ Dados da pesquisa IDESP (SADEK, 1995b) realizada junto à magistratura mostram que 55% dos juízes ingressaram no Judiciário com 30 anos ou menos. Segundo resultados da pesquisa de Vianna et al (1997) observa-se uma tendência de recrutamento de integrantes cada vez mais jovens: enquanto em 1985/86 os ingressantes com 30 anos ou menos correspondiam a 29,3% do total, nos concursos entre 1993/94 eles passaram a 48%.

¹⁵ A pluralidade de opiniões pode ser confirmada nos resultados de pesquisa realizada pelo IDESP em 2000, junto a 738 juízes, de primeira e segunda instâncias, em 11 estados da federação. A análise das opiniões sobre a reforma do Judiciário está em Sadek, Arantes, Pinheiro (2001).

¹⁶ Pesquisas do IDESP mostraram que tem crescido o grupo de magistrados que julga que o juiz não pode ser um mero aplicador da lei, deve ser sensível aos problemas sociais. Para a comparação ver Sadek (1995 a) e Sadek, Arantes e Pinheiro (2001)

se, sobretudo, pela presença na mídia e pela ânsia de substituir a classe política, com mandato popular.

Outros fatores poderiam ser ainda arrolados para a explicação da falta de agilidade da estrutura burocrática do Judiciário. Entre eles, saliente-se: escassez de recursos materiais e/ou deficiências na infra-estrutura e o conjunto de problemas relacionado à esfera legislativa propriamente dita e aos ritos processuais.

A questão dos recursos materiais normalmente é sublinhada em diagnósticos elaborados pelos operadores do sistema de justiça. Lembram eles que muitas varas ainda operam em situação muito precária, que os serviços não estão informatizados, que os proventos dos juízes são inferiores aos de outros graduados em Escolas de Direito, que o salário pago para o pessoal de apoio é insuficiente para o recrutamento de uma mão de obra qualificada. Magistrados entrevistados pelo IDESP (SADEK, 1995a e SADEK, ARANTES, PINHEIRO, 2001) apontaram a escassez de recursos materiais como o principal obstáculo a uma adequada prestação jurisdicional (86% afirmaram ser este fator “extremamente importante” ou “muito importante”). Na mesma direção pronunciaram-se os integrantes do Ministério Público dos Estados: para 81%, este fator aparece como “muito importante” ou “importante” para explicar as deficiências na justiça (SADEK, 1997). Este tema tem provocado embates entre membros do Legislativo¹⁷ e do Executivo de um lado e da Justiça de outro. Uma vez mais, ainda que reconheçam que se trata de um fator importante, estudos comparativos internacionais demonstram não haver correlação significativa entre o montante de recursos à disposição da justiça e a eficiência na prestação jurisdicional. Ou seja, incrementos em recursos não provocam iguais crescimentos na agilidade e na previsibilidade dos serviços prestados.

Quanto aos problemas relacionados à esfera legislativa, considera-se que a morosidade da justiça não se deve apenas às questões ligadas à estrutura do Judiciário, mas também tem a ver com as normas processuais, ou seja, com os efeitos e dificuldades que podem decorrer das próprias etapas e garantias especificadas em lei. A discussão dessas normas tem como horizonte a possível simplificação do processo, com a implantação de procedimentos mais rápidos, simples e econômicos.

Além da instabilidade legal que tem marcado o país nos últimos anos, o excesso de formalidades também contribui para retardar o trabalho da justiça. Depoimentos de vários membros do Judiciário e de estudiosos apontam na direção

¹⁷ Um dos embates mais acirrados deu-se em 1996, quando o então deputado federal Antônio Kandir escreveu um artigo sobre o custo orçamentário da Justiça e seu extraordinário crescimento após a Constituição de 1988. Mostrava ele que os gastos de pessoal passaram de R\$ 600 milhões para R\$ 2,7 bilhões, ou seja, um aumento de 375%, sem que a isto correspondesse uma melhoria nos serviços prestados (jornal *Folha de S.Paulo*, 21/4/1996).

da necessidade de uma reformulação na lei processual vigente, buscando simplificá-la e removendo diversos óbices legais que impedem a agilidade dos diversos juízes, nos vários graus de jurisdição. Com este mesmo objetivo, há demandas de implantação de ritos sumários, reduzindo o número de audiências e de pronunciamentos das partes.

A redução das formalidades processuais é vista como extremamente importante por 53,2% dos magistrados; 43% dos integrantes do Ministério Público dos estados e por 40% dos procuradores da república¹⁸. Segundo investigações comparativas, esse conjunto de problemas tem se mostrado central como entrave à agilidade do Judiciário. No caso brasileiro, os dados disponíveis sugerem que o número de recursos possíveis, mais do que contribuir para a garantia de defesa de direitos, tem propiciado a litigância de má fé, o adiamento de decisões. Dessa forma, tem se verificado congestionamentos na justiça de 2º grau e o retardamento, por anos, na obtenção de sentenças definitivas.

Interpretando as demandas e seu processamento

O volume de processos entrados e julgados é o primeiro traço que deve ser destacado. Como interpretar estes números? À primeira vista caberiam exclamações, ressaltando que o Judiciário no Brasil é um serviço público de primeiríssima grandeza, muito utilizado, apresentando ainda uma tendência de crescimento em seu movimento ascendente. Se assim fosse, pelo menos uma dentre as seguintes hipóteses teria que ser aceita: 1. estamos diante de uma sociedade com alto grau de conflito, conflitos estes que desembocam predominantemente no Judiciário. 2. trata-se de uma sociedade na qual os direitos consagrados em lei, quando ameaçados, são prontamente reclamados na justiça estatal. 3. após a Constituição de 1988 teria ocorrido uma efetiva democratização do Judiciário, facilitando o ingresso da população.

Ora, sabe-se que nenhuma dessas explicações encontra inteira ou medianamente apoio na realidade. Tanto a sociedade brasileira não possui este grau de organização e autonomia quanto o Judiciário não sofreu qualquer reforma que implicasse a abertura de suas portas para a maior parcela da população. Desta forma, a explicação para o astronômico movimento judicial deve ser buscada em outra parte. Ou seja, talvez tenhamos que recolocar o problema, salientando que, mais do que a democratização no acesso ao Judiciário, defrontamo-nos com uma situação paradoxal: a simultaneidade da existência de demandas de mais e de demandas de menos; ou, dizendo-o de outra forma, poucos procurando muito e muitos procurando pouco ou não procurando.

¹⁸ Resultados obtidos nas pesquisas realizadas pelo IDESP, op. cit.

Assim, o número grandioso de processos pode estar concentrado em uma fatia específica da população, enquanto a maior parte desconhece por completo a existência da justiça estatal, a não ser quando é compelida a usá-la, como acontece, por exemplo, em questões criminais. Desta forma, a instituição seria muito procurada exatamente por aqueles que sabem extrair vantagens de sua utilização. E, tal como os dados indicam, estes têm se servido do Judiciário de uma forma extraordinária, provocando um crescimento significativo no número de processos entrados. Este número é tão alto, que a proporção processos por habitante chega a ser bastante significativa – uma das maiores médias do mundo democrático. Caso ela não resultasse de um viés, estaríamos diante de uma sociedade marcada por uma cidadania ativa e de um Judiciário alçado à posição de um serviço público de primeira necessidade, uma instituição realmente presente no cotidiano de todos ou da expressiva maioria dos cidadãos.

Esta hipótese que contempla o alto uso dos serviços do Judiciário por uma parcela restrita da população mereceria ser melhor trabalhada. Faltam, entretanto, dados mais específicos para a sua discussão. Seria imprescindível qualificar os autores e os réus dos processos, sobretudo na área cível. Somente assim seria possível saber se, de fato, a utilização do Judiciário está ou não estreitamente correlacionada ao governo, às agências públicas e a um grupo específico da sociedade, exatamente aquele que dispõe de mais recursos econômicos, sociais e intelectuais.

As informações disponíveis permitem, contudo, afirmar que existe uma correlação entre grau de desenvolvimento socioeconômico e número de processos. Tanto assim que quanto mais alto o IDH, maior a quantidade de processos entrados. O que não se sabe é como e onde localizar os limites inferiores e superiores desta associação. Isto é, a partir de que patamar, melhorias nas condições de vida impulsionam a busca por soluções judiciais e, no extremo superior, além de que ponto o Judiciário deixa de ser utilizado para a garantia de direitos e passa a ser procurado principalmente para se conseguir vantagens.

A movimentação dos tribunais superiores adiciona dados a favor desta hipótese, uma vez que se configura uma situação de demanda alta e crescente. Ainda que se saiba que muitos dos processos que dão entrada nestas cortes constituem suas atribuições exclusivas, o grosso do movimento são processos em grau de recurso. Ora, os dados disponíveis indicam que a possibilidade de propor recursos tem feito com que o número de processos entrados multiplique-se a cada ano. Daí, todos os tribunais encontram-se abarrotados de processos e serem cada vez maiores os prazos para a distribuição e para a obtenção de uma sentença final.

Tornou-se lugar comum afirmar que sem uma justiça acessível e eficiente coloca-se em risco o Estado Democrático de Direito. O que poucos ousam sustentar, completando a primeira afirmação, é que, muitas vezes, é necessário que se

qualifique de que acesso se fala. Pois, a excessiva facilidade para um certo tipo de litigante pode transformar a justiça em uma instituição não apenas seletiva, mas sobretudo inchada e deformada. Isto é, repleta de demandas que pouco têm a ver com a garantia de direitos – esta sim, uma condição indispensável ao Estado Democrático de Direito e às liberdades individuais. Deste ponto de vista, qualquer proposta de reforma do Judiciário deveria levar em conta que temos hoje no Brasil uma justiça muito receptiva a um certo tipo de demandas, mas pouco atenta aos pleitos da cidadania. Um verdadeiro confronto entre demandas estimuladas de um lado e demandas reprimidas de outro. Tal característica, certamente, não se deve exclusiva ou principalmente à vontade dos operadores do sistema judicial. O que parece inquestionável é que temos atualmente um sistema muito mais comprometido com um excesso de formalismos e procedimentos do que com a garantia efetiva de direitos.

Propostas de Reforma

Não caberia acompanhar o teor das críticas ao Judiciário ao longo do tempo e menos ainda o suceder de reformas. O problema não é novo e, também neste aspecto, o Brasil não representa uma exceção no panorama internacional. Focalizando-se o caso brasileiro e apenas os últimos anos, deve ser sublinhado que o capítulo referente ao sistema de justiça da Constituição de 1988 foi o que recebeu o maior número de propostas de revisão, por ocasião da reforma constitucional de 1993¹⁹ - foram ao todo 3.917 emendas. Um número nada desprezível, mas de todo incongruente com o resultado então alcançado: nenhuma alteração.

Como conseqüência, a proposta de emenda constitucional relativa ao Judiciário tramita no Congresso Nacional há mais de uma década, a partir do um projeto apresentado por Hélio Bicudo em 1992, então deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores de São Paulo (PT/SP). Esse primeiro projeto sofreu inúmeras modificações, até finalmente ser votado na Câmara dos Deputados, em junho de 2000. As modificações foram tantas e de tal magnitude que é possível afirmar que entre o primeiro projeto e o aprovado pelos parlamentares praticamente não há semelhanças. Mais do que isso: após o período de revisão constitucional,

¹⁹ O processo de revisão da Constituição, previsto pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, iniciou em 13/10/1993 e encerrou em 31/05/1994. Nesta fase especial, o Congresso Nacional, reunido em sessão unicameral, poderia aprovar mudanças na Constituição pelo voto da maioria absoluta de seus membros. Um processo normal de emendas à Constituição deve respeitar a regra de votação em dois turnos, nas duas casas legislativas, por meio de maioria qualificada de 3/5, nas quatro votações.

sucederam-se três relatores²⁰ e apesar de todos eles pertencerem a partidos governistas, resultaram três propostas absolutamente diferentes entre si. Neste momento (maio de 2004), o texto encontra-se no Senado, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aguardando parecer do relator, podendo, inclusive, ser inteiramente modificado.

Do ponto de vista mais genérico são dois os objetivos de todas as propostas de reforma do Poder Judiciário: dinamizar e tornar mais acessível a proteção jurisdicional prestada por juízes e tribunais. As soluções, para efeito de discussão, poderiam ser agrupadas em dois grupos: as judiciais propriamente ditas e as extra judiciais, aí englobando desde sistemas alternativos para a solução de disputas até modificações legislativas.

Soluções Judiciais

As propostas de reforma denominadas de judiciais procuram dar maior eficiência ao Poder Judiciário a partir de intervenções internas, ou seja, na própria instituição. Abrangem soluções diversas, desde alterações nas competências de seus organismos até modificações na estrutura da instituição. Entre elas destacam-se: transformação do Supremo Tribunal Federal em uma Corte de Justiça; introdução da súmula de efeito vinculante; introdução do incidente de constitucionalidade; eliminação de juízes classistas (juízes não togados, tanto representantes da classe patronal como dos trabalhadores) na Justiça do Trabalho; extinção da Justiça Militar; fim do poder normativo da Justiça do Trabalho; criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário.

No que se refere ao perfil institucional do Judiciário, a proposta com maior potencialidade de alterar as relações entre este poder e os poderes propriamente políticos diz respeito à transformação do Supremo Tribunal Federal em uma Corte Constitucional. Esta modificação teria por finalidade dois objetivos: de uma parte, restringir a atuação do órgão a questões estritamente constitucionais, deixando de ser um Tribunal de última instância para qualquer tipo de demanda e, por outro, redefinir o exercício do controle da constitucionalidade. Com o primeiro objetivo, seria reduzido significativamente o número de processos que chega até a mais alta corte de justiça. De fato, no atual modelo, toda e qualquer matéria pode, através de recursos, chegar até o STF, obrigando seus ministros a lidar com um rol tão amplo de questões que não encontra paralelo nas demais democracias²¹. O segundo

²⁰ Jairo Carneiro do PFL (Partido da Frente Liberal) da Bahia foi escolhido relator em 1995. Sucederam-lhe na relatoria dois deputados federais do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) de São Paulo: Aloysio Nunes Ferreira e Zulaiê Cobra Ribeiro.

²¹ Para ilustrar o descalabro na possibilidade de recursos à mais alta corte de justiça do país, bastaria salientar que o STF vai discutir no primeiro semestre de 2004 a morte de uma cadela. A dona do animal

objetivo - redefinição do controle da constitucionalidade - é capaz de alterar profundamente toda a engenharia institucional. Os partidários mais radicais desta alteração inspiram-se em um modelo no qual o controle da constitucionalidade das decisões políticas deve limitar-se a princípios que ponham em risco a continuidade democrática e o Estado de Direito. Nesse arranjo institucional alternativo não caberia ao Judiciário pronunciar-se sobre toda e qualquer questão, passando as decisões majoritárias (aprovadas no Congresso ou propostas pelo Executivo) a adquirir prevalência sobre as judiciais. Ou seja, seria reduzida a possibilidade de ativismo do Judiciário e, ao mesmo tempo, seriam flexibilizados os preceitos constitucionais e reduzido o número de cláusulas pétreas.

Em uma outra versão, mas ainda preocupada com o conjunto de atribuições das diferentes instâncias do Judiciário, seria reforçado o papel do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais superiores, facultando a essas cortes a emissão de Súmulas e a elas atribuindo efeito vinculante para os demais órgãos do Judiciário e para a Administração Direta e Indireta de todas as esferas do poder público. Dessa forma, alcançar-se-ia a uniformização dos julgados e condicionar-se-ia as ações administrativas do poder público. A decisão de um tribunal superior teria que ser obrigatoriamente seguida no julgamento de um caso semelhante. Essas súmulas teriam força de lei.

A súmula de efeito vinculante (*stare decisis*) é uma das propostas que mais chama a atenção, sendo vista por seus defensores como indispensável para garantir a segurança jurídica e evitar a multiplicação, considerada desnecessária, de processos nas várias instâncias. Tal providência seria capaz de obrigar os juízes de primeira instância a cumprir as decisões dos tribunais superiores, mesmo que discordassem delas, e impediria que grande parte dos processos tivesse continuidade, desafogando o Judiciário de processos repetitivos. Esse mecanismo impossibilitaria a enxurrada de processos idênticos e daria condições para a Justiça acompanhar a evolução das leis conjunturais. Seus partidários lembram que mais de 80% dos casos levados ao STF, por exemplo, referem-se à matéria já julgada. Por fim, os defensores dessa proposta apóiam-se em argumentos segundo os quais a introdução da súmula vinculante simplificaria os processos, reduzindo o tempo e o dinheiro gastos com o julgamento de ações similares. Seus oponentes, por seu lado, julgam que a adoção, por todos os magistrados, de decisões tomadas pelos tribunais engessaria o Judiciário, impedindo a inovação e transformando os julgamentos de primeiro grau em meras cópias de decisões já tomadas. Dentre os que contestam a súmula de efeito vinculante, há os que aceitam a súmula impeditiva de recurso, um sistema em que o juiz não fica obrigado a seguir o

pede R\$50 mil de indenização por danos morais pela perda da cachorra, capturada em 11/04/1997 pela carrocinha da prefeitura de Belo Horizonte e sacrificada antes do prazo de dois dias, previsto em lei.

entendimento dos tribunais superiores e do STF, mas permite que a instância superior não examine o recurso que contrarie a sua posição.

Outra modificação de grande amplitude seria a criação de incidente de inconstitucionalidade, que permitiria ao Supremo Tribunal Federal, provocado pelo Procurador-Geral da República, Advogado da União, ou Procurador-Geral ou Advogado-Geral do Estado, determinar a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal, para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional suscitada, obrigando os demais órgãos do Judiciário a adotar a mesma interpretação no julgamento de casos concretos.

Estas propostas encontram resistências por parte da magistratura²², sobretudo de primeira instância; de setores do Ministério Público²³ e de um amplo grupo de juristas. Tais expedientes, na opinião de seus oponentes, afrontariam duas garantias constitucionais: a) a separação de poderes, uma vez que daria poder normativo aos tribunais - uma prerrogativa do Legislativo e b) o princípio do duplo grau de jurisdição, já que retiraria dos magistrados o poder de decidir livremente, segundo a lei e o seu convencimento pessoal. Alegam ainda esses críticos que estas soluções visam fortalecer o órgão de cúpula do poder Judiciário e propiciar agilidade aos tribunais, implantando uma ditadura e, desta forma, impediriam a autonomia do juiz e, conseqüentemente, a oxigenação da instituição. Para os adversários da proposta, as súmulas de efeito vinculante transformariam os juízes de primeiro grau em meros técnicos, subtraindo-lhes todo e qualquer poder e autonomia. Entidades representativas de advogados chegam a afirmar que a adoção da súmula vinculante implicaria atribuir ao STF e aos demais tribunais o “monopólio da sabedoria jurídica”.

No que se refere ao conjunto de problemas denominados estruturais, também é amplo o leque de propostas, abrangendo desde alterações na estrutura do poder Judiciário até modificações nas competências de certos órgãos.

Assim, há projetos com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal em Tribunal Constitucional, no estilo dos modelos europeus, composto por juízes com mandato fixo. Esta transformação faria com que o Superior Tribunal de Justiça fosse ampliado, cabendo a ele a uniformização da jurisprudência relativa à legislação federal e à proteção das liberdades fundamentais. Trata-se de proposta

²² A avaliação dos juízes sobre estes e os demais itens constantes de propostas de reforma será detalhada no próximo item. Adiante-se, apenas que, pesquisa realizada pelo IDESP, em 1993, mostrava que apenas 33.9% eram a favor do efeito vinculante e 14.6% da advocatória (SADEK, 1995b). Estes percentuais não sofreram alterações significativas, segundo dados de pesquisa realizada em 2000 (SADEK, ARANTES, PINHEIRO, 2001).

²³ Apenas 22% dos integrantes do Ministério Público manifestaram-se totalmente a favor da atribuição de efeito vinculante às súmulas dos Tribunais Superiores e à advocatória para assuntos constitucionais (Pesquisa IDESP: "O Ministério Público e a Justiça no Brasil", em SADEK, 1997).

bastante polêmica, encontrando ferrenhos adversários no interior da magistratura e entre juristas.

Quanto às justiças especiais, a solução que sempre obteve um maior número de adeptos era a que determinava a extinção do cargo de juiz classista na Justiça do Trabalho. Tal demanda, de fato, acabou sendo efetivada, com a extinção da figura do juiz classista (representante do trabalhador e do patronato) por meio de Emenda Constitucional, em dezembro de 1999, deixando pois, de constar da proposta de Reforma do Judiciário. Há ainda emendas visando alterar os artigos 111, 112, 113 e 114 da Constituição Federal para extinguir o Tribunal Superior do Trabalho, a representação classista em todos os graus de jurisdição e o poder normativo da Justiça do Trabalho.

Outra inovação que mudaria efetivamente o perfil institucional da Justiça do Trabalho seria a eliminação de seu poder normativo. Esta proposta tem por objetivo possibilitar a implantação definitiva da negociação coletiva em matéria trabalhista. Argumentam seus defensores que, desta forma, o país daria um salto de qualidade nas relações de trabalho, assemelhando-se ao que ocorre nos países capitalistas avançados. Ali, a legislação limita-se a normas gerais, assim como é restrita a intervenção de terceiros nas relações trabalhistas.

No que se refere à Justiça Militar, há propostas pretendendo reduzir a competência de seus juízes, redefinindo os tipos de crimes sujeitos a seu julgamento, quando cometidos por militares ou policiais militares. Numa linha ainda mais radical manifestou-se a OAB, sugerindo a extinção da Justiça Militar.

Cumpram também salientar que há propostas objetivando incluir a Justiça Agrária entre os órgãos do Judiciário.

Propostas tendo como parâmetro a democratização do Poder Judiciário, no sentido de abertura de suas portas para os setores mais carentes da população, prevêm a criação de novos Juizados Especiais, especialmente na justiça trabalhista. Esses juizados especiais foram implantados na justiça federal e começaram a operar em janeiro de 2002, principalmente para causas previdenciárias.

A criação de um órgão externo de controle do Judiciário é, sem dúvida, a proposta que mais tem provocado discussões. Desde que foi apresentada pela primeira vez encontrou ardorosos defensores e recebeu uma avalanche de protestos. Seus adeptos sustentam o argumento segundo o qual, dos três poderes, o Judiciário é o mais estável e o que tem menos mecanismos de controle e de fiscalização, seja por parte da sociedade, seja de outros poderes.

Essa proposta já sofreu uma série de modificações, tanto no que se refere à denominação do órgão encarregado de exercer controle sobre a magistratura, como quanto às suas competências e à participação de membros externos à instituição.

Caberia discutir a eficácia dessas propostas, classificadas como judiciais, tendo em vista as duas dimensões do Judiciário: a política e a de prestação de serviços. Não necessariamente cada uma das soluções refere-se a apenas uma das dimensões, muitas vezes, os efeitos sobrepõem-se, afetando as duas dimensões. Além disso, a avaliação do significado destas propostas deve levar em consideração ganhos em imparcialidade, em agilidade e custos e na capacidade do Judiciário de produzir decisões que ponham fim aos conflitos que lhe são encaminhados.

Soluções Extrajudiciais

Estas soluções contemplam uma série de iniciativas, que vão da esfera legislativa propriamente dita até a criação de novos espaços para a solução de disputas. A discussão desse tipo de proposta não significa minimizar o grau de responsabilidade da estrutura do Judiciário e de seus integrantes pelas deficiências na prestação jurisdicional, mas apreender a justiça de forma mais ampla, inclusive as implicações das leis e de aspectos culturais no modelo presentemente adotado.

Problemas decorrentes da legislação têm sido repetidas vezes apontados como sérios obstáculos ao bom funcionamento da justiça. Operadores do sistema de justiça responsabilizam fortemente a legislação pela situação de crise - esta é a visão de 67,5% dos magistrados, 78% dos integrantes do Ministério Público dos estados e 73% dos procuradores da república²⁴. Parece existir um relativo acordo quanto ao fato de que grande parte da legislação brasileira vigente é desatualizada, tendo sido elaborada para uma sociedade que pouco se parece com a de nossos dias, obrigando juízes a aplicar normas em muitos casos ultrapassadas. Advoga-se que o país deveria acompanhar uma tendência mundial no sentido de um enxugamento da legislação, de uma redução da intermediação judicial, da livre negociação e da auto-resolução dos conflitos²⁵.

Os ganhos advindos de uma legislação condizente com a complexidade da sociedade e garantidora de direitos são manifestos quando se examina os efeitos das inovações nesta área a partir dos anos 1980, com a Lei de Ação Civil Pública (1985); a Lei de Pequenas Causas (1984), transformados em 1995 em Juizados Especiais Cíveis e Criminais; o Código de Processo Civil (1994), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei Antitruste (1994).

Na esfera legislativa, tornou-se imprescindível ajustar a lei aos imperativos da justiça, sem que isto implique diminuir o respeito ao devido processo legal e ao direito de defesa. A lei processual brasileira permite, de fato, uma pletera de

²⁴ Pesquisas IDESP, op. cit.

²⁵ Nesta direção, são incisivas as conclusões dos estudos sobre as leis trabalhistas, mostrando seu anacronismo, seu estímulo ao recurso judicial e, conseqüentemente, o quanto aumentam os custos de transação na economia.

recursos. Pode-se, como lembram seus críticos, até fazer embargo de declaração de despacho a embargo de declaração, isto é, o advogado diz não ter entendido os termos de uma sentença e depois alega não compreender o esclarecimento feito pelo juiz. Esta estratégia tem claramente como objetivo ganhar tempo, retardando a sentença final. Uma maior rigidez quanto ao número e à oportunidade dos recursos muito provavelmente não afetaria a equanimidade da justiça.

Ainda em relação à legislação processual, há propostas que buscam limitar as possibilidades de medida liminar ou cautelar. Muitos juristas julgam que todas as situações jurídicas hoje são passíveis de ser postas em suspenso por medida liminar ou cautelar, sendo mesmo até executadas em favor do autor antes que o réu tenha sido ouvido.

Por outro lado, a desburocratização das exigências legais constituiu-se em uma demanda que vem ganhando adeptos. Considera-se que a simplificação dos procedimentos pode significar economia de tempo e de custos, sem colocar em risco garantias próprias do devido processo legal e direitos individuais.

Quanto aos mecanismos alternativos de solução de disputas, medidas já vem sendo implementadas no sentido de institucionalizar a conciliação, a negociação e a arbitragem. O juízo arbitral, a chamada "Lei Maciel", já foi, inclusive, regulamentado. Mas o país ainda está muito distante de aproveitar todo o potencial das soluções alternativas para a solução de disputas (ADR).

Essas propostas, classificadas em judiciais e extrajudiciais, não esgotam o amplo leque de emendas que tem por objetivo modificar o Poder Judiciário e o sistema de justiça em geral. Há outras emendas, como por exemplo, alteração dos dispositivos relativos à promoção dos magistrados; introdução de participação do Ministério Público no concurso de provas e títulos para ingresso na carreira da magistratura; modificação de dispositivo referente ao vitaliciamento do magistrado; estabelecimento de investidura temporária para os Ministros dos STF e do STJ; proibição de realização de sessões secretas, pelos tribunais, para tratar de assuntos administrativos; extensão para os Ministérios Públicos dos estados e do Distrito Federal do mecanismo de confirmação pelo Poder Legislativo da escolha do Procurador-Geral, hoje existente para o Ministério Público Federal.

Ao lado de temas que implicam mudanças constitucionais e na legislação ordinária, há também aqueles que modificariam o Judiciário no sentido de transformá-lo em uma máquina mais moderna e menos avessa às inovações tecnológicas. Esse problema, tal como os demais, não é novo, mas tem se acentuado nos últimos anos. Atualmente, o anacronismo da máquina judicial atinge muito mais a primeira instância do que os tribunais, ainda que também nesses ainda não se tenha aproveitado por inteiro as vantagens da informatização. Há varas muito mal equipadas que dependem de recursos materiais de infra-estrutura precários para funcionar.

É forçoso reconhecer que a pauta de reformas é ampla e que dificilmente se obterá um consenso. Parece inquestionável que a atual estrutura do Judiciário não tem sido capaz de atender minimamente às exigências de um serviço público voltado para a cidadania. Não é igualmente claro, entretanto, como afirmamos, que o atual modelo provoque malefícios de uma forma homogênea. Ao contrário, há indícios de que a morosidade e a possibilidade de um grande número de recursos, retardando uma decisão final, têm favorecido os principais usuários do Judiciário.

O que pensam os magistrados sobre propostas de reforma e sobre a justiça e sua participação na vida pública

Dentre os operadores do Direito, os magistrados têm um papel extremamente relevante, proferindo a palavra final sobre controvérsias, litígios, delitos e direitos. Sua posição em relação às propostas de reforma têm sido levadas em conta, sobretudo nos últimos anos, quando, de fato, se organizaram, participando ativamente dos debates parlamentares. Não por outro motivo, as associações representativas pressionam, fazem lobby e divulgam suas idéias e propostas. Por outro lado, percepções sobre questões relacionadas à justiça e ao papel na sociedade orientam tomadas de decisão.

Referimo-nos, anteriormente, a mudanças no interior da magistratura. Hoje, parece longínquo o tempo em que se poderia dizer que juízes constituíam um grupo homogêneo, fechado e distante da luta político-partidária. A rigor, é possível desenhar, do ponto de vista formal, dois tipos “puros” de magistrados: o que só se pronuncia nos autos e o que se manifesta para além dos autos. Trata-se de tipos polares e, como tal, absolutamente distintos. O primeiro, cultua a imagem de um juiz distante dos dramas do dia a dia, é quase um ser anódino. O segundo, ao contrário, preza seu papel social, é quase um militante político.

Como não poderia deixar de ser, há vantagens e desvantagens nas duas imagens. O juiz tradicional guia-se pelo símbolo da justiça - uma mulher segurando uma balança com os olhos vendados - um parâmetro para o seu comportamento. A imparcialidade é o valor máximo. A justiça não enxerga porque a lei é igual para todos e o direito será aplicado independentemente do gênero, da idade, do status econômico, social e político. Uma possível consequência desse padrão, marcado pelo apego ao formalismo, é que os integrantes do Judiciário acabem se distanciando da população e também dos problemas do dia a dia. Ao prezarem a manifestação apenas nos autos deixam de considerar temas de interesse da sociedade e de se envolver com questões públicas.

O insulamento daí resultante favorece o individualismo e o corporativismo, um fechar-se sobre questões jurídico-legais, alienando-se de temas atinentes ao real e sobretudo à conjuntura. Haveria, em tal padrão de comportamento, uma forte tendência de entender independência no exercício jurisdicional como encastelamento.

O juiz militante, ao contrário do tradicional, não é um ser recolhido, que se pronuncia apenas nos autos. Suas posições sobre temas variados são públicas, não foge dos meios de comunicação e tende a ver a si próprio como portador de uma missão social²⁶. Dessa forma, longe de prezar o insulamento, é um ator político, um militante, responsável, por excelência, pela realização da justiça social. Esse “tipo” de magistrado tende a desconfiar dos políticos profissionais.

O ativismo daí resultante embaralha as fronteiras entre aplicação da lei e política. Nesse caso, questões jurídico-legais são questões políticas. Configurações conjunturais e tendências ideológicas orientam a leitura e a interpretação dos autos.

As duas imagens, contudo, por mais diferentes que sejam, guardam um traço em comum: o juiz como ser intocável, acima do bem e do mal, um funcionário público especial e singular, não sujeito a interesses provenientes de particularismos, tal como ocorre com os profissionais da política, quer no Legislativo, quer no Executivo.

A construção dos dois tipos polares, longe de esgotar a variação no interior da magistratura, tem por intenção mostrar que é possível distribuir os juízes nesse contínuo e, mais ainda, que não se trata, como no passado, de um grupo homogêneo, com alto grau de coesão interna. Isto se reflete até mesmo na percepção da população sobre os juízes. Nos últimos anos, devido à presença constante na mídia de magistrados “políticos” e ao surgimento de denúncias contra magistrados, o imaginário popular viu-se forçado a alterar a identificação do juiz como aquele cidadão sisudo, erudito, justo, possuidor de uma honra não passível de suspeitas.

As diferenças no interior da magistratura podem ser captadas nos percentuais de respostas obtidas, tanto no que se refere aos temas mais diretamente ligados à proposta de reforma do Poder Judiciário, como em questões mais gerais.

Opiniões sobre propostas de Reforma

Vejamos, pois, em primeiro lugar, como se posicionam os juízes em relação às principais propostas de reforma. A Tabela 3, a seguir, apresenta a opinião da

²⁶ Os juízes partidários de um “Direito Alternativo” estão muito próximos desse padrão.

magistratura obtida em pesquisa realizada no ano de 2000, junto a 738 juízes, de primeira e segunda instância, da Justiça estadual, federal e do Trabalho, em onze estados da federação, além do distrito federal²⁷:

Tabela 3
Opinião sobre Propostas de Reforma do Judiciário (em %)

Propostas	Favorável*	Irrelevante	Contra	N.S/N.R
Criar Conselho Nacional de Justiça	39,0	21,0	25,5	14,5
CNJ: apenas com membros do Judiciário	48,5	19,0	16,5	16,0
CNJ: incluindo membros Externos ao Judiciário	20,0	14,0	47,0	19,0
Limitar período de eficácia das medidas Liminares	40,0	24,0	31,0	5,0
Extinguir poder Normativo da Justiça do Trabalho	29,0	25,5	32,0	13,5
Incorporar a Justiça do Trabalho à Justiça Federal	14,0	15,0	63,0	8,0
Democratizar o Judiciário	65,5	11,5	19,0	4,0
Reduzir possibilidades de Recursos aos Tribunais Superiores	83,5	4,0	9,0	3,5
Instituir advocatória para decisões de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de Lei	34,0	11,0	47,5	7,5
Instituir Súmula Vinculante	32,5	6,0	35,0	26,5
Súmula Vinculante apenas para decisões do STF	46,0	6,5	33,5	14,0
Súmula Vinculante para decisões dos Tribunais Superiores	32,0	8,0	44,0	16,0
Impedir promoção de juiz que retiver autos além do prazo legal	41,0	23,5	30,0	5,5
Expandir número Juizados Especiais	85,0	7,5	3,0	4,5
Quarentena para nomeação para qualquer tribunal de quem tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de Ministro de Estado	80,0	11,0	5,5	3,5
Quarentena para Juiz que se aposenta	63,5	22,5	10,5	3,5

*soma das respostas “muito positiva” e “positiva”
Fonte: IDESP, 2000.

²⁷ Os seguintes estados foram incluídos na amostra: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Pará, Goiás, Mato Grosso e Roraima.

Dentre as questões, em apenas seis há posições largamente majoritárias – reunindo mais da metade dos entrevistados –, quer a favor, quer contra a proposta. As medidas apoiadas são: a democratização do Judiciário; a redução de possibilidades de recursos aos Tribunais Superiores; a expansão do número de Juizados Especiais; a quarentena para a nomeação para qualquer tribunal de quem tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de ministro de Estado; a quarentena para juiz que se aposenta poder advogar na mesma jurisdição. Em contraste, a proposta que prevê a incorporação da Justiça do Trabalho à Justiça Federal tem a oposição da maioria dos magistrados. Em relação a todas as demais medidas sugeridas, as opiniões se dividem, indicando que os juízes constituem um grupo com diferenciações internas, ao menos no que se refere à avaliação das propostas em discussão sobre a reforma do Judiciário.

Por outro lado, ao se contrastar as opiniões manifestadas na pesquisa realizada em 2000 com as emitidas sete anos antes, em 1993²⁸, observa-se que houve mudanças. As alterações mais significativas ocorreram nas reações face às propostas de instituição de um órgão para exercer o controle externo do Judiciário; à redução das possibilidades de recurso aos Tribunais superiores; à instituição da advocatária. Quanto à criação de súmula vinculante e à expansão do número de Juizados Especiais, pode-se sustentar que ocorreu uma extraordinária cristalização na distribuição das avaliações. Ou seja, embora tenha decorrido quase uma década entre uma pesquisa e outra, os percentuais de juízes que manifestaram opiniões favoráveis e contrárias a estes institutos em 2000 são bastante similares aos encontrados em 1993.

Passemos a um exame resumido de algumas respostas:

- ***A Criação do Conselho Nacional de Justiça para fazer o Controle Administrativo do Judiciário***

Dentre os temas em discussão na reforma do Judiciário, poucos têm provocado tanta paixão e celeuma quanto a criação de um órgão de controle externo deste poder e, na eventualidade de sua aprovação, sua composição. Desde que esta medida foi apresentada, no início dos anos 1990, provocou enorme reação entre os magistrados, que viam nessa iniciativa sérios riscos à independência do Judiciário. Apesar das críticas e resistências, em todos os projetos de reforma do Judiciário (relatórios dos deputados federais Jairo Carneiro, Aloysio Nunes Ferreira e Zulaiê

²⁸ A pesquisa realizada pelo Idesp, em 1993, ouviu cerca de 20% dos juízes da Justiça Comum e Federal, em cinco estados: São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás e Pernambuco. Foram entrevistados 570 magistrados, tendo sido observada rigorosa proporcionalidade em relação à distribuição dos mesmos entre as instâncias e entrâncias em cada unidade da federação.

Cobra Ribeiro) sempre constou um artigo contemplando a instituição de um órgão encarregado de exercer o controle externo – o Conselho Nacional de Justiça.

O exame dos percentuais referentes a esta questão mostra que pouco mais de um quarto dos entrevistados é contrário à criação do CNJ; 21% dizem ser irrelevante; e 39% manifestam-se favoravelmente (dentre estes, 13,5% julgam ser “muito positiva” esta medida e 25,5% “positiva”).

Uma primeira leitura destas proporções indicaria que é considerável a resistência à constituição de um órgão para exercer o controle externo do Judiciário. Afinal, apenas 39% aceitariam esta inovação, contra 61% que julgaram ser irrelevante, ou nada positiva, ou assumiram não possuir opinião formada a respeito. O contraste, entretanto, com o que ocorria em 1993 pode contribuir para esclarecer a compreensão dessas respostas e demonstrar que houve uma apreciável mudança. Efetivamente, no início da década, 86,5% diziam-se contrários à criação do Conselho Nacional de Justiça e somente 12% expressavam concordância.

Teria, de fato, aumentado de forma tão expressiva o apoio a um órgão de controle externo? É razoável supor que a permanência do tema em debate e o apoio de setores da sociedade civil geraram junto à magistratura um certo entendimento de que se trata de uma inovação "inevitável". Daí a extraordinária diminuição no índice de resistência à criação do CNJ. Sendo verdadeira esta hipótese, as atenções passariam, então, a se concentrar muito mais na composição do órgão.

Com efeito, como mostram os dados da Tabela 3, quase a metade dos juízes (47%) manifestou-se contrária à inclusão de membros externos ao Judiciário e 48,5% reagiram favoravelmente a um CNJ formado exclusivamente por membros do Judiciário. Ressalte-se que não foram observadas associações estatisticamente significativas (ao nível de 5%) entre a aceitação da criação do órgão de controle externo e instância de atuação dos magistrados²⁹. Dentre os que se opõem a este órgão, contudo, há distinções: enquanto 26% dos juízes de primeiro grau julgam positivo que o CNJ seja formado apenas por membros do Judiciário, este índice sobe para 49% entre os de segundo grau; e, inversamente, 41% dos magistrados de primeiro grau avaliam ser negativa uma composição exclusivamente de membros do Judiciário, contra 24% dos de segundo grau. Dentre os 39% que se manifestaram favoráveis à criação do CNJ, 67% julgam que o órgão deve ser composto somente por membros do próprio Judiciário. Em contraposição, dos 25,5% que são contrários à criação do CNJ, 30% aceitariam o órgão desde que composto apenas por membros do Judiciário.

²⁹ Na pesquisa de 1993 também não se observou uma associação entre instância de atuação e opinião sobre a criação do Conselho Nacional de Justiça

A determinação por parte do governo de implementar o controle externo do Poder Judiciário fez com que o tema voltasse a ser amplamente discutido e que juízes, associações e até mesmo tribunais se manifestassem a respeito após a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Os onze ministros do Supremo Tribunal Federal decidiram no dia 5 de fevereiro de 2004 fixar posição institucional contra o controle externo do Poder Judiciário. A decisão não foi unânime. Na votação reservada, seis ministros manifestaram-se contra a fiscalização externa, quatro a favor e um admitiu um controle exercido apenas por magistrados e integrantes do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil. Trata-se de posição institucional informada oficialmente ao Senado pelo presidente do STF. A maioria dos ministros entendeu que o conselho deve ser criado, mas integrado apenas por magistrados.

O presidente do Superior Tribunal de Justiça, ministro Nilson Naves, pronunciou-se inúmeras vezes contra a criação de um organismo para exercer o controle externo do Judiciário. A instituição, por sua vez, tal como seu presidente, decidiu formalmente em 16 de fevereiro de 2004, por ampla maioria de votos, posicionar-se contra. Apenas seis dos 27 ministros presentes à sessão votaram pela instalação de um conselho de fiscalização do Judiciário formado por juízes e pessoas de fora do Poder. O presidente do STJ não participou do escrutínio, obedecendo às regras do tribunal segundo as quais ele votaria apenas em caso de empate.

A opinião expressa pelos presidentes do STF e do STJ é compartilhada pelo presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Francisco Fausto, que sustenta que o “Judiciário é um Poder de Estado e não pode sofrer controle externo” (jornal *O Estado de S.Paulo*, 16/11/2003).

Uma enquete realizada pelo portal Infojus (www.infojus.gov.br) indicava, até a primeira dezena de fevereiro de 2004, que 47% dos 587 participantes eram favoráveis ao controle externo. A maioria, 51%, continuava contra. Dois por cento diziam não ter opinião formada. Note-se, entretanto, que apesar da maior proporção posicionar-se contra, trata-se de um percentual que revela a divisão no interior da magistratura e a distância entre os organismos de cúpula e a base do Judiciário.

No que se refere às entidades, também é possível detectar a ausência de consenso. Manifestaram-se a favor da criação do órgão de controle externo a Associação dos Juízes Federais (AJUFE) e a Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e contra a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) que, inclusive, solicitou aos senadores que, na eventualidade de ser criado, o Conselho Nacional de Justiça seja composto apenas por juízes e não tenha poder de determinar a perda de cargo dos magistrados. Destaque-se que a ANAMATRA defende um controle externo muito mais amplo do que o previsto na atual proposta de reforma, admitindo uma participação social bem maior.

- ***A Extinção do Poder Normativo da Justiça do Trabalho***

No total da amostra, 29% manifestaram-se favoráveis; 25,5% disseram ser irrelevante; 32% pronunciaram-se contra e 13,5% ou não souberam responder ou preferiram não emitir opinião sobre esta proposta. As diferenças nas avaliações são mais claras, contudo, quando se agrupa os entrevistados de acordo com o ramo do Judiciário em que atuam. Assim, manifestaram-se a favor: 42% dos juízes trabalhistas; 26,5% dos estaduais e somente 14% dos federais. Trata-se de uma distinção relevante, sobretudo porque são exatamente os magistrados trabalhistas os que menos se opõem a uma alteração nas atribuições da Justiça do Trabalho. Por outro lado, são bastante semelhantes os índices de apoio à extinção do poder normativo da Justiça do Trabalho entre os juízes que atuam na primeira (41,5%) e na segunda instância (42%) neste ramo do Poder Judiciário.

- ***A Incorporação da Justiça do Trabalho à Justiça Federal***

A incorporação da Justiça do Trabalho à Justiça Federal tem a rejeição da maioria dos entrevistados: 63%. A maior resistência a esta inovação, entretanto, encontra-se junto aos juízes federais: 86%. Este percentual cai para 65% entre os trabalhistas e 47,5% entre os estaduais. Em relação a esta proposta existe uma associação significativa (ao nível de 5%) entre ramo de atuação e opinião sobre a incorporação ou não da Justiça do Trabalho à Justiça Federal.

- ***Democratizar o Judiciário***

Os entrevistados manifestaram uma expressiva concordância (65,5%) com a proposta que visa a democratização do Judiciário, mediante, por exemplo, a instituição de eleições para a escolha dos integrantes dos órgãos de cúpula. Este apoio, contudo, como seria de se esperar, é consideravelmente maior entre os juízes que atuam em primeiro grau quando contrastados com os de segundo grau (51% versus 25%).

- ***A Redução das Possibilidades de Recursos aos Tribunais Superiores***

Entre 1993 e 2000, houve uma mudança na distribuição das opiniões. Enquanto em 1993 67% dos magistrados eram favoráveis a esta medida, este percentual subiu para 83,5% em 2000. Dentre os entrevistados no ano de 2000, o maior percentual de apoio foi observado entre os juízes trabalhistas de segundo grau - 93% -, e o menor entre os juízes federais de primeiro grau, 77%.

Testes estatísticos indicam que há diferenças significativas nas avaliações emitidas pelos magistrados de acordo com o ramo de atuação. O mesmo não ocorre, no entanto, quando se leva em consideração a instância.

- ***A Avocatória***

Enquanto em 1993 apenas 14,5% dos juízes eram favoráveis à advocatária para decisões de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei, este percentual mais do que dobrou em 2000, passando para 34%. Nesta última pesquisa, observa-se uma associação estatisticamente significativa (a 5%) entre instância de atuação e avaliação sobre a introdução da advocatária. Assim, enquanto 31,5% dos juízes de primeiro grau são favoráveis à medida, esta proporção chega a 45,5% entre os que atuam no segundo grau. A comparação por ramo de atuação também apresentou associação estatística, com os seguintes percentuais de aceitação da medida: 41% entre os estaduais, 28,5% entre os federais e 30,5% entre os trabalhistas.

Já em 1993, distintamente, os percentuais dos que se manifestavam favoráveis à medida eram os mesmos, independentemente da instância de atuação: 14,5%. Entre os contrários à proposta, no entanto, havia uma diferença: os que atuavam em primeira instância eram mais desfavoráveis (65,5%) do que os que se encontravam na segunda instância (52%).

- ***A Súmula Vinculante***

Entre 1993 e 2000 a distribuição de opiniões em relação à instituição da súmula de efeito vinculante permaneceu praticamente inalterada: eram 34% de opiniões favoráveis e passaram a ser 32%. Porém, se em 1993 não existia uma associação significativa entre instância de atuação e avaliação sobre a adoção da súmula, o mesmo não foi observado em 2000. A análise da distribuição das respostas na última pesquisa demonstra uma forte relação entre essas duas variáveis. A rejeição à súmula é quase o dobro na primeira instância quando comparada à segunda (39% contra 21%). Por ramo da justiça, nota-se que os mais favoráveis são os juízes estaduais (36%) e os menos os trabalhistas (29%). É notável o alto percentual de juízes federais que não respondeu ou que preferiu não se manifestar sobre esta questão (35%).

Nota-se, ainda, que há uma maior tendência em se aceitar súmulas para decisões do Supremo Tribunal Federal do que para decisões de todos os tribunais superiores. Assim, enquanto 46% concordariam com a instituição de súmulas para as decisões do STF, o percentual cai para 32% quando se trata de estender este instituto para todos os tribunais superiores.

Saliente-se que o atual presidente do STF sempre se destacou como um ardoroso defensor da súmula vinculante. Em seu depoimento à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, em 4/2/2004, Nelson Jobim afirmou que a “*súmula tem por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de norma específica produzida pelo Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, sobre a qual haja controvérsia – entre órgãos do Judiciário ou entre esses órgãos e a administração pública –, que acarrete grave insegurança política. A súmula seria aplicada, ainda, no caso de multiplicação de processos que discutam questão idêntica*”. De seu ponto de vista, a adoção da súmula vinculante tornaria menos oneroso o processo judicial, diminuiria o número de processos, além de tornar mais rápida a prestação jurisdicional.

- ***Os Juizados Especiais***

Esta é a proposta que recebe a maior proporção de apoio (85%). Bastaria dizer que apenas 3% dos entrevistados manifestaram-se contrários. Saliente-se, ainda, que o percentual de juízes que se pronunciou favorável a esta proposta na pesquisa realizada em 2000 é bastante semelhante ao verificado em 1993 (85% e 83,5%, respectivamente). Além desta permanência de avaliação positiva, é possível afirmar que não existem diferenças significativas no apoio dado à medida que prevê a expansão dos juizados especiais, quer quando se discrimina os magistrados por instância quer por ramo de atuação.

- ***A Quarentena para nomeação para qualquer Tribunal de quem tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de ministro de Estado***

O alto apoio a esta modalidade de quarentena (80%) é verificado junto a todos os magistrados, independentemente do ramo da justiça e da instância de atuação.

- ***A Quarentena para juiz que se aposenta poder advogar na mesma jurisdição***

Comparativamente, é menor a proporção de apoio a este tipo de quarentena do que o verificado na proposta anterior (63,5% contra 80%). Ou seja, os entrevistados avaliam de forma mais crítica os que poderiam ingressar em um tribunal do que as possibilidades de atuação daqueles que deixam uma corte de justiça. Ressalte-se, contudo, que, dentre os 63,5% que afirmaram ser positiva a

quarentena para juiz que se aposenta poder advogar, a expressiva maioria (94%) também julga que deve ser observada a quarentena para nomeação para qualquer tribunal de quem tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de ministro de estado.

Sublinhe-se que, em relação a esta medida, também não foram encontradas diferenças nas opiniões dos entrevistados quando analisados segundo o ramo e a instância de atuação.

- ***A Proibição de Juízes e Promotores de revelar fatos ou informações que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem ou a honra das pessoas***

Apesar da diferença entre os percentuais não ser muito grande, a maioria, 41,5%, dos juízes manifestou-se favoravelmente a esta proposta, batizada por seus críticos de a “lei da mordança”. Certamente, trata-se de um índice de apoio mais alto do que fariam supor as discussões na imprensa e sobretudo as manifestações dos integrantes do Ministério Público. Verificam-se, contudo, apreciáveis diferenças nas opiniões, quando estas são analisadas de acordo com a instância de atuação do magistrado: enquanto o apoio a esta medida foi de 38% entre os juízes de primeiro grau, este percentual alcança 57% entre os magistrados de segunda instância. Em relação aos ramos, não foram detectadas diferenças significativas nas avaliações.

- ***A Concentração no Tribunal de Justiça de todas as ações envolvendo Prefeitos***

Os dois extremos reúnem, aproximadamente, o mesmo percentual de respostas: são 35% de manifestações favoráveis e 34,5% de contrárias. Novamente, a mesma distribuição de opiniões é observada quando se examina esta questão por instância de atuação do entrevistado. Há, porém, diferenças relevantes quando se analisam as avaliações segundo o ramo: os juízes estaduais e trabalhistas são mais favoráveis a esta medida do que os magistrados federais (39,5%, nos dois primeiros casos contra 20%).

Percepções sobre temas gerais

As avaliações e percepções sobre temas que extrapolam as propostas de reforma são preciosos indicadores sobre a forma como juízes interpretam a realidade e seu papel social, além de permitirem adicionar valiosas informações sobre o grau de homogeneidade e de coesão internas à magistratura. Examinemos, pois, as respostas constantes das tabelas a seguir.

Tabela 4
Neutralidade do Judiciário, por instância (em %)

Concordância	Juízes 1º grau	Juízes 2º grau	Ministros	Total
O Poder Judiciário não é neutro; em suas decisões o magistrado deve interpretar a lei no sentido de aproximá-la dos processos sociais substantivos e, assim, influir na mudança social.	83,5	79,1	76,1	82,9
A não neutralidade do Judiciário ameaça as Liberdades e a mudança social não deve ser objeto de apreciação por parte do Judiciário.	16,5	20,9	23,9	17,1

Fonte: Vianna, 1996³⁰

O problema da neutralidade do Judiciário tem intrigado analistas há muito tempo. Ou seja, qual a margem de liberdade dos juízes? São eles estritos aplicadores da lei, como insistia Montesquieu ou, ao contrário, a interpretação permite o ativismo judicial? Em outras palavras, é possível, a partir dessas respostas descortinar-se o perfil ideológico da magistratura, se ela está mais próxima ou mais distante do tipo tradicional – aquele que só se pronuncia nos autos – descrito no início deste item.

Em pesquisa realizada em 1993 (SADEK, 1995) já se apreendia que:

- a) 73,7% dos juízes entrevistados “concordavam inteiramente” ou “concordavam muito” com a afirmação segundo a qual “o juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem de ser sensível aos problemas sociais”;
- b) 37,7% posicionaram-se da mesma forma em relação à assertiva: “o compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei”.

³⁰ Resultados de pesquisa realizada em 1996 junto a 3166 magistrados, em todo o país. Para detalhes ver Vianna (1996).

Observa-se, como mostra a Tabela 4, que, tal como sucedia nos resultados da pesquisa feita em 1993, é amplamente majoritário o percentual de juizes que se afasta do modelo clássico de magistrado. Embora a percepção de não neutralidade do Judiciário seja proporcionalmente maior entre os magistrados que atuam na base da instituição, os percentuais são, de toda forma, extremamente relevantes para todas as instâncias, inclusive para os integrantes dos tribunais. Ainda que se façam os devidos descontos, uma vez que todos almejam um papel criativo, ou interpretativo, fugindo de uma função suposta como meramente técnica, não haveria como negar que a rejeição da neutralidade do Judiciário traz elementos que contrariam a previsibilidade e a certeza jurídica, conferindo justificativas para o ativismo judicial.

O fenômeno da judicialização da política é reconhecido por cerca de 42% dos juizes (soma de “muito frequentemente” e “frequentemente”) como mostra a tabela 5 a seguir:

Tabela 5
Frequência de Decisões Políticas por parte de juizes (em %)

Argumenta-se que nos últimos anos os juizes têm arcado com o ônus de decidir sobre questões que são de caráter essencialmente político e que, portanto, deveriam ser resolvidas pelos poderes políticos. Na sua opinião com que frequência isso ocorre?	N	%
Muito frequentemente	63	8,5
Frequentemente	249	33,6
Ocasionalmente	283	38,2
Raramente	89	12,0
Nunca	23	3,1
Não sabe / sem opinião	18	2,4
Não respondeu	16	2,2

Fonte: IDESP, 2000.

A transferência para o Judiciário de decisões que seriam classicamente de responsabilidade do Executivo ou do Legislativo transforma magistrados em atores políticos e, mais do que isso, confere aos integrantes do Judiciário a responsabilidade e também o ônus de tomar decisões que se traduzem em políticas públicas. Por outro lado, tal possibilidade, combinada com uma percepção crítica do positivismo jurídico justifica e dá aos juizes um papel relevante como atores políticos de primeira grandeza.

A avaliação sobre a politização do Judiciário pode ser depreendida das respostas constantes da Tabela 6, a seguir:

Tabela 6
Freqüência com que decisões refletem visão política dos juízes (em %)

Argumenta-se, no sentido oposto, que também o Judiciário se “politizou” muito nos últimos anos, o que faz com que por vezes as decisões sejam baseadas mais nas visões políticas do juiz do que em uma leitura rigorosa da lei. Na sua opinião com que freqüência isso ocorre?	N	%
Muito freqüentemente	29	3,9
Freqüentemente	150	20,2
Ocasionalmente	372	50,2
Raramente	148	20,0
Nunca	14	1,9
Não sabe / sem opinião	12	1,6
Não respondeu	16	2,2

Fonte: IDESP, 2000.

É notável que quase $\frac{1}{4}$ dos entrevistados reconheçam que “muito freqüentemente” e “freqüentemente” decisões refletem a visão política dos magistrados. A metade afirma que isso só ocorre “ocasionalmente” – o que não deixa de ser uma admissão da influência da visão política sobre as decisões. Observe-se que apenas 1,9% dos que se manifestaram disseram que tal reflexo “nunca” ocorre.

A Tabela 7 traz informações a respeito dos tipos de causas mais ou menos sensíveis à “politização” dos integrantes do Judiciário, segundo a percepção dos próprios magistrados.

Tabela 7
Freqüência da “politização” nas decisões por tipo de causa (em %)

	Muito Freqüente	Algo Freqüente	Pouco freqüente	Nunca ou Quase nunca	Não sabe / Sem opinião	Não res- pondeu
Trabalhista	17,0	28,1	25,9	12,0	10,7	6,3
Tributária	10,5	28,1	34,3	9,9	9,2	8,1
Comercial	3,2	14,4	43,9	16,7	12,5	9,5
Propr. Industrial	1,9	10,5	35,1	20,1	22,7	9,7
Dir. Consumidor	12,0	29,6	25,8	13,4	10,9	8,4
Meio Ambiente	17,1	28,2	22,1	10,9	12,4	9,2
Inquilinato	4,9	15,2	35,1	22,7	12,8	9,3
Previdenciária	14,7	31,3	27,1	9,6	9,3	8,0
Merc. Créditos	12,0	27,4	26,9	10,3	14,6	8,9
Privatização	25,0	31,4	17,5	5,5	11,9	8,6
Reg. Serv. públicos	17,9	32,5	20,9	7,4	13,0	8,2

Fonte: IDESP, 2000.

Segundo os juízes, causas relacionadas à privatização, à regulação dos serviços públicos, ao meio ambiente e trabalhistas são as mais suscetíveis à “politização”, isto é, ocorre com mais freqüência que decisões referentes a essas questões sejam mais baseadas nas visões políticas do magistrado do que na leitura rigorosa da lei. Saliente-se que, para 25% dos entrevistados, em decisões envolvendo a privatização, a “politização” é “muito freqüente”, sendo que para 31% ela é “algo freqüente” e para apenas 5,5% isso “nunca ou quase nunca” se verifica. Inversamente, causas relativas à propriedade industrial e comercial seriam as menos vulneráveis às visões políticas dos juízes.

Tabela 8
Tensão entre garantir cumprimento de contratos e justiça social (em %)

Na aplicação da lei, existe freqüentemente uma tensão entre contratos, que precisam ser observados, e os interesses de segmentos sociais menos privilegiados, que precisam ser atendidos. Considerando o conflito que surge nesses casos entre esses dois objetivos, duas posições opostas têm sido defendidas: A- Os contratos devem ser sempre respeitados, independentemente de suas repercussões sociais; B- O juiz tem um papel social a cumprir, e a busca da justiça social justifica decisões que violem os contratos. Com qual das duas posições o Sr(a) concorda mais?	%
Concorda mais com a primeira (A)	19,7
Concorda mais com a segunda (B)	73,1
Não sabe / Sem opinião	2,8
Não respondeu	4,3

Fonte: IDESP, 2000.

O grau de politização pode ser ainda melhor observado nos percentuais de respostas relativos à tensão entre respeito a contratos e busca de justiça social, tal como constam da Tabela 8. Ressalte-se que 73,1% dos entrevistados manifestaram-se a favor da segunda alternativa – “o juiz tem um papel social a cumprir, e a busca da justiça social justifica decisões que violem os contratos”. Apenas 19,7% afirmaram concordar mais com a primeira afirmação, segundo a qual “os contratos devem ser sempre respeitados, independentemente de suas repercussões sociais”.

Tais proporções somadas às encontradas nas questões anteriores permitem extrair algumas conclusões:

- a) é significativo o percentual de juízes que dista do tipo mais tradicional de magistrado – o que só se manifesta nos autos;
- b) vem se constituindo um “tipo” de magistrado “politizado”, condizente com as potencialidades contidas no texto constitucional e no modelo institucional adotados após a Constituição de 1988;
- c) esse “novo” tipo de magistrado atribui-se um papel político, de ator político, co-responsável por políticas públicas;
- d) nesse papel, o juiz vê a si próprio como protetor de certos grupos sociais – os mais fracos; é um promotor de justiça social mais do que um aplicador da lei.

Por fim, caberia sustentar que as conseqüências desse “novo” tipo de magistrado refletem-se tanto nas condições de governabilidade como na identidade da magistratura e nos parâmetros relativos à previsibilidade e à certeza jurídica.

Perspectivas de Reforma

O Brasil das últimas décadas pouco se parece com o país do passado. Inúmeras alterações marcaram a sociedade e o Estado, tanto na economia como na política e no âmbito social. Mesmo do ponto de vista cultural, área em que as transformações costumam ser mais lentas, o contraste é gritante. Esse conjunto de mudanças não se verificou no mesmo ritmo nem em igual magnitude. Mas raros são os aspectos em que a força mudancista não tenha marcado presença. Neste quadro, o Judiciário destoa. Qualquer retrato desse poder indicará que se está diante de uma instituição muito refratária às marcas do tempo.

A persistência de traços antigos não corresponde a um desejo de conservação por parte da cidadania. Ao contrário, parece não restar dúvidas de que o Poder Judiciário, com sua configuração atual, está longe de atender às necessidades de uma sociedade regida pela lei democrática. A insatisfação com seu desempenho não é nova e tem sido crescente. Isto não significa dizer, contudo, que projetos de reforma tenham conseguido adquirir o *status* de prioridade. Em uma agenda repleta de demandas por mudanças, torna-se cada vez mais claro que outros foram os alvos principais.

As resistências à mudança têm sido apreciáveis. Mas, por outro lado, o grau de tolerância com as deficiências já atingiu patamares tão baixos que colocam em risco a própria convivência democrática. É urgente a avaliação das propostas judiciais e extrajudiciais em discussão e de seus efeitos sobre a administração e a distribuição de justiça. O problema certamente não apresenta uma solução “ótima”, unívoca e inquestionável. Mas isto não significa dizer que enquanto não houver o “ótimo” nada deva ser feito.

É puro truísmo repetir que há oposição às mudanças. Vantagens vistas como garantias por uns, aparecerão como privilégios para outros; direitos serão ora classificados como condições para o exercício do ato de julgar, ora como formalização de desigualdades. Entretanto, a despeito dos obstáculos, não há mais como adiar reformas que tenham por objetivo aperfeiçoar o sistema de justiça brasileiro. Destas iniciativas dependerão não apenas uma maior credibilidade no Poder Judiciário e uma cidadania plena, mas também a consolidação do Estado de Direito e as chances de sucesso de inserção da economia do país nos novos parâmetros internacionais.

Apesar de não adquirir primazia, ou mesmo uma colocação próxima da liderança entre as reformas vistas como urgentes, questões sobre a justiça passaram a ocupar um papel de destaque no debate público. Leis, juízes, tribunais, sentenças e decisões conquistaram espaço nos meios de comunicação e nas preocupações do cidadão. Deste ponto de vista, é considerável o contraste com períodos anteriores, mesmo com aqueles comprometidos com a liberdade, a equidade e o respeito aos direitos. Efetivamente, as discussões têm se intensificado, chamando cada vez mais a atenção não apenas de especialistas e operadores do sistema de justiça, mas também de parlamentares, da grande imprensa e de representantes da sociedade civil. Comissões têm sido criadas para examinar o problema e sugerir soluções. Mesmo organismos internacionais, no passado mais preocupados com temas estritamente econômicos, têm alertado para a urgência de reformas no sistema de justiça.

A despeito desta mudança e do relativo consenso sobre a existência de uma crise nesta área, ainda é baixo o grau de concordância, quer sobre as causas que têm provocado a insatisfação com a administração e a distribuição de justiça no país, quer sobre os itens que deveriam constar de uma agenda que visasse o seu aperfeiçoamento. Assim, a reforma do Judiciário e das demais instituições que compõem o sistema de justiça permanece na pauta do Congresso Nacional desde 1992 e nada indica que a votação do projeto como um todo será concluída em futuro próximo. Aliás, as palavras do atual Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, logo após a sua posse em janeiro de 2003, reforçaram a incerteza dominante e a ausência de consensos: “tudo terá que recomeçar do zero”.

O novo retorno ao ponto de partida não significou, no entanto, que o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados em junho de 2000, após uma longa tramitação, à espera de aprovação no Senado, fosse inteiramente abandonado e com ele seus supostos e soluções. Por outro lado, à fala do Ministro da Justiça não correspondeu um aguardar em uma longa fila de espera. Ao contrário, o governo Luiz Inácio Lula da Silva tem dado sinais de que mudanças no Judiciário devem ser implementadas.

De fato, é possível sustentar que iniciativas governamentais deram mais concretude à reforma. Dentre essas iniciativas, a mais importante foi a criação, em maio de 2003, da secretaria de Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça. Essa secretaria tem coordenado uma série de discussões sobre o tema e apresentado sugestões de reformas que prescindem de mudanças constitucionais, como por exemplo, melhorias na gestão com a modernização e a informatização de varas, fóruns e tribunais.

Após a instalação do governo Luiz Inácio Lula da Silva recrudesceram acentuadamente as críticas ao Judiciário. O próprio presidente proferiu avaliações negativas. As críticas foram constantes durante todo o primeiro ano de mandato, a

ponto de se criar uma situação que alguns chegaram a qualificar de crise institucional. O embate entre o Executivo e o Judiciário iniciou em abril de 2003, quando o presidente defendeu o controle externo do Judiciário e a abertura de sua “caixa-preta” (sic). Os chefes dos dois poderes chegaram a ficar 4 meses e meio sem se falar. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva deixou, inclusive, de comparecer à sessão de comemoração dos 175 anos do Supremo Tribunal Federal. A reconciliação ocorreu em 21 de novembro de 2003, em cerimônia de sanção de leis que criaram 183 varas federais e 269 varas do trabalho, além de 300 novos cargos de procurador do Trabalho. A reaproximação ocorreu exatamente no momento em que o governo decidiu dar prioridade à reforma do Judiciário.

Para que se tenha uma idéia do grau de confronto entre os poderes, disse o chefe do Executivo em 22 de abril de 2003:

“queremos uma Justiça igual para todos e não uma Justiça que cuida com mais carinho daqueles que têm alguns contos de réis em conta bancária. Muitas vezes a Justiça não age cumprindo a Constituição, onde diz que todos são iguais perante a lei. É o que chamo de Justiça classista, que tem classe, que tem lado” (jornal *O Estado de S. Paulo*, 23/04/03).

No mesmo tom, em 13/05/2003, o presidente cobrou do Judiciário agilidade para que processos contra administradores públicos acusados de corrupção não fiquem engavetados:

“espero que o Poder Judiciário tenha agilidade para que processos não sejam engavetados, para que processos não demorem, porque o povo não pode continuar sendo roubado” (jornal *Folha de S. Paulo*, 14/05/2003).

Em sua fala para empresários e políticos, em 20/11/2003, repetiu sua insatisfação com o desempenho do Judiciário:

“O que nós queremos é apenas assegurar que todos nós sejamos iguais perante a lei. E se o Poder Executivo tem fiscalização e o Poder Legislativo tem fiscalização, por que o Poder Judiciário não pode ter o controle externo da sociedade, para que ele possa funcionar? Qual é o problema?” (jornal *Folha de S. Paulo*, 21/11/2003).

As críticas não eram exclusividade do Executivo. No Legislativo, afirmou em pronunciamento no grande expediente, em 14/03/03, o deputado federal João Alfredo do PT do Ceará, com o aplauso da maioria dos parlamentares:

“O Poder Judiciário é o único infenso a qualquer tipo de controle social. A luta pelo controle externo vem desde a Constituinte. A OAB, a Igreja Católica e as entidades democráticas deste país têm se pautado por isso. Essa é a posição do Ministro da Justiça, Dr. Márcio Thomaz Bastos, e do Advogado Rubens Approbato Machado, Presidente da OAB nacional. Não podemos perder a oportunidade de, nesta Legislatura, criar mecanismos de controle externo do Judiciário”.

Além das críticas por parte de membros do Executivo e de parlamentares, em outubro de 2003, houve uma proposta de uma representante da ONU de se fazer uma espécie de auditoria no Judiciário, em função da impunidade criminal. Por outro lado, a secretária-geral da Anistia Internacional, Irene Zubaida Khan, ao entregar o relatório da entidade, cobrou do presidente Lula a reforma do Judiciário, especialmente na área criminal e a adoção de políticas que assegurem o acesso dos mais pobres à Justiça. O documento afirma que as reformas devem “*incluir mecanismos independentes de transparência, supervisão, investigação e de acesso mais generalizado à Justiça*”.

Ademais, novos resultados de pesquisas de opinião têm mostrado um alto grau de descontentamento com o Judiciário. A mais recente, patrocinada pelo Conselho Federal da OAB, indica que o Judiciário é visto pela população como uma instituição pouco confiável³¹.

Integrantes do Judiciário, como não poderia deixar de ser, reagiram às críticas, particularmente as oriundas do Poder Executivo. As respostas mais ásperas vieram do então presidente do STF, Maurício Corrêa, que criticou o “*centralismo stalinista*” do governo e os “*impropérios*”, as “*manipulações políticas*” e o “*deslumbramento*” com o poder por parte de Lula (Revista *Veja*, 3/09/2003). Mesmo antes dessa data, em junho, no dia da posse como presidente do STF, o ministro Maurício Corrêa atacou a reforma da Previdência do governo. Também o presidente da Associação dos Magistrados do Brasil, Claudio Baldino Maciel, assumiu a defesa da corporação. Disse que o governo Luiz Inácio Lula da Silva tem “*vocação para a concentração de poder*” e atribuiu a esse motivo a disposição do PT de priorizar a reforma do Judiciário no Congresso. Segundo ele, os ataques à Justiça são muito comuns em governos autoritários, de desejarem um Judiciário sem autonomia e

³¹ Pesquisa de âmbito nacional feita pela Toledo & Associados em novembro de 2003.

eficácia, para impedir os juízes de “conter os impulsos autoritários dos governantes” (FSP, 4/11/2003).

Nesse clima, marcado pela tensão política, há fortes indícios de que, depois de mais de uma década na fila, a reforma do Judiciário tenha deixado de ser mais uma entre as promessas de reforma, passando a constar, de fato, da agenda de prioridades do Governo e do Legislativo. Acrescente-se, ainda, como aspecto favorável à discussão e à implementação de mudanças, a ocorrência de uma onda reformista do sistema de justiça atingindo vários países da América Latina³².

A rigor, o tempo de tramitação de propostas de reforma no Congresso e diferenças entre os relatórios atestam que a reforma do Judiciário nunca havia sido, realmente, prioridade política para os partidos políticos e para o governo. Por outro lado, as divergências no interior da magistratura e as pressões da OAB impediram que qualquer proposta chegasse a termo.

Do ponto de vista do jogo político, na disputa entre o Executivo e o Judiciário, a balança tem pendido claramente a favor do Executivo, que reúne inúmeras vantagens. Para começar, são praticamente unânimes as críticas ao Judiciário por parte da população e do Legislativo. Ademais, por ocasião da discussão da Reforma Previdenciária, o Judiciário ficou com sua imagem ainda mais desgastada, uma vez que suas posições foram vistas como essencialmente corporativas e de defesa de privilégios. A magistratura chegou, inclusive, a ameaçar o governo com uma greve, que acabou sendo cancelada. De toda forma, essa reação – com traços de comportamento fortemente sindicalista – provocou reflexos negativos na imagem do Judiciário junto à opinião pública.

Da ótica do governo, a reforma do Judiciário daria vigor a uma agenda positiva. Na presente conjuntura, os interesses da magistratura podem ser mais facilmente neutralizados e identificados como particularistas, sectários e contrários aos princípios da igualdade e dos interesses sociais. A gestão do ministro Maurício Corrêa na presidência da mais alta corte de justiça do país, o Supremo Tribunal Federal, acabou por fornecer mais argumentos para os partidários da reforma. O ministro, durante seu mandato, revelou um exacerbado corporativismo, um acentuado ânimo para disputas e provocou, com suas manifestações e reações, uma

³² Na Argentina, o presidente Néstor Kirchner começou a promover mudanças no Judiciário assim que assumiu o cargo. Dois magistrados renunciaram ao cargo de ministro da Corte Suprema de Justiça, devido a acusações. No início de dezembro de 2003, o Senado argentino destituiu um ministro da Corte Suprema de Justiça. Eduardo Moliné O'Connor foi considerado culpado das 9 acusações que pesavam contra ele. O juiz criou a “maioria automática”, pela qual 5 dos 9 magistrados sempre votavam a favor do Executivo durante o governo C. Menem (1989-99). No Paraguai, o presidente Nicanor Duarte Frutos, liderou um processo denominado de “limpeza”. Como resultado, em quatro meses, de agosto – quando assumiu o poder – até o final de novembro de 2003, dos nove ministros da Corte Suprema paraguaia, três renunciaram e três foram submetidos a um julgamento político na Câmara dos Deputados e no Senado.

excessiva presença nos noticiários. A defesa dos interesses da magistratura, ainda que legítima, transpareceu como reivindicação corporativa em pró, não de direitos, mas de regalias e privilégios. Sua liderança foi marcada também por repetidos embates, quer com o Executivo, quer com o Legislativo. Em consequência, ocupou um extraordinário espaço na mídia escrita, falada e televisiva.

Some-se, ainda, a esses fatores favoráveis à reforma, o impacto provocado pelo último escândalo envolvendo juízes, conhecido como “operação Anaconda”. Esse caso, ao mesmo tempo que colocou integrantes do sistema de justiça no banco dos réus, providenciou mais argumentos a favor de uma reforma, podendo vir a contribuir para o aprimoramento das instituições de Justiça, particularmente o Judiciário e o Ministério Público. O processo de prisão do juiz federal João Carlos da Rocha Mattos foi exemplar.

Por outro lado, buscam-se aliados junto à própria magistratura, tendo por base a percepção de que há um grupo de juízes descontentes com a situação atual³³ e, também, que é possível valorizar e multiplicar experiências inovadoras que têm se desenvolvido em vários tribunais, assentadas no uso de ferramentas de gestão e de tecnologia.

Para o governo, ou mais especificamente para a Secretaria de Reforma do Judiciário, vinculada ao Ministério da Justiça, a reforma deveria ser fatiada. Isto é, deveriam ser discutidos e votados primeiramente os pontos sobre os quais há acordo, ou pelo menos possibilidades de se atingir uma ampla maioria de votos. Além disso, essa estratégia distingue mudanças que necessitam de reforma constitucional de mudanças infra-constitucionais.

No que se refere à mudança constitucional, alguns temas são considerados prioritários para o governo: a criação de um órgão de controle externo³⁴, destinado a fiscalizar as atividades do Poder Judiciário; a federalização dos crimes contra os direitos humanos, transferindo a competência de julgar crimes dessa natureza da justiça estadual para a federal; a quarentena do ingresso e de saída dos magistrados, proibindo-se pessoas que ocuparam altos postos no Executivo de

³³ A estratégia do governo foi de neutralizar Maurício Corrêa do STF e dialogar com Nelson Jobim, presidente da corte, a partir de 10/05/2004. O ministro Nelson Jobim manifestou-se favoravelmente a inúmeros pontos que constam da lista de itens prioritários da reforma como, por exemplo, a criação de um órgão de controle externo do Judiciário. Na mesma linha, o governo tem se aproximado do ministro Edson Vidigal que, em 2004, passou a presidir o Supremo Tribunal de Justiça e que defende as mesmas posições de Jobim.

³⁴ Atualmente o Poder Judiciário não está sujeito a nenhum controle externo. A fiscalização existente é interna. Quando um magistrado tem a sua conduta sob suspeita, é julgado pelos próprios colegas, que decidem sobre os seu afastamento. De 1977 a 1987, durante o regime militar, havia o Conselho Nacional de Justiça, composto exclusivamente por ministros do STF, sem poder de decretar a perda do cargo do juiz no caso de falta grave. Durante a Constituinte, os partidos de oposição defendiam a criação de um órgão de controle externo do Judiciário. Mas os magistrados, com o apoio do chamado “centrão”, conseguiram impedir a sua recriação.

serem nomeados para os tribunais e, por outro lado, de magistrados aposentados atuarem como advogados nos tribunais dos quais saíram durante três anos; a súmula impeditiva de recursos; uniformização dos critérios de concursos para juiz e promotor no país, eliminando, assim, distorções hoje existentes entre as unidades da federação; e autonomia das defensorias públicas, desvinculando do Executivo essas carreiras que prestam assistência judiciária gratuita.

Esses temas estão longe do consenso. Assim, por exemplo, como mostramos, se é considerável o apoio à criação de um conselho para exercer a fiscalização do Judiciário, são apreciáveis as divergências quanto à composição desse órgão. Segundo o relatório da deputada Zulaiê Cobra Ribeiro, aprovado na Câmara dos Deputados e em discussão no Senado, o conselho seria composto por 15 membros: 9 juízes, 2 representantes da OAB, 2 membros do Ministério Público e 2 cidadãos, um indicado pela Câmara e outro pelo Senado. O governo e o PT prefeririam um conselho em que os juízes fossem minoria, mas, face às resistências, sobretudo por parte da magistratura, têm apoiado a proposta que tramita no Congresso. Os magistrados, por seu lado, como vimos no item anterior, estão divididos. Pondere-se, contudo, que já é possível registrar mudanças e mais do que isto, é muito provável que o placar contrário ao controle externo verificado no Supremo se altere a partir de maio de 2004, com a aposentadoria compulsória do até então presidente da corte, Maurício Corrêa, que sempre se manifestou radicalmente contrário ao controle externo. O substituto do ministro será indicado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Além disso, no STF, o principal aliado do governo para a criação de um órgão de controle externo é Nelson Jobim, o novo presidente do tribunal. A mesma tendência deverá se verificar no STJ.

O governo, por sua vez, tem cada vez mais insistido na necessidade de aprovação imediata de um órgão de controle externo, com poder, inclusive, para demitir juízes corruptos. Para o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos

“o controle interno é a consciência. O controle efetivo tem de ser externo, exterior a quem tem de ser controlado (...) Não podemos pensar nos juízes como anjos nem como demônios. Eles são seres humanos (...) Retirar a possibilidade de decretação de perda do cargo das atribuições do CNJ significaria desestruturá-lo” (jornal *Folha de S.Paulo*, 11/2/2004).

A posição oficial do PT, partido majoritário, em relação à reforma do Judiciário é de apoio ao relatório aprovado na Câmara, com algumas alterações. Possui proposta de criar ouvidorias em todos os Estados para receber reclamações e denúncias contra integrantes ou órgãos do Poder Judiciário. Na visão do partido, as ouvidorias serão a ponta do Conselho Nacional de Justiça, instituição com a

finalidade de fiscalizar e controlar as atividades administrativas do Judiciário. Nas palavras do atual presidente do PT, José Genoíno: “a marca do PT na reforma é o controle externo, para dar transparência e democratizar o Judiciário”. Na mesma direção tem se pronunciado o presidente da Comissão Especial de Reforma do Judiciário, na Câmara dos Deputados, José Eduardo Cardozo (PT-SP). Trata-se de defender o controle externo nos moldes previstos no relatório da reforma preparado pela deputada Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB-SP), aprovado pela Câmara.

Faz também parte da proposta do PT a substituição da súmula vinculante, que consta do relatório aprovado na Câmara, pela súmula impeditiva de recursos. Neste caso, se o juiz decidir de acordo com sentenças já existentes dos tribunais superiores, as partes envolvidas ficam impedidas de recorrer a outras instâncias.

A Comissão Especial incorporou sugestão do deputado federal Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) de adoção do orçamento participativo no Judiciário. Magistrados de todas as instâncias seriam consultados sobre as prioridades na aplicação da verba disponível.

Face às alterações na correlação de forças, é possível sustentar que parece cada vez mais difícil descartar algumas alterações constitucionais, entre elas, a criação de um órgão de controle externo do Judiciário. Os dois outros poderes – Executivo e Legislativo – submetem-se ao controle direto dos cidadãos através do voto. Não será fácil encontrar argumentos para que o Judiciário permaneça imune a avaliações externas.

Assim, ganha cada vez mais força a hipótese segundo a qual as forças de mudança atingirão o Judiciário. Para isso, bastaria lembrar que muitas alterações já estão em curso e que não dependem de alterações constitucionais. A Secretaria de Reforma do Judiciário tem insistido em trabalhar também em mudanças infra-constitucionais e naquelas que não dependem de ações legislativas, mas que garantiriam uma modernização na gestão e, conseqüentemente, um Judiciário mais ágil.

Agilizar o Judiciário implicará também em mudanças no Executivo. A mais importante dentre elas será alterar a orientação da Advocacia-Geral da União no que diz respeito a recursos inúteis, que só postergam a decisão judicial final e não rendem benefícios reais ao governo. Para se aquilatar o alcance dessa medida, bastaria constatar que, hoje, 80% dos processos envolvem algum tipo de interesse da administração pública. Quando há jurisprudência firmada, os recursos são, de fato, um mecanismo cujo único intuito é abarrotar os tribunais e retardar a prestação jurisdicional. Nas palavras de Sérgio Renault, secretário nacional da Reforma do Judiciário, “a administração pública não pode ter a mesma visão de uma empresa privada, é preciso que leve em conta o custo/benefício de todo o Estado” (jornal *O Estado de S.Paulo*, 5/2/2004).

Por fim, é preciso dizer que poucas vezes o debate esteve tão acalorado, tantos buscaram negociar e, assim, alterar suas posições iniciais e projetos, ou pelo menos itens de projetos, ganharam tanta concretude, a ponto de se poder afirmar que dificilmente uma instituição tão cristalizada como o Judiciário permanecerá imune a mudanças. A questão intrigante que resta é saber se essas alterações serão capazes de garantir efetivamente uma Justiça mais célere, imparcial e de amplo acesso.

Bibliografia

ADORNO, Sérgio F. de Abreu. *Os aprendizes do poder: O bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. *Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, USP, Mimeo, 1990.

_____. Cidadania e administração da justiça criminal. *Ciências Sociais Hoje*, Anpocs/Hucitec/IPEA. São Paulo, 1994.

_____. Crime, Justiça Penal e Desigualdade Jurídica: as mortes que se contam no Tribunal do Júri. *Revista USP*, Dossiê Judiciário, nº 21, 1994b.

_____. Violência, justiça penal e organização social do crime. *Seminário Lei e Liberdade*. Rio de Janeiro, ano 15, nº 47, 1996.

ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/FAPSP/EDUC, 1997.

_____. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 39, São Paulo, 1999.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

_____. *Os intelectuais e o poder*. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

_____. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone Editora, 1999.

BONELLI, Maria da Glória. Condicionantes da competição profissional no campo da justiça: a morfologia da magistratura. In: SADEK, M. T. (org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995.

BOURDIEU, Pierre. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

CAMPILONGO, Celso. Magistratura, sistema jurídico e sistema político. In: FARIA, J. E. (org). *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

_____. Acesso à justiça e formas alternativas de resolução de conflitos: serviços legais em São Bernardo do Campo. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, 315, jul/set., 1991.

_____. O Judiciário e a democracia no Brasil. *Revista da USP*. São Paulo, nº 21, p. 116-125, mar-maio, 1994.

CAPPELLETTI, Mauro. Constitucionalismo moderno e o papel do Poder Judiciário na sociedade contemporânea. *Revista de Processo*, nº 60, p. 110-117, out-dez, 1990.

_____. O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. *Revista de Processo*, nº 61, p. 144-160, jan-mar, 1991.

_____. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal e acesso à justiça. *Revista de Processo*, nº 74, p. 82-97, abr-jun, 1994.

CAPPELLETTI, Mauro e BRYANT, Garth (eds). *Access to Justice*. Milan/Alphenandenrij, Dott Giuffrè/Sijthoff and Noordhoff, 1978.

_____. *Acesso à justiça*. Porto Alegre, Sérgio Fabris, 1988.

CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1980.

_____. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 9, nº 18, 1996.

CASTELAR, Armando (org). *Judiciário e Economia no Brasil*. São Paulo, Editora Sumaré, 2000.

CASTRO, Marcus Faro de. Equidade e Jurisdição Constitucional: notas sobre a determinação normativa dos direitos constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, 28, nº 111, jul/set, 1991.

_____. Direito, Economia e Políticas Públicas: Relações e Perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*, ANPOCS/Rio Fundo Editora, 1992.

_____. Política e Economia no Judiciário: as ações diretas de inconstitucionalidade dos partidos políticos. *Cadernos de Ciência Política*, nº 7, UNB, 1993.

_____. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 34, p. 147-156, jun., 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O Poder Judiciário como instrumento de realização da justiça. In: *O Poder Judiciário e a Nova Constituição*. Porto Alegre: AJURIS, 1985.

ENCIMAR, J. J. G.; MIRANDA, J.; LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. *El proceso Constituyente. Deducciones de cuatro Casos Recientes: España, Portugal, Brasil y Chile*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. Cultura Jurídica e Democracia: a favor da democratização do Judiciário. In: LAMOUNIER et al (org). *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

FARIA, José Eduardo. *Sociologia Jurídica: Crise do Direito e Práxis Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____ (org). *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ed. Ática, 1989a.

_____. Ordem Legal X Mudança social: a crise do Judiciário e a formação do Magistrado. In: FARIA (org), 1989b.

_____. *Justiça e Conflito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

_____. *Direito e Economia na Democratização Brasileira*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

_____. O Desafio do Judiciário. *Revista USP*, Dossiê Judiciário, nº 21, 1994.

_____. *O Poder Judiciário no Brasil: Paradoxos, Desafios e Alternativas*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1995.

FARIA, J. E. e LIMA LOPES, J.R. Pela democratização do Judiciário. In: FARIA (org). 1989.

FERRAZ JR., Tércio S. O Judiciário frente à divisão dos Poderes: um princípio em decadência?. *Revista USP*, nº 21, 1994.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. O Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da Política e Politização da Justiça. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 198, 1994.

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

IDESP - Relatório de Pesquisa "Justiça e Economia" . São Paulo, 2000.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *A sociologia do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994.

_____. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 9, nº 18, 1996.

_____ et al. *Juízes: Retrato em preto e branco*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1997.

_____. Lawyers in Brazil. In: ABEL e LEWIS (eds). *Lawyers in society: the civil law world*. Berkeley: University of California Press, 1988.

KANT DE LIMA, Roberto. Por uma Antropologia do Direito, no Brasil. In: FALCÃO, J. (org). *Pesquisa Científica e Direito*, Recife: Ed. Massangana, 1983.

_____. A cultura jurídica e as práticas policiais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10, vol. 4, 1989.

KOERNER, Andrei. O Poder Judiciário Federal no sistema político da primeira república. *Revista USP*, Dossiê Judiciário, nº 21, 1994.

LAMOUNIER, Bolivar. Redemocratização e estudo das Instituições Políticas no Brasil. In: MICELLI, Sérgio (org). *Temas e Problemas da pesquisa em Ciências Sociais*, São Paulo: Editora Sumaré, 1992.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o Regime Representativo no Brasil*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1975.

LINHARES, Leila e LESSA, Renato. *Consenso e identidade: Os advogados e sua Ordem*. Rio de Janeiro: OAB/RJ, 1991.

LIPJHART, Arend. Presidencialismo e Democracia Majoritária. In: LAMOUNIER (Org). *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Ed. Sumaré, 1991.

LOPES, José Reinaldo Lima. *A função política do poder Judiciário*. In: FARIA (org). 1989.

_____. Justiça e Poder Judiciário ou a Virtude confronta a instituição. *Revista USP, Dossiê Judiciário, nº21, 1994.*

MACEDO JR., Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público Brasileiro. In: SADEK (org). *Uma Introdução ao estudo da justiça.* São Paulo: IDESP/Ed. Sumaré, 1995.

MIRANDA, Jorge. *A Constituição Portuguesa de 1976.* Lisboa: Livraria Petrony, 1978.

MIRANDA ROSA, F. A. *Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

MORAES FILHO, Evaristo. *A ordem social no novo texto constitucional.* São Paulo: LTR, 1986.

OLIVEIRA, Luciano. Práticas judiciárias em comissariados de polícia em Recife. *Revista OAB – A Instituição Policial, Rio de Janeiro, nº 22, jul., 1985.*

OLIVEIRA, L. e ADEODATO, João Maurício. *O Estado da Arte da Pesquisa Jurídica e Sócio-Jurídica no Brasil.* Conselho da Justiça Federal, Brasília, 1996.

OLIVEIRA, L. e PEREIRA, Affonso. *Conflitos coletivos e acesso à Justiça.* Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1988.

PAOLI, Maria Célia. Os Direitos do trabalho e sua justiça: em busca das referências democráticas. *Revista USP, Dossiê Judiciário, nº 21, 1994.*

PINHEIRO, Armando Castelar (org). *Reforma do Judiciário: Problemas, Desafios, Perspectivas.* Book Link, 2003.

PIOVESAN, Flávia. A atual dimensão dos direitos difusos da Constituição de 1988. In: PIOVESAN et al (orgs). *Direito, cidadania e justiça.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça.* Brasília: Editora UNB, 1981.

REALE, Miguel. *Por uma constituição brasileira.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

SADEK, Maria Tereza (org). *O Judiciário em debate.* São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995a.

_____ (org). (1995b). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo: Sumaré/Ford, 1995b.

_____. *O Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1997.

_____. *O Sistema de Justiça*. São Paulo: Editora Sumaré, 1999.

_____ (org). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2000.

SADEK, Maria Tereza e ARANTES, Rogério. A Crise do Judiciário e a Visão dos juízes. *Revista USP*, Dossiê Judiciário, nº 21, 1994.

SADEK, Maria Tereza e CASTILHO, Ela Wiecko de. *O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada. *Law & Society Review*. Denver, 12 (1), 1977.

_____. *Discurso e Poder*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.

_____. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, J. E. (org). *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

_____. O Estado e o direito na transição pós-moderna: para um novo senso comum sobre o poder e o direito. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, 30, jun., 1990.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Raízes da Imaginação Política Brasileira. In: *Revista Dados*, nº 7. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1970.

_____. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, José Afonso. Defesa da Constituição. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, nº 61, p. 39-46, 1990.

SLOTNICK, Elliot E. Judicial Politics. In: CROTTY, Willian (ed). *Political Science: Looking to the future*, vol. IV, cap. 3. Evanston, Illinois, North – Western University Press, 1991.

SOUZA, Amaury de e LAMOUNIER, Bolivar (1990). A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, Bolivar (org). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Editora Sumaré e CNPq, 1990.

TRUBEK, David. Law, planning and development of the Brazilian capital market. In: *Yale Law School*, New Haven, 1971.

_____. Toward a social theory of Law: an essay on the study of Law and Development. In: *Yale Law Journal*, nº 82, 1972.

_____. Unequal protection: thoughts on legal services, social welfare and income distribution in Latin America. In: *Texas International Law Review*, vol. 13, 1978.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1982

VIANNA, F. J. Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. São Paulo, Edusp/Itatiaia, vol. 2, 1987

VIANNA, Luis Werneck et al. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan/IUPERJ, 1997.

_____. *A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Império da Lei ou da Corte. *Revista USP*, Dossiê Judiciário, nº 21, 1994

ZALUAR, Alba. Gênero, justiça e violência. *Revista Dados*, 34, nº 12, Rio de Janeiro, 1991.

_____. 1999. Violência e Crime. In: MICELI, Sérgio (org). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970 – 1995)*, v. 1. Antropologia, São Paulo: Editora Sumaré/ANPOCS, 1999.

Recebido e aprovado para publicação em março de 2004.

A América Latina na Imprensa Brasileira

Gláucio Ary Dillon Soares

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

Resumo

Estudos internacionais apontaram historicamente a tendência a uma desigualdade no fluxo internacional de informações sobre os diferentes países; alguns destes chegaram a afirmar que estas diferenças de tratamento seriam uma extensão do imperialismo ao mundo das comunicações. De outro lado, estudos estruturais têm explicado o fluxo internacional de informações primeiro a partir do conceito de distância e posteriormente de *linkage*, ou seja, a vinculação entre o que se publica sobre determinado país e o interesse neste por parte da população do país que publica a notícia.

Este artigo procura enfrentar estas dimensões com base em estudo que avalia a presença de notícias sobre a América Latina em três importantes jornais brasileiros: *Correio Braziliense*, *Jornal do Brasil* e *Folha de São Paulo* no período de 1990 a 1994. Os resultados da pesquisa indicaram a *alta estabilidade* dos temas e dos países noticiados em jornais diferentes, o que se deve a uma *hierarquia estável* entre os países.

Palavras-chave: imprensa, informação, América Latina, MERCOSUL.

Abstract

International studies show the presence of a historical tendency to an asymmetrical flow of information about different countries, and some of those studies consider this treatment as an extension of imperialism to the communication arena. On the other hand, structural studies explain the international flow of information based firstly on the concept of distance and, on the second place, on the concept of linkage, understood as the link between what one publishes about one country and the interest on it of the population of the country that publishes the information.

This article deals with these dimensions based on the evaluation of the news about Latin America in three important Brazilian newspapers: *Correio Braziliense*, *Jornal do Brasil* e *Folha de São Paulo* from 1990 to 1994. The results indicated a high stability of issues and countries in the different newspapers, due to the a stable hierarchy among countries.

Keywords: press, information, Latin America, MERCOSUL.

Antecedentes teóricos e pesquisas anteriores¹

Em 1980, a UNESCO editou um livro, *Many Voices, One World*, no qual se condenava a participação desigual dos países nas comunicações internacionais. Muitos tomaram algumas idéias apresentadas neste livro como evidência empírica de que o imperialismo se estendia ao mundo das comunicações. Pouco tempo antes, Masmoudi, argumentando defender os interesses dos países menos desenvolvidos, defendera uma Nova Ordem Mundial das Informações (MASMOUDI, 1979, p.172-179). Em oito páginas foi declarada uma revolução que marcou o estudo das comunicações internacionais. Nesta mesma linha, diferentes autores acusaram as agências internacionais de notícias, o caráter capitalista dos jornais a formação alienada dos jornalistas por relegar ao segundo plano as nações do Terceiro Mundo.

O entusiasmo a respeito da Nova Ordem de Informações atingiu o ápice na segunda metade da década de setenta e na primeira da década de oitenta. Foi particularmente bem recebida pela esquerda teórica, tanto dos países subdesenvolvidos quanto dos desenvolvidos. Porém, nestes últimos, esta posição teve que incorporar inúmeras contribuições empíricas que haviam sido e continuavam a ser produzidas por pesquisadores insuspeitos de simpatia com as causas conservadoras. Por outro lado, o tema é geopoliticamente importante. Há pesquisas que mostram que os países com mais presença na mídia são vistos de maneira mais positiva e esta conclusão vale, também, para a mídia de países subdesenvolvidos. Perry, usando técnicas de *survey*, analisou uma amostra de adultos em Tuscaloosa, Alabama, chegando à conclusão de que o consumo de notícias, fosse através de jornais, rádio, ou televisão, a respeito de cinco países - Grã-Bretanha, Índia, Japão, México e União Soviética - levava ao maior conhecimento que, por sua vez, produziria uma atitude mais positiva em relação a eles. O conhecimento era a variável mais importante e até o impacto do consumo sobre a favorabilidade das atitudes (ou vice-versa) por ele (PERRY, 1990, p.353-358). O maior consumo de notícias só alterava a posição favorável ou desfavorável se aumentasse o conhecimento a respeito do país em questão.

As questões que afetam a percepção - positiva ou negativa - da população a respeito de países estrangeiros foram estudadas por McNelly and Izcaray (1986) com jornais venezuelanos. A teoria nos dizia que a educação conduziria à maior

¹ Baseado na pesquisa "A Imprensa Brasileira e a América Latina", realizada quando o autor era professor da Universidade de Brasília, com o financiamento do CNPq, dotação 520886/93, através de bolsas de iniciação e aperfeiçoamento científico. Colaboraram ativamente com esta pesquisa: Raíssa Rauter, Patrícia Rossi; Lorena Moraes; Priscila Abreu; Márcio Segundo; Cássio Muniz; Frida Margot Montalvan e Andrei Soares.

exposição a notícias sobre os países que, por sua vez, conduziria a uma atitude mais positiva em relação a eles. Não obstante, McNelly and Izcaray verificaram que o conhecimento a respeito de outros países depende das chamadas variáveis sócio-demográficas de base, como idade, sexo e educação. Os homens, os jovens e os mais educados tinham mais informação a respeito de outros países. Controladas estas variáveis, aumentar a exposição à mídia *não* aumentava o conhecimento a respeito dos países. Entretanto, o conhecimento a respeito de países estrangeiros - Cuba, Estados Unidos, França, Índia, México e União Soviética - aumentava tanto a atitude positiva quanto a imagem de que o país era bem-sucedido, vitorioso. O conhecimento, obtido da maneira que for, é fundamental: os autores controlaram as variáveis de base e o grau de exposição à mídia, e nas doze regressões (seis países e duas variáveis dependentes, atitude positiva e imagem de país que deu certo), a relação com conhecimento foi significativa no nível de 0,001. A cadeia causal que este estudo permite é: variáveis de base levam a conhecimento (obtido na escola, em casa, através da mídia, onde for), que levam tanto à atitude positiva quanto à imagem de país que deu certo (MCNELLY e IZCARAY, 1986).

O marco teórico: explicações estruturais e vinculação (*linkage*)

Em verdade, o fluxo internacional de informações já dispunha de pesquisas empíricas e de marco teórico. Há mais de meio século, Zipf já argumentava que o volume de comunicação entre países dependia da distância entre eles (ZIPF, 1949). A distância, conceito geográfico, colocava em suspeito a afirmação de que tudo dependeria de um complô do capitalismo e do imperialismo.

Galtung e Ruge produziram, há quase 40 anos, um trabalho clássico na análise dos fluxos internacionais de informação, fortalecendo a interpretação "estrutural" destes fluxos, passando a explicá-los a partir das características dos países e não das características das instituições (agências de notícias, jornais, editoriais) nem das notícias em si (GALTUNG e RUGE, 1965).

Al Hester (1973) também publicara um pequeno artigo teórico que se transformou num clássico da literatura sobre o fluxo internacional de informações. Este autor tratou, primeiramente, das *relações de poder* entre os países como determinantes do fluxo de informações. Afirmou que seria uma "*especulação razoável que um volume maior de informações fluiria das nações poderosas*" para as menos poderosas, do que no sentido contrário. Hester, inteligentemente, complementou afirmando que os fatores que levam as nações a serem poderosas podem levar a maior fluxo de informações. O que propôs, com outra terminologia, foi a adição de variáveis analíticas ao conceito geopolítico de nação. Considerava ameaças a uma nação, reais ou potenciais, como fonte de incrementos do fluxo de informações a

respeito da nação ou nações ameaçadoras. Evidentemente, as ameaças, com freqüência, são específicas a um ou mais países, mas não necessariamente a todos, no sentido de que o que é ameaça a um país pode não o ser para outro. As afinidades culturais não foram esquecidas por Hester neste aspecto, o autor citou especificamente o idioma comum, a imigração entre eles, o casamento entre pessoas com nacionalidades dos países, relações coloniais históricas supondo que países com estas afinidades trocariam mais informações e notícias do que países sem estas afinidades. Incluiu, a seguir, as relações econômicas - comércio exterior entre as nações, montante da ajuda internacional, inversões etc. e observou, com muitos outros, que há "tempestades" de notícias: durante dias, semanas, meses e, raramente, anos, as notícias acompanham algum evento, para depois enfocarem outro, abandonando o anterior. Hester deixou clara a sua filiação a explicações estruturais, no sentido de que "*algumas variáveis independentes e pré-existentes são fatores causais nos padrões dos fluxos de informações entre nações.*" (HESTER, 1973, p.239-247).

Estes padrões podem ser temporariamente afetados por tempestades de notícias mas, terminada a tempestade, voltam a vigorar.

Outra especificação deriva da pergunta sobre se as explicações estruturais permanecem válidas nas análises da mídia (sobretudo jornais) dirigida para um público específico, com base no tema. Exemplos, entre revistas, seriam o *Economist*, o *Sports Illustrated*; na TV seria a ESPN. Outro exemplo seria o *Wall Street Journal*. Paik (1999) realizou uma pesquisa semelhante a nossa com o *Wall Street Journal* na qual busca a cobertura internacional do jornal, especificamente que tópicos são cobertos em cada uma das regiões do mundo, procurando saber se há algum padrão, nesta cobertura, ou seja, se os tópicos cobertos em uma região diferem, ou não dos cobertos em outra.

Passando às explicações, Paik pergunta que fatores determinam as diferenças, particularmente, os fatores macro-estruturais. O autor analisou eletronicamente quase 75 mil notícias publicadas pelo jornal no período de 1 de Abril de 1990 a 31 de Março de 1992. Os resultados mostram que o *Wall Street Journal* é surpreendentemente internacionalizado: 44% do total das notícias são internacionais. A região mais noticiada foi a Europa Ocidental, com 37% das notícias, menos até do que o esperado, seguida da Ásia, com 24%. O Oriente Médio, a Europa Oriental e as Américas (inclusive o Caribe) ficaram, aproximadamente, no mesmo nível, com perto de 12-13% cada. Em último lugar, a África, com 3%. A análise mostra que temas econômicos dominam - o que é esperado dada a natureza do jornal - mas esta dominação varia por região: perto de 2/3 das notícias a respeito da Europa Ocidental, da Ásia e das Américas/Caribe eram de cunho econômico, mas apenas pouco mais de um terço das notícias sobre as demais regiões tinham este conteúdo. As notícias políticas, tanto internas quanto

externas, relações internacionais, juntamente com as notícias militares, representavam a maioria das notícias das regiões mais pobres. Paik procedeu, então, a uma regressão múltipla e parcial por região, usando quatro variáveis macro-estruturais como independentes: população, PIB, área e comércio exterior, todos em valores absolutos. A opção de selecionar somente o comércio exterior global e não também o comércio exterior com os Estados Unidos, país onde se publica o *Wall Street Journal*, no nosso entender, prejudicou o estudo porque adicionou mais uma variável relativa a tamanho e *macht* e retirou um possível indicador de vinculação, de *linkage*, ainda que o comércio exterior fosse a variável individual mais poderosa. Este conjunto de variáveis explica 78% da variância total entre os 198 países. Não obstante, é ampla a variação por região: o R^2 varia de um gigantesco 0,99 nas Américas/Caribe a 0,27 no Oriente Médio. O autor descarta a utilidade de coeficientes parciais, preferindo trabalhar com relações bivariadas. Para o conjunto de países, o comércio exterior é o melhor preditor, com um R^2 de 0,74, muito mais do que o PIB (0,26), população (0,21) e área (0,11), com resultados estatisticamente significativos no nível de 0,0001. O autor não informa separadamente as correlações bivariadas para cada região. A pesquisa permite concluir que as explicações macroeconômicas são poderosas, mas *desigualmente poderosas*. Elas explicam mais de 90% da variância entre os países nas Américas e Caribe, Ásia e Europa Ocidental; três quartas partes da variância na Europa Ocidental, metade na África e um quarto no Oriente Médio (PAIK, 1999).

Vinculação (*linkage*), no sentido amplo, como explicação

Na literatura internacional, o próprio conceito de distância como explicação - negativa - para a intensidade do fluxo de comunicações foi retomado: Abler (1980) também trabalhou o conceito de distância, refinando-o. Ele diferenciou a distância absoluta, que é invariante no tempo, da distância *relativa*, que se referia ao esforço necessário, medido em minutos, para ir de um lugar a outro.

A distância relativa faz com que, historicamente, a distância seja variante e não constante. Em dois séculos, a distância relativa entre os países diminuiu radicalmente. Além disto, abre as portas para uma ampla discussão, porque pode ser usada para distinguir entre a velocidade potencial disponível num tempo e lugar, das várias medidas de uso da velocidade usada (máxima, média, modal etc). Abler adicionou um terceiro refinamento conceitual que é o número de contatos efetivos (como a troca de correspondência, o número de viajantes, de telefonemas etc). O problema de considerar o uso efetivo de algum tipo de contato como medida de distância é que, com frequência, a distância é usada para explicar os próprios contatos. Afinal, o fluxo de comunicações é uma forma de contato e seria absurdo

explicá-la por si mesma. Trazer as medidas de contato para dentro do conceito de distância transforma uma previsão externa numa operação interna do conceito de distância (ABLER, 1980).

Choi (1994) usou a distância física e a língua, que ele interpreta como um indicador de distância *social*, para explicar quatro dimensões das comunicações internacionais: telefonemas, comércio, transporte e rede de intercâmbio comercial. Usou a estratégia de Maling (1991) de medir a distância entre as capitais dos países, mas refinou a medida: não usou a distância em superfície plana, mas levou em consideração a curvatura da terra. Neste estudo, a distância física e o idioma explicavam 35% da variância nos transportes (CHOI, 1994).

Entre as novas perspectivas analíticas do fluxo internacional de notícias está a que privilegia o conceito de *linkage*, de vinculação entre o que se publica e o interesse nacional ou de setores importantes da população do país que publica a notícia. Ela difere dos estudos que usam variáveis como distância, língua comum, relações coloniais etc, que favorecem as relações entre países, porque essas são características dos países, ao passo que a vinculação nessa dimensão está presente *na notícia*. Na mesma notícia figuram tanto o país que noticia quanto o(s) noticiado(s) ou seus atributos. Riffe (1996) estudou as notícias publicadas no *New York Times* de 1980 a 1990. Escolheu, aleatoriamente, duas segundas-feiras de cada ano, duas terças-feiras, e assim por diante. A percentagem de notícias com vinculação variou de 29% a 45%. Entre os países industrializados, as notícias com vinculação nacional eram mais comuns; além disso, saíam com mais frequência na primeira página (15% vs 7% para as sem vinculação). Já no que concerne aos países subdesenvolvidos, o tipo de notícia era diferente: as mais frequentes tratavam de *políticas* e *conflitos*, tanto em âmbito interno quanto externo. Nada menos de 1.221 notícias, de um total de 1.725, eram deste tipo – 71% (RIFFE, 1996). O conceito de *linkage* nos estimulou a buscar dados a respeito do intercâmbio comercial dos países noticiados com o país onde se publica a notícia. A participação, inclusive como consumidores, de cidadãos do país onde se noticia torna a notícia de maior interesse.

Na América do Sul, uma vinculação óbvia era dada pelo MERCOSUL. Estes estudos demonstram que a publicação ou não de notícias sobre um país tem implicações. O MERCOSUL foi uma tentativa que, em muitos sentidos, estava dando certo, tendo conseguido em poucos anos o que o Mercado Comum Europeu demorou anos para atingir. Por isso, é importante analisar dados referentes a uma época otimista em relação ao MERCOSUL. Não obstante, o preconceito e as atitudes negativas a respeito de outros países latino-americanos também existem no Brasil. Os esforços de integração econômica em um mundo dominado por blocos econômicos regionais podem ser anulados pelo crescimento do preconceito e de novos tipos de racismo - anti-indígena em particular. Resta saber quais os

determinantes da publicação, em jornais brasileiros, de notícias sobre os demais países latino-americanos.

Nos anos de 1993 e 1994, a atenção dada à América Latina foi incrementada devido ao interesse despertado pelas experiências de integração, particularmente a do MERCOSUL. Antevia-se a entrada de novos países, como a Venezuela, que estava estudando essa possibilidade, o que prenunciava um grande mercado comum latino-americano. Os anos de 1995 e 1996 foram decisivos para sua consolidação como um bloco econômico, com a entrada de novos parceiros parciais, Chile e Bolívia. O MERCOSUL já ultrapassava as fronteiras econômicas e políticas, abrangendo áreas como educação e saúde e sua presença era cada vez mais notória em outras áreas.

Vinculação e características dos jornais

Não obstante, a grande maioria dos estudos foram feitos com base em jornais "de elite", de grandes cadeias de televisão, com dados facilmente disponíveis. Cassara (1995) também pesquisou a influência de fatores estruturais, mas com um novo enfoque: as notícias foram publicadas em seis *jornais de tamanho intermediário*. Cassara, corretamente, desconfiava que os resultados de pesquisas a respeito de fatores "extrínsecos" de cunho macro-estrutural que se concentraram em jornais de elite, cadeias de televisão e agências de notícias poderiam diferir dos encontrados em jornais médios e pequenos. Os jornais que ela escolheu - *Birmingham News*; *Constitution* em Atlanta ; *Register* em Des Moines; *World-Herald* em Omaha; *Post-Intelligencer* em Seattle e *Oregonian* em Portland - não são jornais de alcance nacional. A amostra, pequena, foi de 14 dias num só ano, 1988, dois para cada dia da semana e todas as notícias foram codificadas. A cobertura foi muito concentrada no conjunto de notícias sobre Política Interna, Guerra, Defesa e Diplomacia, que consumiram 47% do total. As notícias internacionais com vinculação, que representavam 36% do total das notícias internacionais, ocuparam 46% do espaço. Como esperado, a vinculação (*linkage*), tanto nacional quanto local, aumenta o destaque da notícia, mas pela margem moderada de 28%. A área média das notícias internacionais puras foi de 16 polegadas; as com vinculação nacional foi de 23,5 e com vinculação local foi de 30 polegadas. Cassara nota que alguns estudos do fluxo internacional de notícias excluem as notícias que incluem menções a interesses nacionais. Contrariamente ao esperado, o comércio dos países com o estado em que se localizava cada um dos jornais não se correlacionava com a frequência das notícias sobre aquele país, assim como o número de imigrantes daqueles países vivendo no estado. As teorias de controle através das agências de notícias não encontram apoio nos dados: nenhuma controlava. A AP, a principal agência de notícias, respondia por menos de um terço do espaço das notícias. O

destaque, como esperado, era maior quando a matéria era escrita por um grupo ou pelo *staff* do próprio jornal, mais do dobro do espaço dado às notícias da AP. A consistência dos resultados sugere que o que vale para jornais de projeção nacional não vale, *na mesma extensão*, para jornais de projeção estadual e local (CASSARA, 1995). Isto torna a teoria mais complexa, requerendo a especificação da importância dos jornais.

Porém, a vinculação tem dimensões. Ela pode ser, também, baseada na oposição ou perigo, ou seja, uma vinculação *negativa*. Um estudo de Golan e Wanta sobre a cobertura de eleições em outros países no noticiário das estações de televisão mostra que o conceito de *linkage* não é simples. Os autores analisaram o noticiário sobre 138 eleições de 1º de janeiro de 1998 a 1º de maio de 2000. Os resultados mostram maior interesse nas áreas de possível conflito e do possível perigo para o país: as eleições em países com armas nucleares ou que as estivessem desenvolvendo; com relações próximas com a China e em regiões caracterizadas por conflitos recebiam *mais* atenção; já as eleições nos países com relações tradicionais com os Estados Unidos, inclusive com maior comércio nos Estados Unidos, foram *menos* noticiadas (GOLAN e WANDA, 2003). Muitos poderiam ler esses resultados como negação das teorias de *linkage*, porém se nos afastarmos de definições tradicionais, baseadas apenas em comércio, relações históricas, língua e cultura comuns, veremos que há *linkages* negativas e potencialmente negativas: a China, ainda vista como um país comunista ameaçador, os países nucleares e pré-nucleares, e as regiões conflitivas que podem dar origem a confrontos bélicos com os Estados Unidos.

As vinculações positivas aplicam-se a notícias igualmente positivas, mas estamos falando de eleições que podem alterar a estrutura de poder de nações *potencialmente* perigosas para os Estados Unidos, particularmente aquelas a respeito das quais a população americana conhece pouco (GOLAN e WANTA, 2003).

Um estudo formalmente parecido com o nosso, comparando a cobertura internacional de jornais de um mesmo país, a Coreia do Sul, enfatiza fatores organizacionais, *internos* aos jornais (KIM, 2003). A localização e o público político-espacial dos jornais (nacionais e de província) e a edição (matutina vs vespertina) influenciam a cobertura.

Outro estudo, de um país menos desenvolvido, a Indonésia, analisa o impacto político das notícias, inclusive o uso da Internet (WINTERS, 2002). Conclui que o impacto do noticiário internacional e da Internet foi maior na elite, ficando o grosso da sociedade dependente da transferência da informação por parte da elite e dependente também da imprensa nacional e local. Já a Internet era uma fonte de informações e um instrumento muito usado por ativistas políticos contrários ao regime.

Meta-Análises

O número de pesquisas empíricas sobre os determinantes do fluxo internacional de informações cresceu de tal maneira que passou a justificar estudos usando a técnica da *meta-análise*. Meta-análise parte de resultados de pesquisas empíricas e procura integrar os seus resultados num resultado final, único, que sintetizaria a matriz de informações contida nestes estudos. Wu realizou um destes estudos, no qual sumarizou 55 publicações baseadas em pesquisa empírica, usando meta-análise. Seguindo a mesma linha de pesquisa de Ahern (1984), ele classificou as tentativas de explicação do fluxo internacional de notícias em dois grupos. O primeiro enfatiza as características da notícia e do jornal e seus autores são, como seria de esperar, profissionais da imprensa (editores, jornalistas, repórteres); o segundo sublinha variáveis externas à notícia e ao jornal, usualmente macro-estruturais: a economia, a distância e o interesse nacional. Neste grupo, há uma forte representação de cientistas políticos e sociais (WU, 1990).

O viés das agências

Teorias como as diversas versões da dependência e a teoria do sistema mundial (*World System Theory*), ligada à obra de Wallerstein, enfatizaram diversos aspectos da assimetria nas relações entre os países. Outros tipos de teorias sublinharam outros vínculos que também são assimétricos, como o existente entre ex-colônias e ex-poder colonial. Ficava por elucidar *como* essas relações assimétricas influenciariam o fluxo de comunicações. Qual o caminho? Por onde passavam? Nas análises de processos, alguns autores colocaram ênfase nas *agências de notícias*. Chang fez um estudo interessante sobre a cobertura feita pela Reuters da Conferência Ministerial da OMC em Cingapura, de 9 a 13 de dezembro de 1996 (CHANG, 1998). Nessa Conferência, que teve uma duração de cinco dias, todos os países tiveram o mesmo tempo para fazerem suas apresentações. Se não houvesse viés², todos os países receberiam a mesma atenção. Não obstante, a cobertura da Reuters privilegiou sempre os mesmos países, fizessem ou não apresentação naquele dia. Os Estados Unidos, a União Européia, o Canadá e o Japão foram os países mencionados na percentagem mais alta das notícias. Reuters não respondia ao que era dito, mas a uma estrutura de relevância pré-determinada, organizada por países. No final dos cinco dias, os Estados Unidos estavam presentes em 89% das notícias, a União Européia em 74%, o Japão em 50%, e o Canadá em 48%. Oitenta membros da OMC estiveram em menos de 2%

² Não trato com a justificativa do viés, nem pretendo que a atenção se distribua igualmente entre os países. O que afirmo é que uns países recebem muito mais atenção do que outros.

das notícias cada um, sendo que sessenta e quatro deles nem foram mencionados. A região mais ignorada foi a África.

Na análise da formação de *redes* de informação, Chang conclui que as relações entre países centrais estavam presentes em 89% das notícias com mais de um país, em contraste com apenas 9% entre países periféricos.

A pesquisa

Estas questões foram pesquisadas e analisadas no projeto a *Imprensa Brasileira e América Latina*. Durante três anos, foram lidas e coletadas mais de três mil notícias, entre os anos de 1990 e 1994, de três jornais brasileiros: *Correio Braziliense*, *Jornal do Brasil* e a *Folha de São Paulo*.

Na etapa principal da pesquisa, foram codificadas notícias dos anos de 1990 a 1994 dos jornais codificados. O número de notícias tornou necessária uma amostra dos jornais, na qual foram aleatoriamente sorteados os *dias* que teriam suas notícias analisadas, os mesmos para os três jornais³.

As notícias que faziam referência a um país foram computadas positivamente para aquele país, com peso 1, independentemente do número de referências feitas àquele país naquela notícia. Se foram mencionados mais de um país, todos foram computados positivamente com peso 1. O Brasil e os países não latino-americanos só foram computados nas notícias que incluíam, pelo menos, um país latino-americano. Assim, as frequências das notícias relativas, por exemplo, ao Brasil e aos Estados Unidos limitam-se àquelas notícias nas quais um país ou um tema latino-americano foi mencionado. Esses cálculos excluem os números das notícias sobre o Brasil, os Estados Unidos e os demais países que eram *desvinculadas* da América Latina.

Houve uma codificação temática, segundo uma lista de temas *tal qual apareceram nas notícias*⁴. Foram coletadas mais de mil citações em cada jornal nos cinco anos pesquisados (período 1990-1994). A primeira lista formada possuía 134 temas. Eliminada a duplicidade, juntando-se temas semelhantes, restaram 36. Finalmente, para fins analíticos, foram elaboradas cinco **macrocategorias**: Economia, Infra-estrutura, Política, Questões Internacionais e Sociedade⁵. Os temas serão analisados em outro artigo.

³ Os dias foram numerados a partir de 0001 e, usando-se uma tábua de números aleatórios, foram selecionados 300 dias, os mesmos para todos os jornais.

⁴ Esta é uma decisão importante: os temas e suas classificações saíram das notícias publicadas. A estratégia oposta seria forçar a classificação das notícias em uma série de temas e classificações escolhidas previamente.

⁵ A coleta foi realizada na Biblioteca da Câmara dos Deputados.

Obtivemos outras informações como: data, jornal, caderno, tipo de notícia (nota, matéria, chamada de página, chamada de caderno, manchete, estas independentes ou relacionadas), além da centralidade do tema e região (centrais, periféricos(as) ou ausentes) e o destaque dado a eles.

O *treinamento* para a codificação já foi realizado com o objetivo de criar uma intersubjetividade entre os codificadores. A codificação e a análise de dados foram realizadas juntamente com uma formação metodológica, através da consulta de livros sobre análise de dados quantitativos e análise de conteúdo.

Análise dos dados

A análise dos dados enfatizou quatro dimensões:

- 1- a *estabilidade da hierarquia* entre as nações latino-americanas de notícias publicadas em cada jornal e em seu conjunto: ano trás ano, a hierarquia é a mesma;
- 2- a *semelhança entre os jornais* no que concerne à hierarquia entre as nações latino-americanas de número de notícias publicados: a hierarquia é praticamente a mesma nos três jornais;
- 3- a *explicação estrutural da hierarquia*, as características dos países são seus principais determinantes e
- 4- a *vinculação*: eleva o R^2 e aumenta, de maneira estatisticamente significativa, a explicação da variância, mas a sua contribuição é pequena, claramente menor que a das variáveis estruturais.

Uma pergunta importante para as interpretações teóricas é até que ponto as diferenças entre as presenças dos diferentes países no noticiário se deve a relações *entre* eles e até que ponto a características estruturais *internas* dos países. Os países mais mencionados não são apenas os países dominantes nas relações comerciais, políticas e militares; eles também são os países com o PIB mais alto, alguns deles com maior área e outros com populações significativas. Essa pergunta parte do princípio de que as relações de dominação entre os países não são redutíveis às diferenças estruturais internas entre eles e que as características estruturais internas de um país influenciam a probabilidade de ser notícia *além* da posição de dominação/subordinação daquele país relativamente aos demais. Os países latino-americanos têm sido classificados como semiperiféricos ou periféricos, como tendo diversos tipos de dependência, como satélites ou semisatelizados, como semidesenvolvidos ou subdesenvolvidos, mas nenhum deles como parte do centro nem como desenvolvido. A que respondem as relações entre

eles⁶? Que fatores afetam a frequência com que um país latino-americano é citado, seja maior ou menor do que outro na imprensa de um *terceiro* país latino-americano? Essa pesquisa responde exatamente a essa pergunta. O quê influencia a frequência com que os países latino-americanos são mencionados na Imprensa Brasileira?

As últimas décadas foram caracterizadas pela formação de grandes blocos econômicos, como a OCDE, o NAFTA e o MERCOSUL, que são estabelecidos com a finalidade de trazer benefícios e progresso para os países integrantes. Vários países da América Latina também buscaram a integração de seus povos, culturas e economias, fundamental para o seu desenvolvimento. Os países latino-americanos vivem atualmente um sistema parcialmente democrático, passando por grandes mudanças econômicas e políticas. Os meios de comunicação são fundamentais para essa integração, já que são formadores de opiniões. A imprensa escrita atinge um grande segmento da população, que abrange todas as camadas sociais, por isso, ela exerce uma grande influência na formação da opinião da sociedade. Assim, é de suma importância saber o que a imprensa escrita brasileira noticia sobre os países latino-americanos, o tratamento que eles recebem, quais são os países de maior cobertura, que tipo de notícia é publicada e qual o critério da escolha da notícia em nossos meios informativos.

A estabilidade da hierarquia nos três jornais

Os resultados mais surpreendentes são os que revelam a *alta estabilidade* dos temas e dos países noticiados. A correlação, para cada um dos três jornais, entre a frequência com que cada país é citado em anos diferentes, é muito alta, como demonstra a Figura I (Anexo): nos cinco anos examinados (1990 a 1994), os países mais citados pelo *Correio Braziliense* foram os mesmos.

Lembrando que tanto as notícias sobre o Brasil quanto sobre os países não latino-americanos só foram incluídas se mencionassem um país latino-americano ou uma temática latino-americana (mas *não* os exclusivamente brasileiros), vemos que o Brasil, a Argentina e os Estados Unidos (também em vinculação com a América Latina) são os mais mencionados. Chile, Colômbia, México, Peru, Uruguai e Venezuela (em ordem alfabética, não hierárquica) ocupam posições intermediárias.

O *Jornal do Brasil* e a *Folha de São Paulo* reproduzem o quadro encontrado no *Correio Braziliense*. Nos cinco anos, as linhas se superpõem. Existe a superposição das hierarquias no tempo.

As matrizes de correlação são apropriadas para aquilatar a estabilidade das hierarquias. As correlações ano a ano produzem dez coeficientes: no caso do *Correio*

⁶ Embora possa haver casos de dependência ou satelização *secundária* entre países latino-americanos.

Braziliense, dos dez, nove são superiores a 0,80 e quatro superiores a 0,90; no caso do *Jornal do Brasil*, todos os dez coeficientes são superiores a 0,90. A *Folha de São Paulo* demonstrou consistência alta, mas um pouco mais baixa do que os outros dois jornais: seis coeficientes são acima de 0,90.

Lembrando que uma correlação produto-momento 0,90 significa que, conhecendo a hierarquia de um ano, explica-se 8% da variância na hierarquia das outras, chegamos à conclusão de que a hierarquia é muito estável. Conhecendo a hierarquia dos países em 1990 explicamos nova percentagem substancial da variância na hierarquia quatro anos mais tarde: 75% no caso do *Correio Braziliense*, 70% no caso do *Jornal do Brasil* e 75% no caso da *Folha de São Paulo*. A estabilidade da hierarquia faz com que as correlações mais altas não sejam, obrigatoriamente, em anos contíguos.

Estes dados indicam que, ano a ano, há pouca variação entre o número de notícias por país veiculadas em cada um destes jornais. A distribuição foi quase a mesma nos cinco anos nos três jornais. Ora, como a história não se repete, a explicação para esta constância, *que afeta jornais diferentes*, tem que ser encontrada numa *hierarquia estável* entre os países: alguns são notícia, outros não. Esta hierarquia se impõe ao Corpo Editorial dos três jornais. Ela vem de fora, os editores não a constroem, simplesmente a aceitam. Os países ou regiões que tiveram maior cobertura jornalística durante esse período foram a Argentina, *Outros*, o Peru, os Estados Unidos (em *linkage* com a América Latina) e a Colômbia⁷.

Este noticiário não é necessariamente favorável ou neutro: a presença da Argentina na imprensa brasileira era marcada por artigos e referências à instabilidade econômica e política, como crise, hiperinflação, greves, saqueio a supermercados e desvalorização do austral e eleição para presidente. A Colômbia estava muito presente no noticiário *negativo*, graças à ênfase ao tráfico de drogas. A presença do Peru na Imprensa Brasileira durante aquele período foi marcada pelo Fujigolpe e pelas referências ao Sendero Luminoso e ao MRTA.

Do outro lado, Jamaica, Trinidad e Tobago e Guiana Francesa eram irrelevantes na Imprensa Brasileira. A Imprensa Brasileira comporta-se como se alguns países não existissem. Isto, nos três jornais, nos cinco anos.

A semelhança entre os jornais

A Figura IV (Anexo) mostra que, após somarmos os totais das menções aos países nos cinco anos, e atenuando as curvas de país para país, as curvas, picos e vales são semelhantes, quase iguais, nos três jornais.

⁷ *Outros* refere-se a países não latino-americanos. O número elevado de citações desta categoria deve-se ao fato de que quase todos os países da América Latina e o Caribe sempre estão em contato com diversos países do mundo.

Por quê a semelhança?

As ênfases são semelhantes, as curvas se superpõem nos jornais. O fluxo é o mesmo. Esta semelhança demonstra que a determinação da notícia não é livre nem arbitrária, existe *algo ou alguém* que as determina. Como se afirmava que a maioria das notícias procedia das grandes Agências Internacionais de notícias e outras, em escala menor, dos *correspondentes internacionais*, a hipótese mais intuitiva era a de que elas determinavam esta semelhança. Infelizmente, este tipo de teoria estava (e continua) atrelado a posições ideológicas marcadas que não foram sujeitas a testes objetivos de falsificação.

A semelhança entre as notícias publicadas pelos três jornais, que as escolheram de uma oferta consideravelmente maior, implica que a explicação passa pelos valores e critérios das editorias. Porém, os editores não escolhem ao acaso: seus valores e critérios estão moldados pelas características estruturais dos próprios países e pela relação deles com o Brasil.

América Latina e o "olhar" da Imprensa Brasileira: não há negatividade geral

A análise das notícias confirmou uma tendência bastante discutida tanto na sociedade como no meio acadêmico, qual seja, dar preferência à publicação de fatos de teor negativo, como catástrofes, crises financeiras, terrorismo. Essa tendência certamente não é "privilégio" dos países latino-americanos, mas nossa preocupação era saber se a negatividade observada devia-se aos países ou aos temas, isto é, queria-se descobrir de onde partia a influência que designa à América Latina um caráter negativo, se dos temas das notícias ou se dos próprios países.

Os resultados nos levam a concluir que o conteúdo negativo das notícias deve-se aos temas escolhidos e não aos países. Entre os temas que mais aparecem nos jornais, a predominância é dos negativos. Dos cinco temas mais frequentes, por exemplo, quatro (Poder Executivo, Comunicação, Forças Armadas e Situação Social) foram tratados de forma mais negativa do que positiva. Do sexto ao oitavo temas mais frequentes (Esportes, Organizações Internacionais de Estado e Relações Econômicas Internacionais), todos são positivos. Depois, os oito seguintes são novamente negativos.

A Argentina é retratada como um país de boas relações econômicas com outros países, além de destacar-se pelos pacotes econômicos e decisões da política interna. Conhecido por sua rivalidade com o Brasil em competições esportivas, esse país é o mais citado pelos acontecimentos desportivos e tratado de forma mais negativa neste tema, quando se compara aos outros países da América Latina.

O Chile é muito citado, mas sua presença nos jornais é discreta. Dentre os temas, os que mais se destacam são as relações políticas e econômicas internacionais. É curioso, entretanto, o fato de as Forças Armadas serem tratadas de forma menos negativa, apesar da história recente do país, que viveu tantos anos de ditadura militar e de ainda contar, no período analisado, com o onipresente general Augusto Pinochet como senador vitalício.

A Colômbia é conhecida pelas atividades das Forças Armadas, pelos atos de violência política e pelos problemas com o tráfico de drogas. O narcotráfico, contudo, é tão negativo na presença da Colômbia como na dos demais países. Assim, dada a referência constante ao tema, conclui-se que a negatividade do tratamento dado à Colômbia deriva do peso do narcotráfico nas notícias a seu respeito.

O Peru não conseguia se desvencilhar da associação com o terrorismo, agravada pela negatividade observada das Forças Armadas e da situação social. As notícias sobre terrorismo de fato são bem mais negativas quando o Peru está presente, sendo que o mesmo acontecia com as Forças Armadas. As notícias sobre estas, inclusive, eram mais negativas ainda do que sobre as chilenas. Como os dados são comparativos, é possível que aí esteja a explicação da baixa negatividade observada no Chile: ele não se destacou porque o Peru apresentava uma imagem ainda mais negativa nessa área. A associação entre o Peru e o terrorismo é forte: nada menos de 30% das 253 notícias sobre este país mencionam o terrorismo, em contraste com apenas 3% das notícias nas que o Peru *não* é mencionado. O χ^2 é significativo no nível de menos de um por cem mil. A correlação *Phi*, de 0,37, é alta. Há, portanto, um viés no sentido de tratar mais de notícias sobre o terrorismo quando o Peru é parte da notícia. Evidentemente, pelo menos em parte, o viés se deve à ação de dois fortes e duradouros grupos guerrilheiros, *Sendero Luminoso* e *Tupac Amaru*, a episódios muito noticiados, como o da ocupação da residência oficial do Embaixador do Japão, com o uso de reféns, e o bem sucedido ataque por parte das Forças Armadas peruanas. A violência *por parte* das Forças Armadas peruanas também foi objeto de várias notícias.

O teste de um viés especificamente anti-peruano é dado pela análise comparativa do tratamento concedido a temas quando há referências ao Peru e quando não há. A negatividade em relação ao Peru no tratamento dado ao terrorismo não é estatisticamente significativa. Há diferenças, que sugeririam que o terrorismo no Peru é tratado mais negativamente do que fora dele, mas elas não são estatisticamente significativas. Isoladamente isto não demonstraria um viés contra o *Peru*, mesmo se as diferenças fossem estatisticamente significativas. Demonstraria, na melhor das hipóteses, um viés *contra o terrorismo peruano*. Como não há medida independente do tratamento positivo ou negativo dado aos vários terrorismos, nem outra das ações terroristas a partir de critérios "universais", que

permitiriam medir a distância entre os dois, não é possível concluir que o negativismo deriva da imprensa e não do ato noticiado. O noticiar e o noticiado estão inexoravelmente amarrados numa só avaliação. Seria somente comparando duas ou mais fontes noticiosas que poderíamos, pesquisando os mesmos eventos terroristas, discernir se uma é mais ou menos negativa do que as demais.

Cuba revelou-se um país neutro. Apesar de sua história política e de seu regime socialista, não se percebe grande predisposição dos jornais em relação à ilha. É verdade que quando o assunto são as relações políticas internacionais, o positivo era bem mais freqüente nos demais países do que em Cuba. Entretanto, no negativo não se percebe muita diferença (15% vs. 12%). Conclusão: o neutro continuava se destacando nas notícias sobre Cuba.

O México é retratado de forma mais positiva. É interessante notar que temas como Política Econômica Doméstica e Relações Econômicas Internacionais são tão ou mais positivos no México como em outros países. Ora, o México alternou momentos de estabilidade econômica com grandes crises financeiras. Entretanto, estas crises tiveram lugar nos anos em que os jornais não foram analisados (1992 e 1996). No que concerne à situação social do país, a pequena vantagem do negativo sobre o positivo era oriunda dos conflitos em Chiapas, que chamaram a atenção do resto do mundo para os problemas da população rural no país. O que se esperaria, no entanto, era uma ênfase ainda maior do negativo quando o assunto é situação social. Alguns temas foram realmente tratados de forma bem negativa, mas vários outros demonstraram um valor positivo. O que acontece, contudo, é que, dos temas mais citados, a maior parte recebeu tratamento negativo. Por este motivo, encontra-se um número muito superior de notícias negativas sobre as positivas na grande imprensa brasileira. A conclusão, enfim, que deriva da análise dos dados é a de que o conteúdo negativo é fruto dos *temas* escolhidos pelos jornais e não de uma discriminação com relação aos países. Os temas mais citados sobre a América Latina são de cunho negativo⁸. Esta relação, portanto, não deposita a responsabilidade nos países latino-americanos. Os resultados comprovam uma tendência defendida por vários autores: a de que o fato negativo chama mais a atenção dos leitores. O que é notícia é o acontecimento que traduz a ruptura, a transgressão da ordem. E isso não é diferente quando se trata da América Latina.

O crescimento do MERCOSUL foi acompanhado pelo crescimento do interesse da mídia brasileira e pela mudança no noticiário a respeito dos países-membros, numa direção menos negativa. Além disto, houve uma extensão da coleta de dados, usando o *New York Times Index* como fonte. Esta estratégia permitiu comparar as notícias de jornais publicados em países diferentes. Usando dados

⁸ Neste particular, a Imprensa Brasileira apresenta padrão semelhante à imprensa nos países industrializados.

sobre o comércio exterior com os dois países, o que se pretende é verificar a extensão da tese da vinculação com interesses nacional, regionais e locais (*linkage*). Os resultados indicam quão poderosa é a vinculação: o México, país que é secundário na Imprensa Brasileira, é o país latino-americano com maior presença na Imprensa Americana; a Argentina, país com maior presença na Imprensa Brasileira, é secundário na Imprensa Americana.

Não obstante, houve dificuldades com as *fontes* das notícias e o editorial dos jornais. Se as agências de comunicações fornecem aos jornais uma gama ampla de notícias, tornava-se necessário explicar a quase igualdade na seleção das notícias; caso as agências forneçam um leque estreito de opções, é aí onde devemos encontrar a explicação para as semelhanças. Trata-se, evidentemente, de tema relevante para o país e para a democratização das informações. Se os jornais brasileiros estivessem sendo limitados por uma seleção e uma valoração das notícias localizada além-fronteiras, teríamos uma limitação com implicações para a soberania nacional. Mas esta não é uma questão de palpite ou de preferência ideológica. É uma questão empírica, que requeria pesquisa séria e trabalhosa⁹.

Os dados a respeito dos editores revelam que houve mudança durante os anos estudados, com períodos que variaram de alguns meses a vários anos. Não obstante, a semelhança entre os jornais continuou. Qual a significação desta estabilidade nos resultados a despeito da mudança de editores?

Esta constatação restringe o rol das explicações. Elimina-se a concepção de que os editores têm arbítrio ilimitado e diferem drasticamente entre si. Os resultados são muito parecidos, a despeito da dança de editores. A seleção de notícias não depende em grande parte de suas personalidades, que presumimos ser muito variável. Assim, a variância entre as personalidades não explica a quase invariância entre as notícias publicadas em jornais diferentes.

A segunda explicação, de rápida aceitação por parte da esquerda brasileira, é conspiratória: estaria fora da editoria e do jornal, nas agências de notícias. Porém, as agências de notícias que oferecem o seu produto são muitas e as usadas pelos jornais variam muito; além disso, o jornal tem correspondentes e, ainda que eles também usem as agências de notícias por tabela, porque usam as notícias da região, eles têm ampla margem de ação. Finalmente, as agências oferecem muitas notícias, fotos etc e uma parte, apenas uma parte relativamente pequena, são recomendadas pelos editores e comprada pelos jornais, o que remete o processo de volta aos jornais.

⁹ Porém, o fato de não contarmos com recursos para viagem e estadia dos bolsistas limitou a nossa pesquisa, ancorando-a em Brasília. O que pôde ser feito em Brasília foi feito, usando e abusando da boa vontade de um irmão de bolsista, que esteve chefiando a Editoria Internacional, e de ex-bolsista, que há alguns anos trabalha na mesma editoria. Agradecemos, portanto, a Paulo Rossi e Andrei Soares pela ajuda neste projeto.

Tabela 1
Coeficientes de Correlação Produto Momento
Somatório das notícias por países 1990-1994 entre os três jornais

Correlações - Países 1990 a 1994						Correlações - JB 1990 a 1994					
	Correio	JB	FSP				1990	1991	1992	1993	1994
Correio	1,000	0,978	0,966			1990	1,000	0,889	0,887	0,801	0,888
JB		1,000	0,974			1991		1,000	0,967	0,939	0,911
FSP			1,000			1992			1,000	0,920	0,924
						1993				1,000	0,878
						1994					1,000
Correlações - Correio 1990 a 1994						Correlações - FSP 1990 a 1994					
	1990	1991	1992	1993	1994		1990	1991	1992	1993	1994
1990	1,000	0,892	0,926	0,891	0,843	1990	1,000	0,862	0,595	0,848	0,866
1991		1,000	0,912	0,943	0,768	1991		1,000	0,650	0,951	0,847
1992			1,000	0,900	0,834	1992			1,000	0,713	0,500
1993				1,000	0,831	1993				1,000	0,802
1994					1,000	1994					1,000

Os determinantes macro-estruturais da hierarquia dos países

Para testar as hipóteses mencionadas, somamos o resultado das menções a cada país em cada jornal – o número absoluto das menções constituiu nossa variável dependente. Para explicar a variância no número de menções aos países, elaboramos um elenco de variáveis independentes com base nas hipóteses que elaboráramos:

- ✓ Indicadores de tamanho, de *macha*, área geográfica, população e PIB, assim como a medida mais moderna do Banco Mundial, PIB estimado pelo chamado método PPP (dados referentes a 1997);
- ✓ Indicadores de desenvolvimento (renda *per capita*, renda PPP *per capita*) e
- ✓ indicadores de *linkage*, ter ou não ter fronteiras com o Brasil e pertencer ou não pertencer ao MERCOSUL.

A estratégia estatística utilizada baseou-se em regressões lineares, através do método de seleção “para trás”, iniciando com a matriz completa e, a cada passo, retirando a variável com mais baixo nível de significação estatística. Fizemos, também, o percurso oposto e, não sem certa surpresa, o indicador mais tradicional de poder do país, a sua área, foi a variável mais forte na análise de cada um dos jornais e da soma dos três.

Tabela 2
Explicação da presença dos países Latino-Americanos
no Correio Braziliense

Sumário dos Modelos

Modelo	R	R ²	R ² Ajustado	Erro Padrão	Estatísticas de Mudança					Durbin- Watson
					No R ²	No F	gl1	gl2	Sig, da mudança no F	
1	0,903	0,815	0,804	57,8511	0,815	79,061	1	18	0	
2	0,936	0,877	0,862	48,5416	0,062	8,566	1	17	0,009	2,442

1 Preditores: (Constante), Área Geográfica

2 Preditores: (Constante), Área Geográfica, Renda Per Capita

Variável Dependente: Número de menções no Correio Braziliense

O *Correio* oferece resultados robustos: com a área geográfica já se obtém um R² *ajustado* de 0,80; agregar a renda *per capita* eleva este patamar a 0,86. Os indicadores de tamanho, área, população, PIB e PIB-PPP têm altas correlações entre si, que variam desde um altíssimo 0,98 entre população e GNP-PPP a 0,75 entre população e área geográfica. Isto significa que pode haver uma certa interpermutabilidade entre eles e que substituir um por outro altamente correlacionado com o primeiro afeta pouco o modelo. Apesar do R² *ajustado* mais baixo, o modelo é muito satisfatório. O valor de F, 60, 420, com 19 graus de liberdade, é significativo no nível de 0,000.

No *Jornal do Brasil*, a área é a primeira variável a ser positivamente selecionada e a última a ser eliminada. O R² *ajustado* é semelhante aos anteriores, 0,80. A variável ser/não ser membro do MERCOSUL aumenta o R² *ajustado* para 0,91, mostrando que este jornal responde aos interesses econômicos brasileiros. A inclusão da renda *per capita* eleva, em alguns pontos, o R² *ajustado* e o acréscimo é estatisticamente significativo. O modelo passa a explicar um altíssimo 94% da variância.

Tabela 3
Explicação da presença dos países Latino-Americanos
no Jornal do Brasil

Sumário dos Modelos

Modelo	R	R ²	R ² Ajustado	Erro Padrão	Estadísticas de Mudança					Durbin-Watson
					No R ²	No F	gl1	gl2	Sig. da mudança no F	
1	0,898	0,807	0,796	62,6139	0,807	75,189	1	18	0	
2	0,958	0,918	0,908	41,967	0,111	23,068	1	17	0	
3	0,974	0,948	0,938	34,5556	0,03	9,074	1	16	0,008	2,059

1 Preditores: (Constante), Área Geográfica

2 Preditores: (Constante), Área Geográfica, Membro Do MERCOSUL

3 Preditores: (Constante), Área Geográfica, Membro Do MERCOSUL, Renda Per Capita
 Variável Dependente: Número de menções no Jornal Do Brasil

No caso da *Folha de São Paulo*, a área geográfica foi seguida pela renda *per capita* e pela renda *per capita* medida pelo método PPP. O R² ajustado nos dá um valor excepcional de 0,93, ou seja, o modelo explica 93% da variância. A escolha das variáveis se justifica plenamente: *todas* se correlacionam com a variável dependente no nível de 0,01 ou melhor. A correlação com a área é nada menos do que 0,92. O modelo nos dá um valor de F de 90,419, com 19 graus de liberdade, que é significativo no nível de 0,000.

Tabela 4
Explicação da presença dos países Latino-Americanos
na Folha de São Paulo

Sumário dos Modelos

Modelo	R	R ²	R ² Ajustado	Erro Padrão	Estatísticas de Mudança					Durbin- Watson
					No R ²	No F	gl1	gl2	Sig, da mudança no F	
1	0,921	0,848	0,84	50,1882	0,848	100,588	1	18	0	
2	0,961	0,923	0,914	36,6846	0,075	16,691	1	17	0,001	
3	0,972	0,944	0,934	32,2467	0,021	6,001	1	16	0,026	2,348

1 Preditores: (Constante), Área Geográfica

2 Preditores: (Constante), Área Geográfica, Renda Per Capita

3 Preditores: (Constante), Área Geográfica, Renda Per Capita, Pnb Per Capita Usando o Método PPP

Variável Dependente: Número de menções na FOLHA de SÃO PAULO

A *Folha* escolhe as notícias de acordo com as características estruturais do país. O R² ajustado, 0,94, não deixa lugar para muito mais. O modelo é plenamente satisfatório.

Temos, portanto, três jornais brasileiros que obedecem a determinantes semelhantes - todas características dos países e nenhum do jornal, sendo que a área é, claramente, o determinante que mais influencia os resultados. As variáveis econômicas, particularmente a renda *per capita*, jogam um importante papel e a vinculação (*linkage*), particularmente o pertencimento ao MERCOSUL, também, no caso do *Jornal do Brasil*.

Devido às intercorrelações entre a frequência com que cada país foi noticiado nos três jornais, a soma deles pode reduzir a influência dos erros, particularmente clericais, sem causar prejuízos sérios ao argumento. Quando isto é feito, surge uma regressão robusta.

Tabela 5
Explicação da presença dos países Latino-Americanos
no conjunto dos três jornais

Sumário dos Modelos

Modelo	R	R ²	R ² Ajustado	Erro Padrão	Estatísticas de Mudança					Durbin- Watson
					No R ²	No F	gl1	gl2	Sig, da mudança no F	
1	.917	.842	.833	1.595.120	.842	95.728	1	18	.000	
2	.962	.925	.916	1.131.210	.083	18.791	1	17	.000	
3	.971	.942	.931	1.023.721	.017	4.757	1	16	.044	2.254

1 Preditores: (Constante), Área Geográfica

2 Preditores: (Constante), Área Geográfica, Renda Per Capita

3 Preditores: (Constante), Área Geográfica, Renda Per Capita, Membro do MERCOSUL

Variável Dependente: Soma do número de menções nos três jornais

Na análise da soma das menções nos três jornais, o R² *ajustado* também começa alto, com 0,83, mostrando a consistência da importância da área dos países. A renda *per capita* eleva o R² *ajustado* para 0,92 e o pertencimento/não pertencimento ao MERCOSUL, uma variável “*dummy*”, agrega outro ponto. O R² *ajustado* do modelo final, 0,93 não deixa lugar a dúvidas a respeito da relevância das teorias estruturais. O valor de F, 86,705 com 19 graus de liberdade totais (3 da regressão e 16 residuais) é significativo no nível de 0,000¹⁰.

Conclusões

A análise dos dados dos jornais mostra que as informações que eles divulgam são praticamente as mesmas e que os países também são os mesmos. Temas e países aparecem com frequências surpreendentemente semelhantes em diferentes jornais. Os jornais são muito parecidos entre si, mas nem todos os países latino-americanos apareceram no noticiário brasileiro, sendo que alguns, como o Suriname e a Guiana Francesa, foram totalmente ignorados, a despeito da sua condição estratégica de países limítrofes. Isto coloca em xeque a relação da

¹⁰ O estudo dos resíduos revela que poucos países, particularmente o Haiti, respondem por boa parte da variância não explicada. Não obstante, esta variância é reduzida.

distância, sublinhada pela literatura internacional, seja na sua acepção puramente geográfica, seja na sua aplicação isolada, sem interação com outros fatores.

Os resultados mostram aspectos *novos* e relevantes de nossa imprensa escrita no que tange à seleção das notícias sobre a América Latina e o Caribe, e como elas são apresentadas a seus leitores. O que se publica não resulta de uma liberdade de escolha do jornal, dos seus editores e dos seus repórteres, mas das características intrínsecas dos países e secundariamente da vinculação com o Brasil através do MERCOSUL. As teorias estruturais deixam pouco espaço para suas competidoras na explicação da frequência com que os países latino-americanos são notícia na Imprensa Brasileira.

Bibliografia

ABLER, R. Intercommunications, distance and geographical theory. *Geografiska Annaler*, 62b, p. 59-67, 1980.

CASSARA, C. International News in Six American Newspapers: Last Look at a Bipolar World? *ICB*, 30, p. 13-17, 1995.

CHANG, T. A. All countries not created equal to be news. *Communications Research*, vol. 25, nº 5, Outubro, p. 528-563, 1998.

CHOI, Y. The effect of social and physical distance on the global communication networks. *Gazette*, 54, p. 163-192, 1994.

GALTUNG, J. e RUGE, M. H. The structure of foreign news. *Journal of Peace Research*, 1, p. 64-90, 1965.

GOLAN, G, e WANTA, W. International Elections on US Network News: An Examination of Factors Affecting Newsworthiness. *Gazette*, vol. 65 (15), nº 1, p. 25-39, 1º de fevereiro, 2003.

HESTER, A. Theoretical Considerations in Predicting Volume and Direction of International Information Flow. *Gazette*, 19, p. 239-247, 1973.

INTERNATIONAL COMMISSION FOR STUDY OF COMMUNICATION PROBLEMS. Paris, UNESCO, 1980.

KIM, K. Organizational Determinants of International News Coverage in Korean Newspapers. *Gazette*, vol. 65 (21), nº 1, p. 65-85, 1º de fevereiro, 2003.

MASMOUDI, M. The New World Information order. *Journal of Communications*, 21, p. 172-179, 1979.

MCNELLY, J. T. e IZCARAY, F. International news exposure and images of nations. *Journalism Quarterly*, 63, p. 546-553, 1986.

PAIK, H. International News Coverage in the Wall Street Journal. *ICB*, 34, p. 9-13, 1999.

PERRY, David K. News Reading, Knowledge About, and Attitudes Towards Foreign Countries. *Journalism Quarterly*, p. 353-358, 1990.

RIFFE, D. Linking international news to U.S. interests: a content analysis. *International Communication Bulletin*, 31, p. 14-18, 1996.

WALLERSTEIN, I. *The Modern World System*. New York: Academic Press, 1974.

_____. *The Capitalist World-Economy*. Cambridge, MA.: Cambridge University Press, 1979.

WINTERS, Jeffery A. The Political Impact of New Information Sources and Technologies in Indonesia. *Gazette*, Vol. 64, nº 2, p. 109-119, 1º Abril, 2002.

WU, H. D. Investigating the determinants of international news flow: a meta-analysis. *Gazette*, 60, p. 493-512, 1990.

ZIPF, G. *Human behavior and the principle of least effort*. Cambridge, Mass.: Addison-Wesley, 1949.

Recebido para publicação em fevereiro de 2004.

Aprovado para publicação em março de 2004.

Anexo

FIGURA I
NÚMERO DE NOTÍCIAS POR PAÍSES NO CORREIO BRAZILIENSE
1990 A 1994

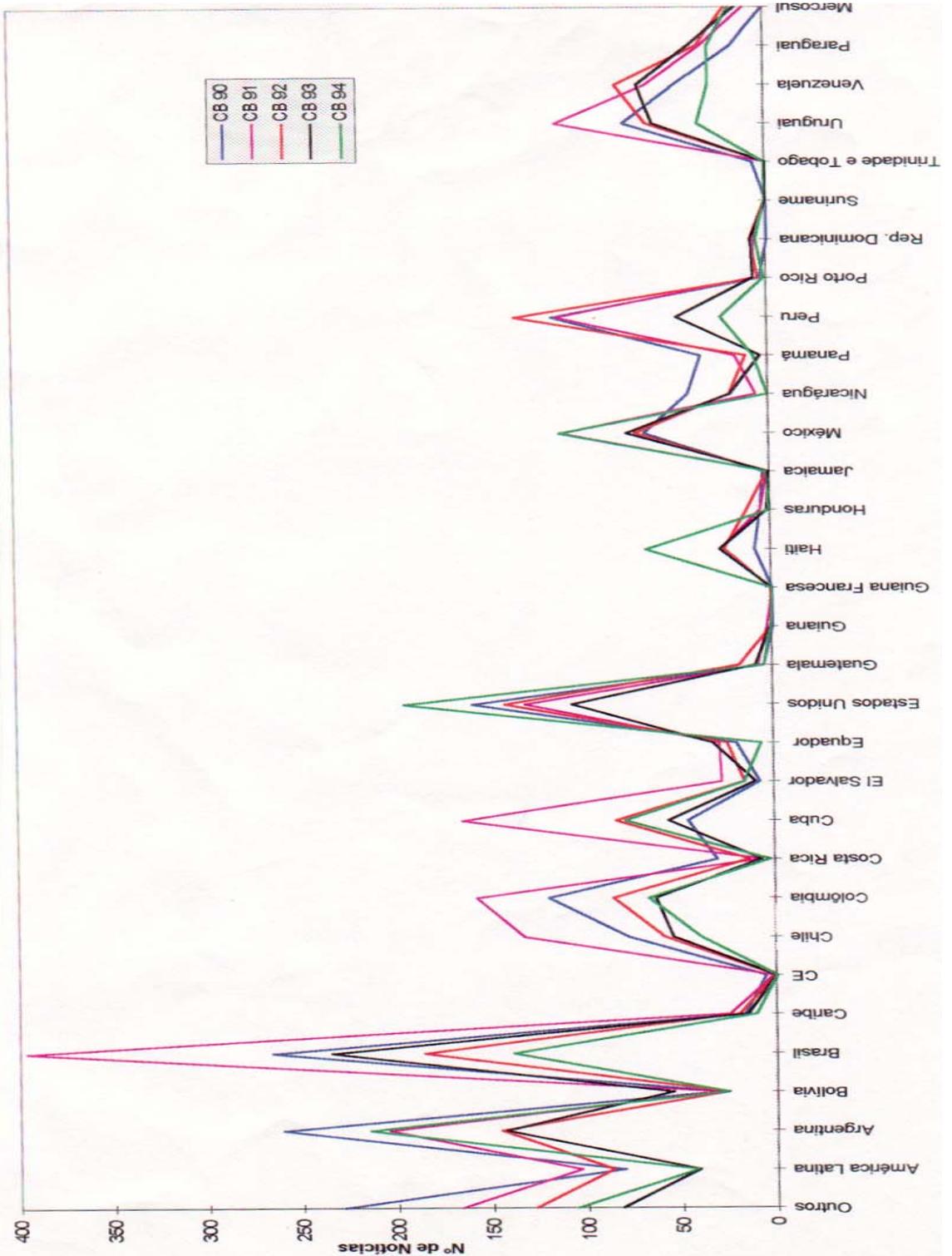


FIGURA II
NÚMERO DE NOTÍCIAS POR PAÍSES NO JORNAL DO BRASIL
1990 A 1994

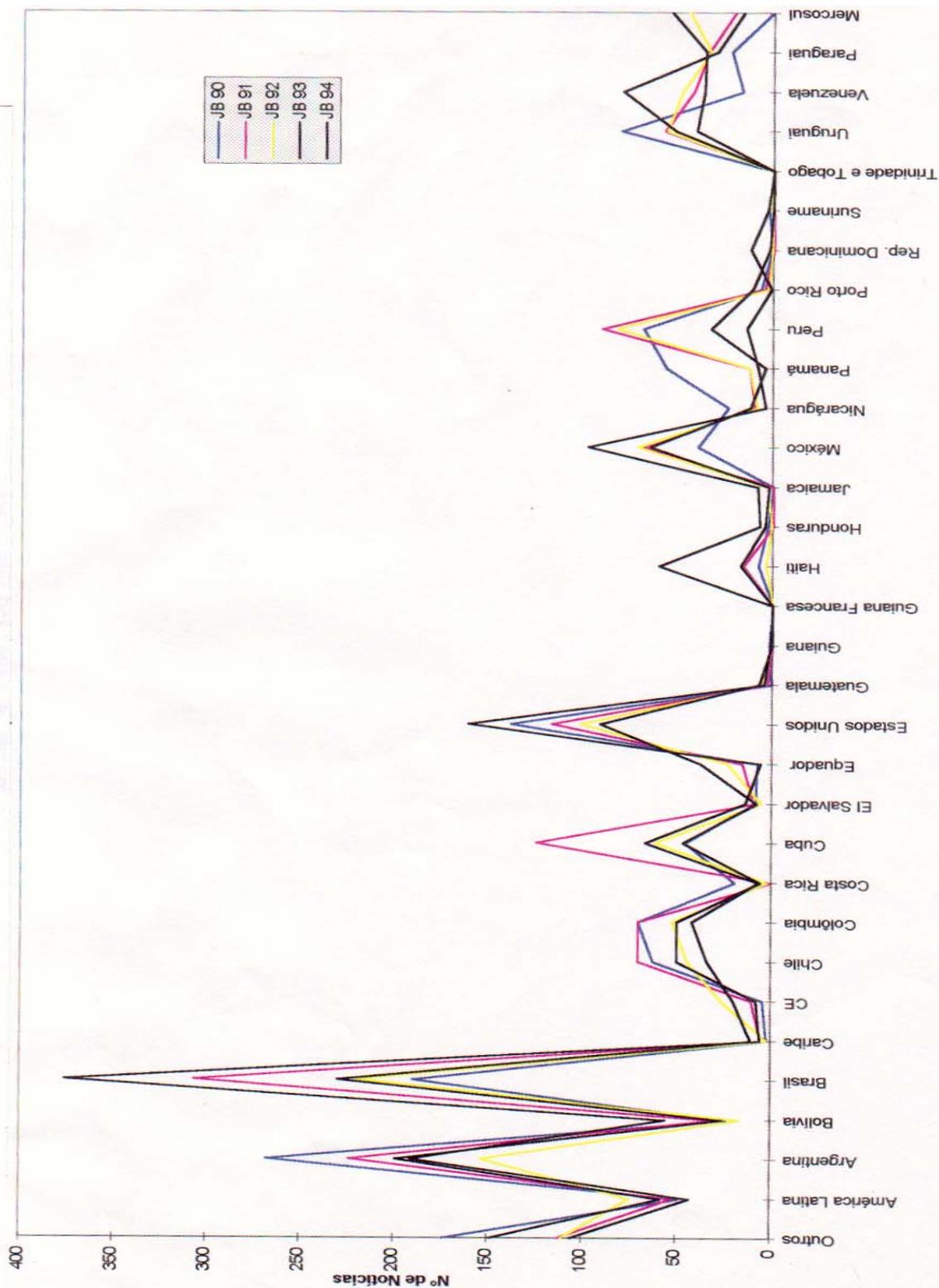


FIGURA III
NÚMERO DE NOTÍCIAS POR PAÍSES NA FOLHA DE SÃO PAULO
1990 A 1994

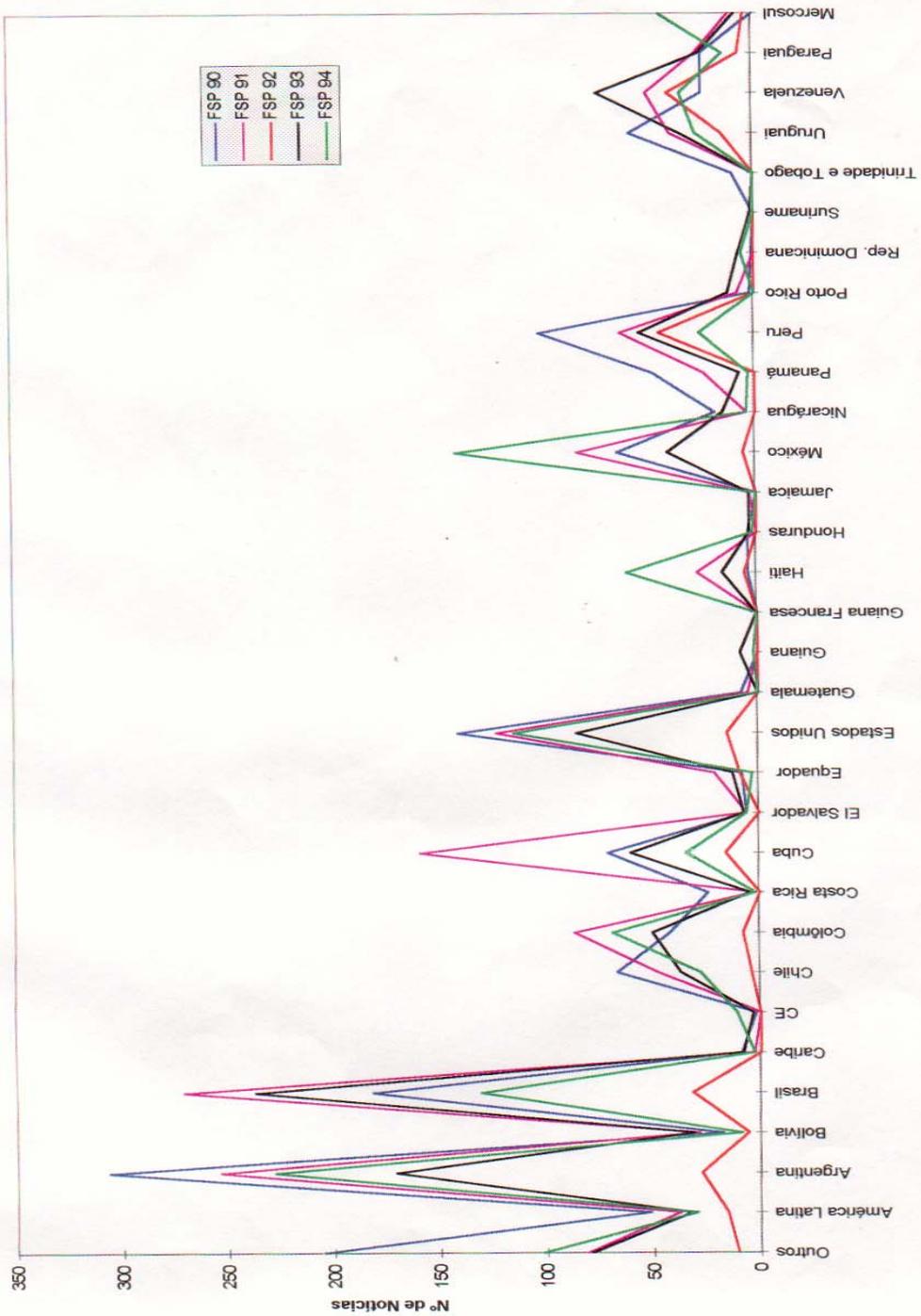
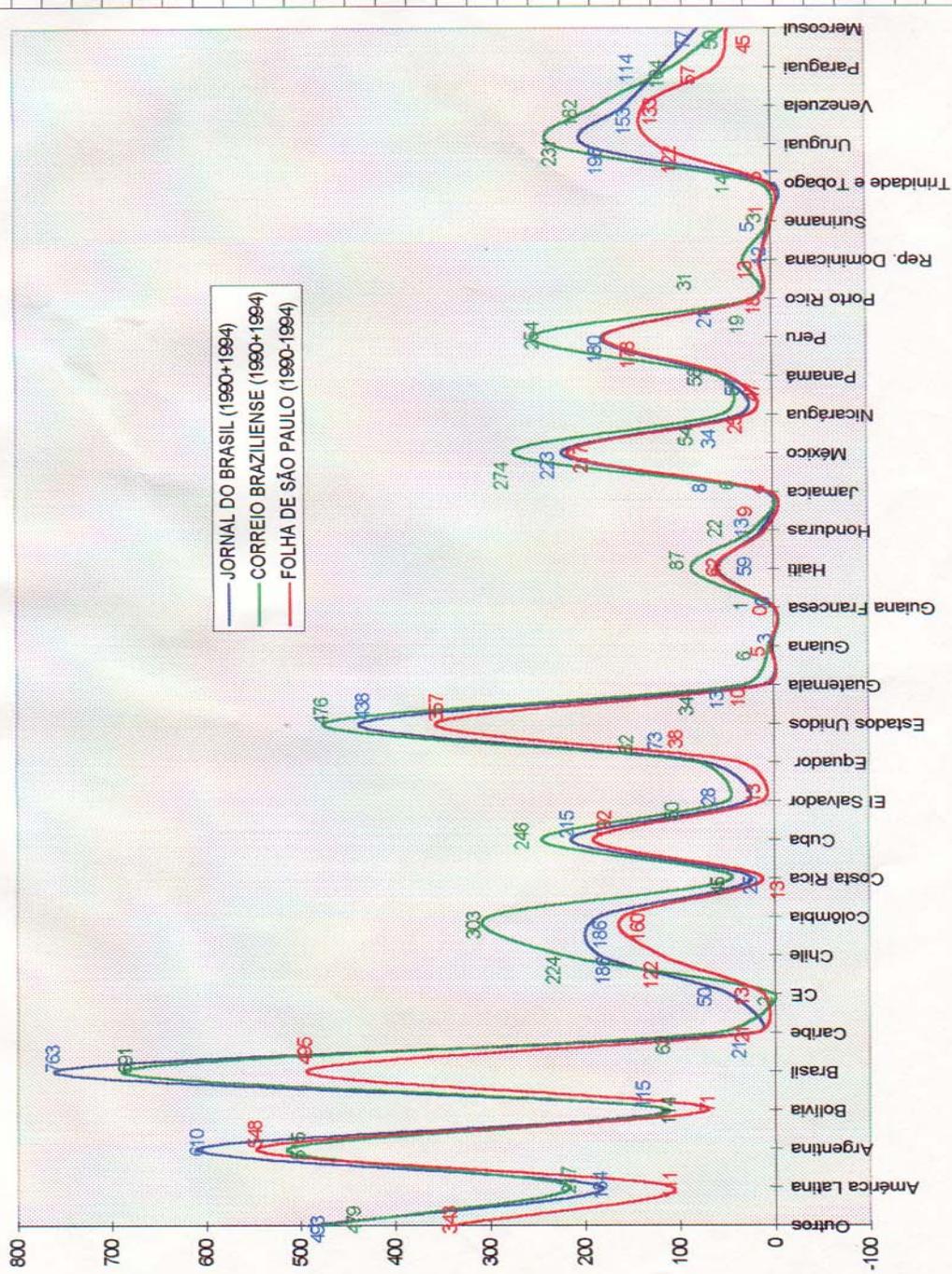


FIGURA IV
SOMATÓRIO DO NÚMERO DE NOTÍCIAS NOS TRÊS JORNAIS
1990 A 1994

Gráfico 6: A frequência dos países ou regiões são semelhantes nos três jornais
(1990+1991+1992+1993+1994)



Mídia e vínculo eleitoral: a literatura internacional e o caso brasileiro

Luis Felipe Miguel

Universidade de Brasília

Resumo

O caráter democrático das instituições representativas depende da qualidade do vínculo eleitoral, isto é, da capacidade que o processo eleitoral possui de vincular a ação dos representantes à vontade dos representados. Um elemento-chave no processo é a *informação* – sobre o comportamento anterior dos políticos, sobre sua plataforma, sobre a agenda pública. Uma vasta literatura discutiu a influência dos principais provedores de informação das sociedades contemporâneas (a mídia de massa) na relação entre representantes e representados. Mas as particularidades do campo político brasileiro colocam em perspectiva a literatura internacional.

Palavras-chave: representação política, meios de comunicação de massa, eleições, política brasileira.

Abstract

The democratic character of representative institutions depends on the ties that elections can create between representatives' action and their constituents' will. In that process, information is a key element – information about politicians' former behavior, about their programmes, about public agenda. A wide literature had discussed the influence of the main providers of information in contemporary societies (the mass media) on the relations between representatives and constituents. But Brazilian political field has peculiarities that put international literature in perspective.

Keywords: political representation, mass media, elections, Brazilian politics.

O título de “democracia” que as sociedades contemporâneas ocidentais gostam de ostentar carrega sempre um adjetivo implícito: “representativa”¹. A inevitabilidade da representação política coloca uma série de desafios à realização da democracia, compreendida em seu sentido etimológico, histórico e normativo de “governo do povo”. Todos se referem, de uma forma ou de outra, a um mesmo problema. Uma vez que o povo de fato *não* governa, como garantir que sua vontade ou seus interesses sejam respeitados por aqueles que têm o poder efetivo de tomar as decisões? Como fazer com que a titularidade da soberania, atribuída ao povo, seja mais do que mera retórica consoladora, colocada no início dos textos constitucionais?

Para uma parte da teoria da democracia, aquela que se inspira mais diretamente nas formulações de Joseph Schumpeter, tal questão não se coloca. O povo, considerado incapaz de apreciação racional das questões públicas, não possui vontade, nem interesses. A democracia concorrencial assume, assim, um valor apenas instrumental; serve para produzir governantes legítimos e, portanto, reduz os custos da dominação política – já que os governados, ao votarem, *acreditam* que estão exprimindo sua vontade. De resto, a minoria toma as decisões, sem consultar o povo, o que, aliás, seria ocioso, já que suas opiniões, voláteis e infundadas, nada acrescentariam.

Para aqueles que, ao contrário, julgam que a democracia representativa pode estar dotada de alguma substância, o problema da relação entre as decisões dos governantes e a vontade popular é dos mais importantes. Nos regimes contemporâneos que são correntemente considerados democráticos, o principal mecanismo para garantir que os representantes levem em conta as preferências de seus constituintes é a realização periódica de eleições. Portanto, a qualidade do vínculo eleitoral – a capacidade que o processo eleitoral tem de vincular as ações dos representantes à vontade dos representados – é determinante da qualidade da democracia enquanto tal, isto é, enquanto governo do povo.

São muitos os obstáculos a serem vencidos para o aprimoramento do vínculo eleitoral. Há, por um lado, em todos os regimes eleitorais, em maior ou menor grau, o desinteresse de boa parte da população pelas questões públicas, o que se deve, ao menos em parte, ao fraco incentivo à educação política gerado pela participação restrita ao voto. A apatia pode ser, como quiseram alguns, benéfica para a

¹ Este trabalho faz parte da pesquisa “Modelos alternativos de representação política”, apoiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) com uma bolsa de Produtividade em Pesquisa. Uma primeira versão do texto foi apresentada no GT “Eleições, valores e comportamento político” do XI Congresso Brasileiro de Sociologia (Campinas, 1 a 5 de setembro de 2003). Agradeço os comentários e as sugestões do parecerista anônimo de *Opinião Pública* e, também, de Regina Dalcastagnè.

estabilidade dos governos (LIPSET, 1963 [1960]; ALMOND e VERBA, 1965 [1963]; HUNTINGTON, 1975), mas é negativa para o exercício da soberania popular. Sobretudo, quando se sabe que ela não é uma preferência individual entre outras – alguns gostam de política, outros não – mas, ao contrário, está concentrada em alguns segmentos da população, como os trabalhadores braçais, as pessoas com menor escolaridade, as minorias étnicas e as mulheres.

Um segundo obstáculo é a tendência que os representantes têm de desenvolver interesses próprios, ligados às posições de poder que ocupam – aquilo que Robert Michels (1982 [1914]) descreveu, com perspicácia, mas também com algum exagero, como sendo a “lei de ferro da oligarquia”. Mais grave ainda é a influência superior que alguns grupos especiais possuem sobre os tomadores de decisão. Esta influência é exercida, sobretudo, pelos detentores do capital, que mantêm o Estado numa relação de dependência estrutural, já que têm a capacidade de determinar o nível do investimento produtivo e, em consequência, da arrecadação tributária (OFFE, 1984 [1972]). E, além disso, possuem atrativos nada desprezíveis para os políticos, na condição de potenciais financiadores de campanha.

Meu foco aqui é num quarto obstáculo ao aprimoramento do vínculo eleitoral: o fluxo de informações. De forma um tanto esquemática, é possível dizer que, para que o eleitor seja capaz de fazer uma opção consciente, ele precisa estar provido de informações adequadas sobre: (a) quem são os candidatos, quem os apóia, quais são as suas trajetórias e as suas propostas; e (b) o mundo social, isto é, quais são os desafios a serem enfrentados, as alternativas possíveis e suas consequências. O adjetivo “adequadas”, na frase anterior, costuma ser lido como “verdadeiras”. No entanto, para a maior parte dos casos relevantes, o valor de verdade é discutível. O que está em jogo são os princípios de percepção do mundo político e social, envolvendo crenças, valores e convicções. Os fatos não precisam apenas ser apresentados, eles precisam ser interpretados, encaixados em narrativas dotadas de poder explicativo, ter seu peso relativo avaliado. Embora falsificações possam e devam ser coibidas, o que caracteriza a informação adequada para uma sociedade democrática é, acima de tudo, seu caráter *plural*. As diferentes perspectivas e visões de mundo devem estar disponíveis para o conjunto de cidadãos e cidadãs.

Nas sociedades contemporâneas, o provimento de informações sobre o mundo é tarefa de sistemas específicos, que formam o jornalismo, entendido aqui em sentido amplo (a imprensa escrita, mas também a divulgação de notícias por outro meios, como rádio, televisão ou internet). Em pequenas comunidades autárquicas, é possível imaginar que cada pessoa obtenha todas as informações significativas de que precisa para tocar sua vida através de sua vivência cotidiana ou do contato pessoal com testemunhas. No entanto, à medida em que esta sociedade cresce e que amplia suas trocas com comunidades próximas (e remotas),

as informações significativas deixam de estar diretamente disponíveis. E a partir do momento em que aumenta o dinamismo desta sociedade, com o abandono de práticas tradicionais, cada indivíduo passa a precisar de um volume maior de informação.

O jornalismo supre esta necessidade; dito de forma sintética, o trabalho jornalístico consiste em recolher informações dispersas (através de uma rede de repórteres), “empacotá-las” através de determinados processos técnicos (jornal, rádio, televisão) e, enfim, distribuir o produto final a uma audiência diversificada. Para entender a relação entre este produto e seu público, é útil introduzir uma categoria de Giddens (1990), o “sistema perito” (*expert system*)². Trata-se de um sistema de competência técnica especializada, do qual as pessoas em geral se servem, mas não são capazes de compreender seu funcionamento ou avaliar *a priori* sua eficácia.

Assim, o sistema perito exige, da parte de seus clientes ou consumidores, a *confiança* em sua competência específica. É o caso do jornalismo. O consumidor de informação que lê um jornal ou assiste a um noticiário não tem, via de regra, como checar se determinada sessão do Congresso realmente ocorreu, com tais e quais decisões sendo tomadas, ou se um navio realmente naufragou na costa da África. Ele *confia* no jornal ou no noticiário. Esta incapacidade de comprovação independente é tão acentuada que chega a particularizar o jornalismo dentre os diversos sistemas peritos. Quando alguém sobe num avião, está confiando nos saberes especializados de engenheiros e mecânicos que aquela aeronave materializa. Mas esta confiança está ancorada na experiência vivida, por ele ou por seus conhecidos, de viajar de avião e chegar ao destino. No caso do jornalismo, na maior parte das vezes, esta possibilidade não existe. A confirmação da confiança que se concede a um determinado noticiário não é dada pela vivência, mas pelos noticiários concorrentes, que apresentam conteúdo similar.

A crença depositada no jornalismo pelo consumidor de informações pode ser desdobrada em três elementos. Primeiro (e mais simples), a confiança na veracidade dos fatos relatados. Depois, a confiança de que realmente os aspectos mais relevantes de cada fato são aqueles que estão relatados. Por fim, a confiança na escolha acertada, entre a infinidade de eventos que ocorrem a cada dia, de quais mereceriam ser alçados à condição de “fatos jornalísticos”. A imprensa possui, assim, o monopólio da seleção da notícia. O relevante é observar que este recorte da realidade, resultante das decisões de um grupo restrito de profissionais e submetido aos constrangimentos próprios do campo jornalístico, é apresentado à sociedade como sendo “a” realidade ou, ao menos, sua parcela significativa.

² Para a aplicação à mídia, ver Miguel (1999a).

Na próxima seção, analiso algumas das principais correntes teóricas que discutem o problema do provimento de informações (ou da mídia) para a ação política e, em particular, para a decisão eleitoral. Em seguida, discuto – de maneira ainda preliminar, uma vez que se trata de uma pesquisa em andamento – até que ponto a literatura internacional, produzida tendo em vista a realidade européia e, sobretudo, estadunidense, ilumina a vida política brasileira, cujas particularidades precisam ser levadas em conta.

Correntes teóricas

Quem quer que estude o impacto social dos meios de comunicação de massa está familiarizado com a narrativa da transição de uma perspectiva que via a mídia como quase onipotente para outra, chamada de “efeitos limitados”, que reduziu brutalmente o alcance presumido de sua influência. A primeira, surgida nas décadas iniciais do século XX e associada ao nome de Harold Lasswell, vê o usuário da mídia como consumidor passivo, um teleguiado, que reproduz de forma automática aquilo que os meios transmitem. A pesquisa posterior desacreditou uma percepção tão simplista, observando que as pessoas que consomem as visões de mundo produzidas pela mídia também as reinterpretem de diferentes maneiras, de acordo com seus *backgrounds*, tradições, influências de outros aparelhos ideológicos etc. No entanto, como será visto adiante, perspectivas similares à de Lasswell reaparecem, por vezes, no debate sobre mídia e política.

É mais importante a segunda corrente, dos “efeitos limitados”, nascida com as pesquisas de Paul Lazarsfeld e seus associados sobre o comportamento dos eleitores nos Estados Unidos. Tais estudos, produzidos nos anos 1940 e 1950, entre os quais se destacam *The people's choice* (LAZARFELD, BERELSON e GAUDET, 1969 [1944]) e *Voting* (BERELSON, LAZARFELD e MCPHEE, 1954), logo ganharam – e por muitos títulos – o estatuto de clássicos. São pioneiros da sociologia eleitoral, com uso inovador, para a época, de técnicas de sondagens de opinião e de tratamento estatístico dos dados. Em relação aos meios de comunicação de massa, as principais contribuições são a teoria do fluxo comunicacional em duas etapas (*two-step flow of communication*) e uma redução brutal da influência atribuída à mídia.

De acordo com os dados de Lazarsfeld e equipe, a informação disseminada pela mídia atinge um pequeno número de pessoas, que depois a transmitem para os outros. Existe, portanto, um grupo crucial de *intermediários*, que filtra a comunicação. Mais tarde, a teoria do *two-step flow* vai incorporar novos elementos, afirmando que existem inúmeros diferentes grupos de “líderes de opinião”, conforme as diferentes áreas de interesse (política, esportes, negócios, moda,

cinema) (KATZ E LAZARSELD, 1964); a utilização que se tornou corrente, porém, é a que separa um núcleo de “formadores de opinião” do restante da população.

Quanto ao impacto da mídia no comportamento dos eleitores, os estudos de Lazarsfeld e seus associados procuram minimizá-lo, fazendo sobressair a importância do meio social, que seria o motivador preponderante do voto e, por extensão, de todas as formas de adesão política. Mulheres e homens seguiriam um comportamento de tipo mimético, reproduzindo as atitudes e as opiniões de seus familiares, colegas de trabalho, vizinhos e amigos. O efeito da campanha eleitoral e, de forma mais ampla, de toda a informação veiculada pelos meios de comunicação fica reduzido à ativação e ao reforço de inclinações latentes. De acordo com uma das metáforas exploradas em *The people's choice*, seria uma situação análoga à de uma criança que coloca uma moeda sob uma folha de papel e em seguida passa sobre ela um lápis de cera: sem sua ação, não surgiria nenhuma imagem, mas, ao mesmo tempo, ela não tem o poder de produzir qualquer imagem que não seja aquela que já se encontra gravada na face da moeda (LAZARSELD, BERELSON e GAUDET, 1969 [1944], p. 75).

Ou seja, sem a presença de informação vinda de fora, a opinião não emergiria; mas a única opinião que ela é capaz de fazer brotar é aquela a qual o indivíduo já está predisposto, pela ação do meio social. Conteúdos que eventualmente contradigam tais disposições são em geral descartadas, graças ao fenômeno da “dissonância cognitiva”, isto é, à tendência, que todas as pessoas têm, de rechaçar informações que se mostrem incompatíveis com suas crenças.

Os resultados obtidos pelos cientistas sociais liderados por Lazarsfeld, tão decepcionantes à primeira vista, serviram de estímulo para a pesquisa posterior a respeito da influência dos meios de comunicação sobre a sociedade e, em especial, sobre a política. Foram formulados modelos de trabalho mais sofisticados, deslocando a ênfase dos efeitos de curto prazo para efeitos a longo prazo, cumulativos, produzidos pela mídia. O foco sobre a produção da agenda pública, com a chamada “hipótese do *agenda-setting*” e conceitos relacionados (*priming*, *framing* etc.), contribuiu para iluminar dimensões antes ocultas da relação entre mídia e política.

Apresentada por McCombs e Shaw (1972), a hipótese do *agenda-setting* desenvolve a idéia de que os meios de comunicação de massa, mais do que determinar o que o público pensa, têm um papel crucial na indicação de quais são os temas importantes do momento, influenciando tanto os cidadãos comuns quanto o governo e a elite política. Inspirado na obra do sociólogo Erving Goffman (1974), o conceito de *framing* acrescenta que o relato dos fatos sempre está embutido em narrativas explicativas implícitas, que contribuem para modelar a visão de mundo das audiências. E o conceito de *priming* aponta que o noticiário afeta o julgamento sobre os líderes políticos, na medida em que os cidadãos tendem a dar maior peso

aos assuntos que encontram maior destaque na agenda pública (IYENGAR, 1991, p. 133).

Assim, no cômputo geral, os estudos dos anos 1940, em que pesem seus vários *insights* e as muitas contribuições de ordem metodológica, podem ser considerados como superados. Mas, ainda que os resultados de tais estudos fossem aceitos sem ressalvas, seria necessário observar que ao menos os líderes dos diversos grupos sociais faziam suas escolhas a partir do contato com as informações recebidas pela mídia – conforme postula a teoria do *two-step flow*. Se a tendência daquele grupo por um dado movimento político é “tradicional” e atravessa gerações, mesmo assim houve algum momento em que essa inclinação se cristalizou – sem dúvida, por influência do discurso político, que, aliás, permanece atuando como fator de reforço da adesão. Ainda que se imagine que as condições sociais objetivas *levam* à adesão a determinado tipo de movimento político, a identificação do líder ou movimento que elas exigem dependeria das mensagens políticas por ele expostas e acessíveis ao público. Afinal, para usar o exemplo mais óbvio, a classe operária só pode identificar o “seu partido” caso este assim se proclame diante dela. Portanto, as condições sócio-culturais do indivíduo e a oferta *disponível* no mercado político (isto é, acessível ao público) formam os elementos fundamentais da adesão política, sem que seja factível hierarquizá-los.

Os estudos do grupo de Lazarsfeld são céticos em relação à possibilidade de melhoria substancial da democracia, na medida em que fazem um retrato do eleitor como sendo, por natureza, apático, desinteressado e desinformado. De maneira não programada, serviram de confirmação empírica às teses que, na mesma época, Schumpeter estava veiculando. De acordo com esta perspectiva, os meios de comunicação de massa são um *não-problema*, já que os limites à democracia se encontram basicamente dentro de cada cidadão, nas suas limitações cognitivas e na miopia de suas preocupações, não na distribuição social de recursos (informacionais ou outros).

A percepção da mídia como *não-problema* está presente, de diferentes maneiras, na maior parte dos autores liberais. Muitos deles julgam que a livre competição no mercado supre a necessidade de difusão de informação, posição que é ilustrada de maneira exemplar na obra de Giovanni Sartori (antes que, com a publicação dos célebres artigos “Videopotere” e “Videopolítica”, o cientista político italiano desse uma guinada drástica em sua avaliação do papel da mídia). Ele dedica umas poucas páginas de seu *A teoria da democracia revisitada* aos meios de comunicação de massa e à formação da opinião pública. Seus argumentos podem ser agrupados em duas vertentes complementares:

(1) a *fórmula liberal do “livre mercado de idéia”*. A concorrência pelo mercado leva ao aumento da qualidade da informação apresentada ao público; afinal, “um sistema de informação semelhante ao sistema de mercado é um sistema de

autocontrole, um sistema de controle recíproco, pois todo canal de informação está exposto à vigilância dos outros” (SARTORI, 1994 [1987], vol. 1, p. 140). Ou seja, se um jornal apresenta uma notícia falsa ou deixa de relatar algo que tenha relevância para seus leitores (ouvintes, telespectadores etc.), seus concorrentes irão denunciar a fraude ou a omissão, em busca de benefício próprio, mas atuando objetivamente em proveito do público;

(2) *a crença na objetividade da informação*. Àqueles que reclamam do reduzido pluralismo dos meios de comunicação nas democracias eleitorais contemporâneas, Sartori responde que a multiplicação dos canais aumentaria a quantidade de informações, mas não necessariamente “sua correção ou objetividade” (SARTORI, 1994 [1987], vol. 1, p. 143). Depreende-se que este último valor (correção ou objetividade) é o importante e sua garantia repousa não no acesso generalizado de todos à produção de informações, que representaria um gigantesco desperdício de recursos, mas numa “ética profissional” específica, de “respeito pela verdade” (SARTORI, 1994 [1987], vol. 1, p. 144).

As duas vertentes da argumentação são complementares porque a idéia do mercado que se autocontrola só faz sentido na medida em que se julga que o papel da mídia é prover “informação verdadeira”. Uma vez que o produto a ser difundido é, na essência, o mesmo, o pluralismo possui valor apenas instrumental, é necessário para evitar desvios por parte dos produtores. A crítica feita ao “mercado de idéias” envolve a compreensão de que está em jogo mais do que a correção factual; estão em jogo valores, perspectivas sociais, visões de mundo. Quando a comunicação se processa de acordo com mecanismos de mercado, seus provedores – na condição de empresas – tendem a esposar posições similares, algo que já era apontado, nos anos 1940, pelo próprio Lazarsfeld (1978 [1948])³.

Quanto maior a polaridade política, mais claros os limites da concorrência mercantil como instrumento de pluralismo da mídia. Nos Estados Unidos, onde o debate público, nos termos colocados pelos dois grandes partidos, se dá sobre um leque muito reduzido de alternativas, é possível dizer que os meios de comunicação reproduzem razoavelmente bem o curto espectro político relevante. O mesmo não se poderia dizer de países da Europa Ocidental, quando os partidos comunistas possuíam lastro eleitoral; nem do Brasil, durante o período em que o Partido dos Trabalhadores era visto como força anti-sistêmica (MIGUEL, 2003).

Uma variante engenhosa da percepção liberal é encontrada na obra de Anthony Downs (1957). De acordo com ele, não é exatamente a competição no mercado da mídia que resolve o problema da informação política, mas a *competição*

³ A pesquisa crítica sobre mídia tem enfatizado o impacto do controle da propriedade; ver, entre muitos outros, Entman (1989), McChesney (1997) e Bagdikian (1997).

eleitoral. Cada partido ou candidato possui interesse em divulgar ao máximo informações que sejam favoráveis a si ou desfavoráveis a seus oponentes. Como resultado, os eleitores terão disponível, a baixo custo, uma quantidade razoável de informação relevante; terão disponível, em especial, o contraditório político, já que estarão submetidos a versões divergentes sobre o que é a realidade social, quais os problemas mais candentes e suas soluções, quem são os agentes políticos, quais os seus compromissos. Downs reconhece a disparidade de recursos informacionais detidos pelos diferentes cidadãos, mas tende a julgar que se trata mais de um efeito das características do público (alguns indivíduos têm maior capacidade de apreensão de informações do que outros) do que da oferta. Na economia geral de sua teoria, fortemente ancorada numa idéia de transparência do mundo para os agentes que o vivem, tal desigualdade não constitui um problema sério.

O modelo de Downs pressupõe a existência de um quadro partidário razoavelmente sólido, já que os partidos suprem a tarefa crucial de sinalizar o espaço político, permitindo que os eleitores nele se situem mesmo quando possuem reduzida informação. No entanto, um dos efeitos mais citados dos meios de comunicação – em especial eletrônicos – é a *personalização* das disputas políticas. Partidos, bem como outros tipos de associações e movimento coletivos, são abstrações. Só por uma ficção, que o jornalismo impresso podia sustentar, mas a televisão não, um partido se dirige ao público. Na realidade, ele sempre necessita de porta-vozes. À medida em que a visibilidade destes porta-vozes aumenta, eles tendem a ocupar o espaço das organizações coletivas (GITLIN, 1980). A política, então, é cada vez mais vista como uma disputa entre personalidades; mais importante, o eleitor tende a julgar os políticos por critérios de personalidade (KEETER, 1987).

Os meios de comunicação de massa, assim, vão desempenhar um papel significativo naquilo que Martin Wattenberg (1998) chamou de “declínio dos partidos políticos”. Não apenas as personalidades se sobrepõem às organizações, como também o acesso ao eleitorado prescinde da estrutura partidária: uma rede de comitês de militantes era importante quando se tratava de distribuir santinhos, não quando se faz uma transmissão em cadeia nacional.

Entre as obras influentes da ciência política mais recente, o papel da mídia em substituição aos partidos é enfatizado sobretudo por Bernard Manin (1997). Segundo ele, os regimes representativos ingressaram, a partir de meados do século XX, numa terceira fase. Após um período inicial de “parlamentarismo”, em que os representantes eram notáveis locais, escolhidos em eleições que espelhavam relações pessoais de confiança, e um período intermediário de “democracia de partidos”, expressão de uma política de classes, chegava-se à “democracia de audiência”.

Nela, o processo eleitoral volta a indicar uma confiança pessoal, mas agora refletindo as imagens construídas na mídia, não os vínculos locais. Na democracia de audiência, as pesquisas de opinião e os especialistas na construção de imagens ocupam posições de protagonistas, os partidos perdem importância e o eleitor se torna disponível para o mercado político como um todo, uma vez que as lealdades tradicionais entram em declínio.

Embora Manin apresente uma tese bem embasada, repleta de *insights* estimulantes, que coroa um livro que já se inscreve entre as obras fundamentais para o estudo da representação política, e ainda que suas fases do governo representativo sejam entendidas como “tipos ideais”, a relação entre mídia e política peca por seu simplismo. É difícil negar que o campo da mídia exerce profunda influência sobre o campo político e modificou o comportamento dos eleitores, mas não se deve ignorar que não há nada semelhante a uma “colonização” da política pela mídia. As relações entre os dois campos são de mão dupla; a política não apenas retém algumas especificidades nada desprezíveis – até porque nem toda a política se faz aos olhos do público – como também influencia a própria mídia (MIGUEL, 2002).

Os estudos que incorporam elementos da sociologia do jornalismo tendem a apresentar narrativas mais complexas. Nos anos 1970, escritos seminais de Gaye Tuchman e outros abriram importantes vias de investigação sobre o mundo da imprensa, avançando além de obras anteriores, de caráter ensaístico e impressionista, mesmo que inspiradas (e inspiradoras), como o muito citado livro de Daniel Boorstin (1992 [1962]). Em especial, Tuchman apontou dois elementos do impacto das rotinas produtivas da imprensa sobre a confecção do noticiário: a “ritualização” do valor da objetividade, que deixa de se referir ao mundo objetivo e se reduz à obediência a determinadas estratégias (ouvir os dois lados, atribuir as informações a fontes identificáveis); e a organização de estruturas mentais que antecipam o que deve ser notícia, conciliando o que deveria ser o trabalho do repórter (a busca do inesperado) com a produção industrial rotinizada do jornalismo (TUCHMAN, 1972; TUCHMAN, 1973; ver tb. FISHMAN, 1980).

Os estudos de sociologia do jornalismo embasaram a crítica à cobertura eleitoral realizada pela mídia, sintetizada na expressão “cobertura tipo corrida de cavalos (*horse-race*)”, que se interessa apenas pela posição relativa dos candidatos na disputa, não por seus programas e idéias. De acordo com a definição de um autor:

“Um cavalo não é julgado por sua velocidade ou talento absolutos mas em comparação com a velocidade de outros cavalos, e em especial por suas vitórias e derrotas. Similarmente, candidatos são levados a discutir outros candidatos; eventos são entendidos num contexto de competição; e indicar o vencedor se torna um tópico importante. A

corrida, não o vencedor, é a história. A imagem, a personalidade, a equipe e a estratégia do candidato são os focos principais da reportagem” (BROH, 1980, p. 515).

Assim, o resultado das sondagens de opinião pública torna-se o interesse principal da cobertura da campanha. Todos os discursos e movimentos dos candidatos, de seus aliados, dos partidos ou do governo perdem o interesse intrínseco que poderiam ter e tornam-se imediatamente alvo de especulação quanto ao impacto que terão na preferência popular. O aspecto desportivo da cobertura, que a aproxima de um modelo conhecido, torná-la-ia mais atraente para o consumidor de informação comum, despreparado para o debate sobre temas substantivos da agenda pública.

Uma apresentação bem mais sofisticada do tema da *horse-race* aparece na tese da “espiral do cinismo”, desenvolvida por Joseph Cappella e Kathleen Hall Jamieson (1997). A imprensa não apenas *apresenta* a campanha eleitoral no formato da corrida de cavalos, para torná-la mais acessível ao público; esta apresentação é efeito da *leitura* que os profissionais do jornalismo fazem do mundo político, uma leitura cínica, que julga que os líderes políticos estão preocupados apenas com a manutenção ou ampliação do próprio poder. Os jornalistas acham que os políticos tudo reduzem à estratégia eleitoral, isto é, programas, compromissos e promessas não passam, no final das contas, de mera manipulação. A cobertura reflete esta crença comum àqueles que fazem a imprensa.

Trata-se de uma “espiral” porque a visão de mundo transmitida pelo jornalismo induz os políticos e o público a comportamentos que reforçam esta leitura cínica. Os políticos logo percebem que não vale a pena investir suas energias na discussão dos temas substantivos, já que isso não terá repercussão midiática – e será visto com desconfiança pelo público, que absorve a visão da política que recebe dos noticiários. Na perspectiva de Cappella e Jamieson, o vilão é o jornalismo. Sem seu cinismo, as virtudes dos homens públicos emergiriam, a qualidade do debate político melhoraria e até o nível de conflito seria reduzido, conforme é insinuado pela história da conversa construtiva entre o presidente Bill Clinton (democrata) e o líder republicano Newt Gingrich, que abre o livro.

A tese de Cappella e Jamieson denuncia o jornalismo em geral. Muitos outros estudos escolhem por alvo a televisão. É o caso de dois cientistas sociais europeus importantes, situados em pólos opostos do espectro político, que julgam – por diferentes motivos – que a televisão está corrompendo a vida política. Um deles é Giovanni Sartori, que pouco após desprezar a importância da mídia, no tratado de teoria democrática antes citado, converteu-se à visão de que a televisão está comprometendo o processo democrático, publicando um artigo muito citado (em duas versões, “Videopotere” e “Videopolitica”, que correspondem praticamente ao mesmo texto) e em seguida o livro *Homo videns*.

Sartori parte da tese de que a imagem é inimiga da abstração. Logo, a televisão, que substitui o inteligível pelo visível, está produzindo uma geração de débeis mentais, incapazes de raciocínio lógico. As conseqüências desta transformação seriam as mais profundas (e nefastas) possíveis, tanto na política, que merece atenção especial do autor, quanto na cultura, na educação e na ciência. O cientista político italiano toca em questões importantes, mas seu argumento peca por graves deficiências. Em primeiro lugar, pela dicotomia simplista entre palavra e imagem. Para ele, a comunicação verbal é constituída de códigos, mas a visual *não*: “a imagem é pura e simples representação visual” (SARTORI, 1998 [1997], p. 35). A linguagem da televisão deixaria de ser uma linguagem; seria uma mera cacofonia de imagens. Sartori se mostra incapaz de apreender o caráter simbólico da comunicação visual, que julga privilégio da comunicação verbal.

Segundo Sartori, a influência dos governados sobre os governantes é a influência da opinião pública (que se expressa através das eleições). O problema apresentado em *Homo videns* é que, na era da videopolítica, esta opinião é manipulada. Tal manipulação se torna ainda mais poderosa graças à influência das sondagens de opinião pública, que recolhem pareceres voláteis, simples reflexos do que sustentam os meios de comunicação, e os transformam em elemento essencial para as decisões governamentais. Há aqui, segundo Sartori, um transbordamento da esfera legítima da influência popular sobre o governo, que é o processo eleitoral. Através das sondagens, a opinião do povo, pouco informada e, além do mais, forjada, passa a influir em decisões que deveriam ser tomadas por profissionais “cognitivamente competentes”, os políticos (SARTORI, 1998 [1997], p. 126).

Ao introduzir o problema da manipulação da opinião pública, Sartori dá um importante passo à frente em relação a *A teoria da democracia revisitada*, onde negava explicitamente que os meios de comunicação constituíssem uma questão política relevante. Em *Homo videns*, ao contrário, ele admite que a concorrência comercial na mídia gera mais uniformidade do que diversidade. Mas o passo à frente de Sartori é limitado. Em primeiro lugar, ele não vai além de um superado modelo de estímulo/reação mecânicos, tributário das pesquisas já quase centenárias (e superadas) de Lasswell, que lhe permite afirmar que “atualmente, o povo soberano ‘opina’ sobretudo em função de como a televisão o induz a opinar” ou, então, que a opinião pública é apenas o “eco” da televisão (SARTORI, 1998 [1997], p. 66 e 72). Em segundo lugar, Sartori advoga a idéia de que a TV deforma a opinião pública por uma espécie de tara de origem (a “imagem inimiga da reflexão”), ignorando por completo a questão chave, que é o controle dos meios de comunicação. O resultado é a idéia, um tanto bizarra, de uma manipulação sem objetivos, que não serve a nenhum grupo, a nenhum interesse, fruto apenas das patologias do tubo de imagem.

O outro cientista social europeu a estudar o tema é Pierre Bourdieu, que dedicou a ele um livrinho de intervenção, *Sur la télévision* (1996). Seu objetivo era alertar para o peso excessivo dos meios comunicação de massa na formação das reputações políticas e universitárias, comprometendo a autonomia dos campos político e acadêmico. Fora alguns *insights* estimulantes, pouco há, no livro, que avance para uma compreensão mais sistemática da relação entre mídia e política como campos relativamente independentes, na medida em que retêm sua própria lógica, mas sobrepostos, já que interferem, em larga escala, um no outro⁴. Apesar dos valores políticos democráticos e radicais que sustenta, opostos ao elitismo de Sartori, Bourdieu apresenta a mesma intenção do cientista político italiano: denunciar a presença ilegítima da televisão em nome dos “bons tempos” passados, em que a política se desenrolava sem a presença dela.

O ideal ausente

Do sobrevôo aqui realizado, por diferentes correntes teóricas, uma constatação se impõe. Se o peso atribuído aos meios de comunicação de massa nos processos políticos e eleitorais é maior do que zero, então eles inevitavelmente aparecem como “intrusos”, em contraste com uma norma de funcionamento da democracia, implícita ou explicitada. Esta norma coloca os partidos em uma posição de absoluta centralidade, como intermediários indispensáveis do jogo político, agregando interesses, canalizando demandas e produzindo a adesão eleitoral.

No caso do Brasil, cabe lembrar que esta norma nunca se concretizou. Isto é, a vida política brasileira jamais se estabeleceu de acordo com o ideal do sistema representativo-partidário⁵; os meios de comunicação não aparecem como acréscimos posteriores desorganizando algo que se encontrava próximo de um funcionamento ideal. Quatro peculiaridades devem ser observadas, dadas as repercussões que possuem: (1) o sistema eleitoral; (2) a volatilidade do regime de partidos; (3) a concentração da mídia; (4) o peso diferenciado da televisão na sociedade brasileira.

⁴ Colaboradores de Bourdieu, como Patrick Champagne, Rémi Lenoir e Louis Pinto, têm produzido um conjunto de obras sobre os meios de comunicação franceses, mas com abordagem mais próxima à sociologia do jornalismo. Para uma resenha desta literatura, ver Benson (1998). Apresentei anteriormente uma tentativa de incorporação das categorias de Bourdieu num modelo mais complexo das relações entre a mídia e a política (MIGUEL, 2002).

⁵ Há uma vasta literatura sobre o tema, a partir das obras pioneiras de Soares (1973) e Souza (1976). Diagnósticos recentes sobre os problemas do sistema partidário brasileiro encontram-se em Lima Jr. (1997, p. 111-28) e Reis (2000). Para uma resenha da literatura, ver Lima Jr. (1999).

Quanto ao item (1), o Brasil adota o sistema de representação proporcional com listas abertas; um dos efeitos de tal sistema, amplamente anotado pela literatura, é o estímulo à competição intrapartidária nas eleições legislativas. Cada candidato, assim, possui seu próprio comitê, sua própria campanha e seus próprios apoiadores; precisa se diferenciar de *todos* os seus concorrentes, aí incluídos os próprios correligionários. Ou seja: a personalização da política, no Brasil, é efeito do próprio sistema eleitoral. Aos meios de comunicação de massa caberia, quando muito, um papel secundário.

A volatilidade do regime de partidos, que corresponde ao item (2), está estreitamente ligada aos efeitos do sistema eleitoral. As listas abertas debilitam as direções partidárias, incapazes de hierarquizar os candidatos; além disso, fazem com que as votações sejam patrimônio pessoal dos candidatos, que assim ganham em poder de barganha e em mobilidade, ou seja, podem transitar de uma legenda para outra esperando carregar consigo seu contingente de eleitores. Outros fatores contribuem para o enfraquecimento dos partidos, em especial as regras extremamente permissivas para coligações eleitorais, mesmo em eleições proporcionais: a baixa exigência de filiação partidária para candidaturas e a ausência de imposição legal de fidelidade partidária no exercício do mandato parlamentar⁶.

O resultado é que os partidos brasileiros são muito fracos, ainda que estudos recentes tentem relativizar tal constatação⁷. São fracos porque sua ação no parlamento tende a ser fragmentada e também porque – o que é mais importante no contexto desta discussão – ameaham pouca lealdade entre o eleitorado. As legendas partidárias não são importantes para a elite política, que se utiliza delas conforme as conveniências de momento, nem para uma grande fração do público, que não se preocupa com elas na hora de fazer sua opção eleitoral. A exceção sempre apontada, no Brasil pós-redemocratização, é o Partido dos Trabalhadores que, no entanto, está enfrentando mal o teste do exercício do poder. Fica claro que o enfraquecimento dos partidos não é efeito da mídia e sim de variáveis institucionais de longo curso no país.

⁶ Para evitar qualquer mal-entendido, esclareço que não compartilho da crença – disseminada entre cientistas políticos – de que o fortalecimento do sistema partidário é um benefício inequívoco e sem contra-indicações. Partidos mais fortes também podem significar menos autonomia para os eleitores, menor responsividade dos representantes para com seus constituintes e o engessamento do jogo político.

⁷ Estou me referindo a trabalhos como os de Figueiredo e Limongi (2002), que dão maior destaque aos partidos para a compreensão do funcionamento do poder legislativo.

Assim, no Brasil, a mídia intervém num campo político que guarda profundas diferenças com o cenário, real ou idealizado, das democracias eleitorais no mundo desenvolvido. Ao mesmo tempo – e entro agora no terceiro item – os meios de comunicação brasileiros vivem uma situação de semi-monopólio privado que se diferencia de outros países. A Rede Globo detém mais da metade da audiência – superando os 70% no chamado “horário nobre” – e mais de três quartos da verba publicitária da televisão brasileira; está presente também, com força, em todas as principais praças de rádio, na mídia impressa (jornais e revista), TV por assinatura, cinema e internet. Apenas como contraponto, nos Estados Unidos, apesar da tendência a fusões do mercado de mídia, na última década pulverizou-se a audiência da televisão aberta, com o surgimento de uma quarta competidora (a Fox) num cenário antes dominados por três grandes redes (CBS, ABC e NBC). Na maior parte dos países da Europa Ocidental, a audiência da emissora líder gira em torno dos 30%, podendo chegar a tão pouco quanto os 16% da Alemanha (NORRIS, 1999, p. 95-6, a partir de dados da UNESCO).

Isto significa que, no Brasil, os efeitos benéficos derivados da competição mercantil na comunicação – que já são, conforme visto, intrinsecamente limitados – pouco se realizam. Em diversos episódios da história recente do país, incluindo claramente as três primeiras eleições diretas para a presidência da República após a redemocratização, a Rede Globo pôde utilizar seus noticiários com intenção expressa de influir no quadro político. Graças à sua posição semi-monopolística, os ônus sofridos foram relativamente pequenos (MIGUEL, 1999b).

É importante observar, aqui, uma característica específica do Brasil (e de outros países da América Latina): a combinação entre a grande penetração da mídia eletrônica de massa, em níveis que se aproximam aos dos países desenvolvidos, com a precária cobertura da escola, que muitas vezes cumpre mal sua tarefa de socialização de conhecimentos e exclui um largo contingente da população – o item (4) das peculiaridades listadas acima. No mundo desenvolvido, a penetração da mídia eletrônica é gigantesca, mas a escolaridade é alta e o analfabetismo, quase inexistente. Em muitos países africanos e asiáticos, a cobertura escolar é precária, mas o rádio e, sobretudo, a televisão ainda são raros. O Brasil combina aspectos destas duas realidades. A escola é deficiente, tanto na cobertura da população, quanto em sua tarefa de socialização de conhecimentos. O analfabetismo atinge 20% dos adultos, segundo o censo de 1991, número ao qual devem ser somados os muitos “analfabetos funcionais”, que freqüentaram a escola apenas para aprender a desenhar o próprio nome e são incapazes de absorver informações a partir de um texto escrito. Mas a televisão atinge a população num índice comparável ao de países da Europa ocidental: de acordo com a Pesquisa

Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, em 2001, 89% das moradias possuíam televisão e 88%, rádio (IBGE, 2001)⁸. Por outro lado, a tiragem somada dos principais jornais não alcançava 1 milhão de exemplares no final dos anos 1980, isto é, equivalia a menos de 1% da população (CONTI, 1999, p. 247).

Tabela 1
Tipos de público, de acordo com a penetração da mídia e a escolarização

	alta escolaridade	baixa escolaridade
alta penetração da mídia	<i>I – público informado com potencial crítico:</i> Europa (hoje)	<i>III – público dependente da mídia:</i> Brasil
baixa penetração da mídia	<i>II – público escolarizado em redes tradicionais:</i> Europa (início do século XX)	<i>IV – público tradicional (ou ausência de público):</i> África

A tabela acima apresenta quatro tipos de público, segundo a penetração da mídia eletrônica e o nível de escolarização. O modelo normativo implícito na maior parte dos estudos que vêem a mídia como “intrusa” no jogo político é o número II, correspondente a sociedades pré-midiáticas que já haviam alcançado a universalização da escola, ou algo próximo disto. Era a situação dos países mais avançados na Europa ocidental nas primeiras décadas do século XX, mas hoje não corresponde a nenhum caso. Embora o consumo de mídia eletrônica varie bastante de país para país, chegando a níveis relativamente baixos em alguns deles, como a Holanda, em *todos* os países da Comunidade Européia, bem como nos Estados Unidos, o noticiário de televisão é uma fonte de informações mais importante do que os jornais impressos⁹.

Em sociedades do tipo III, como o Brasil, é evidente que existem limitações estruturais à difusão da mídia impressa, dada a fraca alfabetização. Mais importante é o fato de que, como a cobertura escolar é precária – mesmo para aqueles que chegam à escola – os meios de comunicação de massa ocupam uma posição crucial não apenas na difusão de informações sobre os fatos correntes, mas também das informações que o sistema educacional deveria transmitir. Basta lembrar de como as telenovelas de época são significativas para a socialização de

⁸ Infelizmente, o relatório do IBGE não permite inferir quantas moradias possuem televisão e/ou rádio, um contingente que quase certamente ultrapassa os 90%.

⁹ Cf. a tabela em Norris (2000, p. 80), com dados do Eurobarômetro e, para os EUA, do National Election Survey.

determinados conhecimentos a respeito da história do Brasil. Em suma, falta à sociedade de tipo III um *diálogo* minimamente equilibrado entre conhecimentos e valores socializados pela instituição escolar e aqueles que os meios de massa transmitem, diálogo este que existe nas sociedades de tipo I (com forte penetração da mídia, mas escolarizadas).

Ao escrever seu célebre tratado sobre os aparelhos ideológicos, no contexto europeu e na ressaca dos movimentos de maio de 1968, Althusser assinalava que “o aparelho ideológico de Estado que foi colocado em posição *dominante* nas formações capitalistas maduras [...] é o *aparelho ideológico escolar*” (ALTHUSSER, 1982 [1970], p. 105). Não cabe aqui discutir a validade da afirmação para a situação em que foi escrita, mas assinalar que, na América Latina e sobretudo no Brasil, a combinação de escola incipiente e mídia audiovisual disseminada faz dos meios eletrônicos de comunicação, em especial da televisão, o aparelho ideológico dominante.

Tomadas em conjunto, o que as quatro peculiaridades brasileiras significam? Creio que se impõem duas conclusões que, embora contraditórias em aparência, precisam ambas ser levadas em consideração pelos estudiosos dos processos políticos e eleitorais no país. A primeira é que a centralidade dos meios de comunicação eletrônicos no Brasil é maior do que no mundo desenvolvido. Por conta disso, os limites de receitas para uma mídia “boa para a democracia”, como a prescrição liberal de concorrência mercantil, aparecem com maior clareza por aqui do que nos países centrais. A segunda é que os problemas que a literatura internacional atribui à influência da mídia, como o declínio dos partidos e a personalização da competição política, no caso brasileiro, encontram outras raízes, em especial as instituições políticas vigentes.

Bibliografia

ALMOND, G. A. e VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little Brown, 1965 [1963].

ALTHUSSER, L. Idéologie et appareils idéologiques d'État. In: *Positions*. Paris: Éditions Sociales, 1982 [1970].

BAGDIKIAN, B. H. *The media monopoly*. 5ª ed., ampliada. Boston: Beacon Press, 1997.

BENSON, R. Field theory in comparative context: a new paradigm for media studies. *Theory and Society*, vol. 28, nº 3. Dordrecht, p. 463-98, 1998.

BERELSON, B. R.; LAZARSFELD, P. F. e MCPHEE, W. *Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign*. Chicago: The University of Chicago Press, 1954.

BOORSTIN, D. J. *The image: a guide to pseudo-events in America*. New York: Vintage, 1992 [1962].

BOURDIEU, P. *Sur la télévision, suivi de L'emprise du journalisme*. Paris: Liber, 1996.

BROH, C. A. Horse-race journalism: reporting the polls in the 1976 presidencial election. *Public Opinion Quarterly*, vol. 44, nº 4. New York, p. 514-29, 1980.

CAPPELLA, J. N. e JAMIESON, K. H. *Spiral of cynicism: the press and the public good*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

CONTI, M. S. *Notícias do Planalto: a imprensa e Fernando Collor*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Brothers, 1957.

ENTMAN, R. M. *Democracy without citizens: media and the decay of American politics*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, vol. 45, nº 2. Rio de Janeiro, p. 303-44, 2002.

FISHMAN, M. *Manufacturing the news*. Austin: University of Texas Press, 1980.

- GIDDENS, A. *The consequences of modernity*. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- GITLIN, T. *The whole world is watching: mass media in the making & unmaking of the New Left*. Berkeley: University of California Press, 1980.
- GOFFMAN, E. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. New York: Harper & Row, 1974.
- HUNTINGTON, S. P. The United States. In: CROZIER, M. J.; HUNTINGTON, S. P. e WATANUKI, J. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios, 2001: síntese de indicadores*. Brasília: IBGE, 2002.
- IYENGAR, S. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- KATZ, E. e LAZARSFELD, P. F. *Personal influence: the part played by people in the flow of mass communications*. New York: Free Press, 1964.
- KEETER, S. The illusion of intimacy. *Public Opinion Quarterly*, vol. 51, nº 3. Chicago, p. 344-58, 1987.
- LAZARSFELD, P. F.; BERELSON, B. e GAUDET, H. *The peoples's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign*. 3ª ed. New York: Columbia University Press, 1969 [1944].
- LIMA JR., O. B. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- . Partidos, eleições e poder legislativo. In: MICELI, S. (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, v. 3. São Paulo: Sumaré, ANPOCS, 1999.
- LIPSET, S. M. *Political man: the social bases of politics*. Garden City: Anchor Books, 1963 [1960].
- MANIN, B. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MCCHESENEY, R. W. *Rich media, poor democracy: communication politics in dubious times*. Urbana: University of Illinois Press, 1997.

MCCOMBS, M. e SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, nº 2. New York, p. 176-87, 1972.

MERTON, R. K. e LAZARSFELD, P. F. Comunicação de massa, gosto popular e a organização da ação social. In: LIMA, L. C. (org.). *Teoria da cultura de massa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978 [1948].

MICHELS, R. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Editora UnB, 1982 [1914].

MIGUEL, L. F. O jornalismo como sistema perito. *Tempo Social*, vol. 11, nº 1. São Paulo, p. 197-208, 1999a.

———. Mídia e manipulação política no Brasil: a Rede Globo e as eleições presidenciais de 1989 a 1998. *Comunicação & política*, nova série, vol. VI, nº 2-3. Rio de Janeiro, p. 119-38, 1999b.

———. Os meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova*, nº 55-6. São Paulo, p. 155-84, 2002.

———. A eleição visível: a Rede Globo descobre a política em 2002. *Dados*, vol. 46. Rio de Janeiro, 2003, no prelo.

NORRIS, P. *A virtuous circle: political communications in postindustrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

OFFE, C. Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas. In: *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 [1972].

REIS, F. W. Governabilidade, instituições e partidos. In: *Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira*. São Paulo: Edusp, 2000.

SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*, 2 v., São Paulo: Ática, 1994 [1987].

———. Videopotere. In: *Elementi di teoria politica*. Bologna: Il Mulino, 1987.

———. Videopolitica. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XIX, nº 2. Roma, p. 185-98, 1989.

———. *Homo videns: la sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Taurus, 1998 [1997].

SOARES, G. A. D. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difel, 1973.

SOUZA, M. C. C. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TUCHMAN, G. Objectivity as strategic ritual: an examination of newsmen's notions of objectivity. *American Journal of Sociology*, vol. 77, nº 4. Chicago, p. 660-79, 1972.

———. Making news by doing work: routinizing the unexpected. *American Journal of Sociology*, vol. 79, nº 1. Chicago, p. 110-31, 1973.

WATTENBERG, M. P. *The decline of American political parties, 1952-1996*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1998.

*Recebido para publicação em setembro de 2003.
Aprovado para publicação em fevereiro de 2004.*

As Conseqüências Políticas e Econômicas das Crises entre Executivo e Legislativo¹

Anibal S. Pérez-Liñán
Universidade de Pittsburgh

Resumo

Boa parte das análises recentes do presidencialismo baseiam-se no pressuposto de que o confronto entre executivo e legislativo cria condições simultâneas para a estabilidade das políticas e para o rompimento do regime. Neste trabalho, mostro que há uma tensão lógica inerente entre essas duas predições e que elas se baseiam em pressupostos contraditórios. Em seguida, desenvolvo um modelo de impasse executivo-legislativo e sustento que a instabilidade do regime é mais provável quando atores partidários são unilateralmente impacientes, quando o desenho institucional é inclinado a favor de um partido e quando o número de partidos é maior. Na terceira seção, testo as predições do modelo usando dados de cortes transversais em séries no tempo para dezenove países do hemisfério ocidental entre 1950 e 2000. Por fim, discuto como essa abordagem ilumina alguns enigmas empíricos, como a sobrevivência histórica do presidencialismo americano e os baixos níveis de instabilidade do regime criados por impasses executivo-legislativo na América Latina na década de 1990.

Palavras-chave: presidencialismo, estabilidade, regime, América Latina.

Abstract

Much of the recent analysis of presidentialism has been based on the assumption that executive-legislative confrontation creates simultaneous conditions for policy stability *and* regime breakdown. In the first section of the paper, I show that there is an inherent logical tension between these two predictions and that they rely on contradictory assumptions. In the second section, I develop a model of executive-legislative deadlock and argue that regime instability is more likely when partisan players are unilaterally impatient, when institutional design is biased in favor of one party, and when the number of parties is greater. In the third section, I test the predictions of the model using time-series cross-section data for 19 presidential countries in the Western Hemisphere between 1950 and 2000. Finally, I discuss how this approach illuminates some empirical puzzles like the historical survival of American presidentialism and the lower levels of regime instability created by executive-legislative deadlock in Latin America in the 1990s.

Keywords: presidentialism, stability, regime, Latin America.

¹ Agradeço a Kent Eaton, Jonathan Hartlyn, Scott Mainwaring e Sebastian Saiegh aos comentários feitos à versão preliminar deste artigo.

Nos últimos quinze anos, grande parte das análises comparativas das relações executivo-legislativo nos regimes presidencialistas baseou-se no pressuposto de que o confronto entre dois poderes eleitos de governo gera dois efeitos opostos: estabilidade das políticas e instabilidade do regime. Na primeira parte deste artigo, faço uma revisão desses argumentos e sustento que as expectativas simultâneas de estabilidade das políticas e instabilidade do regime geram um paradoxo analítico. O único modo de resolver esse paradoxo é discriminando situações em que preferências em relação a políticas públicas sejam independentes de preferências quanto a instituições. O argumento dos perigos do presidencialismo supõe que, entre os atores com poder de veto, as preferências por políticas impulsionam as preferências quanto a tipos de regime, enquanto o argumento da estabilidade das políticas toma por suposto que as instituições são exógenas e fixas.

Na segunda seção, desenvolvo um modelo simples de impasse executivo-legislativo que sugere que as disputas em relação a políticas provavelmente predominam sobre o “status quo” institucional quando atores partidários com poder de veto são unilateralmente impacientes, quando o desenho institucional tende a favor de um grupo e quando o número de atores partidários é maior. Uma análise empírica de dezenove países ao longo de 51 anos sustenta essas hipóteses na terceira parte do artigo. As conclusões discutem como essa abordagem nos ajuda a compreender o que parecem ser anomalias na literatura existente sobre presidencialismo.

Conseqüências do impasse executivo-legislativo

Instabilidade do regime

No final dos anos 80, os estudiosos do presidencialismo chegaram à conclusão de que os sistemas presidencialistas eram mais propensos à ruptura democrática do que os parlamentaristas, pois estes possuem mecanismos destinados a garantir a unidade de propósito entre o executivo e a assembléia – como a dissolução do parlamento ou o voto de desconfiança – enquanto os primeiros não costumam tê-los. Na formulação clássica de Juan Linz:

“Uma vez que ambos [o presidente e o congresso] derivam seu poder do voto do povo (...), um conflito está sempre latente e, às vezes, é provável que irrompa de forma dramática; não há um princípio democrático para resolvê-lo e os mecanismos que possam existir na constituição são geralmente complexos, muito técnicos, cheios de

tecnicidades legais e, portanto, de legitimidade democrática duvidosa para o eleitorado. Portanto, não é por acidente que em algumas dessas situações, os militares intervenham como poder moderador” (LINZ, 1994, p. 7).

Numa linha semelhante, Riggs (1988) sustentou que

“quando surgem tensões sérias entre o presidente e o congresso nos países que seguem o modelo americano, o constitucionalismo costuma sair perdendo. (...) Embora os movimentos revolucionários populares não sejam incomuns, é muito mais freqüente que pequenos grupos de conspiradores burocráticos, liderados por alguns oficiais militares, dêem um golpe de estado, suspendam o congresso, deponham o presidente e estabeleçam novos governos (inconstitucionais)” (RIGGS, 1988, p. 256).

Na análise que fez do golpe chileno de 1973, Arturo Valenzuela concluiu que

“os desafios da democracia no Chile estavam intimamente ligados às dificuldades de tornar compatível uma estrutura constitucional presidencialista (...) e um sistema político multipartidário polarizado no qual nenhum partido (ou tendência política de direita, centro ou esquerda) conseguia uma maioria para eleger o presidente ou apoiá-lo no legislativo” (VALENZUELA, 1994, p. 93).

Nos anos 90, ao mesmo tempo em que boa parte da literatura qualificava ou revisava o argumento de Linz, o pressuposto básico permanecia inalterado. Os estudiosos procuraram estabelecer as condições para o impasse executivo-legislativo sem questionar a lógica subjacente do argumento (para uma exceção, ver CHEIBUB, 2002). Em um artigo clássico, Scott Mainwaring sustentou que é, de fato, a interação entre presidencialismo e multipartidarismo que constitui uma “combinação difícil” para a democracia, pois: 1) “o multipartidarismo aumenta a probabilidade de impasse executivo-legislativo”; 2) “ele aumenta também a probabilidade de polarização ideológica”; e 3) torna a montagem de coalizões “mais difícil e menos estável do que nos sistemas parlamentaristas” (MAINWARING, 1993, pp. 212-13). Enfatizando o papel dos sistemas eleitorais na criação de formas viáveis de presidencialismo, Mark Jones assinalou também que

“se o objetivo de um sistema presidencialista é proporcionar uma forma democrática efetiva e estável de governo que sobreviva por mais de umas poucas eleições, então o sistema deve, via de regra, propiciar ao presidente uma maioria ou quase maioria legislativa” (JONES, 1995, p. 160).

Przeworski e seus colaboradores verificaram que as democracias presidencialistas são menos duráveis do que as parlamentaristas e observaram que “elas parecem particularmente vulneráveis em situações nas quais o maior partido do legislativo controla mais de um terço, mas menos do que a metade dos assentos” (PRZEWORSKI et al, 2000, p. 134-35). Eles tentaram dar duas explicações para isso: impasse executivo-legislativo (o presidente não consegue aprovar suas políticas e o congresso não consegue anular seu veto) e “a dificuldade de formar coalizões legislativas quando há poucos partidos com forças similares”².

Por sua vez, Shugart e Carey notaram que em países do Terceiro Mundo, os regimes parlamentaristas eram mais propensos à ruptura do que os presidencialistas e sustentaram que “é o equilíbrio dos poderes do presidente e do congresso, mais do que o presidencialismo *per se*, que dificulta a democratização em muitos países” (SHUGART e CAREY, 1992, p. 37-38). Em sua opinião, é mais provável que presidentes com fortes poderes legislativos entrem em choque com o congresso e estejam menos dispostos a chegar a um acordo. Os dados confirmavam que os sistemas presidencialistas com presidentes poderosos apresentam maior probabilidade de ruptura (SHUGART e CAREY, 1992, capítulo 8)³. Tsebelis (1995) explicou os resultados de Shugart e Carey afirmando que os poderes presidenciais fortes criam um ator adicional com poder de veto no sistema.

Resumindo essas idéias, Mainwaring e Shugart (1997) afirmaram que os poderes legislativos do presidente e o tamanho e coesão do partido do presidente no congresso eram os fatores institucionais fundamentais com impacto potencial sobre a estabilidade dos regimes presidencialistas:

² Para uma revisão deste argumento, ver Cheibub e Limongi (2002, p. 151): “Quanto ao impasse, o fantasma que supostamente assombra o presidencialismo, ele não é difuso nem está associado à ruptura do regime”.

³ Contra este argumento, Cheibub e Limongi (2002, p. 171-72) observaram recentemente que “uma vez levada em consideração a possibilidade de que o presidente e a maioria [no congresso] têm preferências que se superpõem, então a agenda dos poderes [executivo e] legislativo não precisam implicar paralisação, crise e eventual ruptura”.

“Acreditamos que os sistemas presidencialistas tendem a funcionar melhor com limitados poderes executivos sobre a legislação, principalmente porque um executivo mais fraco significa que o congresso tem mais oportunidades de debater e negociar questões controvertidas. Poderes executivos mais fracos significam também que os casos em que o presidente não possui maiorias confiáveis têm menos probabilidade de serem assolados por crises, uma vez que o presidente tem menos instrumentos para tentar driblar o congresso. Por fim, destacamos que o presidencialismo costuma funcionar melhor quando os presidentes têm pelo menos um bloco razoavelmente grande de assentos confiáveis no legislativo” (MAINWARING e SHUGART, 1997, p. 436).

Mais recentemente, um bem-documentado estudo de José Antonio Cheibub contestou a conexão entre impasse executivo-legislativo e capacidade de sobrevivência democrática. Após analisar as taxas de risco de 38 democracias presidencialistas entre 1946 e 1996, Cheibub concluiu com surpresa que

“...contrariando todas as expectativas, presidentes minoritários, governos minoritários e impasses não têm efeitos negativos sobre a sobrevivência dos regimes presidencialistas. (...) Enquanto uma em cada 31 democracias presidencialistas morre quando não há impasse, uma em cada 26 morre quando há impasse. Essa diferença não parece justificar o grau de preocupação com o impasse que se expressa amiúde na literatura comparativa sobre presidencialismo” (CHEIBUB, 2002, p. 301).

Estabilidade das políticas

Por outro lado, a separação de objetivos entre o executivo e o congresso tem sido apresentada como uma fonte de *estabilidade das políticas*, uma vez que a decretação de quaisquer mudanças do status quo é mais difícil quando o presidente e o legislador mediano têm preferências conflitantes quanto às políticas públicas. Como observou Kent Eaton,

“quando os poderes executivo e legislativo são controlados por partidos diferentes, ambos podem vetar mudanças de iniciativa do outro poder e os desacordos irreconciliáveis sobre políticas entre os poderes não

podem ser resolvidos institucionalmente por qualquer outro meio que não seja o impeachment” (EATON, 2000, p. 359)⁴.

A formulação clássica desse argumento corresponde a Tsebelis, que sustentou que “à medida que aumenta o número de atores com veto necessários para movimentar o status quo, o conjunto de políticas que afetam o status quo não aumenta (isto é, a estabilidade das políticas não diminui)” (TSEBELIS, 1995, p. 297). Numa linha semelhante, Cox e McCubbins (2001) distinguiram entre “separação de poderes” e “separação de propósitos”, argumentando que a combinação de ambos gera um número maior de possibilidades de veto. Com um número maior de possibilidades de veto, a capacidade de implementar novas políticas (firmeza) declina, enquanto a capacidade de empenhar-se nas políticas existentes (resolubilidade) aumenta, em parte como conseqüência de um impasse ou paralisia entre ramos do poder. “À medida que o número de vetos aumenta, o sistema político se torna mais resoluto e menos decisivo” (COX e MCCUBBINS, 2001, p.27)⁵.

As implicações para as políticas da tese do impasse inspiraram vários corolários (para alguns exemplos, ver Eaton, 2000). Barry Ames mostrou que “a estrutura institucional do Brasil (...) produz inerentemente um grande número de atores com veto. Em conseqüência, seu governo central tem uma dificuldade enorme de produzir políticas inovadoras” (AMES, 2001, p. 12). Trabalho recente em economia do desenvolvimento afirma que

“países com uma grande magnitude de distrito, um grande número de partidos efetivos representados no legislativo e apoio fraco ao partido governante no legislativo tendem a ser associados a níveis mais altos de gastos públicos, maiores déficits fiscais e mais resposta procíclica ao ciclo dos negócios” (STEIN, TALVI e GRISANTI, 1999, p. 128-29; ver também WORLD BANK, 2002, p. 103).

⁴ Embora o conflito executivo-legislativo seja presumivelmente suficiente para criar impasse, a paralisia pode existir por outros motivos que o confronto entre poderes. Ver Binder (1999) e Tsebelis e Money (1997).

⁵ Cox e McCubbins (2001) não avaliaram diretamente os efeitos paradoxais de uma maior “resolubilidade” na estabilidade do regime; em vez disso, interpretaram os golpes militares como resultado da separação de poderes e propósitos entre líderes militares e civis.

O paradoxo

Como podemos reconciliar as expectativas de estabilidade das políticas e instabilidade do regime embutidas na tese do impasse? Examinamos duas alternativas. A primeira possibilidade é que estabilidade de políticas e do regime são ortogonais e, portanto, os efeitos do conflito executivo-legislativo quanto às políticas não têm relação com seus efeitos sobre o regime. Esse argumento é fácil de ser eliminado. Embora seja possível conceber um regime duradouro que seja “decisivo demais”, é difícil acreditar que a consistência nas políticas possa existir na ausência de estabilidade do regime. Afinal, os líderes de golpes bem sucedidos ou movimentos revolucionários devem promover algumas mudanças importantes nas políticas públicas pelo menos em algumas dimensões essenciais, a fim de justificar seus feitos. Devemos concluir que a estabilidade do regime é uma condição necessária (mas não suficiente) para a resolubilidade das políticas⁶. Essa proposição pode ser refeita dizendo-se que a probabilidade de políticas estáveis na ausência de política estável é virtualmente nula:

$$[1] \quad P(S_p \mid \sim S_r) = 0$$

em que S indica estabilidade, $\sim S$ indica ausência de estabilidade e os subscritos P e R referem-se a resultados de políticas e regime, respectivamente. Em nome da simplicidade, assumo necessidade estrita, mas o leitor deveria pensar a necessidade (ou suficiência) de um modo probabilístico, em vez de determinista (DION, 1998; RAGIN, 2000; SEAWRIGHT, 2002). Nesse caso, a probabilidade de políticas estáveis na ausência de regime estável estaria *perto* de zero.

O segundo modo, usualmente aceito, de reconciliar as duas previsões da tese do impasse é argumentar que a estabilidade das políticas, na verdade, *conduz* à instabilidade do regime (CHEIBUB, 2002). Na medida em que tomaram consciência da tensão teórica subjacente entre as duas, os estudiosos a resolveram tratando a última como uma consequência natural da primeira.

“Em regimes em que a mudança de governo é impossível (exceto a intervalos fixos, como nos regimes presidencialistas), o imobilismo das

⁶ É importante distinguir o significado do “status quo” no sentido técnico discutido aqui e no sentido sociológico mais amplo. Sabe-se que alguns golpes acontecem para evitar uma mudança no status quo. Mas isso costuma significar que os conspiradores buscam desfazer, por exemplo, uma mudança política implementada por um presidente de esquerda que sofre oposição de um congresso de maioria direita. Nesse caso, o motivo do golpe é o fato de que o presidente alterou o status quo *político*, pondo em risco assim o status quo *social*. O golpe, portanto, introduz instabilidade política a fim de preservar a ordem social subjacente.

políticas pode levar à substituição da liderança mediante meios extra-constitucionais (instabilidade do regime)” (TSEBELIS, 1995, p. 321-22).

Essa visão convencional sugere que um excesso de *resolubilidade das políticas pode ser uma condição suficiente (mas não necessária) para a instabilidade do regime*⁷.

Embora essa crença tenha dominado a interpretação da tese do impasse, é difícil aceitá-la sem qualificações. É simplesmente implausível que demasiada consistência das políticas venha a promover a instabilidade do regime em *qualquer* circunstância. Afinal, como o próprio Tsebelis observou,

“a firmeza na mudança do status quo é boa quando o status quo é indesejável (...) ou quando um choque exógeno perturba um processo desejável. O compromisso com a não-interferência pode ser preferível quando o status quo é desejável (como quando os direitos civis são estabelecidos), ou se um choque exógeno é benéfico” (TSEBELIS, 1995, p. 294-95).

Uma vez que a literatura não estabeleceu as condições específicas que fazem essa hipótese funcionar, adiarei essa questão para a próxima seção. Expresso apenas a sabedoria comum dizendo que a probabilidade de observar um regime presidencialista instável na presença de impasse político deveria ser significativamente maior do que zero (e maior do que a probabilidade de ruptura na ausência de tal impasse). Em termos estritos, a probabilidade de ruptura deverá ser de 1.0 se aceitarmos uma tese determinista de suficiência, ou aproximar-se desse valor se pressupusermos quase-suficiência estocástica. Dadas as condições (desconhecidas) que parecem constranger essa hipótese, fiquemos por enquanto com uma versão mais conservadora⁸.

$$[2] \quad 0 \leq P(\sim S_R | \sim S_P) < P(\sim S_R | S_P) \leq 1$$

Segue-se das proposições [1] e [2] que a tese do impasse envolve uma contradição inerente. Se a excessiva resolubilidade das políticas fomenta a instabilidade do regime, e a estabilidade do regime é potencialmente necessária para a resolubilidade das políticas, devemos concluir que, em equilíbrio, as duas previsões da tese do impasse não são compatíveis. Ou seja, é provável que níveis

⁷ Observe-se que o termo firmeza faz pouco sentido quando aplicado a regimes.

⁸ Tsebelis (1995, p. 293) expressou a proposição [2] ao argumentar que “elas são inversamente relacionadas: a estabilidade das políticas causa a instabilidade do governo ou do regime”.

extremos de impasse executivo-legislativo provoquem uma ruptura do regime, ou imobilismo das políticas, mas é improvável que provoquem ambos no longo prazo.

A prova formal da existência desse paradoxo pode ser obtida com facilidade. A partir da regra de Bayes, sabemos que:

$$[3] \quad P(\sim S_R | S_P) = \frac{P(\sim S_R)P(S_P | \sim S_R)}{P(\sim S_R)P(S_P | \sim S_R) + P(S_R)P(S_P | S_R)}$$

E da proposição [1], por substituição:

$$[4] \quad P(\sim S_R | S_P) = \frac{0}{P(S_R)P(S_P | S_R)}$$

Portanto, [1] e [2] não podem ser verdadeiras simultaneamente, a não ser que $0 < P(\sim S_R | S_P) = 0$.

Como podemos dar conta desse paradoxo? Qualquer tentativa de tratar dessa questão com a introdução de uma distinção entre democracias presidencialistas consolidadas e não-consolidadas – as primeiras presumivelmente diante da estabilidade das políticas e as últimas sujeitas à instabilidade de regime – leva simplesmente a uma tautologia. A teoria prevê que institucionalização fraca é o *produto* do confronto entre poderes e tal distinção é, portanto, de pouca ajuda.

Um modelo de instituições endógenas

O fato de o paradoxo descrito na seção anterior ter sido ignorado pela literatura institucional por tanto tempo sugere que os cientistas políticos que trabalham com essas questões confiaram implicitamente em pressupostos que nunca se preocuparam em explicitar. A maioria deles concordaria com a idéia de que o impasse político representa uma ameaça à estabilidade democrática (somente sob certas circunstâncias). O problema é que a literatura existente deixou de especificar a natureza dessas pré-condições.

Para enfrentar esse problema, é importante perceber que os dois corolários da tese do impasse baseiam-se em pressupostos diferentes quanto à estrutura de preferência dos atores políticos que se defrontam com um *trade of* entre status-quo das políticas e status-quo do regime, entre buscar resultados substantivos e a preservação das regras que constroem a tomada de decisões. O argumento dos

perigos do presidencialismo pressupôs que entre os atores com veto, as preferências por políticas orientam as preferências quanto às instituições (isto é, tipo de regime). Na ausência de mudança política, espera-se que a frustração induza os atores-chaves a se desfazerem das regras e dos procedimentos existentes, que percebem como meros constrangimentos criados pela constituição, a fim de alcançar suas metas substantivas. Em contraste, o argumento da estabilidade das políticas toma por suposto que as instituições são exógenas e fixas. Não se pressupõe que alguma questão política seja suficientemente significativa para transformar as regras constitucionais numa variável endógena, porque as preferências por políticas não orientam as preferências por tipos de regimes.

A natureza contraditória desses dois pressupostos está na origem do paradoxo do impasse documentado na seção anterior. A questão não é se um pressuposto é correto e o outro falso, mas como transformar esses pressupostos em tema de investigação empírica. Devemos compreender porque algumas disputas sobre políticas contaminam acordos preexistentes quanto a escolhas institucionais enquanto, em outros casos, as escolhas sobre instituições permanecem protegidas das disputas por políticas.

O modelo

Considere-se uma sociedade com um número N de partidos – grupos de cidadãos organizados para perseguir políticas diferentes – que competem pelo controle de dois poderes do governo, o executivo e o legislativo. A composição dos poderes é determinada por um mecanismo institucional (por exemplo, eleições livres, eleições manipuladas, uma loteria) que seleciona o chefe do executivo e os membros do congresso coletivo dentre aqueles grupos partidários a intervalos regulares (ou rodadas). Se o executivo e (a maioria do) congresso concordam quanto à perspectiva partidária, obtém-se a coordenação política e a proposta do partido dominante é implementada. Se assim não for, ocorre o impasse e prevalece uma política reversível. Devemos pressupor por enquanto que cada partido prefere suas próprias políticas ao ponto reversível e o ponto reversível às políticas de seus adversários.

Se não estão satisfeitos com o resultado das políticas, os partidos podem adotar uma de duas estratégias: a) aguardar até a próxima rodada, esperando que a nova composição dos dois poderes lhes será favorável, ou b) revoltar-se contra o sistema, transformando a disputa por políticas num conflito mais amplo para redefinir o mecanismo de seleção existente. Repetindo Dahl, chamarei a primeira estratégia de “tolerância” (das instituições existentes), ou simplesmente “espera”, e

a segunda estratégia de uma “revolta”, um “golpe”, ou uma tentativa de suprimir a ordem institucional existente (DAHL, 1971). Supõe-se que o sucesso de uma revolta pode ser obtido com uma probabilidade conhecida e que ele garante a implementação das políticas mais desejadas, enquanto a derrota de uma revolta levará à imposição das políticas de algum outro partido (portanto, menos desejável).

Assim, qualquer ator partidário pode ser descrito por um vetor de valores de probabilidade $\mathbf{Z}_{i,m}=[p_{i,m}, q_{i,m}, c_i]$, em que i identifica o i -ésimo partido, m refere-se ao mecanismo de seleção atualmente empregado, p representa a probabilidade de que o partido controlará o executivo em alguma rodada, q , a probabilidade de que o mesmo partido controlará o congresso, e c , a probabilidade de sucesso do partido numa revolta. Observe-se que, embora a soma de p e a soma de q através dos partidos seja igual a um, o valor de c é independente para cada i (e, presumivelmente, não varia com o mecanismo de seleção, embora pudesse).

Esse modelo introduz os principais elementos discutidos na seção anterior de forma estilizada: os partidos integram dois ramos do governo, de tal modo que criam unidade de propósito e mudança de políticas ($\sim S_P$) ou separação de propósito e impasse (S_P). Por sua vez, eles podem reagir contra qualquer desses resultados respeitando as instituições existentes (criando assim estabilidade de regime (S_R) ou deflagrando um golpe ($\sim S_R$). Dado esse cenário, sob qualquer processo de seleção m , o partido i pode esperar implementar suas políticas preferidas com probabilidade $p_i q_i$, e a probabilidade de impasse político durante qualquer rodada é $P(S_P)=1-\sum p_i q_i$. A instabilidade de regime ocorrerá sempre que a utilidade esperada da espera for menor do que a utilidade esperada da revolta por pelo menos um ator partidário.

O modelo propicia alguns *insights* importantes sobre as causas da estabilidade do regime. Sustento que a tolerância tem menor probabilidade de se tornar uma estratégia dominante quando: a) os atores são unilateralmente impacientes; b) as instituições existentes inclinam-se sistematicamente em favor de um setor; c) o número de atores partidários aumenta ou d) a probabilidade de sucesso em caso de revolta é alta.

Impaciência

A impaciência acontece quando o fator de desconto para políticas implementadas em rodadas futuras é grande, tornando o custo da inação no presente alto demais. Observe-se, no entanto, que a impaciência pode ter dois efeitos opostos. A impaciência “neutra” levará os partidos à conclusão de que qualquer política hoje é melhor do que suas políticas preferidas amanhã. Essa

situação inverte a estrutura de preferências descrita acima, tornando uma boa política melhor do que uma ruim e esta última melhor do que o ponto reversível. Nesse contexto, o problema de coordenação é resolvido por quem estabelece a agenda; a instituição iniciadora simplesmente impõe suas políticas preferidas (TSEBELIS e MONEY, 1997). Por outro lado, a impaciência “unilateral” levará os atores a concluir que a inação é tão ruim quanto uma política indesejável. Nesse caso, a estrutura de preferências é simplesmente dicotômica porque o impasse significa derrota política. O partido unilateralmente impaciente tentará provocar uma mudança de idéia (uma reorganização da composição) na instituição inflexível, ou então tentará alterar o processo de seleção subjacente assim que possível.

Instituições abertas versus fechadas (perdedores “aleatórios” versus sistemáticos)

Minha hipótese é que um mecanismo de seleção “fechado” (um processo claramente inclinado a favor de um setor) criará um cenário institucional que é menos propenso ao impasse, mas, paradoxalmente, com maior probabilidade de colapso. As instituições abertas complicarão a realização de ganhos importantes para qualquer partido, mas certamente protegerão todos os partidos de grandes perdas no longo prazo. Como ilustração, consideremos o modelo anterior com apenas dois partidos. Dentro de um processo de seleção perfeitamente aberto (baseado no lançamento de uma moeda para o alto, por exemplo), a coordenação sobre novas políticas acontecerá no longo prazo 50% das vezes e cada um dos dois grupos verá sua opção preferida realizada com uma probabilidade de 0.25. Em contraste, se eleições manipuladas permitem que proponentes de uma política ganhem as eleições presidenciais e legislativas com uma probabilidade fixa de .90, o impasse será evitado em 82% das vezes, mas a preferência do partido dominante prevalecerá em 99% dessas ocasiões. Os proponentes da política conflitante poderão bloquear a implementação em 19% dos casos e terão a sorte de realizar sua opção preferida em apenas 1% das ocasiões. Para esse partido, o impasse das políticas não é o principal problema. Os perdedores sistemáticos consideram inaceitável a estrutura institucional subjacente e por isso contestarão as instituições como forma de enfrentar os principais conflitos quanto às políticas.

Multipartidarismo

A idéia de que instituições abertas (por exemplo, eleições justas) evitam que as disputas sobre políticas se tornem disputas sobre a natureza do regime introduz uma nova flexão na afirmação de que os sistemas multipartidários são mais propensos ao impasse e, portanto, à ruptura do regime (MAINWARING, 1993). De um lado, o impasse executivo-legislativo é mais provável quando o sistema partidário é fragmentado e o presidente é incapaz de controlar uma maioria legislativa (CHEIBUB, 2002). Em termos do modelo discutido acima, o multipartidarismo reduziria os valores de p e de q , diminuindo assim a utilidade esperada da tolerância e criando incentivos para a revolta. Por outro lado, sistemas de partido hegemônico costumam indicar uma manipulação do processo eleitoral, o que facilita a transformação de qualquer disputa política numa crise de legitimidade institucional. Assim, a não ser que controlemos a natureza do regime, o multipartidarismo pode ter efeitos inconsistentes sobre a estabilidade presidencial porque serve como um agente para duas variáveis com efeitos opostos: a propensão ao impasse e a abertura do processo de seleção.

Probabilidade de supressão

O motivo porque uma maior probabilidade de sucesso militar estimula uma revolta explica-se por si mesmo e não merece muita discussão. Vale a pena observar que se as revoltas não tivessem custos, é provável que as instituições não sobrevivessem em qualquer circunstância. Porém, as revoltas exigem organização e seu fracasso pode levar à morte dos rebeldes, perda de liberdade ou – o que é mais relevante para este modelo – à vitória do setor oposto e a imposição de sua política preferida.

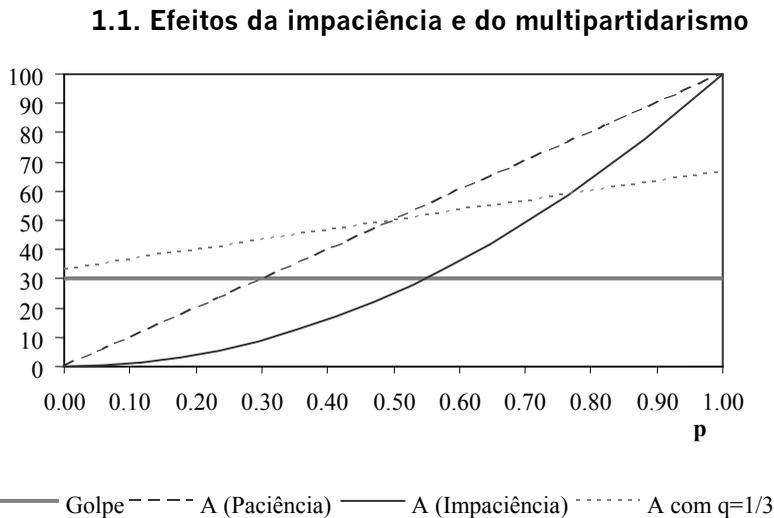
Uma ilustração

Nesta seção, refino os pressupostos para abrir espaço para uma demonstração simples. Consideremos os partidos A e B que promovem as políticas a e b respectivamente. Os *ganhos* iniciais são estabelecidos em 100, 50 e 0, para a política preferida, o ponto reversível e a política do oponente. Em casos de impaciência (unilateral), o *ganho* para o ponto reversível cai para 0. O processo de seleção existente determina que o executivo e o legislativo serão controlados por membros de A com probabilidades p e q , e por membros de B com probabilidades $1-p$ e $1-q$. A probabilidade da política a ser implementada em qualquer momento

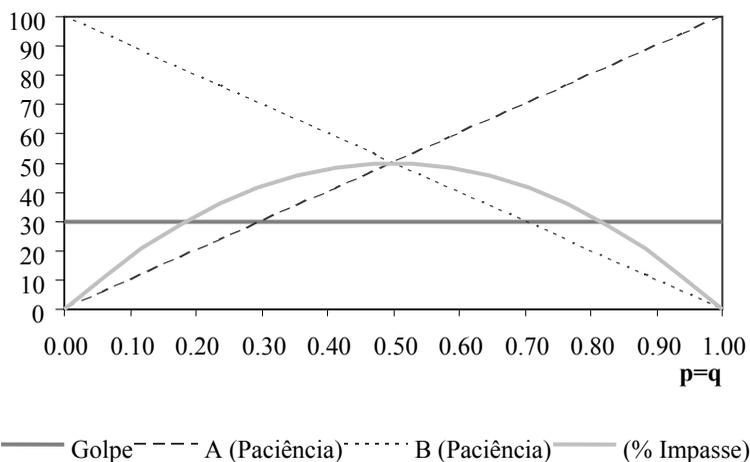
dado do tempo é, assim, pq , com $(1-p)(1-q)$ representando a probabilidade de b ser adotada e $1-[pq+(1-p)(1-q)]$ sendo a probabilidade de impasse. Dentro dos *ganhos* apresentados acima, por exemplo, a utilidade esperada de tolerância para o partido A é, na ausência de impaciência, $pq*100+[1-pq+(1-p)(1-q)]*50$. Se $c(a)$ denota a probabilidade de um golpe bem sucedido em apoio da política a , a utilidade esperada da revolta para o partido A é igual a $c(a)*100+(1-c(a))*0$.

A figura 1 exibe a relação entre *ganhos* esperados e a natureza do processo de seleção. Para os propósitos dessa ilustração, pressupomos, exceto indicação contrária, que $p=q$ e que a probabilidade de um golpe vitorioso em apoio de qualquer política, $c(a)=c(b)$, é fixada em 0.3. Valores de p próximos de .50 indicam incerteza sobre o processo de seleção e, portanto, abertura institucional. Os valores de p que se aproximam de um indicam instituições inclinadas a favor de A; valores que se aproximam de zero, uma inclinação a favor de B.

Figura 1
Utilidade esperada para partidos que toleram ou tentam suprimir instituições existentes, sendo dados p , q , e expectativas de impasse



1.2. Efeitos de instituições fechadas e impasse



Nota: Os *ganhos* são arbitrariamente estabelecidos como 100 unidades para a política preferida, 50 para o ponto reversível (0 no caso de impaciência), e 0 para política rejeitada. Valores para $c(a)=c(b)=.30$

Os dois gráficos ilustram a hipótese discutida acima. A Figura 1.1 mostra que um partido unilateralmente impaciente (com seu *ganho* esperado representado pela curva ascendente) tem menor probabilidade de respeitar a ordem institucional do que um partido paciente (representado pela diagonal pontilhada)⁹. Essa figura sugere também o que aconteceria se um terceiro partido entrasse na disputa congressional e se $q=1/3$ para todos os três partidos. O multipartidarismo reduz significativamente o benefício esperado da tolerância institucional para A, exceto se o mecanismo de seleção for inclinado a favor do partido (caso em que uma maior probabilidade de impasse serve como proteção contra a política *b*, mas a legitimidade total das instituições existentes ainda fica em questão).

⁹ É tentador interpretar a impaciência unilateral em termos de aversão a risco. Porém, isso pode ser enganador, porque os jogadores nesse modelo sempre assumem riscos – eles devem escolher entre uma loteria institucional e uma militar. A aversão a riscos só faz sentido se pressupusermos uma renda garantida. Assim, se consideramos intuitivamente o golpe como uma “aposta”, mas supomos que as instituições propiciam um nível fixo de ganho político, um jogador impaciente parece ser propenso ao risco. Mas se supomos certeza quanto aos ganhos relacionados com um golpe militar, o jogador impaciente parece ser avesso ao risco.

O segundo gráfico representa a relação subjacente entre abertura institucional, incentivos para tolerância e impasse político. As diagonais refletem os *ganhos* esperados para os partidos A e B quando $p=q$. Na medida em que o mecanismo de seleção se inclina a favor de um setor, seus oponentes ficam cada vez mais estimulados a contestar a ordem institucional. Os incentivos mútuos para tolerar as instituições existentes encontram-se no ponto em que a probabilidade de impasse político (representado pela curva cinza ao fundo) é maior. Essa situação corresponde a um puro equilíbrio rustowiano, em que ambos os setores trocam qualquer ambição de sucesso total pela proteção institucional contra a derrota total (RUSTOW, 1970). Ambas as figuras ilustram o papel independente desempenhado pelas expectativas de sucesso militar. Sob expectativas de sucesso maiores do que 0.5, nenhum arranjo institucional sobreviverá porque pelo menos um setor terá sempre incentivos para se revoltar.

Análise empírica

Com o objetivo de testar as hipóteses apresentadas acima, analiso o desempenho de dezenove países presidencialistas do hemisfério ocidental entre 1950 e 2000¹⁰. As unidades de análise são anos-regime presidencial, definidos como aqueles anos em que um presidente (um indivíduo no papel de chefe de Estado e governo) e um congresso eleito coexistem.

A medida de instabilidade de regime ($\sim S_R$) é uma variável *dummy* que indica a ocorrência de um golpe militar em qualquer ano dado. Defino golpe como qualquer episódio em que a intervenção militar derruba o presidente ou fecha o congresso, ou ambos. Essa definição inclui 1) golpes militares tradicionais que fecham ambos os ramos do governo; 2) ações militares lideradas pelo presidente contra o congresso; e 3) “intervenções moderadoras” de oficiais militares que desejam derrubar o presidente, mas não fecham o legislativo. Um total de 42 golpes foram codificados para um total de 843 anos-regime.

¹⁰ Os países do estudo são Argentina (num total de 37 anos), Bolívia (36), Brasil (50), Chile (35), Colômbia (46), Costa Rica (51), República Dominicana (49), Equador (41), El Salvador (48), Guatemala (48), Honduras (41), México (51), Nicarágua (45), Panamá (48), Paraguai (51), Peru (42), Estados Unidos (51), Uruguai (25) e Venezuela (48). Cuba (1950-59) foi excluída devido à falta de dados macroeconômicos.

Impaciência

Utilizo dois agentes para impaciência. O primeiro, correspondendo à impaciência “neutra”, é uma variável dicotômica para situações econômicas críticas em que a inflação superou a marca dos 100%. A ameaça de hiperinflação supostamente leva a maioria dos setores ao “domínio das perdas” e os estimula a aceitar qualquer política a fim de enfrentar o problema (WEYLAND, 2002). O segundo agente indica casos de impaciência “unilateral” identificando crises presidenciais, ou casos em que um dos dois poderes torna explícito seu desejo de reorganizar o outro (PÉREZ-LIÑÁN, 2003). As crises presidenciais estão codificadas como uma variável dicotômica com um valor de um para cada ano em que os líderes do congresso ameaçaram tirar o presidente do cargo ou o executivo ameaçou com a dissolução do congresso. Tais episódios não envolvem necessariamente uma ameaça de intervenção militar – o congresso pode pedir impeachment, ou o presidente pode pedir uma reforma constitucional – mas indicam claramente a má vontade de um poder coexistir com o outro. Das 41 crises da amostra, somente 12 (29%) levaram a um golpe militar. Para evitar problemas de contaminação com a variável dependente, codifiquei nessa categoria apenas casos em que o histórico mostrava claramente que um confronto entre os poderes precedera o golpe (se houve algum). Casos em que o conflito entre poderes parecia ser endógeno ao próprio golpe (Argentina em 1962 e 1976, Brasil em 1955, Equador em 2000, Guatemala em 1957, Panamá em 1988, Paraguai em 1954) foram codificados como zero para favorecer a hipótese nula¹¹.

Instituições fechadas

Conquanto a literatura existente tenha se concentrado nas democracias presidencialistas sobreviventes por razões normativas, o impasse executivo-legislativo é possível em qualquer regime em que os dois poderes tenham autonomia suficiente para se confrontarem. Se as democracias presidencialistas comportam-se de modo diferente das semidemocracias (ou não-democracias) presidencialistas, isso é uma questão de pesquisa empírica. Utilizo dois indicadores de instituições fechadas. O primeiro é uma variável dicotômica que mostra a

¹¹ A situação típica é aquela em que os oficiais militares derrubam o presidente e o congresso legaliza o golpe, aceitando a “resignação” do chefe do executivo e designando um substituto. A partir dos registros históricos, é difícil decidir se os líderes do congresso nesses casos faziam parte de uma conspiração civil-militar – indicando que um conflito executivo-legislativo precedeu o golpe – ou se apenas aderiram ao golpe porque tinha poucas escolhas – indicando que o conflito entre poderes era um subproduto da instabilidade do regime.

existência de um partido hegemônico no legislativo. A *dummy* adota o valor de um quando o número efetivo de partidos na câmara baixa (ou única) é menor do que 1.5. Essa situação corresponde a casos em que o partido governante controla mais de 79% dos assentos, uma concentração de poder que torna suspeito o processo eleitoral e obsta qualquer tentativa da minoria de evitar a mudança de políticas. Em teoria, o partido hegemônico no congresso poderia ser diferente do partido do presidente, mas nenhum caso na amostra corresponde a uma situação de governo dividido. O segundo indicador mede a probabilidade de que atores partidários com veto alcançarão suas posições por meio de um processo eleitoral abertamente manipulado. Esse indicador adota um valor de 0 para todos os países codificados como democráticos, e o valor de 1 para todos os países codificados como autoritários na escala de Mainwaring *et al.* (MAINWARING, BRINKS e PÉREZ-LIÑÁN, 2001). Países semidemocráticos com graus diferentes de incerteza recebem um valor equivalente aos escore Polity V invertido recodificado para variar entre 0 e 1¹².

Multipartidarismo

O multipartidarismo é definido como qualquer sistema partidário com um número efetivo de partidos maior do que 3.0 na câmara baixa (ou única). Prefere-se o uso de indicador dicotômico ao de número efetivo bruto de partidos por três motivos. Primeiro, ele não supõe que uma mudança de unidade de um para dois partidos terá o mesmo efeito do que de dois para três partidos, ou de seis para sete partidos. Segundo, nos permite distinguir os efeitos desestabilizadores criados por partidos em demasia (multipartidarismo) daqueles criados por escassez de partidos (o caso de hegemonia discutido acima). Terceiro, nos possibilita evitar o problema das maiorias efetivas, necessárias para aprovar legislação. Por exemplo, se três partidos coesos controlam um terço dos assentos legislativos cada um, qualquer lei precisa ser aprovada por uma maioria de dois terços. Se, ao contrário, vinte partidos coesos controlam um vigésimo dos assentos cada um, a legislação pode ser aprovada com apenas 55% dos votos. Assim, um número maior de partidos pode aumentar a probabilidade de impasse ao aumentar os custos da montagem de coalizões, mas pode reduzir as chances de impasse ao diminuir o número real necessário para obter uma maioria¹³.

¹² Quaisquer operacionalizações alternativas dessa variável (usando os escores Polity IV brutos, ou tratando a escala de Mainwaring como uma variável contínua) produziram resultados equivalentes. Essa variável foi sempre codificada levando em conta o valor para o ano anterior, pois os valores para o ano corrente já refletem os efeitos de um golpe militar.

¹³ A questão complexa da formação de coalizões (para não falar de disciplina partidária) está fora da estrutura simples do modelo aqui apresentado. Tendo em vista nosso cenário, se os partidos *i* e *j*

Probabilidade de supressão

A probabilidade de sucesso de qualquer revolta é sempre determinada pelas condições locais e é difícil de prever, mesmo para os conspiradores envolvidos. Porém, é verdade que fatores históricos e internacionais tendem a constringer as chances gerais de uma intervenção militar. Por exemplo, entre 1950 e 1977, 7% dos casos da amostra sofreram um golpe militar, mas com a “terceira onda” de democratização iniciada em 1978, esse número caiu para 3%. Uso dois *agentes* para avaliar a propensão histórica total à supressão institucional. O primeiro concentra-se no curto prazo e mede a proporção de países da amostra que sofreram um golpe militar no ano anterior. O segundo mede tendências de longo prazo olhando para o ambiente democrático, aponta a proporção de países da amostra (exceto para o país sendo codificado) que foram democráticos em qualquer ano dado. Ambas as medidas supõem que os atores levam em conta os “sinais dos tempos” quando avaliam as chances de sucesso de uma revolta.

Os modelos incluem também uma medida de PIB per capita (em dólares americanos de 1995) para o ano anterior e de crescimento econômico durante o ano anterior como variáveis de controle¹⁴. Para controlar efeitos de unidade, fiz rodar um modelo adicional de efeitos fixos. A Tabela 1 apresenta os resultados da análise de regressão logística. Os dois primeiros modelos incluem somente democracias e semidemocracias da classificação de Mainwaring et al (correspondendo, grosso modo, ao conjunto de democracias na classificação de Przeworski et al). Os modelos restantes incluem outros trezentos casos de presidencialismo abertamente não-democrático. Tal como esperado, a presença de uma crise presidencial está relacionada de modo consistente com a probabilidade de instabilidade do regime, mas níveis de inflação extremamente altos têm efeitos insignificantes (especificações alternativas com limiares estabelecidos a 50%, 300% e 1000% produziram resultados equivalentes). Por sua vez, instituições fechadas (isto é, menos democráticas) estão relacionadas com uma maior probabilidade de rebelião militar. A significância da *dummy* do partido hegemônico

concordam com um programa comum, eles se tornam um ator novo, c , aumentando sua alavancagem legislativa para $q_c = q_i + q_j$ (e presumivelmente suas chances de controle da presidência para $p_c = p_i + p_j$). A inclusão no modelo das perdas política e dos custos de transação relacionados com essa fusão exigiria uma maior complexidade. Porém, as coalizões são um fator importante nos regimes presidencialistas (ver ALTMAN, 2000; AMORIM NETO, 2002) e alguns dos *insights* deste modelo sugerem que elas podem ser uma força efetiva na redução da probabilidade de instabilidade do regime.

¹⁴ Séries do World Development Indicators, 2001. Valores do PIB para 1950-1959 foram estimados com base em dados da CEPAL para a América Latina e nas Penn World Tables para os Estados Unidos.

diminui depois que uma medida de democratização é introduzida, presumivelmente porque alguns regimes autoritários permitem a existência pró-forma de vários partidos de oposição e porque os sistemas de partido predominante (aqueles em que um partido controla o legislativo, mas o processo eleitoral ainda é considerado aberto) estimularão mais tolerância de parte da oposição descontente. Depois que controlamos o grau de abertura do processo de seleção, o efeito do multipartidarismo é positivo e significativo, mostrando que os atores partidários têm menores incentivos para tolerar as instituições existentes quando as chances de impasse são maiores. De acordo com os resultados, as expectativas de sucesso futuro com instituições abertas podem compensar os efeitos da impaciência e do multipartidarismo. Assim, devemos esperar que o impasse político crie uma séria ameaça para qualquer regime com credenciais democráticas fracas, mas em menor escala para aqueles baseados em eleições transparentes.

Tabela 1
Modelos de regressão logística de instabilidade de regime

Modelo	Democracias e Semi-Democracias		Todos os casos		Efeitos fixos (todos os casos)
	1	2	3	4	5
<u>Impaciência</u>					
Inflação > 100%	0.500 (1.048)	0.882 (1.088)	-0.348 (0.865)	-0.175 (0.841)	-0.451 (0.922)
Crise presidencial	3.127 *** (0.589)	3.698 *** (0.690)	2.507 *** (0.431)	2.777 *** (0.463)	2.898 *** (0.524)
<u>Instituições fechadas</u>					
Partido hegemônico	2.377 ** (1.085)	0.283 (1.104)	1.427 *** (0.482)	0.916 * (0.492)	0.985 * (0.573)
Regime		4.835 *** (1.356)		1.450 *** (0.490)	1.058 * (0.606)
<u>Propensão à revolta</u>					
Ambiente	-5.221 *** (2.013)	-5.810 ** (2.515)	-2.924 ** (1.433)	-1.984 (1.608)	-3.305 * (1.915)
Golpes (t-1)		4.257 (4.494)		2.460 (2.807)	2.432 (2.967)
Multipartidarismo	1.478 ** (0.653)	1.745 *** (0.677)	1.233 *** (0.431)	1.476 *** (0.452)	1.302 ** (0.587)
PIB Per Capita (t-1)	-0.056 (0.097)	-0.026 (0.097)	-0.107 (0.101)	-0.046 (0.094)	0.219 (0.385)
Crescimento (t-1)	0.045 (0.071)	0.048 (0.066)	-0.037 (0.044)	-0.034 (0.043)	-0.012 (0.046)
Dummies dos países					
Constante	-2.837 *** (0.971)	-4.051 *** (1.204)	-2.713 *** (0.670)	-4.171 *** (0.874)	... -3.424 (2.371)
Nagelkerke R ²	.324	.413	.192	.226	.318
N	543	543	843	843	843

Coeficientes de regressão logística (erros padrões). Variável dependente é golpe militar.

* Significante ao nível de .1; ** a .05; *** a .01.

... Dummies dos países foram omitidos para economizar espaço. Nenhum termo foi significativo ao nível de .1.

A Tabela 1 sugere também que as variáveis econômicas não estão relacionadas com a estabilidade presidencial, confirmando a asserção de Przeworski de que a ruptura do presidencialismo ocorre “em países ricos tanto quanto em pobres, quando a economia declina e quando se expande” (PRZEWORSKI et al, 2000, p. 132). O ambiente internacional parece ser um fator significativo no constrangimento de golpes militares (mas não a experiência de outros países no passado imediato), enquanto os efeitos de unidade são desprezíveis.

Discussão

Os resultados apresentados na Tabela 1 iluminam algumas das anomalias que desafiaram as interpretações do impasse executivo-legislativo no passado. Primeiro, há a questão da excepcionalidade dos Estados Unidos (única democracia presidencialista sem propensão para a instabilidade política). Riggs (1988) sustentou que dispositivos “para-constitucionais” permitiram a sobrevivência da democracia americana *apesar* de seu desenho presidencialista e Linz, de modo semelhante, apontou que “extrapolaria os limites deste ensaio explicar a singularidade das instituições e práticas políticas americanas que limitaram o impacto de tais conflitos [entre poderes]” (LINZ, 1994, p. 7). As interpretações desse tipo costumam tomar a forma de explicações *ad hoc*, com pouca relevância para a questão teórica geral em debate. Em contraste, o argumento desenvolvido nas páginas anteriores ajuda a explicar o desempenho do presidencialismo americano sem tirar o coelho da excepcionalidade do chapéu analítico.

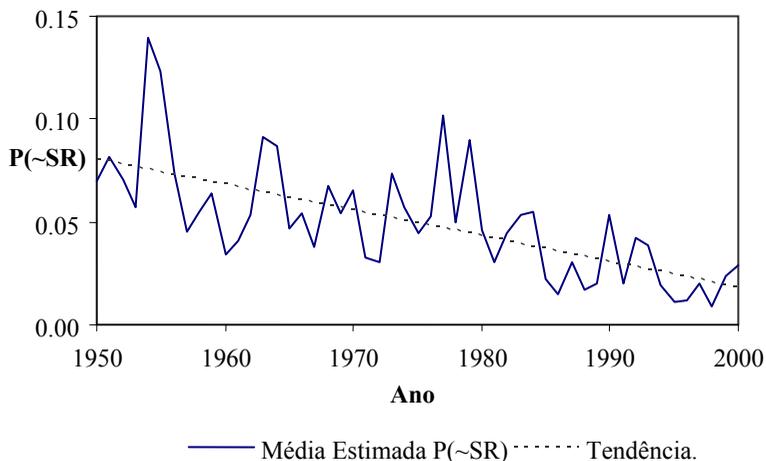
Desde 1950, somente em duas oportunidades (1974 e 1998) a ameaça de crise entre os poderes esteve à vista nos EUA e mesmo quando as questões partidárias estimularam um poder a desafiar a sobrevivência do outro (como no final de 1998, com o impeachment de Clinton), a presença de instituições abertas evitou que as disputas políticas de curto prazo contaminassem as preferências de longo prazo em relação ao regime. Os resultados empíricos refletem essa situação: a probabilidade predita média de um golpe nos Estados Unidos nos 51 anos em estudo é de 0.0057, prevendo uma revolta contra o sistema a cada 176 anos¹⁵.

¹⁵ Um enigma similar foi a excepcionalidade chilena antes de 1973, mas pelo motivo oposto. Mainwaring (1993) observou que “somente o Chile tinha um verdadeiro sistema multipartidário entre as democracias presidencialistas estáveis” e concluiu que “com essa combinação institucional, a estabilidade democrática depende em larga medida do desejo das elites e dos cidadãos de fazer acordos e criar instituições democráticas duradouras”. A probabilidade predita de golpe para o período 1950-72 é de 0.048 para o Chile, em comparação com 0.066 para a Argentina e 0.106 para o Brasil.

Um segundo enigma significativo foi criado pela capacidade dos regimes presidencialistas suportarem o confronto entre poderes durante a última década. No começo da década de 1990, Scott Mainwaring escreveu que “só excepcionalmente um executivo é tirado do cargo antes do fim de seu mandato sem uma ruptura de regime nos sistemas presidencialistas” (MAINWARING, 1993, p.208), mas no final da década ele reconheceria que “os casos latino-americanos criaram um novo modelo para como enfrentar crises institucionais em sistemas presidencialistas. O impeachment é um caminho custoso, mas é melhor do que um golpe...” (MAINWARING, 1999, p. 110).

A recente proliferação de impeachments na América Latina sugere que, embora continuem acontecendo crises constitucionais, as elites políticas nos sistemas presidencialistas estão encontrando cada vez mais maneiras de resolver essas crises sem contestar as regras básicas do jogo. Uma explicação completa desse fenômeno talvez esteja além do alcance do modelo apresentado aqui, mas essa tendência é coerente com a crescente abertura das instituições latino-americanas após a terceira onda de democratização. As crises entre executivos e legislativos preservam hoje seu potencial de desestabilizar o presidencialismo (por exemplo, Peru em 1992 ou Guatemala em 1993), mas, tal como nos EUA, esse potencial é cada vez mais compensado pela crença de que alguns atores partidários adquiriram um direito legal de desafiar o executivo ou vetar suas políticas e que seus oponentes terão uma chance justa de assumir o poder executivo no futuro. A figura 1 (baseada no modelo 4) ilustra como a probabilidade prevista de um golpe entre regimes presidencialistas do hemisfério ocidental declinou de uma média anual de 6,4% durante 1950-1977 para 3,1% nos anos posteriores à terceira onda de democratização.

Figura 2
Probabilidade predita média de golpe, $P(\sim S_R)$, por ano



Os resultados deste trabalho abrem três linhas principais de pesquisa. Primeiro, talvez precisemos revisar de forma crítica a conexão teórica entre estabilidade de políticas e instabilidade de regime. Segundo, é necessário identificar mais situações em que seja provável que as preferências quanto às políticas possam sobrepor-se ao *status quo* institucional. Terceiro, parece que os estudos sobre presidencialismo precisam enfocar casos de democracia assim como casos de semi ou não-democracia presidencialista. Na medida em que as constituições presidencialistas criam alguns “perigos”, eles podem constituir uma ameaça maior para os regimes com legitimidade eleitoral fraca do que para as democracias plenas, em que os vetos são percebidos como um resultado legítimo da competição pelo poder. Freios e contrapesos podem revelar-se um perigo maior para a sobrevivência de homens fortes do que para a de líderes democráticos.

Bibliografia

- ALTMAN, David. The Politics of Coalition Formation and Survival in Multi-Party Presidential Democracies - The Case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, 6 (3), p. 259-283, 2000.
- AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil. In: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 48-78, 2002.
- BINDER, Sarah A. The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96. *The American Political Science Review*, 93 (3), p. 519-533, 1999.
- CHEIBUB, José Antonio. Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies. *Comparative Political Studies*, 35 (3), p. 284-312, 2002.
- CHEIBUB, José Antonio e LIMONGI, Fernando. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 5, p.151-179, 2002.
- COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In: HAGGARD, S. e MCCUBBINS, M. D. (eds.). *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 21-63, 2001.
- DAHL, Robert A. *Polyarchy: participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DION, Douglas. Evidence and Inference in the Comparative Case Study. *Comparative Politics*, 30 (2), p. 127-146, 1998.
- EATON, Kent. Parliamentarism versus Presidentialism in the Policy Arena. *Comparative Politics*, 32 (3), p. 355-376, 2000.
- JONES, Mark P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.
- LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?. In: LINZ, J.J. e VALENZUELA, A. (ed.). *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 3-90, 1994.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy - the Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26 (2), p. 198-228, 1993.

_____. The Surprising Resilience of Elected Governments. *Journal of Democracy*, 10 (3), p.101-114, 1999.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel e PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), p. 37-65, 2001.

MAINWARING, S. e SHUGART, M. S. Conclusion: Presidentialism and the Party System. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. S. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 394-439, 1997.

PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. Pugna de Poderes y Crisis de Gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo Presidencialismo? *Latin American Research Review*, 38 (3), 2003, no prelo.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, José Antonio e LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

RAGIN, Charles C. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

RIGGS, Fred W. The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices. *International Political Science Review*, 9 (4), p. 247-278, 1988.

RUSTOW, Dankwart A. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics*, 2 (3), p. 337-63, 1970.

SEAWRIGHT, Jason. Testing for Necessary and/or Sufficient Causation: Which Cases are Relevant? *Political Analysis*, 10 (2), p. 178-193, 2002.

SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STEIN, Ernesto; TALVI, Ernesto e GRISANTI, Alejandro. Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. In: POTERBA, J. M. e HAGEN, J. V. (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 103-133, 1999.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25 (3), p.289-325, 1995.

TSEBELIS, George e MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

VALENZUELA, Arturo. Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government. In: *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 2, p. 91-150. The Press, 1994.

WEYLAND, Kurt. *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

THE WORLD BANK. *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

*Recebido para publicação em novembro de 2003.
Aprovado para publicação em janeiro de 2004.*

Tradução do original em inglês por Pedro Maia Soares.

As Atitudes Políticas na Espanha, segundo uma estrutura dimensional indutiva

Araceli Mateos Díaz
Universidade de Salamanca

Resumo

O artigo analisa as atitudes e percepções políticas dos espanhóis como constitutivas de sua cultura política, apontando o papel das atitudes políticas como um elemento necessário ao estabelecimento e consolidação da democracia no país. Apesar de concordar com a definição de Almond e Verba (1965) de que as atitudes políticas são englobadas pela cultura política, a autora apresenta uma crítica à sua classificação que divide as orientações em cognitivas, afetivas e avaliadoras e propõe que a distribuição das orientações não pode ser predeterminada, mas provém justamente da inter-relação entre elas. Em seguida, a autora propõe a construção de um modelo que distribua e agrupe os indicadores atitudinais diferentes dimensões. Embora as dimensões encontradas aproximem-se da classificação apresentada por Almond e Verba para a explicação do comportamento político, elas resultam de uma estrutura dimensional indutiva.

Palavras chave: cultura política, democracia, estrutura dimensional indutiva, comportamento político.

Abstract

The article considers attitudes and perceptions in Spain as aspects of the political culture, affirming the control role of the democratic political attitudes in the process of democratic consolidation. Although the author agrees to Almond and Verba (1965) definition that political culture includes political attitudes, she discusses their classification, which separates political orientations and political attitudes. She argues that distribution of orientations cannot be predetermined, and that results of their interrelations. The author presents a model of distribution and grouping the attitudinal indicators in different dimensions. The model resulted in a inductive dimensional schema.

Keywords: political culture, democracy, inductive dimensional structure, political behaviour.

Depois de um quarto de século do restabelecimento da democracia na Espanha, os estudos sobre seus elementos constitutivos, sua inter-relação e o conhecimento dos processos que definem seu maior ou menor grau de qualidade alcançaram uma notável maturidade. A cultura política democrática é um elemento que, embora não seja qualificado na literatura como condição necessária e suficiente para a democracia, pode ser identificado como um fator explicativo de outros aspectos relacionados com seu desenvolvimento. A presença de atitudes políticas democráticas entre os espanhóis, inclusive antes do início do processo de transição, fez com que sua comparação com trajetórias políticas similares ficasse mais limitada. A coexistência dessas atitudes com uma situação política autoritária fez supor que o caso espanhol fosse um âmbito de estudo atípico se comparado com o europeu ocidental. Não obstante, a Espanha aparece como caso de comparação nos trabalhos que analisam as diferenças atitudinais levando em conta as ondas de democratização (POLLACK, 2003).

A definição mais ampla de cultura política faz referência ao conjunto de orientações políticas, incluindo opiniões, crenças, valores, atitudes e percepções dos cidadãos de uma determinada coletividade sobre objetos políticos. Nos termos clássicos de Easton (1965), esses objetos políticos referem-se tanto aos elementos que têm a ver com a estrutura como com o processo e com resultado do sistema político. Dentro desta perspectiva, as pesquisas que tratam de apresentar as características definidoras da cultura política de um país analisam atitudes tanto em relação à estrutura como ao processo ou ao resultado do sistema político. Almond e Verba (1965) estabeleceram uma classificação das atitudes em orientações políticas cognitivas, afetivas e avaliadoras. Essa tipologia se justifica na natureza que dá origem às atitudes políticas, embora tenha a desvantagem de que algumas atitudes políticas possam ser ao mesmo tempo afetivas e cognitivas, afetivas e avaliadoras, ou cognitivas e avaliadoras. Neste artigo, apresento um modelo alternativo de esquema dimensional das atitudes políticas dos espanhóis, no qual as dimensões não provêm de uma distribuição predeterminada delas mas da própria inter-relação entre essas atitudes.

A primeira parte apresenta um reexame dos conceitos de atitude política e cultura política e uma análise das diferenças ou relações conceituais e teóricas estabelecidas entre as atitudes e outros conceitos como valores, crenças e opiniões. A segunda seção conecta elementos teóricos e metodológicos na análise das atitudes políticas e a terceira, finalmente, apresenta um esquema dimensional que permite decifrar algumas das relações entre as atitudes políticas dos espanhóis.

As atitudes políticas como componentes da cultura política

Uma atitude é a soma de inclinações e sentimentos, preconceitos ou distorções, noções preconcebidas, idéias, temores ou ameaças e convicções de um indivíduo sobre qualquer assunto específico (THURSTONE, 1984). Por sua vez, uma opinião constitui a expressão verbal de uma atitude. A opinião tem relevância como símbolo da atitude, mas o que realmente interessa é a atitude. No entanto, as opiniões e ações também podem ser distorções das atitudes. Em muitas ocasiões, existe certa discrepância ou algum erro de medida entre a opinião sustentada e a ação manifesta, e entre estas e a atitude. Nem sempre as opiniões e os atos manifestos constituem a melhor vitrine das orientações subjetivas e das preferências que formam uma atitude¹. Froman (1962) diferencia entre crença, atitude e valor: o valor é o desejável, o que se quer, o que poderia ser, a relação de coisas que se consideram como uma finalidade. As crenças são utilizadas para descrever o que nos rodeia, podem referir-se a crer em algo ou crer sobre algo e costumam ter um significado adicional sobre se isso é verdadeiro ou falso. Por último, para esse autor, uma atitude é uma predisposição individual a avaliar um aspecto de seu mundo como favorável ou desfavorável, ter uma predisposição a aprovar ou desaprovar algo. Para ele, as atitudes podem ter dois componentes: afetivo (gostar ou não gostar de algo) ou cognitivo (acreditar ou não acreditar). Para outros autores (JAROS e GRANT, 1974, p. 252) em lugar desses componentes haveria um componente avaliador e um componente de crença. O avaliador seria definido pelo que nos agrada e o que não nos agrada (que corresponderia ao afetivo de Froman) e estas avaliações têm duas propriedades fundamentais: a direção e a intensidade. O componente de crença de uma atitude tem a ver com a qualidade e o grau de informação que está por baixo do componente avaliador. A estrutura particular de um sistema de crenças depende das inter-relações mantidas entre suas atitudes. Por seu lado, as atitudes políticas contêm três elementos: um conteúdo emocional ou afetivo; um elemento cognitivo, o que a gente sabe ou acredita que é certo; e a intenção de atuar que proporcionam em uma direção ou outra (ZUCKERMAN, 1991, p. 53).

A diferença entre as crenças e as atitudes está no fato de que as primeiras têm a ver com a natureza do mundo e as segundas são orientações em relação a objetos específicos (ALLEN, 1974, p. 71). As atitudes políticas podem ser o resultado da combinação de valores e crenças, sendo baseadas em crenças sobre coisas, eventos ou fenômenos políticos. Estas atitudes constituem uma organização persistente de predisposições em relação àqueles objetos. Considerar as atitudes

¹ No caso aqui tratado, o exemplo mais claro seria o de ter uma opinião favorável em relação à participação política dos indivíduos, mas depois não ir votar e entre isso e ter uma atitude positiva perante o sistema político democrático e as eleições como mecanismo de representação.

como sinônimos de predisposições implica entendê-las como uma construção teórica (JAROS e GRANT, 1974) ou como uma abstração analítica (KANAVAGH, 1972, p.14), o que implica que possam fazer referência, inclusive, a coisas que não são reais, que não podem ser observadas. Os defensores da inclusão do comportamento na definição de cultura política ou que a definem como uma extensão das atitudes políticas não costumam levar em conta essa definição. Sears chega a diferenciar entre predisposições atitudinais e predisposições simbólicas. As primeiras teriam um impacto maior nas avaliações que os adultos fazem dos objetos políticos, enquanto as simbólicas seriam aquelas adquiridas desde tenra idade e seriam estáveis até a idade adulta (SEARS, 2001, p. 17).

Um valor é definido como uma crença permanente que permite transmitir o objetivo da vida, é pessoal e socialmente transmitido. Os valores permitem adivinhar os objetivos vitais através de objetivos e situações específicos. Os valores são os que incorporam os objetivos para os quais os indivíduos devem dirigir-se. As atitudes são conjuntos de crenças enfocadas em um objeto particular ou situação, e proporcionam uma resposta favorável ou desfavorável, facilitam a predisposição de um indivíduo. O sistema de crenças é amplamente reconhecido por suas interconexões: as atitudes, crenças, valores, necessidades e interesses com frequência mostram altos níveis de consistência cognitiva uns com outros (BRAITHWAITE, 1998, p. 48).

O conceito de cultura política teve um impacto de maior alcance na década de 1960, com a aparição do livro de Almond e Verba (1965), obra que se destacou por seu caráter inovador ao ver-se envolvida na revolução behaviorista da época e nos desenvolvimentos teóricos funcionalista e sistêmico (MORÁN, 1996, p. 11)². Esses autores deram uma primeira definição de cultura política sustentando que: “a cultura política de uma nação é uma particular distribuição dos padrões de orientações em relação a objetos políticos entre os membros de uma nação”³ (ALMOND e VERBA, 1965, p.15). Com isso, referiam-se às orientações políticas, isto é, às atitudes em relação ao sistema político e suas diversas partes assim como ao papel que cada indivíduo tem dentro do próprio sistema político. Se a cultura política conecta os dois níveis da política (macro e micro), então, por um lado, pode ser entendida como o resultado da história coletiva do sistema político e, por outro, das experiências pessoais dos próprios indivíduos. A cultura política englobaria o conjunto de significados compartilhados da vida política e o conjunto de recursos

² A concepção parsoniana e funcionalista de cultura política assumia que esta era o principal instrumento de coesão social. Essa concepção trazia consigo a impossibilidade de estabelecer qual era o sentido da relação entre os valores, crenças e atitudes e os comportamentos concretos dos indivíduos. Além disso, tinha problemas para explicar o conflito e a mudança social (MORÁN, 1996).

³ Anteriormente, Almond já havia definido cultura política como “uma tendência particular de orientações da ação política, em que todo sistema político está assentado” (ALMOND, 1956, p. 396).

utilizados para pensar sobre o político, o que supõe que é algo mais do que a soma das opiniões privadas dos indivíduos. Além disso, supõe a própria definição dos indivíduos como atores políticos, a forma como as pessoas constroem sua visão do político e sua posição dentro dele (MORÁN, 1996, p. 7).

Entre os níveis macro e micro da política, pode-se identificar um nível intermediário, denominado por alguns autores de *mesonível*, que se refere às regras do jogo aceitas por todos os cidadãos e que permite a conexão entre o sistema político e os indivíduos. Este *mesonível* está aberto à influência de como se desenvolve o debate político no nível micro. Por conseguinte, a microcultura política é composta por aquelas atitudes e orientações que têm a ver com a atividade política cotidiana (GIRVIN, 1989, p. 35).

Na formação dessas orientações, a socialização adquire uma grande importância. Se partimos da idéia de que determinadas características atitudinais dos cidadãos estão condicionadas pelo contexto político e social em que essas atitudes estão se formando (ou se formaram), é importante levar em conta como são o contexto e os processos de socialização que influíram na formação das orientações⁴.

Não existe muita diversidade nas definições de cultura política, mas há algumas abordagens que insistem de maneira mais específica na definição dos elementos ou atitudes que a compõem e o ponto de vista que se utiliza para interpretar sua continuidade ou mudança. Assim, por exemplo, encontramos aquelas que enfatizam que é o produto da história coletiva de um sistema político e o resultado da história pessoal dos membros desse sistema (PYE, 1968, p. 218). Outras definições ressaltam mais o peso dos valores e das atitudes que são compartilhadas no seio de uma sociedade e transmitidos de geração em geração (INGLEHART, 1991, p. 5), enquanto outras ainda, em lugar de considerar os valores, insistem no conjunto de “crenças” compartilhadas que têm conseqüências políticas (LANE, 1992) ou que legitimam determinadas práticas sociais (WILDAVSKY, 1987).

Se a cultura política inclui em sua definição a característica daquilo que é compartilhado, as atitudes políticas podem chegar a ser entendidas também como um fator de integração e de autoidentificação, já que permitem a formação de uma identidade coletiva⁵. Não obstante, alguns autores não concordam que as atitudes tenham essa função integradora, considerando que elas possam ser tanto um

⁴ “Citizens form opinions about politics by evaluating information that is filtered through the social environment in which they live. The implication is that social context, or an evaluation of a social context, is embedded as an element in the cognitive structure an actor employs to encode and store information” (MACKUEN and BROWN, 1987, p. 471).

⁵ A cultura como mecanismo integrador foi defendida por Parsons, sendo a socialização política a encarregada de garantir essa integração.

instrumento integrador como desintegrador, já que ao orientar as ações dos indivíduos, podem gerar conflito ou cooperação. Posto que proporciona um significado para as ações dos indivíduos, a cultura é capaz de produzir conflitos e, neste caso, é socialmente desintegradora (EDER, 1996, p. 96). Rosenbaum (1975) havia diferenciado entre sociedades fragmentadas e integradas. Uma sociedade desintegrada do ponto de vista das atitudes políticas é aquela em que há grupos isolados e separados que têm orientações políticas contraditórias ou incompatíveis em relação a vida política. Para esse autor, sociedades com um alto pluralismo social podem dar lugar a sociedades altamente fragmentadas. Essa fragmentação seria condicionada por um domínio das lealdades políticas paroquiais, por uma presença de violência política e desacordo com as regras e normas civis, assim como pela presença de desconfiança política entre os grupos sociais. Por outro lado, as sociedades altamente integradas politicamente se caracterizariam por ter uma alta consistência e identificação política, apresentando baixos níveis de violência política, um domínio civil dos procedimentos na hora de manejar os conflitos, amplas técnicas de colaboração política, apesar da diversidade, importantes lealdades ao regime e alta legitimidade da forma de governo.

Alguns autores consideram a cultura política como um fenômeno coletivo que se constrói socialmente e que se refere ao processo de interpretação dos significados da vida política (BENEDICTO, 1997, p. 228). Nesse processo de construção social de significados intervêm uma série de fatores: as tradições sociais e políticas de uma determinada sociedade, a ação das elites como produtoras e transmissoras de significados e as pautas de interação dentro de uma estrutura social determinada. Outras definições, em lugar de fazer referência às orientações políticas, destacam a importância das suposições, consideram que a cultura política consiste em adotar uma atitude em relação ao mundo político, isto é, centram a atenção em eventos, instituições e comportamentos; definem o que é o realmente factível, identificam possíveis problemas e permitem tomar decisões, supõem uma disposição a favor entre uma gama de possibilidades. O espectro de atitudes e premissas que coexistem em uma cultura deve ser muito consistente e estar intimamente correlacionado (ELKINS & SIMEON, 1979, p. 132).

Na segunda metade da década de 1990, apareceram novas concepções ou interpretações das atitudes políticas, derivadas de mudanças na definição de cultura política, como foi a “concepção mundana da cultura política”. Esta definição insistia em ressaltar a importância das conversações cotidianas, o conjunto de intercâmbios com os quais os indivíduos interpretam o político e seus resultados, aqueles âmbitos em que as atitudes se formam. A cultura política mundana ajudaria a explicar a estabilidade política, posto que esta podia estar baseada na própria inibição dos cidadãos na participação política nas instituições. Junto com essa definição, é preciso destacar a aparição do termo “nova cultura política” (New

Political Culture – NPC) e o de “cultura pós-moderna” (MERELMAN, 1998, p. 530)⁶. Para Clark e Inglehart (1998), a nova cultura política indica que existem diferenças com relação a sete elementos-chaves: a) a clássica dimensão esquerda-direita se transformou, as definições e os significados que se dão de esquerda e direita são diferentes dos que eram dados tradicionalmente; b) as questões sociais e econômico-fiscais são distinguidas explicitamente. Não existe uma superestrutura ideológica que marque as diferenças das posições mantidas em relação às questões sociais. A nova cultura política reflete uma maior diferenciação socioeconômica e profissional; c) as questões sociais adquiriram uma maior importância em relação às questões econômicas e fiscais; d) há um crescimento do individualismo social e do mercado; e) ocorre um questionamento do Estado de bem-estar. Alguns defensores da NPC manifestam que a manutenção de um Estado central planejador é muito pouco realista em relação a muitos serviços sociais e econômicos; f) há um aumento das questões políticas e uma ampla participação dos cidadãos, ao mesmo tempo em que ocorre uma queda das organizações hierárquicas; g) essa nova forma de definir a cultura política aparece muito mais clara entre as opiniões dos jovens, das sociedades mais educadas e mais individualistas.

Tanto a nova cultura política como a cultura pós-moderna mantêm uma relação estreita com a aparição dos novos valores pós-materialistas e a mudança nas preferências sociais, assim como nas demandas feitas ao Estado e o que se espera dele. Quanto à capacidade de contemplar a explicação da mudança, esta nova maneira de entender a cultura política implica uma diferença no que tange à sua definição clássica, ainda que a incorpore. O pós-modernismo é uma corrente que trata de explicar as condições culturais e os efeitos causados pelas mudanças econômicas, sociais e políticas. Ele inclui uma concepção da cultura política em que os valores individuais mudam tal como o faz o mundo contemporâneo. Existe, portanto, uma proliferação de novos valores, atitudes políticas, estilos de vida e movimentos sociais.

Neste artigo, as atitudes políticas estariam dentro da definição clássica de cultura política de Almond e Verba, entendida como a distribuição particular de pautas de orientação em relação aos objetos políticos, que resulta de uma história política compartilhada pelos cidadãos e de alguns elementos apreendidos e interiorizados por meio da socialização, graças aos quais se pode dar significado a

⁶ Quanto à importância da modernização e pós-modernização na mudança de valores, ver Inglehart (1998). Para o caso espanhol, Rojo (1992) realizou uma análise tentando comprovar os supostos da nova cultura política aplicando-a ao comportamento de voto dos madrilenhos. Neste caso, a nova cultura política supõe a perda de lealdade aos partidos e a diversificação social de suas bases, a perda do voto de classe. Segundo esta autora, “a nova cultura política tem possibilidades de se expandir na Espanha” por uma equiparação ao desenvolvimento pós-industrial, que fez com que aparecessem valores pós-materialistas, embora sua incorporação total dependa da absorção da modernidade por parte dos estratos sociais de menor nível educacional.

esses objetos políticos. No entanto, essas pautas de orientação respondem não somente a atitudes, mas também a alguns comportamentos, concretamente, aos que se referem à participação política não convencional e à participação social. Esses comportamentos não são mais do que o prolongamento ou a expressão das atitudes mantidas⁷. Por outro lado, a distribuição particular das pautas de orientação não responde a algo pré-estabelecido teoricamente, uma vez que essa estrutura é criada ao longo desta pesquisa a partir das respostas dos cidadãos.

Perspectivas teóricas na análise das atitudes políticas

Cada definição de um conceito permite operacionalizá-lo em dimensões mensuráveis por cada pesquisador. Mas, por sua vez, essa operacionalização pode ser condicionada pela perspectiva teórica da análise. A teoria da cultura política a define, em primeiro lugar, como composta por uma série de concepções subjetivas que prevalecem na sociedade. Em segundo lugar, considera que possui componentes cognitivos, afetivos e avaliativos. Em terceiro lugar, parte de que seu conteúdo é fruto da socialização política e das experiências adultas. Finalmente, sustenta que afeta a estrutura e o desempenho político e governamental (ALMOND, 1999, p. 203).

O estruturalismo refere-se principalmente às reações das pessoas perante a política, busca as diferenças entre o que se espera e o consenso que existe diante de determinados aspectos políticos. Essas reações sobre a cultura e a política se fazem através de representações coletivas que, por sua vez, provêm do lugar que uma ou outra pessoa ocupa dentro da estrutura social. A teoria cultural pode enquadrar-se como derivada da abordagem estruturalista; para ela, os interesses políticos não podem ser analisados da perspectiva econômica ou racional, pois estão ligados às relações que os indivíduos estabelecem com seus grupos de referência e que, por meio de sua participação na política, vão criando suas próprias preferências e opiniões (WELCH, 1993).

A perspectiva culturalista estabeleceu quatro elementos caracterizadores de uma cultura. Em primeiro lugar, a cultura está relacionada com a sociedade, constitui uma determinada maneira de pensar e agir. Em segundo lugar, considera que a cultura é vida social em uma série de aspectos: crenças, conhecimento, moral, leis, costumes e hábitos de uma sociedade. Em terceiro lugar, a cultura é o

⁷ "Political culture and political behaviour cannot be kept hermetically separated to arguing that they should therefore be subsumed under the same rubric. ...Nor is it possible to explore the links between the internal world of values, feelings, and beliefs and the external world of behaviour if the two realms are conflated" (EVERITT & O'NEILL, 2002). "Political culture must be limited to the attitudes, beliefs, and sentiments that give order and meaning to the political process and provide the underlying assumptions and rules that govern behaviour" (ROSENBAUM, 1975, p. 6).

que diferencia uma sociedade de outra. Por último, a cultura é diferenciadora, é uma variável que une um conjunto de modos de pensar mediante os quais normalmente se regula o comportamento social (ECKSTEIN, 1988).

O funcionalismo entende a cultura política como o conjunto de interconexões lógicas entre as preferências, os interesses e as concepções das necessidades e dos recursos, assim como a contribuição de cada um para perpetuar um estilo de vida como parte do contexto político de uma sociedade. Para ele, existe o que Parsons definiu como “*action frame of reference*”, segundo a qual o indivíduo está situado em um contexto que lhe proporciona informação sobre os objetos políticos e, ao mesmo tempo, aprende a reagir diante de situações (WELCH, 1993).

A quarta das perspectivas teóricas é a teoria sistêmica, que considera a política um sistema que sobrevive dependendo de como se proporcionem os *outputs* que esse determinado sistema necessita. A cultura política, segundo essa teoria, está situada fora do entorno político ou do centro do comportamento e da atividade. As normas culturais transmitidas através de gerações regulam as demandas dos cidadãos, o que se espera deles enquanto cidadãos ou em cooperação com outros, assim como o que é aceitável em uma sociedade. Os valores e as crenças de uma cultura política podem evitar também que se façam certas demandas. As normas culturais guiam os membros do sistema e proporcionam as regras do jogo político, ajudam a regular o número e conteúdo das demandas feitas ao sistema (EASTON, 1965, p. 100-103).

Finalmente, para o marxismo, o estudo da cultura política e das atitudes políticas ficava relegado a um segundo plano já que, tradicionalmente, considerava-se a cultura política uma parte da superestrutura de uma sociedade. As normas culturais e os valores eram determinados pela base social e econômica de uma sociedade (GIBBINS, 1989, p. 4). A superestrutura representa os interesses da burguesia que assimila a ideologia inerente ao modelo dominante de produção e relações sociais de classe. A cultura se converte em algo estático porque representa as conseqüências das relações sociais entre os trabalhadores e a classe capitalista. Marx explicava a cultura em termos de dependência, enquanto Weber, ao contrário, explicava a ordem política, econômica e social como referida a uma cultura que era compartilhada pelas orientações individuais do interesse racional particular (CHILCOTE, 1994, p. 177).

Ao lado dessas perspectivas de análise, no final da década de 1980, apareceram novas linhas de análise cultural que reivindicam uma “re-sociologização” do conceito de cultura política. Nesse novo enfoque, ou perspectiva da interpretação, não existem diferenças entre fatos e valores, considera-se a cultura política um recurso básico que os indivíduos utilizam para guiar sua ação, proporcionando-lhes, ao mesmo tempo, um significado, sobretudo para a análise

dos processos de transformação e mudança (MORÁN, 1996, p. 2). Além disso, essa perspectiva abandona a idéia da cultura política como algo homogêneo e necessário para a manutenção da estabilidade do sistema político e aponta para a possibilidade de falar de diferentes culturas políticas que diferenciem os grupos componentes de uma sociedade; relacionando-se, em certa medida, com a tese sustentada por Eder (1996) de identificação da cultura política como desintegradora e não homogênea.

A nova história cultural (HUNT, 1989) apareceu como uma perspectiva de análise entre os historiadores e centrava-se em analisar a relação entre cultura política e democratização, mas entendendo-a como algo mais que uma coleção de valores subjetivos; a cultura política era definida como uma configuração de representações e práticas que existe como algo estrutural e por direito próprio (SOMERS, 1996, p. 73). As idéias e práticas políticas dos atores políticos deveriam ser vistas como resultado de suas próprias histórias.

A estrutura dimensional clássica das atitudes políticas

Segundo a definição clássica de Almond e Verba, a operacionalização do conceito de cultura política permite dividi-lo em três tipos de orientações políticas ou dimensões: cognitiva, afetiva e avaliadora. Por sua vez, cada uma dessas dimensões está composta por atitudes, crenças e valores políticos.

As orientações cognitivas referem-se ao conhecimento do sistema político e à crença nele, seus papéis e tudo o que está relacionado com esses papéis, seus *inputs* e *outputs*. As orientações afetivas incluem os sentimentos quanto ao sistema político, seus papéis pessoais e transformados; as orientações avaliadoras abrangem os juízos e opiniões sobre os objetos que tipicamente envolvem a combinação de valores e critérios padrões com informação e sentimentos (ALMOND e VERBA, 1965, p. 15). As orientações cognitivas incluem, além da quantidade de informação, sua especificidade e precisão, assim como sua capacidade para organizar e processar informação. As orientações afetivas fazem referência às distintas intensidades e diferentes qualidades: o enfado, a alegria, o desprezo e outros conceitos parecidos. As orientações avaliadoras têm a ver com o uso de diferentes critérios de valor para a formulação de opiniões e juízos. As categorias dos objetos políticos são reduzidas a seus elementos componentes.

Os objetos *input* incluem os meios de comunicação, os grupos de interesse, partidos políticos, poderes legislativos e o executivo em seu aspecto político. Os objetos *output* são classificados de muitos modos diferentes: como subcategorias que agrupam a polícia, o exército, os diferentes papéis civis e as autoridades fiscais. Ao tratar dos elementos componentes do sistema político, distinguem-se três categorias de objetos políticos: 1) papéis ou estruturas específicas: corpos

legislativos, executivos e burocratas; 2) titulares desses papéis: monarcas, legisladores e funcionários; 3) princípios de governo, decisões ou imposições de decisões públicas e específicas.

Além das dimensões mencionadas, extraídas da operacionalização que Almond e Verba fazem de sua definição do conceito, os indicadores que trazem informação sobre essas orientações políticas são: conhecimentos e crenças sobre o sistema político, seus papéis, e de tudo o que tenha a ver com esses papéis em seus aspectos políticos (*inputs*) e administrativos (*outputs*), sentimentos acerca do sistema político, suas funções, sentimentos que desperta em si mesmo e seus sucessos, juízos e opiniões sobre objetos políticos. Esses juízos e opiniões implicam tipicamente a combinação de critérios de valor com a informação e os sentimentos. Incluem a valoração de sua própria função como sujeitos ativos e participativos na vida política.

Nas operacionalizações do conceito, inclusive utilizando definições parecidas às dadas por Almond e Verba, nem sempre se utilizam os mesmos indicadores atitudinais, ou nem sempre se conta com informação suficiente para extrair dados a respeito. Assim, Morán e Benedicto (1995) utilizam, para o caso espanhol, a classificação nas seguintes dimensões: indivíduo-cidadão como ator, a vinculação cidadão-política, a imagem do sistema político.

No entanto, essa classificação dos indicadores nas dimensões cognitiva, afetiva e avaliadora não será sustentada neste artigo tal como foi proposta pelos autores, por diversos motivos. Em primeiro lugar, porque alguns dos indicadores poderiam situar-se em mais de uma dimensão, o que limita o caráter excludente dessas dimensões. Em segundo lugar, porque a classificação de Almond e Verba foi elaborada a partir de um número maior de indicadores que os considerados neste caso e esse fato impede sua comparação e o ajuste dessa classificação para o caso espanhol. Por outro lado, o modelo preestabelecido impede a comprovação de quais são as mudanças que podem ter ocorrido na estrutura relacional entre variáveis atitudinais com o passar do tempo. Um esquema dimensional demasiado ajustado a classificações teóricas fixas impede a análise e a comprovação dessas variações, assim como dificulta a introdução de aspectos concretos que possam resultar de crucial interesse nos estudos de caso específicos.

Neste artigo, considera-se que a partir das orientações políticas dos espanhóis, conhecidas mediante respostas aos indicadores que representam atitudes, valores e comportamentos políticos, pode-se criar uma estrutura de associação que permita extrair as dimensões características desse conjunto de indicadores. Não se parte de uma classificação atitudinal predeterminada, mas sim que esta será criada a partir das atitudes mantidas pelos espanhóis em relação a objetos políticos. Esse esquema dimensional aborda de maneira um pouco mais

nova o tratamento estrutural das atitudes políticas e, no fundo, da cultura política, tentando superar algumas das limitações anteriormente assinaladas.

Elementos metodológicos e dados utilizados

O primeiro aspecto que é preciso levar em conta no momento da medição das atitudes é especificar quais serão as variáveis de atitude e por meio delas limitar ou definir a medida a ser utilizada. Alguns autores (GONZÁLEZ BLASCO, 1986, p. 227), quando se referem a “medir” nas ciências sociais, costumam falar de atribuir símbolos numéricos a alguma magnitude ou atributo de algum acontecimento ou fato. Graças a essa definição, as medições podem ir mais além da descrição dos fenômenos, facilitam o estudo das possíveis relações entre os distintos fenômenos e ajudam a revisar os conceitos com que se trabalha. Para outros autores (ANDUIZA et al, 1999, p. 38), medir não significa necessariamente quantificar conceitos, mas estabelecer critérios para sua observação e classificação, levando em conta a presença ou ausência das propriedades do conceito. Neste artigo, medir refere-se a uma combinação das duas coisas: atribuem-se símbolos numéricos à presença ou ausência das propriedades de um conceito ou dos valores das variáveis que representam os indicadores de cultura política. Este é o critério escolhido para sua observação e a forma mais adequada para poder estabelecer graduações e escalas nas opiniões e atitudes. Além disso, essa atribuição de números permite realizar análises estatísticas e criar modelos explicativos sobre a relação entre as diferentes variáveis, que de outra maneira resultaria impossível.

Os indicadores procedem geralmente da observação ou da experiência, permitem quantificar as dimensões e convertê-las em utilizáveis para a manipulação estatística. Um indicador é a medida estatística de um conceito, da dimensão de um conceito ou de uma parte dela, baseado em uma análise teórica prévia ou integrado em um sistema coerente de medidas semelhantes. As principais funções dos indicadores são: descrever (obter informação de uma constante, estabelecer um balanço); comparar (estabelecer uma tipologia de situações em diferentes âmbitos); explicar (uns referem-se às causas e outros, aos efeitos) e prever (avaliar os efeitos e determinar possíveis inferências) (CARMONA, 1977, p.30). Mas os indicadores também podem ser utilizados para que, a partir deles, se descubra a estrutura interna de um conceito sem responder inicialmente a uma análise teórica.

Quase todos os indicadores utilizados neste artigo são subjetivos, referem-se às percepções ou interpretações dos próprios indivíduos sobre os aspectos políticos; não obstante, em relação a alguns deles, como a preferência por um regime político, se poderia falar de um indicador normativo, já que quase não existe variação nas opiniões dos espanhóis em relação a ele.

Os indicadores que fazem referência às atitudes políticas neste artigo⁸ poderiam ser agrupados de acordo com as dimensões em que se divide o conceito clássico de cultura política; no entanto, considera-se que, segundo essa classificação, existem indicadores que trazem informação sobre várias dessas dimensões, o que dificulta seu posicionamento exclusivamente em uma delas. Dependendo de como se entende o significado e a informação que se pretende obter desses indicadores, podem pertencer a uma dimensão ou outra do conceito. Ademais, ao não utilizar a mesma quantidade de indicadores que Almond e Verba utilizaram, e sendo a realidade política diferente das consideradas no trabalho desses autores, sustenta-se que a diferenciação dessas dimensões atitudinais pode ser extraída dos próprios indivíduos e não ser estabelecida de antemão pelo pesquisador. Ou seja, parte-se de um conjunto de indicadores atitudinais e realiza-se uma análise estatística específica⁹ para que sejam os cidadãos entrevistados que, de acordo com a relação mantida entre as respostas e tais indicadores, permitam inferir o critério de agrupação e criação das dimensões.

Em outras pesquisas, aplicou-se essa técnica para descobrir como as atitudes perante a política se agrupam em várias dimensões empiricamente diferenciáveis (WOLLING, 2001, p. 28). Chegou-se à conclusão de que as atitudes dos cidadãos não são tão diferenciadas como sugere o modelo teórico que as divide em *policy* (conteúdos de diferentes campos da política), *politics* (processos políticos: a formação da vontade política, a decisão e a implementação) e *polity* (estruturas e instituições que compõem o marco em que se desenvolve a ação política)¹⁰. Existem indicadores que segundo o modelo teórico, estariam em dimensões diferentes, mas que os resultados da análise os juntaram na mesma dimensão¹¹.

⁸ Os dados utilizados neste trabalho correspondem ao estudo nº 2387 realizado pelo Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) em março de 2000, em que há um total de 14 indicadores: interesse por política, acompanhamento de informação política, socialização política, confiança em instituições políticas, importância de determinadas instituições para o funcionamento da democracia, participação social, participação política não convencional, como o afetam pessoalmente as decisões tomadas por determinadas instituições da democracia, posição ideológica pessoal e posição ideológica de partidos políticos, preferência por regime político, valoração dos partidos políticos, proximidade a partidos políticos, satisfação com o funcionamento da democracia. Alguns desses 14 indicadores constituem a agrupação de outros que fazem referência ao mesmo objeto político em forma de índice.

⁹ Concretamente, realiza-se uma análise fatorial com todos os indicadores considerados.

¹⁰ Esse trabalho, realizado mediante a aplicação de questionários aos habitantes da cidade de Dresden (Alemanha), pretendia analisar o uso dos meios de comunicação e as atitudes em relação à política. Seus indicadores tentavam medir, além disso, os componentes da cultura política: eficácia política, a competência política, legitimidade do governo e do sistema político, identificação com os partidos, interesse pela política e a participação não convencional.

¹¹ Por exemplo, a posição de determinados partidos políticos em uma escala de ideologia pode ser um indicador cognitivo se é referido à capacidade e ao conhecimento de um indivíduo para ser capaz de situar esses partidos na escala. Mas também pode ser considerada como um indicador afetivo se o que se pretende comprovar é a posição adequada ou “radicalizada” de alguns partidos como resultado da

Neste artigo, estamos conscientes de que não se pode tentar comprovar se a divisão ou estruturação dos indicadores atitudinais em dimensões se ajusta perfeitamente ou não ao modelo teórico proposto por Almond e Verba, posto que não se conta com os mesmos indicadores, e esse é um dos principais requisitos em que se baseia um bom estudo comparativo. Não obstante, considera-se que o exemplo aqui apresentado supõe uma abordagem útil no momento de sua aplicação, com informação disponível para outros casos ou momentos ao longo do tempo.

Uma vez que são os indivíduos que estabelecem as relações entre os diferentes *itens* mediante suas respostas às questões colocadas, construímos índices a partir deles que permitem medir essa relação com um único indicador¹². Na hora de transformar um conceito, ou vários conceitos, em índices, é preciso seguir algumas etapas (BOUDON e LAZARSELD, 1965): representação imaginada do conceito, especificação do conceito, eleição de indicadores e, finalmente, a formação dos índices. Em primeiro lugar, ter claro qual é o marco teórico em que se enquadra a análise de um problema, ou se tenta descobrir ou explicar um fenômeno. A primeira coisa que se faz é partir de um conceito que descreva as relações observadas entre os fenômenos. Em segundo lugar, no momento de concretizar em que consiste esse conceito, analisam-se os seus componentes, os quais podem ser deduzidos do conceito geral que os engloba ou, de maneira mais empírica, derivados da estrutura de suas inter-relações. Em terceiro lugar, e posto que um conceito se refere geralmente a um conjunto mais completo de fenômenos, os indicadores são os representantes de suas dimensões mais importantes. Os indicadores trazem a informação numérica que, uma vez manipulada, permite criar o índice. Por último, para construir bons índices é necessário combinar vários desses indicadores.

Neste artigo, e para a criação dos índices aqui utilizados, realizou-se uma recodificação das variáveis para que todas elas tenham uma mesma escala¹³. No entanto, tentando evitar alguns dos problemas que causa a ponderação dos indicadores, não se aplicou um peso diferenciado a cada um deles. Desconhece-se de início a diferente influência ou presença que possam ter os distintos indicadores entre os cidadãos, não existe um critério que *a priori* justifique a atribuição de pesos diferentes aos *itens*; por isso, os dados utilizados não estão ponderados.

distância que se quer manter em relação à posição ideológica pessoal ou do partido a que esse indivíduo se sente mais próximo.

¹² Um índice é uma medida resumo de um conjunto de medidas. Os índices aqui utilizados têm como principal função apresentar uma grande quantidade de informação relativa a um mesmo indicador de maneira simples e fácil de manejar nas análises estatísticas multivariantes.

¹³ Os valores menores e os adjetivos ou atribuições negativas receberão sempre os valores mais baixos, enquanto as atribuições positivas ou o que reflita maior quantidade sempre serão identificados com os valores mais altos.

Esquema dimensional das atitudes políticas

A aplicação da análise fatorial responde à necessidade de buscar uma agrupação das diferentes atitudes políticas em dimensões sem utilizar nenhum esquema teórico prévio sobre suas possíveis relações. Essas agrupações são criadas a partir das correlações existentes entre as respostas dadas pelos entrevistados e sem levar em conta uma agrupação teórica existente. Neste caso, e para a aplicação desta técnica, exige-se que suas variáveis sejam quantitativas; os indicadores atitudinais utilizados foram transformados em índices (14) que variam entre zero e um. Os resultados desse esquema dimensional aparecem refletidos nas Tabelas 1 e 2. A Tabela 1 proporciona informação sobre a porcentagem de variância explicada por cada um dos componentes. O modelo que inclui os três componentes explica 49% da variabilidade entre as atitudes sustentadas pelos cidadãos. A incorporação de um novo fator a este modelo não explicaria uma importante porcentagem da variabilidade dos dados, daí que o número deles tenha sido mantido em três.

Tabela 1. Variância total explicada por cada componente

Compo nente	Variância total explicada								
	Autovalores iniciais			Somadas das saturações ao quadrado da extração			Soma das saturações ao quadrado da rotação		
	Total	% da variância	% acumulada	Total	% da variância	% acumulada	Total	% da variância	% acumulada
1	3.557	25.410	25.410	3.557	25.410	25.410	2.594	18.531	18.531
2	2.066	14.759	40.169	2.066	14.759	40.169	2.487	17.765	36.296
3	1.238	8.843	49.013	1.238	8.843	49.013	1.780	12.717	49.013
4	1.047	7.482	56.495						
5	1.001	7.147	63.641						
6	.816	5.828	69.469						
7	.775	5.538	75.007						
8	.678	4.844	79.851						
9	.584	4.170	84.021						
10	.554	3.954	87.975						
11	.470	3.355	91.329						
12	.432	3.085	94.414						
13	.406	2.899	97.313						
14	.376	2.687	100.000						

Método de extração: Análise de Componentes principais.

Tabela 2. Matriz de componentes rotados

	Matriz de componentes rotados ^a		
	Componente		
	1	2	3
Índice socialização política 0-1	.763	5.552E-02	.170
Índice interesse pela política 0-1	.745	.232	.144
Índice acompanhamento informação política 0-1	.718	.102	5.684E-02
Índice participação política convencional 0-1	.643	1.832E-02	.179
Índice participação social 0-1	.572	-3.035E-02	4.104E-02
Confiança que transmitem determinadas instituições 0-1	5.988E-02	.824	4.046E-02
Índice importância das instituições para a democracia 0-1	-1.198E-02	.768	-7.849E-03
Índice valoração dos partidos 0-1	.258	.614	.126
Índice valoração de como o afetam as instituições políticas 0-1	7.371E-02	.606	-1.333E-02
Índice satisfação com funcionamento democracia 0-1	1.215E-02	.576	8.243E-02
Preferência por regime político 0-1	3.515E-03	.190	.116
Posição ideológica pessoal	.158	2.148E-02	.847
Sub-índice de posição/não posição partidos 0-1	.310	2.721E-02	.741
Proximidade a partidos	6.809E-02	.190	.623

Método de extração: Análise de componentes principais.
Método de rotação: Normalização Varimax com Kaiser.

a. A rotação convergiu em 5 iterações.

A matriz de componentes rotados (Tabela 2) mostra os três fatores extraídos e as variáveis que os formam. O *primeiro fator* constitui uma combinação de indicadores de implicação política: socialização política, interesse pela política, acompanhamento de informação política, participação política social e participação não convencional. O *segundo fator* é composto por todas as variáveis avaliadoras incluídas: importância de determinadas instituições para o funcionamento da democracia, valoração de como o afetam as decisões tomadas em determinadas instituições, valoração dos partidos políticos, satisfação com o funcionamento da

democracia e preferência por um regime político; este último indicador tem uma baixa correlação com todos os fatores e, com efeito, poderia ser colocado em dois dos fatores, já que com o segundo componente tem uma correlação de .190 e com o terceiro componente uma correlação de .116. *O terceiro dos fatores* pode ser denominado afetivo-ideológico e é composto pelo autoposicionamento ideológico, a proximidade dos partidos e a posição dos mesmos na escala ideológica.

Esses três fatores refletem uma possível operacionalização do conceito de cultura política e como, de um conjunto de atitudes e orientações políticas sobre objetos políticos, descobrem-se dimensões diferenciadas entre si e com uma lógica de diferenciação bastante clara. Por outro lado, esses dados deixam claro como é difícil situar alguns indicadores somente em um dos fatores ou dimensões, e refletem o problema colocado da classificação de alguns indicadores seguindo uma estrutura teórica. Já se destacou o caso da variável “preferência de regime político”, mas, além disso, pode-se ressaltar a posição ideológica dos partidos políticos. Esse indicador poderia fazer parte de dois componentes, o de implicação política e o ideológico, posto que com o primeiro tem uma correlação de .310 e com o terceiro de .741; com isso, se está apoiando a afirmação de que é muito difícil em várias situações colocar um indicador em uma única dimensão ou componente.

O posicionamento dos partidos políticos pode responder a um conhecimento do que significa o espectro ideológico e também pode responder a um posicionamento baseado em algo afetivo, dependendo da posição ideológica pessoal. Neste caso, aqueles que se sentem próximos ou identificados com um partido político costumam ser capazes de situar o resto em posturas mais extremas da que realmente pertencem. Este indicador (regime político) não é muito importante, seu coeficiente de correlação é muito baixo (.190); com efeito, é o mais baixo de todos os incluídos, porque praticamente a totalidade dos indivíduos tem a mesma opinião, não há variabilidade na opinião quanto a este indicador.

Os resultados obtidos nessa análise fatorial permitem estruturar o conjunto de variáveis atitudinais em três dimensões: implicação política, atitudes valorativas e orientações ideológico-afetivas. Se observarmos o conteúdo dessas dimensões, podemos dizer que elas guardam certa relação com a classificação teórica de Almond e Verba, embora o método de sua extração tenha sido diferente. O método de classificação das atitudes políticas em dimensões responde a uma lógica indutiva extraída dos dados possuídos e não a uma lógica dedutiva, como no caso de Almond e Verba.

Dimensão de implicação política

Essa dimensão é composta por atitudes políticas que refletem o compromisso e a implicação política dos espanhóis e explica 25,4% da

variabilidade dos dados. Trata-se de um componente que agrupa elementos de conhecimento da realidade política e seu acompanhamento através de diferentes meios de comunicação. Além da importância concedida à socialização política como mecanismo de transmissão de valores e crenças, incluem-se determinados hábitos de comportamento, entre os quais se pode encontrar a participação social ou política não convencional.

Esses indicadores permitem captar o grau de competência política subjetiva de um indivíduo¹⁴. Se uma pessoa está consciente de que existem mecanismos mediante os quais é possível intervir em política, além de fazê-lo com o voto (participando em organizações sociais e políticas ou por meio de outras formas menos convencionais de participação que requerem um compromisso mais individualizado), ela costuma estar a par do que ocorre na política e mostra um alto interesse por questões desse tipo. A implicação política é, segundo esse modelo, a dimensão mais relevante no momento de descrever as atitudes políticas dos espanhóis e aparece claramente diferenciada das outras duas dimensões.

Dimensão avaliadora

Essa dimensão explica uma porcentagem menor da variabilidade dos dados (14,7%). Não obstante, agrupa perfeitamente todos os indicadores atitudinais que têm a ver com as instituições políticas, marcando diferenças com respeito às outras duas dimensões. Como se ressaltou, o indicador com uma menor coerência no interior desse componente é o de preferência por um regime político ou outro. Isso se deve, em larga medida, ao fato de que quase não existem discrepâncias quanto a esse indicador nos dados, ou seja, aponta o que neste caso não existem diferenças de opinião entre os espanhóis. O fato de que possa ser um indicador afetivo-ideológico é o único inconveniente que se pode encontrar nessa dimensão, já que o resto dos indicadores está agrupado sob uma lógica muito coerente.

Entre as atitudes políticas dos espanhóis, podem diferenciar-se claramente aquelas que dizem respeito a aspectos de implicação política pessoal e aquelas que têm a ver com a avaliação de algumas instituições políticas. A valoração dessas instituições, seu funcionamento e a confiança que transmitem estão adquirindo um lugar dominante nos atuais debates sobre desafeição política e o descontentamento dos cidadãos. Por isso, o fato de todas elas formarem uma única dimensão facilita a análise da possível desafeição política observada, de maneira geral, entre os espanhóis.

¹⁴ A competência política pode ser definida como o sentimento de que alguém, como cidadão dentro do sistema, é capaz de transformá-lo em alguma medida e fazê-lo de uma maneira eficaz (WIATR, 1980, p.116).

Dimensão ideológico-afetiva

A terceira dimensão que estrutura as atitudes políticas aqui analisadas é a denominada ideológico-afetiva. As atitudes que têm a ver com aspectos ideológicos parecem estar claramente diferenciadas das de caráter avaliador e das de implicação política. Cabe esperar que alguns aspectos de implicação política tenham conteúdo ideológico, mas a associação entre esse tipo de indicador não chega a ser tão importante para fazer parte da mesma dimensão.

Vale a pena ressaltar como a socialização política está mais conectada com aspectos de implicação política do que com elementos ideológicos. Esse fato permite extrair a conclusão de que a socialização política na Espanha cumpre a função de transmissora de valores e atitudes políticas mais relacionadas com o desenvolvimento de atividades de implicação política (entre as quais se inclui ação ou comportamento) do que com transmissão de valores e atitudes que tenham a ver com elementos ideológicos.

Ao lado desses elementos, é preciso ressaltar também que os indicadores que guardam uma maior correlação com cada componente em cada caso são a socialização política, a confiança que transmitem determinadas instituições políticas e a posição ideológica pessoal. Essas atitudes apareceram em estudos sobre cultura política na Espanha, o que significa que sua importância continua vigente. A importância em seu momento da “re-socialização política adulta”, a relevância da presença de valores e crenças democráticas, inclusive antes da transição política para a democracia, ou a ideologia são variáveis que permitem seguir definindo e descrevendo os espanhóis quanto às atitudes (MONTEIRO e TORCAL, 1990, p. 42).

Conclusões

As atitudes políticas constituíram o componente essencial da definição do conceito de cultura política. Essas atitudes permitem descrever as características das percepções, predisposições e valorações dos cidadãos em relação aos objetos políticos e a maneira como foram classificadas na maioria das análises de cultura política respondeu a uma lógica dedutiva. Isto é, partindo de uma estruturação teórica das atitudes políticas, realizou-se sua distribuição em orientações cognitivas, afetivas e avaliadoras. Em torno dessa tipologia descreveu-se a cultura política de diferentes países ou se ressaltou a subcultura política de diferentes grupos de indivíduos atendendo a uma categoria que os diferenciasse. Neste artigo, propomos um esquema dimensional indutivo, ou seja, que os próprios dados proporcionem a lógica da distribuição dos indicadores atitudinais em componentes.

A utilização tanto do método indutivo como de técnicas de análise possui certas vantagens. Por um lado, permite a introdução de indicadores específicos relativos aos países estudo de caso, por outro lado, facilita a distribuição das próprias respostas que os cidadãos dão a indicadores atitudinais em componentes, de acordo com a correlação existente entre elas. No caso aqui proposto, a análise fatorial mostrou três dimensões em que se podem agrupar as atitudes políticas dos espanhóis: implicação política, avaliadora e ideológico-afetiva. Cada um desses componentes descreve a relação entre atitudes políticas, explicando uma importante porcentagem da variabilidade dos dados. Nesse esquema dimensional descobre-se, por exemplo, que a socialização política na Espanha está relacionada mais diretamente com aspectos de implicação e eficácia política do que com elementos ideológicos. Além disso, a recorrente legitimidade da democracia como melhor forma de governo aparece como indicador que não diferencia os espanhóis; trata-se de uma atitude que continua sem apresentar variabilidade entre eles. Por último, pode-se destacar como a posição ideológica de determinados partidos políticos na escala da ideologia responde mais a elementos afetivos do que a aspectos de conhecimento ou acompanhamento de informação política. A aplicação desse método a grupos específicos de população permitiria descobrir a presença de diferenças ou similitudes em torno de umas ou de outras dimensões.

Bibliografia

ALLEN, Stanley. *Psychological needs and political behavior. A theory of personality and political efficacy*. The Free Press, 1974.

ALMOND, Gabriel. Comparative political systems. *Journal of politics*, 18, p. 391-409, 1956.

_____. *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las Ciencias Políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

ALMOND, Gabriel e VERBA, Sidney. *The civic culture, political attitudes and democracy in five nations. An analytic study*. Boston: Little Brow, 1965.

ANDUIZA, Eva; CRESPO, Ismael e MÉNDEZ, Mónica. Metodología de la Ciencia Política. *Cuadernos Metodológicos*, nº 28, Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

BRAITHWAITE, Valerie & LEVI, Margaret (eds.). *Trust and governance*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1998.

BENEDICTO, Jorge. Las bases culturales de la ciudadanía democrática en España. In: CASTILLO, Pilar del e CRESPO, Ismael (eds.). *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1997.

BOUDON, Raymond e LAZARSFELD, Paul. *Metodología de las ciencias sociales, I. Conceptos e índices*. Barcelona: Laia, 1965.

CARMONA GUILLÉN, Jose Antonio. *Los indicadores sociales hoy*. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Monografías, 2, 1977.

CHILCOTE, Ronald H. *Theories of comparative politics: The search for a paradigm reconsidered*. Boulder: Westview Press, 1994.

CLARK, Nichols & INGLEHART, Ronald. The new political culture: Changing dynamics of support for the welfare state and other policies in postindustrial societies. In: CLARK, Terry Nichols e HOFFMAN-MARTINOT, Vincent (eds.). *The new political culture*. Boulder: Westview Press, 1998.

EASTON, David. *A system analysis of political life*. Nova York: John Wiley & Sons, Inc., 1965.

ECKSTEIN, Harry. A culturalist theory of political change. *The American Political Science Review*, vol. 82, nº 3, p. 789-804, 1988.

EDER, Klaus. La paradoja de la "cultura". Más allá de una teoría de la cultura como factor consensual. *Zona Abierta*, nº 77/78, p. 95-126, 1996.

ELKINS, David J. & SIMEON, Richard E. B. A cause in search of its effect, or what does political culture explain?. *Comparative Politics*, p. 127-145, jan., 1979.

EVERITT, Joanna e O'NEILL, Brenda. *Citizen politics. Research and theory in Canadian political behavior*. Oxford University Press, 2002.

FROMAN, Lewis A. *People and politics. An analysis of the American political system*. Canada: Prentice-Hall, INC., 1962.

GIBBINS, John R. (ed.). *Contemporary political culture. Politics in a postmodern age*. Londres: Sage, 1989.

GIRVIN, Brian. Change and continuity in liberal democratic political culture. In: GIBBINS, John. *Contemporary political culture. Politics in a postmodern age*. Londres: Sage, 1989.

GONZÁLEZ BLASCO, Pedro. Medir en las ciencias sociales. In: FERRANDO, Manuel García et al. *El análisis de la realidad social*. Madri: Alianza, 1986.

HUNT, L. (comp.). *The new cultural history*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1989.

INGLEHART, Ronald. *Modernización y postmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.

JAROS, Dean e V. GRAND, Lawrence. *Political behavior. Choices and perspectives*. Nova York, St. Martin's Press, 1974.

KAVANAGAH, Dennis. *Political culture*. Mcmillan Press Ltd., 1972.

LANE, Ruth. Political culture: Residual category or general theory?. *Comparative Political Studies* 25, p. 362-387, 1992.

MACKUEN, Michael & BROWN, Courtney. Political context and attitude change. *American Political Science Review*, 81, p. 471-90, 1987.

MERELMAN, Richard M. The mundane experience of political culture. *Political Communication*, vol.15, nº 4, 1998.

MONTERO, José Ramón e TORCAL, Mariano. La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio. *Sistema*, nº 99, p. 39-74, 1990.

MORÁN, María Luz. Sociedad, cultura y política: continuidad y novedad en el análisis cultural. *Zona Abierta*, 77/78, p. 1-30, 1996.

MORÁN, María Luz e BENEDICTO, Jorge. *La cultura política de los españoles. Un ensayo de reinterpretación*. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1995.

PYE, Lucian W. Political Culture. In: SILLS, David L. (ed.). *International Encyclopaedia of the Social Science*, vol. 12. Nova York: Macmillan and Free Press,. 1968.

ROJO, Teresa. Los supuestos de la 'nueva cultura política' respecto al comportamiento de voto. Una aplicación al caso de Madrid. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 58, p.143-161, 1992.

ROSEBAUM, Walter. *Political culture*. Londres: Thomas Nelson & Son, 1975.

SEARS, David O. The role of affect in symbolic politics. In: KUKLINSKI, James H. (ed.). *Citizens and politics. Perspectives from political psychology*. Cambridge University Press, 2001.

SOMERS, M. ¿Qué hay de político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública? Hacia una sociología histórica de la formación de conceptos. *Zona Abierta*, 77/78, p. 31-94, 1996.

THURSTONE, Louis L. Las actitudes pueden medirse. In: SUMMERS, Gene F. *Medición de actitudes*. México: Trillas, 1984.

WELCH, Stephen. *The concept of political culture*. Ipswich: St. Martin's Press, 1993.

WIATR, Jerzy J. The civic culture a marxist-sociological perspective. In: ALMOND, Gabriel A. & VERBA, Sidney (eds.). *The civic culture revisited*. Boston: Little, Brown and Company, p. 103-123, 1980.

WILDAVSKY, Aaron. Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation. *American Political Science Review*, nº 81, p. 3-21, 1987.

WOLLING, Jens. La influencia de los medios sobre la actitud ante la política. *Contribuciones*, nº 2, p. 19-41, 2001.

ZUCKERMAN, Alan. *Doing political science. An introduction to political analysis*. Oxford: Westview Press, Inc., 1991.

*Recebido para publicação em janeiro de 2004.
Aprovado para publicação em fevereiro de 2004.*

Tradução do original em espanhol de Pedro Maia Soares.

Para pensar a Confiança e a Cultura Política na América Latina¹

Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes

Fundação Getúlio Vargas - Opinião

Resumo

Este artigo identifica os determinantes de confiança política e sua relação com o apoio ao regime nos países latino-americanos de tradição democrática relativamente recente.

A partir dos dados do *Latinobarometro* de 1996, a autora analisa hipóteses explicativas em uma amostra de cinco países: Argentina, Brasil, Costa Rica, Colômbia e Chile. Os resultados apontam como principais determinantes da confiança nas instituições políticas: a preferência pela democracia em oposição ao autoritarismo, as visões sobre a economia e satisfação com o governo, o otimismo em relação ao futuro do país e do núcleo familiar e o interesse pela política.

Palavras-chave: cultura política, confiança política, democracia, América Latina.

Abstract

This article identifies the determinants of political trust and its relationship with the support for regime in the relatively recent Latin American democracies.

Based on the 1996 *Latinobarometer* data, the author analyses five hypothesis about political trust in five countries: Argentina, Brasil, Costa Rica, Colômbia and Chile. The results show that the preference for democracy, the conceptions about economy and satisfaction with the government, the optimism with the country and family futures, and the interest in politics are the main determinants of trust in political institutions.

Keywords: political culture, political trust, democracy, Latin American.

¹ Este artigo é baseado na minha dissertação de mestrado aprovada no IUPERJ em setembro de 2003 como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Ciência Política.

O intuito de estudar a confiança e a cultura política dos cidadãos de países da América Latina insere-se no âmbito mais geral da discussão do papel da confiança na sociedade. As mudanças políticas e sociais mundiais ocorridas nos últimos trinta anos trouxeram novamente para a agenda de pesquisas das ciências sociais o interesse pela cultura política e seu papel na mudança social. Temas como o declínio da confiança nas instituições políticas dos países trilaterais, o processo de redemocratização nos países que saíram do socialismo e a importância da cultura cívica para a democracia, dentre outros, vêm ganhando cada vez mais espaço tanto no meio acadêmico quanto fora dele.

O papel da confiança na sociedade é um dos tópicos deste debate, renovado a partir dos estudos de Robert Putnam (1996) e Ronald Inglehart (1988). O primeiro destacou a existência de confiança interpessoal e do capital social como base para o sucesso democrático. O segundo afirmou que há uma relação direta entre a estabilidade democrática e o enraizamento de valores políticos e de confiança interpessoal. Além disso, a longa tradição de estudos que envolvem a questão das consequências da confiança, ou da falta dela, para o sistema político teve seu horizonte de análise ampliado com a difusão dos *surveys* de atitudes e valores, tanto nos países de tradição democrática quanto naqueles de democratização mais recente.

Um outro ponto, não menos relevante, diz respeito à interseção da problemática da confiança com a discussão sobre a importância da existência de valores democráticos para o fortalecimento do sistema democrático como um todo. Neste sentido, importa perguntar que relação existe entre a confiabilidade do sistema político ou do governo e o enraizamento de valores e princípios democráticos.

Uma grande parte dos cientistas sociais contemporâneos vê a crença na “democracia como o melhor tipo de regime” como um elemento fundamental para a sua própria existência e permanência no tempo. Se, no sistema democrático, as políticas devem se basear na busca do consenso, ao menos entre a maioria, o patamar de confiança e de apoio político expresso pelos cidadãos tem implicações normativas importantes. Assim, a despeito da possibilidade do conflito ou desacordo, também constitutivos do sistema democrático, existe a necessidade de um respeito fundamental pelo regime para assegurar sua estabilidade.

Segundo a literatura especializada, a diminuição no apoio ao regime pode ameaçar sua estabilidade e diminuir a aceitação voluntária dos cidadãos para com a política governamental, enquanto o impacto do apoio às autoridades está confinado ao domínio da atividade eleitoral convencional.

Além do declínio da confiança, verificam-se alterações significativas no comportamento das pessoas frente aos mecanismos tradicionais da democracia representativa, tais como os partidos e as eleições. Neste sentido, os resultados de

pesquisas recentes são preocupantes ao mostrarem o declínio da identificação partidária e da capacidade de mobilização dos partidos, a redução na taxa de comparecimento às eleições e o decréscimo do interesse pela política nos Estados Unidos e na Europa² (DALTON & WATTEMBERG, 2000).

Diante das evidências, não existe dúvida de que a relação entre o público e as instituições democráticas alterou-se nas últimas décadas. Um dos pontos debatidos pela literatura internacional contemporânea diz respeito às possíveis consequências do declínio das taxas de confiança nas instituições políticas para o funcionamento da democracia nestes países (PHARR & PUTNAM, 2000). Enquanto para alguns analistas a insatisfação com o desempenho do regime implica em uma redução da solidariedade social, para outros, a confiança nas instituições ainda é elevada e suas oscilações não indicam a possibilidade de uma crise democrática ou social (HUNTINGTON, 2000). Neste artigo, apresento alguns resultados de análise de confiança nas instituições políticas em cinco países latino-americanos, a saber, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Costa Rica.

Confiança e Democracia na América Latina

A produção de *surveys* nacionais que tratam de questões de cultura política, valores e atitudes é de origem recente. Para os países da América Latina, não existem séries de dados de períodos mais amplos para testar com propriedade a influência mútua entre participação e confiança e a distribuição da confiança ao longo do tempo.

Como exemplos destacados, estudos recentes conduzidos na América Central por Booth e Richard (1998), procuram superar a carência de um olhar mais específico sobre a América Latina. Estes pesquisadores procuram ir além de uma visão simplista sobre a participação e a democracia, na medida em que estudam diversas formas de participação e sua relação com atitudes políticas e com a confiança.

Booth e Richard, bem como outros autores, chamam a atenção para o quanto fatores como a repressão, o desenvolvimento constitucional, o corporativismo e os esforços de mobilização do Estado afetam a ação da sociedade civil na América Latina (LINCH, 1997; OLVERA, 1997). Neste estudo, educação e nível de vida provaram ser os fatores que mais influenciam as relações verificadas entre *comunalismo* e normas democráticas. Os cidadãos mais pobres e menos educados, que são os mais ativos participantes de grupos comunitários, demonstram pouco comprometimento com as liberdades democráticas

² Aqui são apresentados os resultados de investigação sobre o eleitorado e seu comportamento, que analisou dados dos anos 50 aos 90 dos países de democracia avançada.

comparados aos cidadãos mais prósperos e mais educados. Os autores acreditam que o ativismo comunitário, sendo mais forte nos países da América Central com intensa repressão, pode gerar um tipo de sociedade civil confrontacional ou mesmo uma sociedade civil antidemocrática ou alienada.

Estes estudiosos avaliaram também a relação entre capital social, capital político e democracia. Utilizando a escala de democracia de Vanhanen para definir os países mais e menos democráticos, testam o poder explicativo de cada uma das variáveis utilizadas. Os resultados evidenciam que o ativismo de grupos formais se correlaciona positivamente com a democracia, enquanto o ativismo em grupos comunais influencia a direção oposta. Os países com maiores índices de atividade comunal estão no grupo menos democrático (Guatemala e El Salvador) e de nível intermediário (Nicarágua). Esses países experimentaram guerras civis fortíssimas, agravadas pela pobreza, que ajudaram a criar essa estrutura comunal ao lado da forte repressão, inibidora da participação em grupos formais.

Uma vez que, na América Central, o ativismo comunal não contribui para a democracia mensurada ao nível de sistema, os autores acreditam ter mostrado que as atitudes de civilidade que mais diretamente impactam o Estado são aquelas com uma referência ou um impacto político explícito, e não quaisquer atitudes “cívicas”.

Outra importante contribuição deste estudo foi mostrar a relação entre o Estado e a promoção ou não de organização social ativa. Análises ulteriores mostraram que a repressão afeta o ativismo social, os vários tipos de participação política e o apoio às normas democráticas. Assim, a seqüência causal aparece como interacional e não linear.

De modo semelhante, Marta Lagos, dedicando-se à relação entre a confiança e democracia na América Latina, apresenta dados, em trabalho recente, dados que evidenciam a conformação de uma cultura política na América Latina baseada na *desconfiança* e na *aparência*. Utilizando dados do *Latinobarômetro-1996*, a autora mostra as baixas taxas de confiança em todos os países da América Latina e o contraste com os países centrais. De acordo com sua pesquisa, a origem histórica colonial comum destes países e a prevalência da pobreza e do autoritarismo nos últimos séculos, resultaram em um conjunto de atitudes e visões que podem ser resumidas na imagem de uma *máscara sorridente* (LAGOS, 2000).

No centro do espírito latino-americano e da cultura cívica e política da região estaria a atitude de permanecer em silêncio com relação a seus sentimentos e percepções verdadeiros e, assim, manter as aparências. Silêncio e aparência, gêmeos da desconfiança, são as tendências comuns que embasam atitudes e valores na região, forjadas pelos latino-americanos como forma de sobrevivência em meio a este legado histórico. A própria democracia, em muitos países da região, pode ser apreendida pela imagem da máscara sorridente, visto que ela sobrevive

através de silêncios e aparências, silêncio com relação às violações democráticas e aparência com relação à verdadeira natureza dos regimes democráticos.

Grandes têm sido os problemas políticos, econômicos e sociais que estas democracias vêm enfrentando em seu processo de consolidação e Lagos chama atenção para o quanto a cultura política pode favorecer ou não este processo. É necessário levar em conta que esta cultura política comum de desconfiança e medo na região pode ser problemática para a consolidação da democracia. Neste sentido, a autora constata que há um déficit de confiança interpessoal na região (média entre os 17 países é de 20% de pessoas que confiam nas demais). Para Lagos, esta ausência de confiança interpessoal é o cerne do problema da baixa confiança nas instituições³.

Uma comparação com os países desenvolvidos mostra o grau alarmante do estado das taxas de confiança na América Latina. Segundo dados do *World Values Survey* de 1990, a confiança interpessoal em países como a Suécia é de 60% (LAGOS, 2000, p. 4). Foi através de análise destes tipos de dados que Ronald Inglehart, em seu estudo de 1989, concluiu que a confiança se correlaciona positivamente com o produto interno bruto e com a democracia. Para este pesquisador, um país onde as pessoas expressam um alto nível de confiança interpessoal tem mais probabilidades de ser democrático e apresentar um PIB alto. No entanto, é possível questionar se o alto grau de confiança interpessoal provoca ou é provocado pela existência de uma democracia mais consolidada e uma situação econômica estável.

É importante observar que esta questão foi testada por Muller e Seligson (1994), que concluem que não é possível determinar a direção da relação *a priori*, sendo, no caso latino-americano, a confiança interpessoal baixa pelo déficit democrático e não o contrário. A linha defendida por estes autores é a de que o regime democrático influencia mais as atitudes e os valores políticos dos cidadãos do que o contrário.

Rennó (2001), utilizando os mesmos dados, realiza uma análise mais profunda sobre a confiança interpessoal, a confiança política e a democracia na América Latina. Para este autor, interessa saber, principalmente, quais são os tipos de comportamento político mais fortemente afetados pela confiança interpessoal e em que países essa confiança se correlaciona com mais frequência com outras medidas de comportamento político. Além disso, devem ser questionadas quais variáveis estimulam a confiança interpessoal.

Em última instância entram em questão aqui alguns dos principais pontos do debate atual sobre a confiança: em que medida a confiança interpessoal é importante como elemento definidor do comportamento político? Por que alguns

³ Lagos não realiza nenhum teste estatístico para avaliar esta hipótese.

indivíduos mostram níveis mais altos de confiança do que outros? Quais são os componentes que influenciam a confiança em nível individual?

Rennó salienta a importância do tema da cultura política no estado atual de estudos sobre a sociedade. A cultura é vista como um comportamento influente, inibindo ou estimulando o envolvimento em questões públicas e a participação nos movimentos e organizações políticas.

Em um dos primeiros testes realizados, o autor verifica que a relação entre confiança e participação não é estatisticamente significativa na maioria dos casos e, quando é significativa, comporta-se de maneira oposta à esperada, ou seja, quando há mais confiança mútua, há menos necessidade de participar em associações cívicas⁴.

Em outro teste, Rennó observa a influência da confiança na participação em questões públicas por ser mais abrangente que a participação formal em associações. Um resultado interessante é o que mostra que tentar convencer os outros de suas idéias políticas e trabalhar em um partido político estão correlacionadas com a confiança de forma positiva em 40% dos casos. Rennó analisa igualmente a influência da confiança interpessoal para a confiança nas instituições (estão incluídas aqui: o governo, o congresso, os sindicatos e a polícia), e para a confiança nos dirigentes políticos, e descobre uma relação positiva entre elas na maioria dos países da América Latina. Com relação às variáveis que se correlacionam positivamente com a confiança interpessoal, Rennó mostra que importam o otimismo com relação ao futuro, as visões positivas com relação ao funcionamento do regime democrático, a igualdade legal dos cidadãos e a visão sobre a eficiência dos servidores públicos.

O autor salienta ainda que a existência de um regime plenamente democrático cria um ambiente que favorece a emergência de confiança mútua e interação entre os indivíduos. Neste sentido, seu trabalho segue a linha defendida por Seligson e Muller de que o regime democrático influencia mais as atitudes e os valores políticos dos cidadãos do que o contrário.

Um resultado importante do trabalho destes pesquisadores é o de evidenciar que se a confiança é determinante em certos contextos, pode não ser em outros, nos quais questões como a repressão, o conformismo ou outros aspectos podem afetar mais o comportamento dos cidadãos. Dos estudos que até agora têm sido realizados nos países latino-americanos, o que se depreende é que a realidade política e a ação do Estado são fundamentais para o resultado da confiança.

⁴ Aqui foram consideradas: participação em sindicatos, associações voluntárias e partidos políticos. É importante salientar que no caso estudado por Booth e Richard as relações verificadas foram muito baixas.

Os Dados Analisados

Neste trabalho, utilizamos os dados do *Latinobarômetro*, survey anual baseado em amostras por cotas de idade e gênero das populações urbanas de 17 países latino-americanos e da Espanha. O tamanho da amostra em cada país varia de 517 a 1.200 entrevistados. Esta pesquisa está limitada aos dados de 1996, quando o número de entrevistados de todos os países foi de 18.516⁵.

Os países selecionados correspondem a tipos distintos da região, possuindo semelhanças e diferenças importantes. Esta delimitação resultou, sobretudo, da adoção de dois critérios reguladores desta pesquisa, a saber, permitir que a diversidade latino-americana estivesse representada e, paralelamente, incluir países-chave da região. O Brasil é o país que tem a maior extensão territorial e a maior economia, a Argentina e o Chile também são potências econômicas na região, ainda que em menor grau, e a Colômbia é o país que vive a maior crise social devido ao narcotráfico e aos grupos paramilitares, o que define sua singular importância para o estudo.

Com este cenário, a tarefa seguinte foi identificar os fatores que se correlacionam com a confiança nas instituições políticas dos cinco países selecionados, tentando encontrar as causas do baixo nível de expectativa nas instituições.

Por várias razões, a interpretação de evidências em matéria de opinião pública é problemática. Há que se levar em conta tanto a representatividade da amostra e do período escolhido como a formulação dos questionários e os modelos de análise estatística possíveis de serem utilizados.

Os dados do *Latinobarômetro* nos dão pistas importantes para entender a cultura política da região. Contudo, sabemos que ainda existe todo um caminho a ser percorrido no sentido de mensurar com maior propriedade a opinião pública destes países. O fato de o *Latinobarômetro* não utilizar amostras probabilísticas nacionais (exceto as da América Central) e seguir o padrão de perguntas original do *Eurobarômetro* permite questionar a validade das mensurações obtidas. Por outro

⁵ A razão principal dessa limitação é que os dados do *Latinobarômetro* não são públicos e os altos custos da sua obtenção impedem que se realize um trabalho com maior quantidade de dados.

As amostras são diferentes, pois cada país teve uma certa liberdade de adaptar a proposta à sua realidade específica. A cobertura varia de 30% a 100% do território nacional – o que acontece apenas nos países da América Central. Em muitos países a amostra é apenas da população urbana, o que limita a possibilidade de inferências sobre o conjunto da população do país.

Nesta investigação, é utilizada uma amostra composta por informações de cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Costa Rica, abrangendo um total de 5.600 entrevistados. Destes, 1.196 são argentinos, 1.001 são brasileiros, 1.200 são chilenos, 1.200 são colombianos e 1.007 são costarriquenhos.

lado, é graças a esta estrutura que as comparações podem avançar para outros países, sem esquecer a análise da realidade latino-americana.

Assim, mesmo entendendo que as generalizações e comparações em nível nacional são estritamente sujeitas aos limites apontados, esta tentativa de medir os valores e atitudes dos cidadãos latino-americanos é válida, na medida em que pode nos trazer importantes questões de pesquisa. Conscientes destes limites, assumimos que podem ser tomados como uma descrição operacional da realidade, o que pode indicar não só o padrão de relações existentes na mesma, mas também a direção para futuras pesquisas nesta área.

Os Métodos Elaborados

Para análise dos dados de confiança, optamos por utilizar um índice somatório da confiança na Presidência da República, no Congresso Nacional e nos partidos políticos, denominado de índice de confiança nas instituições políticas⁶. O Alpha deste índice é de 0,76. A Tabela 1 apresenta as correlações gamma entre os componentes do índice:

Tabela 1
Correlações (gamma) entre confiança na presidência, no congresso e nos partidos

	Confiança na Presidência	Confiança no Congresso	Confiança nos partidos
Confiança na Presidência	-	0,64*	0,53*
Confiança no Congresso	-	-	0,69*

* Nível de significância de 0,01
Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

⁶ Para cada uma destas instituições, os entrevistados declararam se tinham muita confiança (1), alguma confiança (2), pouca confiança (3) ou nenhuma confiança (4). As variáveis originais foram recodificadas em 0 - nenhuma, 1 - pouca, 2 - alguma e 3 - muita confiança. As respostas dos três itens foram, então, somadas, excluindo da análise apenas aqueles que não responderam a todos os três itens. Assim, obteve-se uma graduação entre 0 e 9 pontos. A partir daí, optou-se por diferenciar os indivíduos em cinco níveis: confiança política muito baixa (escores 0 e 1), baixa (escores 2 e 3, ou seja, a pessoa confia pouco ao menos em duas das instituições ou nas três), média (escores 4 e 5, confia algo em pelo menos uma e pouco nas outras duas ou algo em duas e pouco em uma), alta (escores 6 e 7, ou seja, confia algo em pelo menos duas, muito em outra ou algo nas três) e os com muito alta confiança nas instituições políticas (escores 8 e 9, ou seja, responderam que confiam muito em pelo menos duas das alternativas ou nas três). Os dados do índice para cada país estão no anexo, Tabela 1d.

Com relação à confiança que os cidadãos depositam no Presidente da República, observa-se a disparidade entre os países: na Argentina, 46,5% das pessoas responderam que não têm nenhuma confiança no presidente; no outro extremo, o Chile destaca-se como o país com maior percentual de confiança: 20,8%, seguido do Brasil com 14% de pessoas que confiam muito no presidente. Com relação à confiança no Congresso, também o Chile detém os maiores percentuais: 12,7% das pessoas afirmam que têm muita confiança no Congresso e 41,9% têm alguma confiança (ver Tabelas 1a e 1b, anexo).

Quanto à confiança nos partidos, percebe-se um predomínio de descrédito desta instituição tradicional da democracia representativa moderna. No Brasil, 42,9% dos entrevistados afirmaram não ter nenhuma confiança nos partidos. Se somarmos para os cinco países os itens “nenhuma” e “pouca confiança”, temos aproximadamente, 70% dos argentinos, 82% dos brasileiros, 70% dos colombianos, 73% dos costarriquenhos e 65% dos chilenos com pouca ou nenhuma confiança nos partidos políticos (Tabela 1c, anexo).

Com relação ao apoio ao sistema democrático, utilizamos as seguintes variáveis: apoio à democracia, grau de satisfação com o funcionamento da democracia e variáveis que perguntam sobre a importância dos partidos e do Congresso para a democracia. Os percentuais relativos aos cinco países estudados quanto à preferência pelo sistema democrático estão na Tabela 2:

Tabela 2
Preferência por tipo de regime para Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica e Chile (%)

	A democracia é preferível à outra forma de governo	Tanto faz	Em certas ocasiões é melhor um governo autoritário
Argentina	76,6	8,2	15,2
Brasil	55,9	22,6	21,5
Colômbia	70,8	13,4	15,8
Costa Rica	84,6	6,2	9,2
Chile	62,5	21,0	16,4

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Os dados mostram o alto apoio que o sistema democrático recebe em todos os países. Para os casos do Brasil e do Chile, a porcentagem de respostas indiferentes (“tanto faz um regime democrático como um não-democrático”) é bem alta se comparada aos demais países e sugere uma certa insatisfação, portanto, com a política *formal*.

A satisfação com o funcionamento da democracia no país está aqui entendida como um indicador do desempenho do regime democrático. Se, por um lado, a preferência pela democracia é alta, como se vê na Tabela 2, por outro há um grau de insatisfação muito grande com a forma como essa democracia *funciona*. O caso brasileiro é o mais sombrio, com quase 80% das pessoas insatisfeitas ou pouco satisfeitas com o funcionamento da democracia e apenas 56% preferindo o sistema democrático. Junto a essa visão sobre a performance do governo são utilizadas também variáveis sobre avaliação da economia do país e classificação da situação política e econômica nacional.

No *Latinobarômetro*, há outras duas perguntas com relação à percepção da importância das instituições democráticas: “Pode haver democracia sem Congresso Nacional?”, e “A democracia pode funcionar sem partidos?”. Para as duas, a resposta é binária no sentido da afirmação ou negação da frase. A distribuição delas é condizente com a da preferência pela democracia.

Tanto a possibilidade da democracia funcionar sem Congresso Nacional quanto a possibilidade deste regime funcionar sem partidos políticos são postas em questão pelos cidadãos, o que demonstra seu conhecimento da importância das “regras do jogo” democrático. O que se afirma aqui é que são fundamentais para a democracia a existência de partidos e a possibilidade de oposição e a existência de um poder paralelo ao poder executivo, o Congresso Nacional. O caso brasileiro, novamente, é o mais preocupante, havendo 42% de *indiferença* em relação ao congresso e 43% em relação aos partidos (Tabelas 3, 4 e 5).

Tabela 3
Possibilidade da democracia sem Partidos Políticos,
por País (%)

	Pode haver democracia sem partidos	Não pode haver democracia sem partidos políticos
Argentina	18,9	81,1
Brasil	43,0	57,0
Colômbia	44,5	55,5
Costa Rica	14,3	85,7
Chile	30,0	70,0

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 4
Possibilidade da Democracia sem Congresso Nacional, por País (%)

	Pode haver democracia sem Congresso	Não pode haver democracia sem Congresso
Argentina	19,2	80,8
Brasil	42,2	57,8
Colômbia	37,8	62,2
Costa Rica	15,3	84,7
Chile	21,4	78,6

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 5
Satisfação com funcionamento da Democracia, por País (%)

	Nada satisfeito	Pouco satisfeito	Satisfeito	Muito satisfeito
Argentina	18,4	39,5	34,0	8,0
Brasil	36,6	38,9	23,7	0,7
Colômbia	20,1	43,9	27,3	8,7
Costa Rica	5,4	25,5	37,3	31,8
Chile	15,7	46,4	31,8	6,1

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Essas variáveis serviram de base a um índice de importância das instituições democráticas, que soma as respostas recodificadas da pergunta sobre a possibilidade da democracia sem Congresso Nacional⁷ e a da possibilidade da democracia sem partidos políticos (recodificada igual a anterior). O coeficiente de correlação entre estes itens é de $\gamma = 0,84$ e justifica a possibilidade da construção do índice.

Neste estudo também são usadas variáveis sobre a satisfação com a vida, opiniões sobre a economia e a situação política do país e sobre a situação econômica familiar. O objetivo, neste caso, é testar a validade da hipótese de que o indivíduo que é mais otimista confia mais nas instituições. Neste caso, as perguntas selecionadas são: “Como você classificaria em geral a situação econômica atual do

⁷ A resposta “não pode haver democracia sem congresso” foi recodificada como 1 e a outra como zero.

país?”, “Como você classificaria em geral a situação econômica atual da sua família?” e “Como você classificaria em geral a situação política atual do país?”⁸.

A classificação da situação econômica atual do país, da situação econômica familiar, a visão sobre a situação política e a visão sobre o progresso do país são usadas para testar a hipótese de que um certo *otimismo* em relação à conjuntura se correlaciona positivamente com a confiança nas instituições políticas. Além disso, três perguntas com relação ao futuro foram combinadas gerando um índice de otimismo⁹.

Análise dos Casos do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Costa Rica

Esta análise consiste em encontrar as variáveis que se correlacionam com a confiança nas instituições políticas, bem como as razões porque os cidadãos confiam mais ou menos tanto nas instituições quanto no sistema democrático de forma geral. As hipóteses principais deste estudo estão a seguir:

H1: A confiança nas instituições políticas aumenta com o apoio à democracia.

H2: A confiança nas instituições políticas é influenciada pela avaliação da performance governamental.

H3: A confiança nas instituições políticas aumenta com o otimismo.

H4: A confiança nas instituições políticas é influenciada pelo interesse e acompanhamento da política.

A primeira hipótese é a de que a confiança nas instituições políticas é influenciada positivamente pela adesão aos valores democráticos. Quanto maior o apoio ao sistema democrático, maior a confiança nas instituições políticas. O teste da relação entre a confiança política e as variáveis de apoio ao sistema democrático em separado e com o índice de importância das instituições democráticas (Tabela

⁸ As respostas são: (1, muito boa; 2, boa; 3, regular; 4, ruim; 5, muito ruim); tendo estas duas últimas códigos iguais aos da primeira. Todas foram recodificadas em: 0, muito ruim, 4 ruim, 3 regular, 2 boa e 1 muito boa.

⁹ As perguntas são: “Como vê o ano que vem?” ; “Você diria que este país está progredindo, está estancado ou está em retrocesso?”, e, “Como você vê sua situação econômica familiar futura?”. Para efeito de construção do índice, esta última foi recodificada, atribuindo-se 1 ponto à resposta melhor e 0 às demais. Com isso obtivemos uma distribuição que variou entre 0 e 3 pontos, sendo esta em seguida recodificada em quatro categorias: pessimista (0), pouco otimista (1), otimista (2) e muito otimista (3). Coeficientes de correlação (*gamma*) entre os componentes do índice: situação econômica familiar futura e esperança = 0,59; situação econômica familiar futura e progresso = 0,34 e esperança e progresso = 0,51. (nível de significância de 0,01).

6) mostrou que, com a exceção da Costa Rica, nos demais casos há relação estatística e correlação entre confiança nas instituições políticas e visões sobre a democracia. Os valores da correlação *gamma* indicam o número de pares de observações influenciados, porém, não nos indicam a direção da relação (Tabela 7). Para saber de que forma ocorre essa influência, analisamos as tabelas de cruzamentos entre confiança política e visões sobre a democracia.

Tabela 6
Índice de importância das Instituições Democráticas, por País (%)

	Pouca importância	Média	Muita importância
Argentina	11,9	18,1	70
Brasil	31,1	27,1	41,9
Colômbia	27,1	31,4	41,5
Costa Rica	8,6	15,1	76,3
Chile	17,9	20	62,2

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 7
Coefficientes de correlação (gamma) entre o Índice de confiança nas Instituições Políticas e valores democráticos, por País

	Preferência pela Democracia	Possibilidade da Dem. sem Congresso Nacional	Possibilidade da Dem. sem Partidos Políticos	Índice de Importância das Inst. Democráticas
Argentina	0,22*	0,38*	0,39*	0,35*
Brasil	0,11*	0,36*	0,30*	0,31*
Colômbia	0,13*	0,45*	0,37*	0,40*
Costa Rica	-0,7	0,11	-0,6	0,06
Chile	0,41*	0,51*	0,49*	0,48*

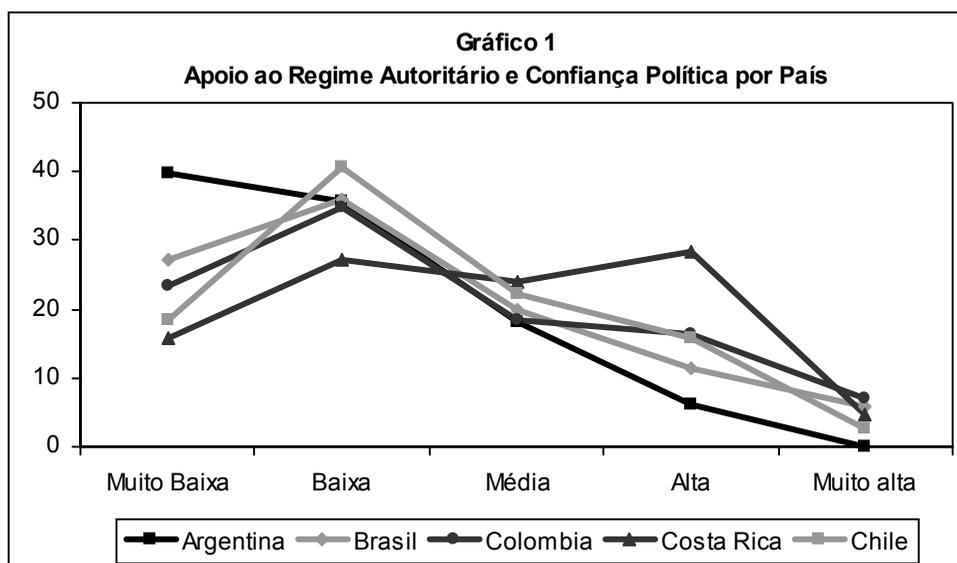
* nível de significância 0,01

** nível de significância de 0,05

Fonte: *Latinobarômetro* 1996

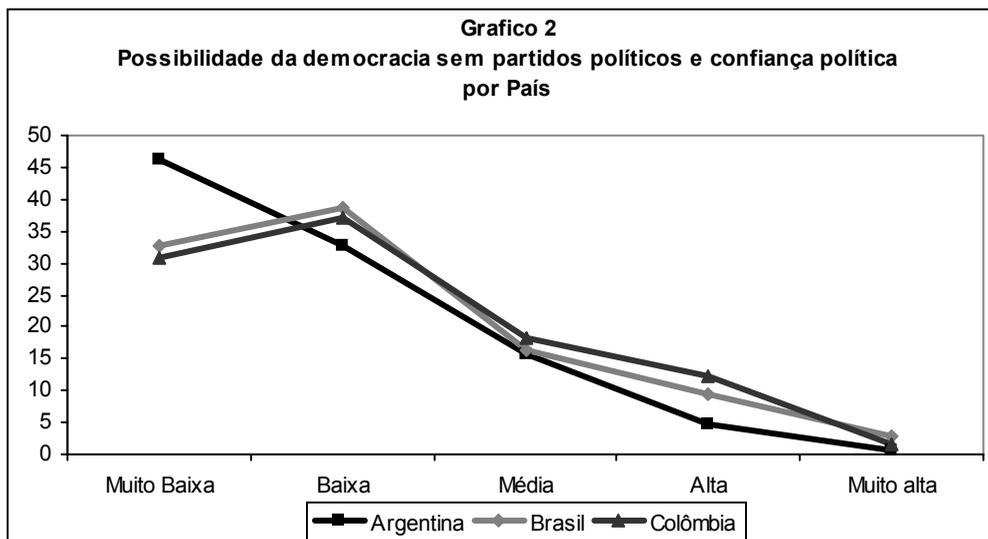
Há um leve aumento do percentual de confiança política entre os níveis mais altos de apoio à democracia, embora os níveis mais baixos pareçam estar onde se dá a maior influência. Assim, entre aqueles que apóiam um governo autoritário, a maioria tem confiança baixa ou muito baixa nas instituições políticas (75,6% na Argentina, 63% no Brasil, 58,2% na Colômbia, 43,2% na Costa Rica e 59,2% no Chile).

O Gráfico 1 a seguir apresenta a distribuição daqueles que apóiam o regime autoritário no índice de confiança nas instituições políticas. Os dados mostram que à medida em que vai aumentando a confiança política, diminui o apoio a uma solução autoritária.



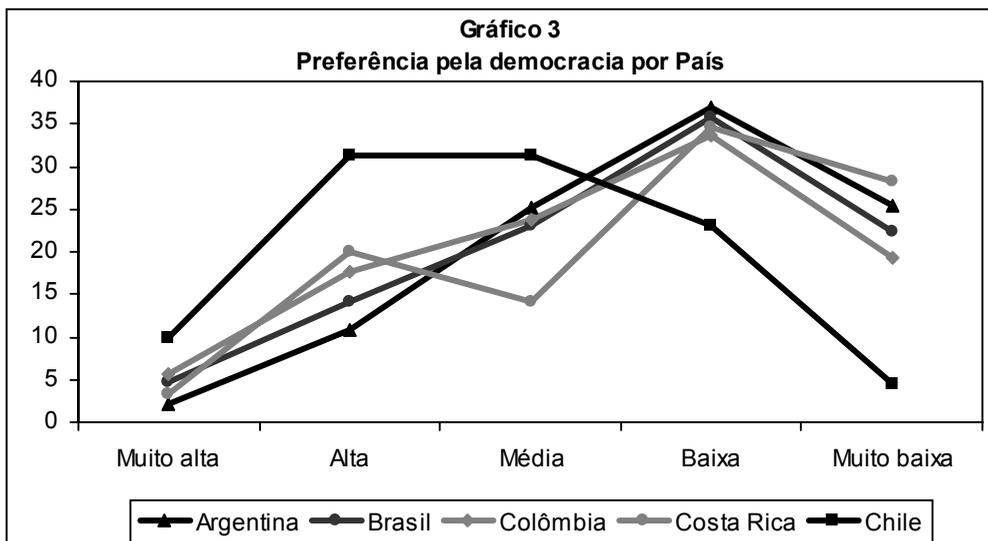
*Distribuição percentual daqueles que responderam “Em certas ocasiões é melhor um regime autoritário” à pergunta sobre preferência pela Democracia no índice de confiança nas instituições políticas.

O Gráfico 2 apresenta a distribuição daqueles que acham que a democracia pode funcionar sem partidos políticos segundo o índice de confiança, e indica que há um decréscimo desta visão com o aumento da confiança política.



*Distribuição percentual daqueles que responderam que “A democracia pode funcionar sem partidos políticos” no índice de confiança política.

Por outro lado, se analisarmos a distribuição daqueles que preferem o sistema democrático entre o índice de confiança nas instituições políticas (Gráfico 3) veremos que, neste caso, o padrão não é tão explícito, sugerindo nuances que podem ser explicadas pela não existência de uma relação linear, ou por problemas de mensuração.



*Percentual de pessoas que preferem a democracia a qualquer outro regime distribuídas entre o índice de confiança nas instituições políticas.

Embora não haja um padrão linear na relação entre apoio à democracia e confiança nas instituições políticas (o que impede de aceitar a hipótese de que a confiança política aumenta com o apoio à democracia) pode-se afirmar que, conforme aumenta a confiança política, diminui o apoio ao autoritarismo. Assim, cidadãos mais confiantes nas instituições da Presidência, Congresso e partidos têm maior tendência a serem contrários a um regime autoritário.

A literatura internacional sobre o decréscimo de confiança nas instituições políticas aponta a performance governamental como um dos fatores que têm levado à erosão da confiança. A incapacidade dos governos em atender às demandas sociais e o crescente descontentamento dos cidadãos são questões que fazem parte deste processo. Não há consenso sobre como mensurar a performance do governo (ORREN, 1999), porém, uma das maneiras de mensurá-la é através da avaliação que as pessoas fazem do governo e da economia do país.

Algumas das perguntas do *Latinobarômetro* podem ser consideradas de avaliação de diferentes aspectos do governo, ainda que não questionem de forma direta e geral a opinião que as pessoas têm sobre o governo, como em outros *surveys*. Usamos quatro variáveis para tentar mensurar a avaliação que as pessoas fazem da performance governamental, a saber, a satisfação com o funcionamento da democracia, a avaliação da situação econômica atual, a classificação da situação política atual e a classificação da situação econômica (as duas últimas se referem à estabilidade).

Tabela 8
Coeficientes de correlação (gamma) entre o Índice de confiança nas Instituições Políticas e variáveis de avaliação governamental, por País

	Satisfação com o funcionamento da Democracia	Situação econômica atual	Classificação da situação política	Classificação da situação Econômica
Argentina	0,31*	0,30*	0,18*	0,23*
Brasil	0,35*	0,19*	0,27*	0,31*
Colômbia	0,26*	0,24*	0,25*	0,22*
Costa Rica	0,08**	0,04	0,23*	0,24*
Chile	0,44*	0,36*	0,34*	0,38*

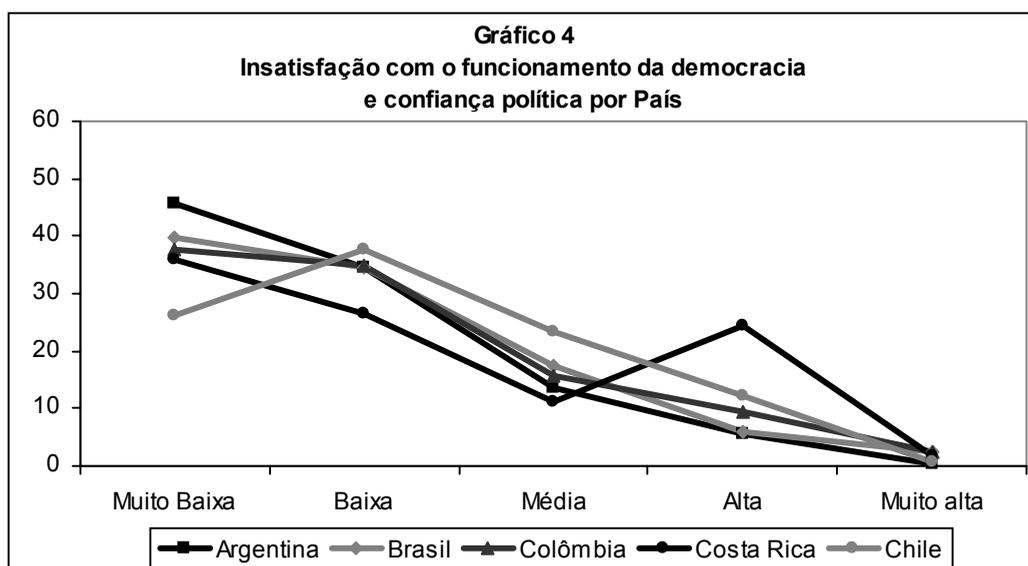
* nível de significância 0,01

** nível de significância de 0,05

Fonte: *Latinobarômetro* 1996

Os dados da Tabela 8 permitem confirmar que a avaliação realizada pelas pessoas sobre a situação político-econômica afeta o grau de confiança que elas possuem nas instituições políticas. Os cruzamentos de dados mostram que, dentre as pessoas que vêem a situação econômica atual do país como ruim ou péssima e as que são mais insatisfeitas com o funcionamento da democracia, os maiores percentuais são de “desconfiados” (Tabelas 8a e 8b, anexo).

O gráfico 4 mostra a distribuição da confiança nas instituições políticas entre aqueles que se afirmam muito insatisfeitos com o funcionamento da democracia.



*Percentual de pessoas que estão nada satisfeitas com o funcionamento da democracia distribuídas entre o índice de confiança nas instituições políticas.

Se, no caso das visões negativas, caracterizada pela insatisfação com o funcionamento da democracia e avaliação da economia como péssima ou ruim, há uma tendência clara em observar um maior percentual de desconfiados politicamente, o contrário não se verifica no caso das visões positivas. Quando observamos a relação entre a boa avaliação da situação econômica e a confiança política, constatamos que não há um padrão regular, mas sim, influências, o que mostra ser necessário buscar aqui outras razões para a confiança. Os maiores percentuais tendem a se concentrar nos valores médios em quase todos os países. Assim, se para aqueles que têm uma visão ruim da economia podemos dizer mais claramente como se comportam em relação à confiança, para aqueles que têm uma

avaliação boa da economia, outros fatores devem ser buscados para entender como se comportam no que concerne à confiança política.

Em trabalhos recentes sobre a erosão da confiança no governo e da confiança interpessoal (USLANER,1998; RENNÓ,1998), também foi lançada a hipótese de que cidadãos mais satisfeitos com a vida e mais otimistas teriam maior propensão a confiar tanto nas outras pessoas como nas instituições. Usamos algumas variáveis do *Latinobarômetro* na construção de um índice de otimismo para testar a hipótese de que o aumento do otimismo leva a um aumento da confiança.

Conforme mostra a Tabela 9, a maioria das correlações é positiva, ainda que não tão altas, indicando a existência de influência entre estas duas dimensões: otimismo e confiança. A correlação entre confiança interpessoal e confiança nas instituições políticas também é positiva e com valores moderados.

Tabela 9
Coeficientes de correlação (gamma) entre o índice de confiança nas instituições políticas, satisfação com a vida e otimismo, por País

	Satisfação com a vida	Confiança Interpessoal	Situação econômica familiar atual	Situação econômica familiar futura	Visão sobre o próximo ano	País está progredindo	Índice de Otimismo
Argentina	0,07**	0,16*	0,20*	0,20*	0,24*	0,36*	0,27*
Brasil	0,18*	0,24**	0,06	0,08**	0,19*	0,28*	0,20*
Colômbia	0,13*	0,16*	0,11*	0,10*	0,16*	0,18*	0,15*
Costa Rica	0,02	0,14*	0,19*	0,08**	0,19*	0,07	0,20*
Chile	0,23*	0,18*	0,21*	0,14*	0,30*	0,35*	0,29*

* nível de significância 0,01

** nível de significância de 0,05

Fonte: *Latinobarômetro* 1996

As correlações mais fortes neste grupo de variáveis estão entre a visão sobre o progresso do país e a confiança política. A variável “progresso” poderia também ser considerada uma variável de avaliação da performance do governo. Entretanto, optou-se por incluí-la neste índice dada sua relação com uma visão sobre o futuro¹⁰.

Por último, testamos a relação entre interesse, acompanhamento de notícias políticas e confiança política. As correlações entre interesse e confiança são altas e seguem o padrão esboçado na medida em que a influência se concentra nos

¹⁰ Ver distribuição das frequências no Anexo, Tabelas 9a a 9f.

patamares inferiores: pessoas que não se interessam por política e não acompanham notícias políticas tendem a ter menos confiança nas instituições¹¹.

Tabela 10
Coeficientes de correlação (gamma) entre Interesse por política, Acompanhamento de Notícias Políticas e Confiança nas Instituições, por País

	Interesse por Política	Acompanhamento de notícias de Política
Argentina	0,30*	0,24*
Brasil	0,27*	0,18*
Colômbia	0,30*	0,14*
Costa Rica	0,23*	0,23*
Chile	0,37*	0,34*

* nível de significância 0,01

Fonte: *Latinobarômetro* 1996

Com relação às diferenças entre os países estudados¹², alguns dados devem ser priorizados para pesquisas futuras. O Chile aparece como o caso onde há maior confiança política, sendo os índices de confiança na Presidência e no Congresso mais altos do que a confiança nos partidos políticos. No extremo oposto, Argentina e Brasil possuem as taxas mais baixas de confiança nas instituições políticas.

Com relação à influência da preferência pela democracia sobre a confiança, esta ocorre de maneira diferenciada. Na Costa Rica, as correlações não são estatisticamente significativas, indicando que, neste contexto, a democracia não é uma questão relevante para determinar a confiança. Nos demais países, entretanto, as correlações são estatisticamente significativas, sendo que o Chile se destaca pelas correlações mais altas (0,41 no caso de preferência pela democracia). O mesmo ocorre no caso das variáveis sobre performance governamental, uma vez que o Chile apresenta as correlações mais altas e a Costa Rica as mais baixas, o que leva a admitir a importância do contexto para a definição das causas da baixa confiança nestes países.

¹¹ Ver distribuição de freqüências no Anexo, Tabelas 10a e 10b.

¹² Como dissemos, a metodologia de amostragem deste *survey* não é probabilística nacional, o que não permitiria fazer comparações mais amplas entre países com o devido rigor. Porém, objetiva-se aqui apenas apresentar as diferenças entre países encontradas neste estudo como indicadores para pesquisas futuras, seja na formulação de melhores instrumentos de análise ou de hipóteses alternativas para este fenômeno.

Reverendo as hipóteses iniciais deste trabalho pode-se afirmar que, em relação à influência dos valores democráticos sobre a confiança, fica claro que essa relação não é linear, como suposto. Entretanto, deve-se observar que no pólo negativo há uma influência, ou seja, o apoio ao autoritarismo diminui consideravelmente as chances de ocorrerem patamares altos de confiança política.

É conveniente ressaltar que os dados disponíveis permitiram pouca manipulação em relação à mensuração de valores democráticos. Neste sentido, um dos problemas emergentes desta análise é a ausência de outras variáveis que medissem indiretamente o apoio às normas democráticas, o que contribuiria, em princípio, para a formulação de um índice melhor. Além disso, a principal variável de análise – a preferência pela democracia – traz consigo um problema relativo à má formulação das respostas. A alternativa “tanto faz um regime democrático como um não-democrático” não é comparável em termos ordinais com as outras.

Ao testar a relação entre confiança nas instituições políticas e avaliação da performance governamental, confirma-se a hipótese de interligação entre estas duas dimensões. Além disso, avaliou-se a correlação entre algumas variáveis em separado com a confiança em vez de criar um índice de performance, pois não se possuíam os meios para tanto, ou seja, medidas objetivas de performance.

Destarte, considerou-se a performance governamental a partir da avaliação e classificação subjetiva da situação econômica, utilizando uma variável de avaliação da situação política. Foi relevante também avaliar a correlação entre confiança e satisfação com o funcionamento da democracia.

Por um lado, a avaliação da economia e a confiança estão relacionadas conforme o esperado; por outro, a força da correlação concentra-se no pólo negativo mais uma vez, ou seja, aqueles que têm uma visão de que a economia não está bem mostram, em maior número, uma confiança baixa ou muito baixa nas instituições. Com relação à satisfação com o funcionamento da democracia, as correlações também se mostraram moderadas e significativas em todos os países. A insatisfação com o funcionamento do regime aumenta as chances de baixa confiança.

Outra hipótese estudada neste trabalho foi a de que a confiança nas instituições políticas aumenta com o otimismo. Neste caso, optamos por construir um índice com variáveis que indicavam otimismo em relação à situação familiar futura e à situação do país. Como Rennó (1998, p.54) e Uslaner (1998) já haviam constatado em relação à confiança interpessoal, o otimismo também influencia a confiança política, o que indica a presença de um elemento que pode ser denominado de “propensão para confiar”, que é subjacente aos diversos tipos de confiança e que depende, em certa medida, de disposições afetivas e psicológicas dos indivíduos.

Conclusão

O estudo da confiança nas instituições políticas nos países da América Latina ainda tem muito que avançar. A relação que as pessoas têm com as instituições políticas é vital para entender a cultura política de desconfiança e aparências da região, como já identificaram Marta Lagos (2000) e Wanderley Guilherme dos Santos (1993).

Com o avanço dos *surveys* de atitudes e valores nos países da América Latina¹³, pode-se dar prosseguimento a este estudo, identificando as relações entre o capital *político* e a confiança nas instituições políticas, bem como o papel do Estado na sua promoção.

Através das correlações encontradas, pode-se afirmar que a valorização da democracia, a visão sobre a economia e o funcionamento do regime, o otimismo em relação ao futuro e o interesse pela política influenciam a confiança nas instituições políticas. Além disso, dada a variação da confiança entre os países estudados e entre estes e os países trilaterais, pode-se afirmar que os contextos institucionais e históricos importam para o comportamento e a cultura política dos cidadãos. Da mesma forma, o contexto político e econômico é relevante para determinar a confiança, uma vez que interfere nas visões dos cidadãos sobre a economia, sobre o funcionamento das próprias instituições e pode mesmo minar ou gerar relações de confiança.

¹³ O ESEB (Estudo Eleitoral Brasileiro) realizado em 2002 pelo Datauff - Núcleo de Pesquisa e Informação da Universidade Federal Fluminense - e CESOP (UNICAMP) é uma das iniciativas neste sentido.

Bibliografia

DALTON, R. & WATTEMBERG, Martin P. (eds). *Parties without Partisans. Political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

INGLEHART, R. The Renaissance of Political Culture. *American Political Science Review*. Vol 82, nº 4, p. 1203-1229, 1988.

HUNTINGTON, S. P. In: PHARR, Susan J. Pharr & PUTNAM, Robert (eds). *Disaffected Democracies: What's Troubling The Trilateral Countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

LAGOS, Marta. A Máscara Sorridente da América Latina. *Opinião Pública*, vol. VI, nº 1, 2000.

MULLER, E. N. & SELIGSON, M. A. Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships. *American Political Science Review*. vol 88, nº 3, p. 635-654, 1994.

ORREN, Gary. Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government. In: NYE, Joseph; ZELIKOW, Philip & KING, David (orgs.). *Why People don't Trust Government*. Londres: Harvard University Press, 1997.

PHARR, Susan J. Pharr & PUTNAM, Robert (eds.). *Disaffected Democracies: What's Troubling The Trilateral Countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert e NANETTI, Raffaella Y. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RENNÓ, Lúcio. Instituições, cultura política e lógica da desconfiança numa cidade brasileira. In: BAQUERO, Marcello (org). *Desafios da Democratização na América Latina*, 1998.

_____. Confiança Interpessoal e Comportamento Político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. *Opinião Pública*, vol. VII, número 1, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da Desordem*. Ed. Rocco, RJ, 1993.

USLANER, E. M. Social Capital, Television and the Mean World: Trust, Optimism, and Civic participation. *Political Psychology*, vol. 19, nº 3, 1998.

*Recebido para publicação em janeiro de 2004.
Aprovado para publicação em março de 2004.*

Anexo

Tabela 1a
Confiança no Presidente da República, por País (%)

	Nenhuma	Pouca	Alguma	Muita
Argentina	46,5	28,7	18	6,8
Brasil	25,1	39	21,9	14,1
Colômbia	27,6	34,8	25,6	12
Costa Rica	26,1	39,2	26	8,7
Chile	10,5	28	40,7	20,8

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 1b
Confiança no Congresso Nacional, por País (%)

	Nenhuma	Pouca	Alguma	Muita
Argentina	29,3	36	28,8	5,8
Brasil	29,7	42,2	18,6	9,5
Colômbia	25,2	36,4	30,6	7,8
Costa Rica	28,3	36,3	27,6	7,8
Chile	11	34,4	41,9	12,7

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 1c
Confiança nos Partidos Políticos, por País (%)

	Nenhuma	Pouca	Alguma	Muita
Argentina	37	33,3	25,9	3,8
Brasil	42,9	38,7	13,2	5,2
Colômbia	35,9	34,7	23,5	5,9
Costa Rica	37,1	35,8	23,8	3,2
Chile	27	37,7	28,8	6,5

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 1d
Índice de confiança nas Instituições Políticas, por País (%)

	Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta
Argentina	29,1	35,8	23,5	9,8	1,8
Brasil	27,2	36,1	20,9	11,4	4,3
Colômbia	22,3	34,1	21,7	16,5	5,4
Costa Rica	28,4	33,5	15,1	19,8	3,1
Chile	9,3	28,4	28,9	26,3	7

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 8a
Classificação da situação econômica atual do país, por País (%)

	Muito ruim	Ruim	Regular	Boa	Muito boa
Argentina	24,3	39	30,3	6,2	,3
Brasil	19,9	23,3	45,9	9,8	1,1
Colômbia	18	31	44,5	5,9	,6
Costa Rica	17,1	34	40,2	5,9	2,8
Chile	4,7	26,1	51	17,6	,7

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 8b
Classificação da situação política, por País (%)

	Nada Estável	Algo Estável	Bastante Estável	Muito Estável
Argentina	29,2	43,9	20,7	6,3
Brasil	32,4	35,4	25,4	6,9
Colômbia	41,2	40,1	14,1	4,6
Costa Rica	41,9	35,2	14,6	8,2
Chile	19,2	44	31	5,7

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 9a
Satisfação com a vida, por País (%)

	Não muito satisfeito	Satisfeito	Bastante satisfeito	Muito satisfeito
Argentina	30,1	36,6	23,2	10
Brasil	12,9	40,8	42,5	3,9
Colômbia	15,4	39,9	23,9	20,8
Costa Rica	13,7	28,3	23,1	34,9
Chile	21,3	35,8	32,4	10,4

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 9b
Confiança Interpessoal, por País (%)

	Nunca se é suficientemente cuidadoso	Pode-se confiar na maioria das pessoas
Argentina	81,3	18,7
Brasil	95,1	4,9
Colômbia	72,8	27,2
Costa Rica	69,6	30,4
Chile	82	18

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 9c
Classificação da situação econômica familiar atual, por País (%)

	Muito ruim	Ruim	Regular	Boa	Muito boa
Argentina	8,5	24,3	45,3	21,3	,7
Brasil	4,5	13,6	57,1	21,9	2,9
Colômbia	1,9	7,2	55,7	31,7	3,5
Costa Rica	3,3	14,2	61	17,1	4,4
Chile	2,2	14,8	56	26,1	,8

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 9d
Classificação da situação econômica familiar futura, por País (%)

	Pior	Igual	Melhor
Argentina	25,6	44,9	29,5
Brasil	21,6	24,5	53,9
Colômbia	14,4	31,7	53,9
Costa Rica	24,4	51,4	24,1
Chile	11,3	53,1	35,5

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 9e
Visão sobre o próximo ano, por País (%)

	Com Preocupação	Com Esperança
Argentina	47,4	52,6
Brasil	32,4	67,7
Colômbia	30,3	69,7
Costa Rica	36,7	63,3
Chile	40,1	59,9

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 9f
Visão sobre o progresso, por País (%)

	Está em retrocesso	Está estancado	Está progredindo
Argentina	27,7	51,8	20,5
Brasil	21,8	46,8	31,4
Colômbia	20,8	62,8	16,4
Costa Rica	19,1	62,1	18,7
Chile	11,6	44,4	44

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 10a
Grau de interesse pela política, por País (%)

	Muito interessado	Algo interessado	Pouco interessado	Nada interessado
Argentina	9,8	20	24,8	45,4
Brasil	5,6	18,8	40,6	34,9
Colômbia	8,7	22,9	33,7	34,6
Costa Rica	9,8	22,6	33,9	30,8
Chile	5,4	22,3	32,1	40,3

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Tabela 10b
Acompanhamento de notícias de Política, por País (%)

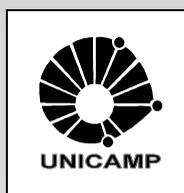
	Muito frequentemente	Frequentemente	Quase nunca	Nunca
Argentina	12,5	36,2	34,8	16,5
Brasil	7,2	31	35,3	26,4
Colômbia	15,8	33,5	34,2	16,5
Costa Rica	10	29,4	44,8	15,9
Chile	8,6	31,8	26,4	33,1

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

TENDÊNCIAS

Ano 10, nº1

ENCARTE
DA
REVISTA
DO
CESOP



Tendências dedica-se neste número ao tema da **Reforma do Judiciário no Brasil**. Com base em pesquisas da Coleção IDESP realizadas em 1996, 1997 e 2000, os dados deste Encarte apresentam as opiniões de juízes, procuradores e promotores sobre as questões da administração da Justiça, seu desempenho em várias áreas de atuação, e as propostas para sua melhoria.

A discussão sobre a lentidão da Justiça, sobre a definição de um órgão de controle externo ao Poder Judiciário e a necessidade de modernização do sistema são alguns dos pontos que têm ocupado lugar central nos debates sobre o desempenho da Justiça no país. Dentre vários temas tratados, os dados selecionados neste Encarte apresentam os posicionamentos dos operadores do sistema sobre essas questões. Por exemplo, para os juízes e os integrantes do Ministério Público, o número insuficiente de recursos humanos e materiais é um dos mais relevantes fatores explicativos da morosidade e baixo desempenho da Justiça.

Os dados também permitem avaliar a atuação do Ministério Público em áreas novas de defesa dos interesses sociais, bem como seu posicionamento sobre a democratização da instituição.

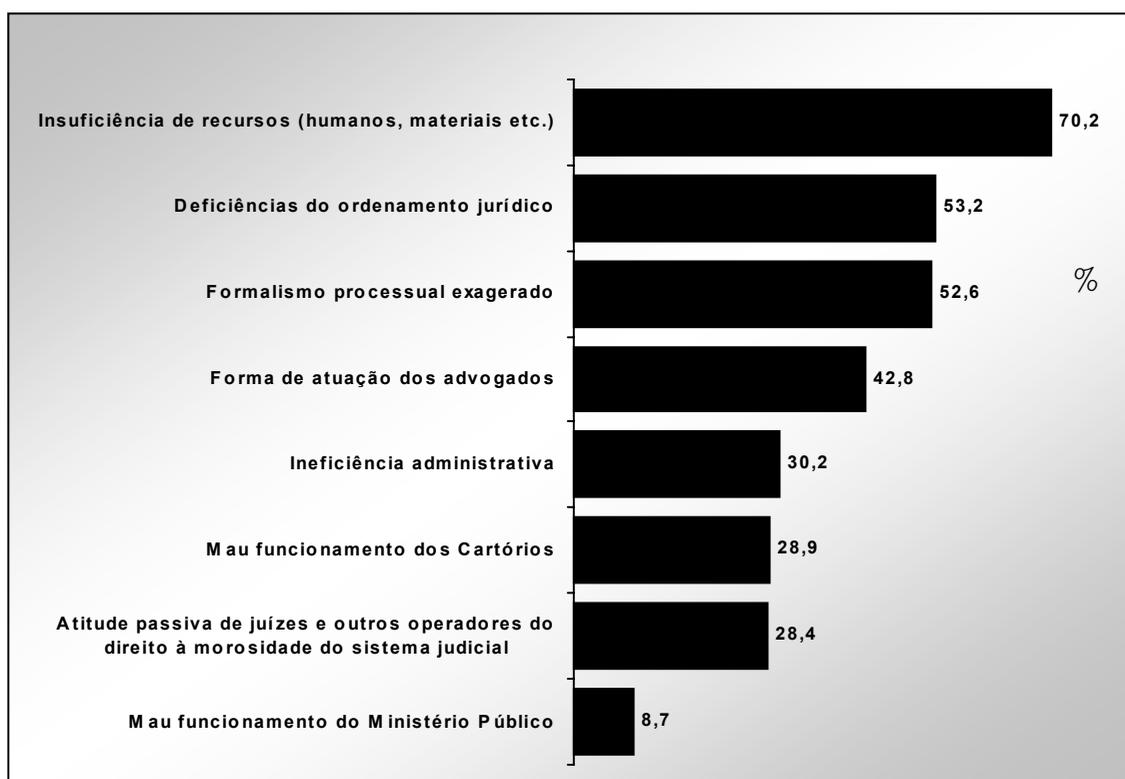
Os dados do Encarte foram extraídos de pesquisas sobre o Poder Judiciário realizadas pelo **Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo**, e que compõem a Coleção IDESP de Pesquisas por amostragem transferida para o CESOP em outubro de 2003.

Sobre a Morosidade da Justiça

Dentre os vários aspectos que marcam o debate sobre a reforma do Poder Judiciário no Brasil, a morosidade da Justiça está no centro das opiniões.

Segundo os Juízes entrevistados nesta pesquisa, a insuficiência de recursos lidera o conjunto de fatores considerados muito relevantes para explicar a morosidade.

Fatores que explicam a morosidade



(apenas % das respostas "muito relevante")

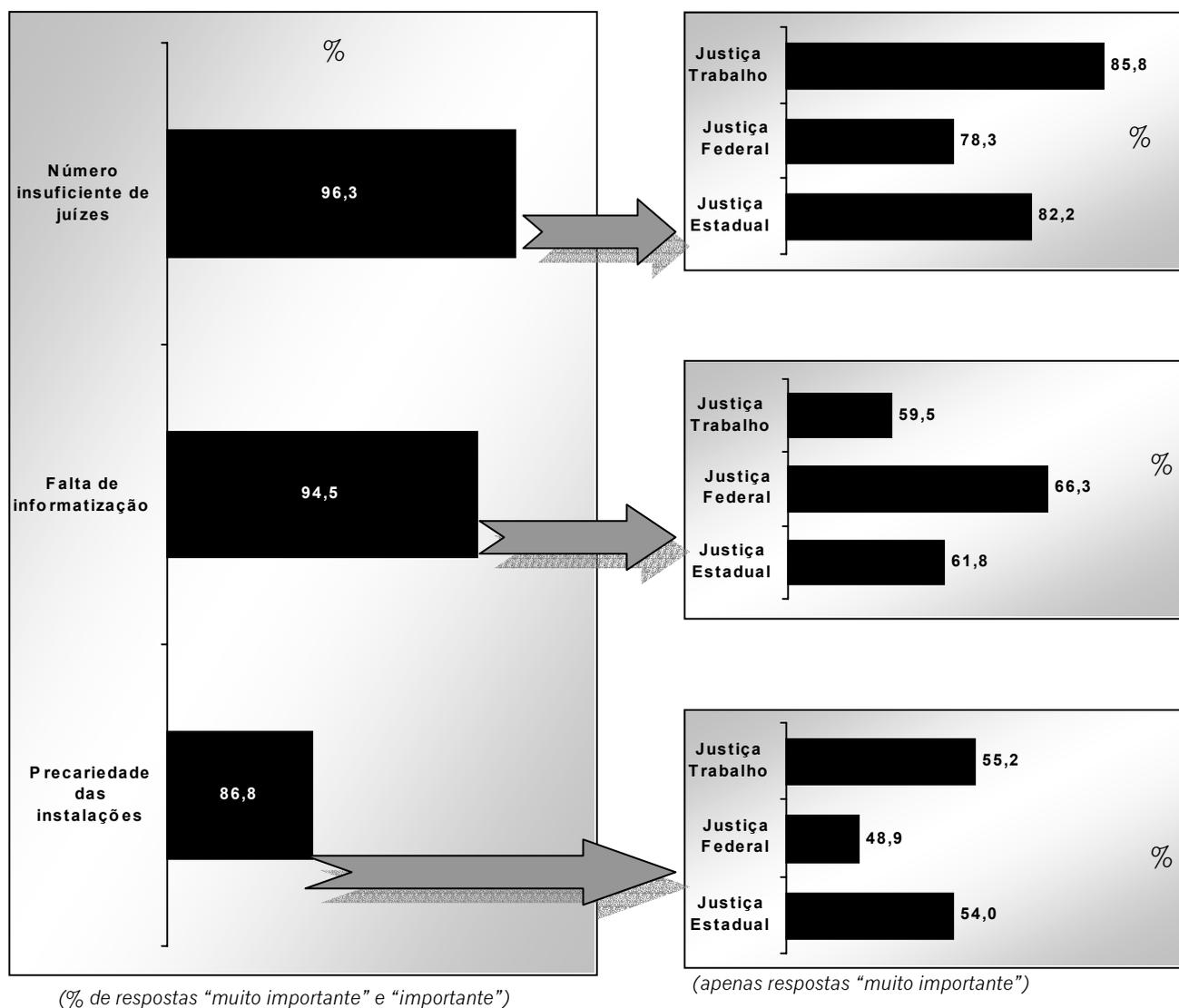
Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: Diversos fatores têm sido apontados como responsáveis pela morosidade da Justiça. Na sua opinião, qual a relevância dos seguintes fatores?

A Morosidade da Justiça e a Insuficiência de Recursos

Em relação à insuficiência de recursos, os fatores mais importantes apontados pelos entrevistados foram o número insuficiente de Juízes, a falta de informatização e a precariedade das instalações.

Principais fatores explicativos da morosidade, por ramos do Judiciário

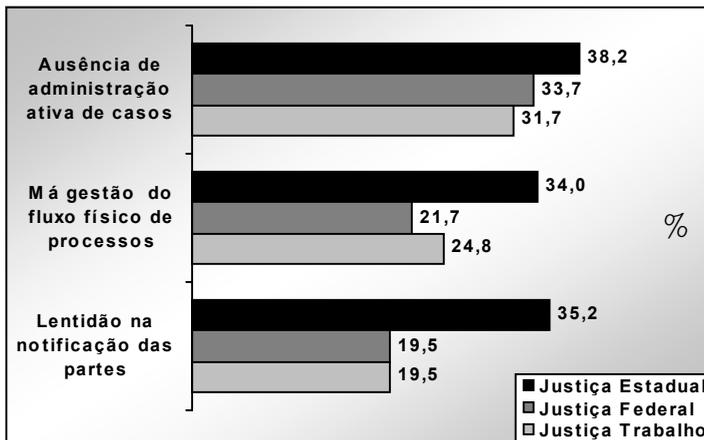
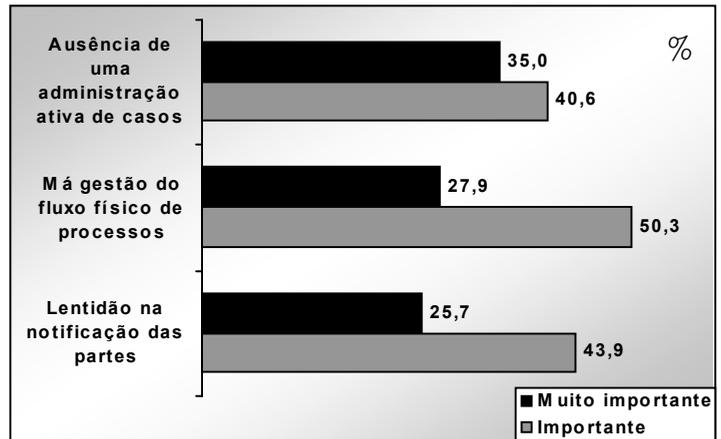


Fonte: IDE/BRO0.ABR-1863

Perguntas: Com relação à insuficiência de recursos, qual a importância dos seguintes fatores para explicar a morosidade da Justiça?
Ramo do Judiciário

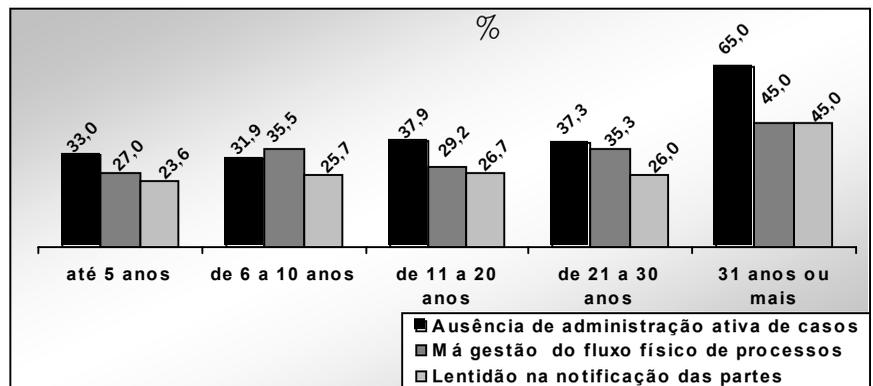
A Morosidade da Justiça e a Ineficiência Administrativa

A “má gestão do fluxo processual” é apontada como principal fator que explica a morosidade da Justiça em relação à ineficiência administrativa.



Segundo o ramo da Justiça ao qual o entrevistado é vinculado, a distribuição dos fatores apontados como muito importantes apresenta variações, mas é a “ausência de administração ativa de casos” o principal fator apontado.

A “ausência de administração ativa de casos” é também o principal fator apontado pela maior parte dos Juízes de todas as faixas de tempo na magistratura



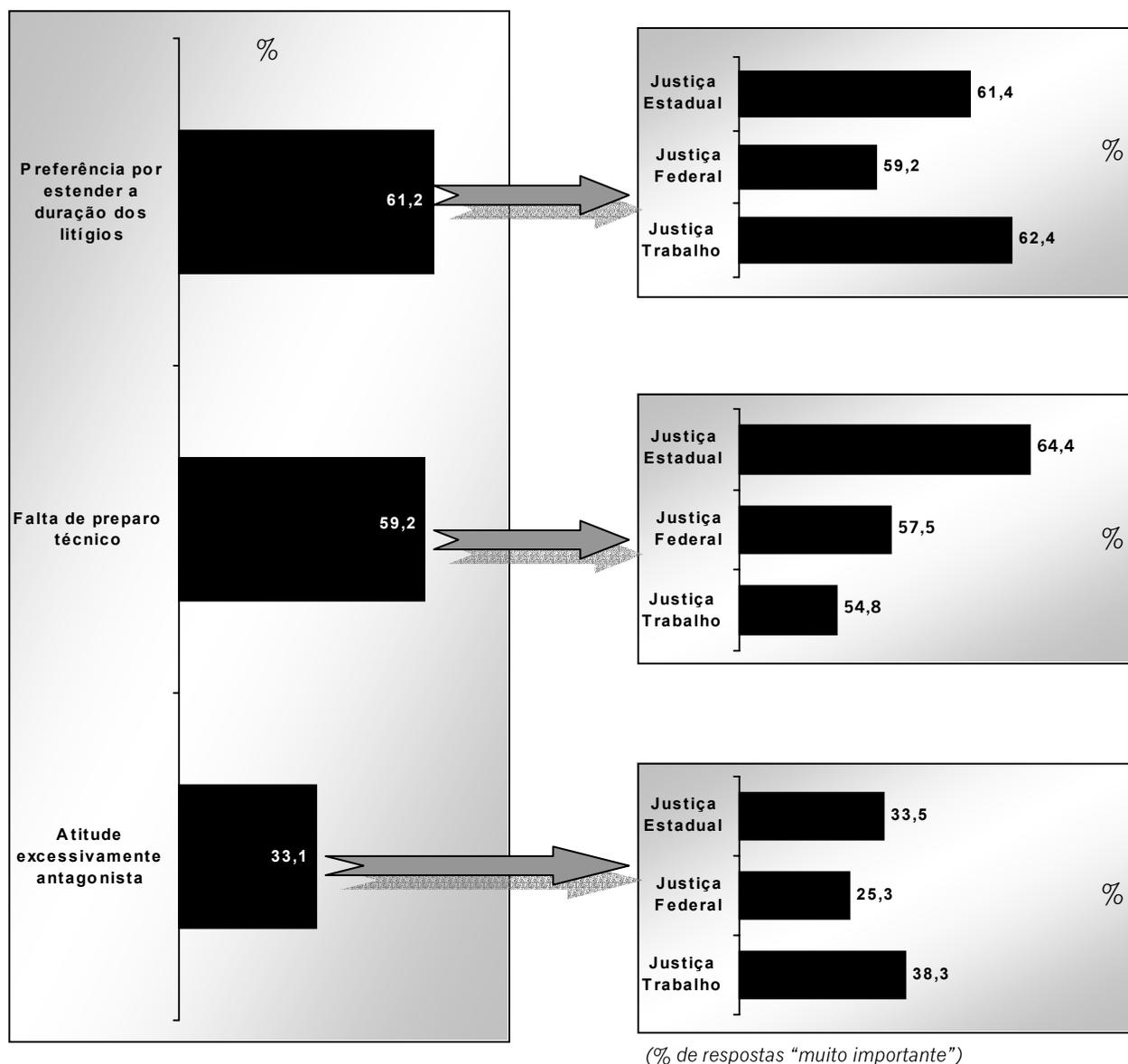
Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: Com relação à ineficiência administrativa, quais dos seguintes fatores o(a) Sr.(a) considera que são importantes para explicar a morosidade da justiça?; Ramo do Judiciário; Tempo na Magistratura

A Morosidade da Justiça e a atuação dos advogados

Para a maioria dos Juízes entrevistados, 61,2%, o fator mais importante que explica a morosidade da Justiça com respeito à atuação dos advogados é a “preferência por estender a duração dos litígios”.

Dentre os Juízes vinculados à Justiça Estadual, uma pequena maioria, 64,4%, aponta a “falta de preparo técnico dos advogados” como, a mais importante explicação da morosidade da Justiça.



Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: No que se refere à forma de atuação dos advogados, que fatores em sua opinião ajudam a explicar a morosidade da Justiça?
Ramo do Judiciário

A Morosidade da Justiça como estratégia

Para os Juízes entrevistados, muitas pessoas, empresas e grupos de interesse recorrem à Justiça para “explorar a morosidade do Judiciário”.

Os tipos de causas que apresentam maior frequência dessa prática são as tributárias na esfera federal, com 90,5%, e tributárias na esfera estadual, com 88,6%.

Entre as menos apontadas estão as causas de propriedade industrial/marcas e patentes, as causas sobre direitos do consumidor e as de meio ambiente, todas com menos de 30% de respostas.

Opiniões sobre os tipos de causas que exploram a morosidade



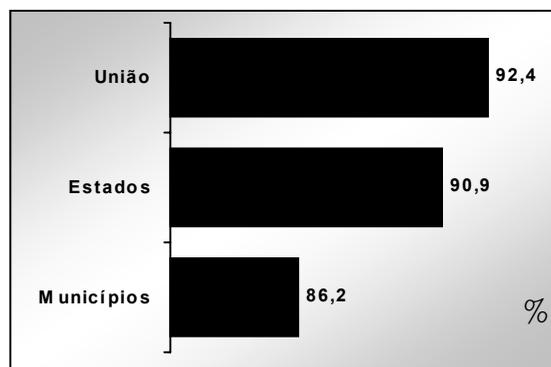
(% = soma das respostas “algo freqüente” e “muito freqüente”)

Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: Afirma-se que muitas pessoas, empresas e grupos de interesse recorrem à justiça não para reclamar os seus direitos, mas para explorar a morosidade do Judiciário. Na sua opinião, em que tipos de causas essa prática é mais freqüente?

Também o Governo, nos seus diferentes níveis, é acusado pelos Juízes de recorrer à Justiça para retardar o cumprimento de suas obrigações:

Juízes consideram freqüente o uso da morosidade da Justiça pelo Governo

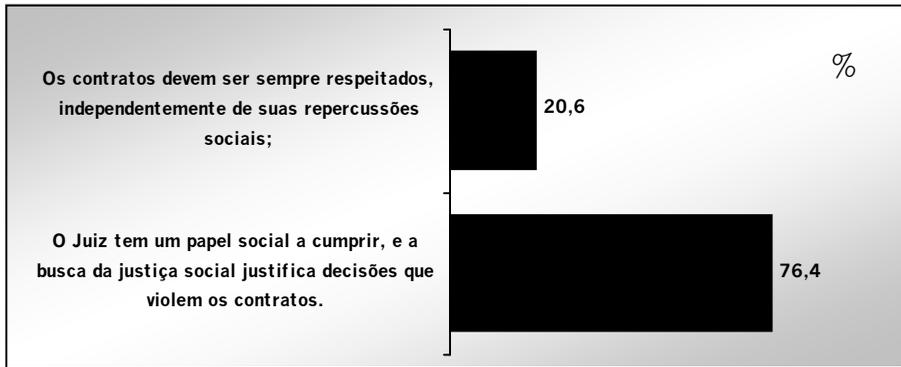


(% = soma das respostas “algo freqüente” e “muito freqüente”)

Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: E o governo, com que freqüência, em seus diferentes níveis, ele recorre à Justiça não para defender direitos, mas sim para retardar o cumprimento de suas obrigações?

Opinião dos Juízes sobre suas decisões



A grande maioria dos Juízes entrevistados afirma buscar a justiça social na tomada de decisões em situações em que há tensão entre contratos.

Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

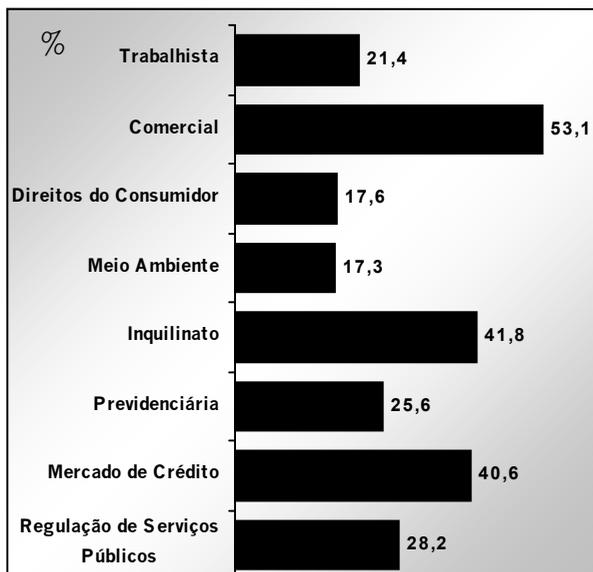
Perguntas: Na aplicação da lei, existe freqüentemente uma tensão entre contratos, que precisam ser observados, e os interesses de segmentos sociais menos privilegiados, que precisam ser atendidos. Considerando o conflito que surge nesses casos entre esses dois objetivos, duas posições opostas têm sido defendidas:

- A. Os contratos devem ser sempre respeitados, independentemente de suas repercussões sociais;
- B. O juiz tem um papel social a cumprir, e a busca da justiça social justifica decisões que violem os contratos.

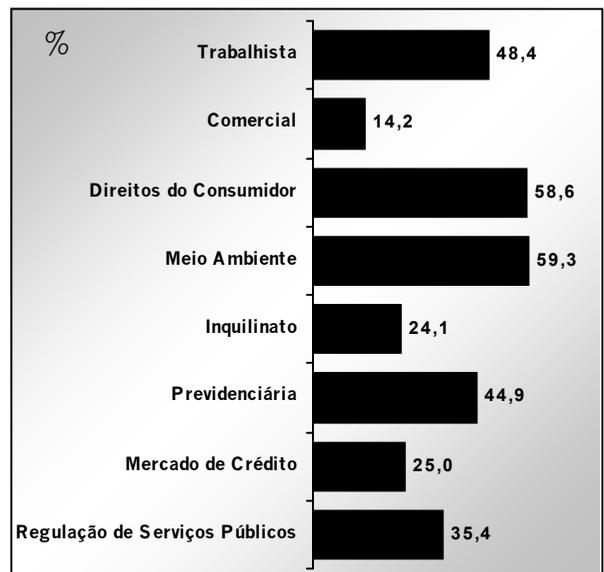
Com qual das suas posições o Sr.(a) concorda mais?

Mas, esse posicionamento varia segundo o tipo de causa a que se aplica: em causas sobre meio-ambiente ou direitos do consumidor prevalece a visão social, enquanto em causas como a comercial ou a de inquilinato prevalece a defesa dos contratos.

Respeito aos contratos



Decisões baseadas em justiça social



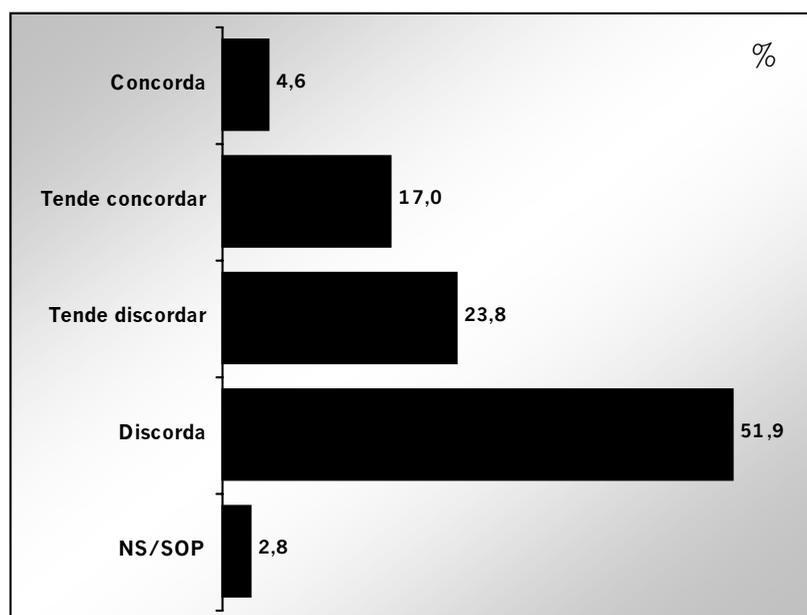
(% = soma das respostas "algo freqüente" e "muito freqüente")

Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: Em que tipos de causas, em sua opinião, deve prevalecer a posição A (contratos devem ser sempre respeitados) ou a posição B (a busca da justiça social às vezes justifica decisões que violem os contratos)?

A Justiça e as Agências reguladoras de serviços públicos

A tendência em privilegiar decisões baseadas em uma visão social também se expressa na opinião dos Juízes sobre o respeito às decisões tomadas pelas Agências reguladoras de serviços públicos.



Mais de 70% dos Juízes discordam ou tendem a discordar das decisões das Agências reguladoras.

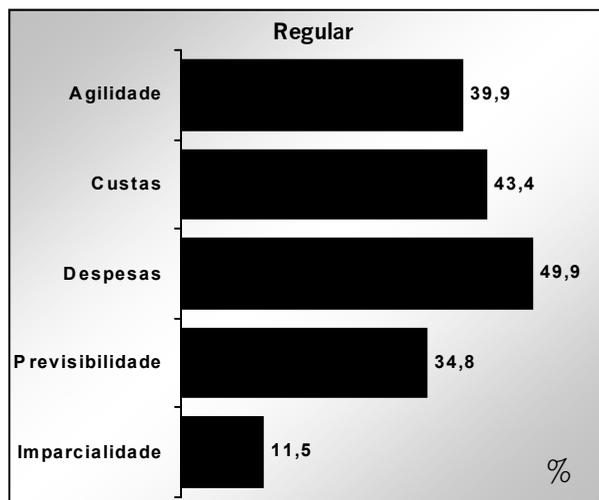
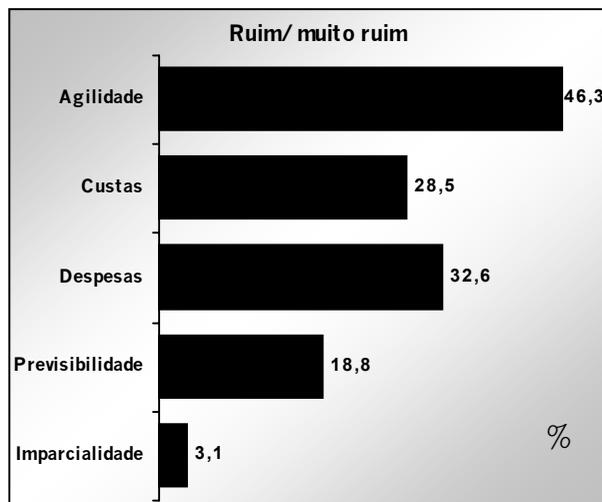
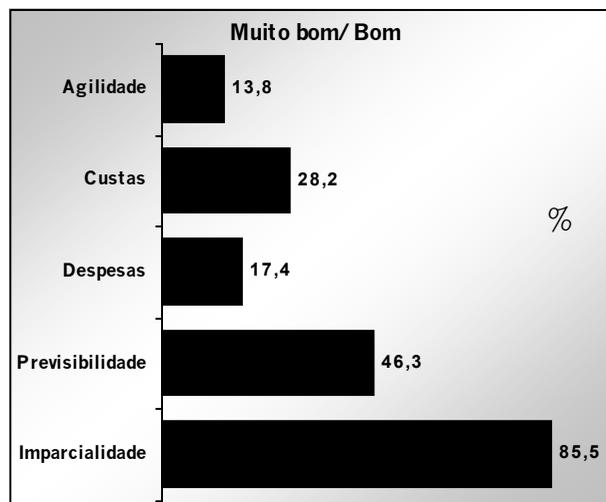
Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: As agências reguladoras de serviços públicos (ANATEL, ANEEL e outras) têm a atribuição de julgar conflitos entre concessionárias e destas com os consumidores. Propõe-se que nesses casos o Judiciário respeite as decisões tomadas pelo colegiado dessas agências, limitando-se a garantir o respeito às normas processuais, e evitando que o conteúdo da disputa seja julgado outra vez. O(a) Sr.(a) concorda com essa proposta?

Avaliação do Judiciário - Agilidade e desempenho

Na pesquisa realizada em 2000, os Juízes avaliaram o Judiciário brasileiro em relação à agilidade, custas, despesas (com advogados, peritos etc.), previsibilidade e imparcialidade.

Opiniões dos Juízes sobre o desempenho



A avaliação "regular" predomina em quase todas as categorias. A avaliação "positiva" destacou-se para a imparcialidade. Para os itens agilidade e despesas, predominam avaliações "negativas".

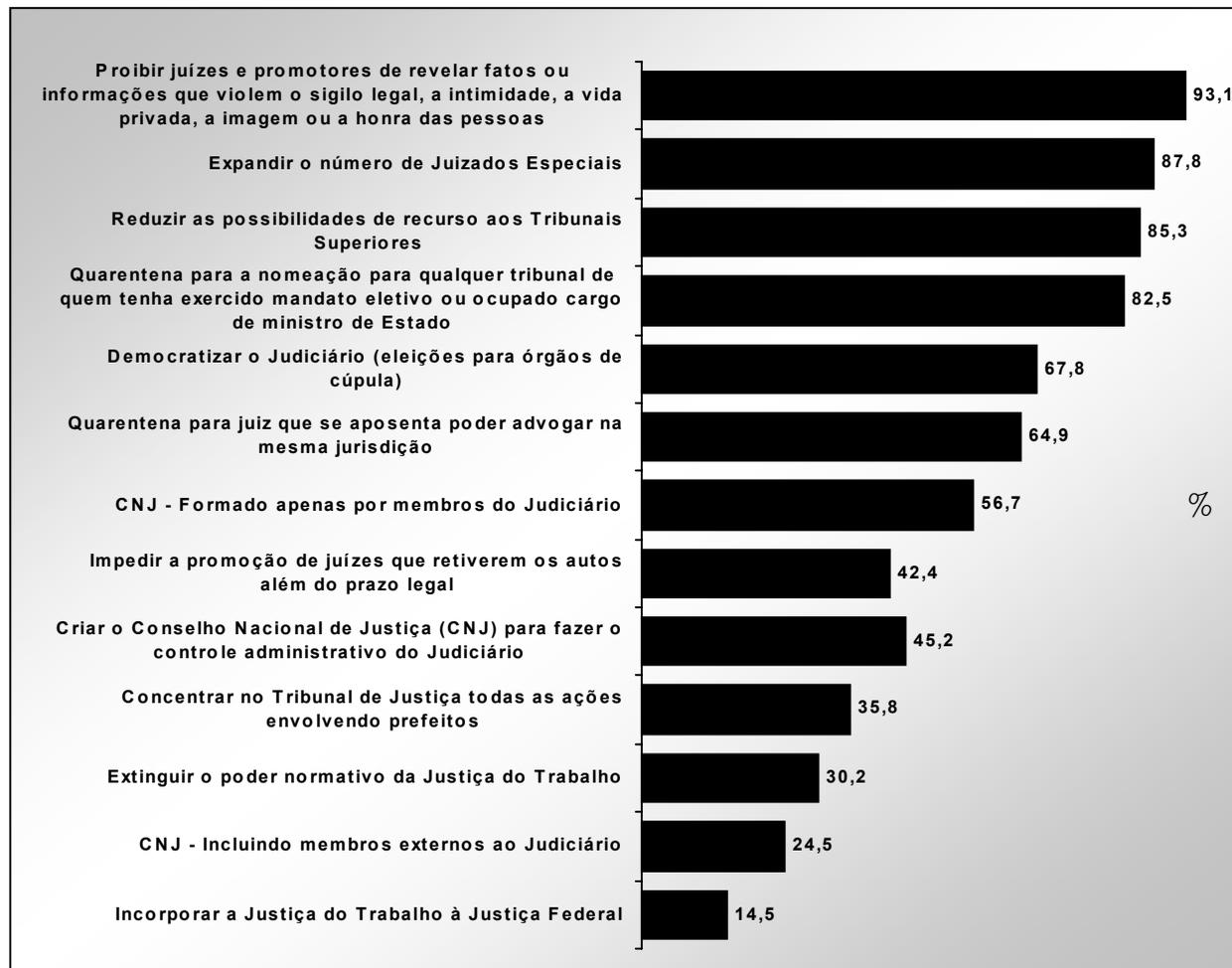
Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: Como o Sr.(a) avalia o Judiciário brasileiro como um todo em relação a: agilidade, custas, despesas, previsibilidade e imparcialidade.

Medidas propostas para a melhora do desempenho do Judiciário

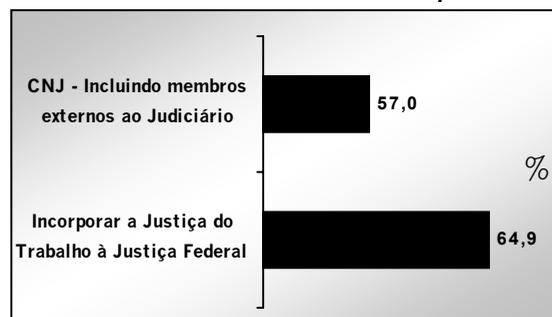
Dentre as propostas para a melhoria do desempenho do Judiciário destacam-se a expansão do número de juizados especiais, a redução das possibilidades de recursos aos Tribunais Superiores, e o período de quarentena para a nomeação, para qualquer tribunal, de quem tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de ministro de Estado.

Medidas consideradas muito positivas/ positivas



(apenas respostas válidas)

Medidas consideradas nada positivas



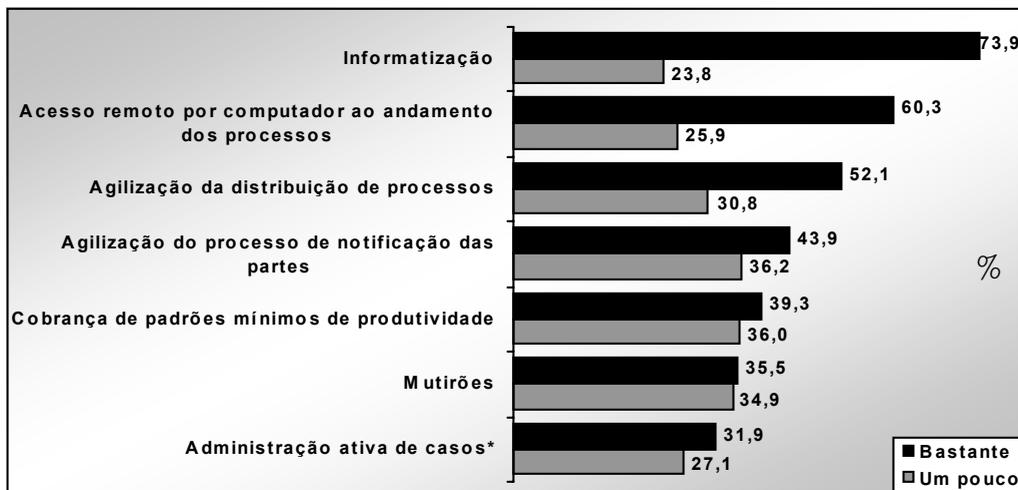
Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: Diversas medidas têm sido sugeridas para melhorar o desempenho do Judiciário – isto é, para torná-lo mais ágil, acessível, previsível e imparcial. Gostaríamos de saber como o(a) Sr.(a) avalia as seguintes propostas, tendo em vista esse objetivo geral de melhorar o funcionamento da Justiça.

Medidas para agilização

Entre as medidas adotadas pelos juizes entrevistados para agilizar a tramitação de processos nos seus tribunais ou comarcas, as mais citadas foram a informatização, o acesso remoto ao andamento dos processos e a agilização da distribuição de processos.

Intensidade em que as providências foram adotadas no tribunal do entrevistado

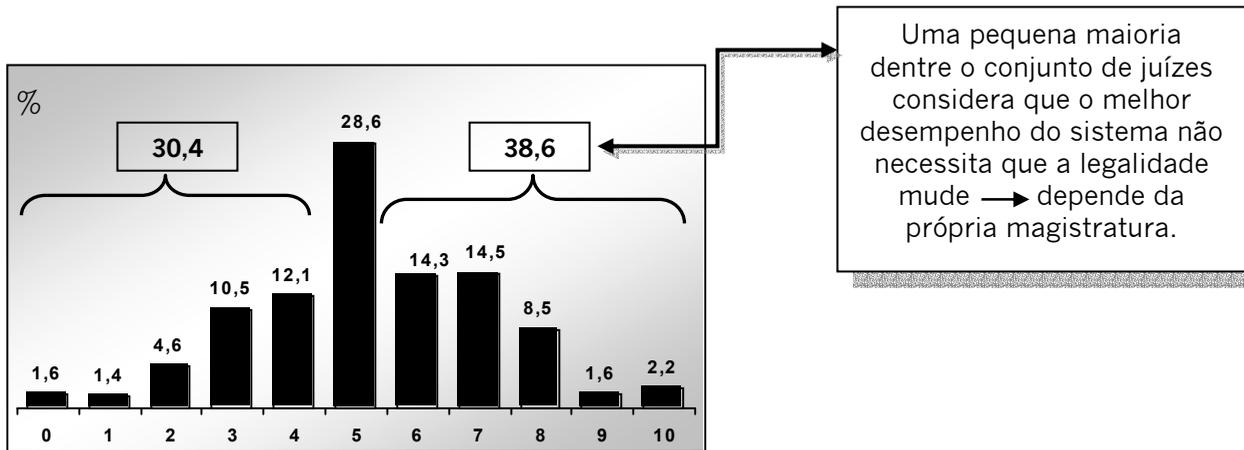


*Por exemplo, agrupar e decidir em conjunto processos com o mesmo conteúdo

Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: Alguns tribunais/comarcas vêm tomando providências para agilizar a tramitação de processos. O(a) Sr.(a) poderia nos indicar em que medida as seguintes providências foram adotadas em seu tribunal/comarca nos dois últimos anos?

O alcance do Judiciário para melhorar a Justiça, na visão dos Juízes

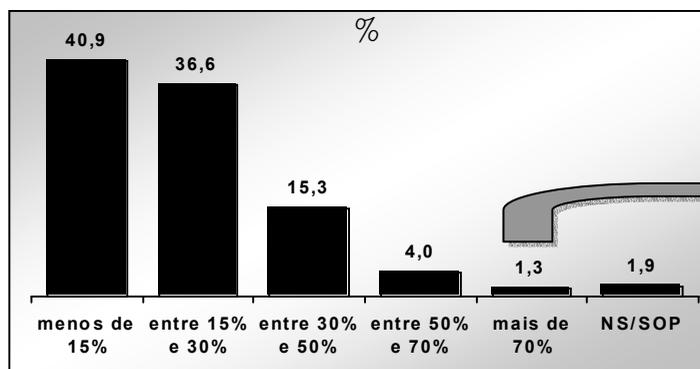


Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: Na visão de vários analistas, o funcionamento da Justiça poderia ser significativamente melhorado com mudanças ao alcance do próprio Judiciário, sem necessidade de alterações na legislação. Em uma escala de 0 a 10, em que zero significa que não há nada que a magistratura possa fazer, e em que dez significa que só depende dela melhorar o desempenho do sistema, em que situação o(a) Sr.(a) avalia que esteja o Judiciário no Brasil?

O tempo gasto com atividades administrativas

A maioria dos juízes entrevistados (74%) declarou gastar até 30% do seu tempo com atividades administrativas.



Os que mais gastam tempo com tais atividades estão vinculados à Justiça do Trabalho.

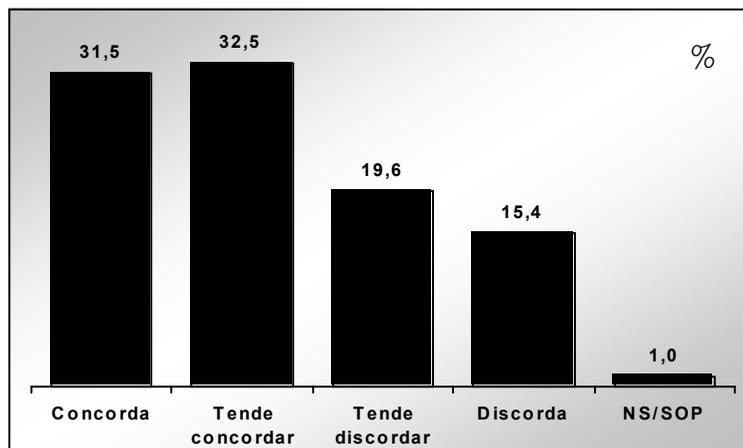


Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: Estima-se que no Brasil os juízes gastem muito do seu tempo em atividades administrativas. Já na Alemanha e em Cingapura, por exemplo, os juízes dedicam todo o seu tempo a atividades judicantes. Gostaríamos de saber, no seu caso, que proporção do seu tempo o(a) Sr.(a) gasta em atividades administrativas? Ramo do Judiciário

Opinião sobre critérios de promoção

A criação de indicadores quantitativos de desempenho é uma das formas de implementar o critério constitucional de aferir merecimento aos Juízes. As opiniões dos Juízes são predominantemente favoráveis a esse critério de promoção:



Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: A Constituição (Artigo 93) cita como critérios para aferir o merecimento do juiz a presteza e a segurança no exercício da jurisdição. Uma forma de implementar essa diretriz consiste em criar indicadores quantitativos do desempenho dos juízes e utilizá-los como critério de promoção. Qual a sua opinião sobre essa proposta?

Opiniões Gerais

Sobre decisões políticas



43% dos Juízes consideram que com frequência têm que decidir sobre questões políticas.

Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: Argumenta-se que nos últimos anos os juizes têm arcado com o ônus de decidir sobre questões que são de caráter essencialmente político, e que portanto deveriam ser resolvidos pelos poderes políticos. Na sua opinião, com que frequência isso ocorre?

Sobre a politização do Judiciário

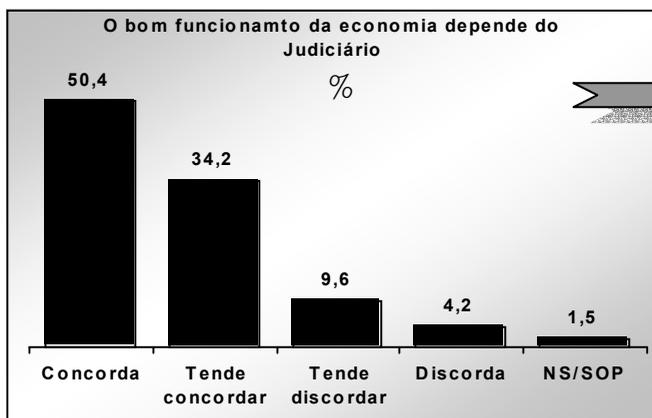


Metade dos Juízes entrevistados afirma que o Judiciário se politizou nos últimos anos.

Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: No sentido oposto, argumenta-se que também o Judiciário se "politizou" muito nos últimos anos, o que faz com que por vezes as decisões sejam baseadas mais nas visões políticas do juiz do que em uma leitura rigorosa da lei. Na sua opinião, com que frequência isso ocorre?

Sobre o papel do Judiciário na Economia



Metade dos Juízes concorda que, com a redução do papel do Estado na economia, a importância do Judiciário aumentou.

Fonte: IDE/BR00.ABR-1863

Perguntas: Tem-se afirmado que as reformas econômicas implantadas nos últimos dez anos, por reduzir muito a intervenção direta do Estado, aumentaram a importância do Judiciário para o bom funcionamento da economia. Nessa nova situação, a economia dependerá cada vez mais de um judiciário ágil, acessível, previsível e imparcial. O(a) Sr.(a) concorda com essa afirmação?

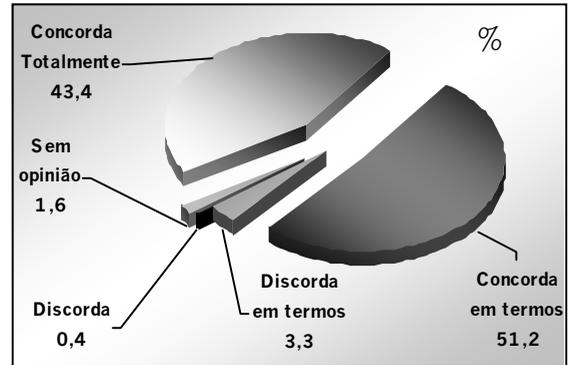
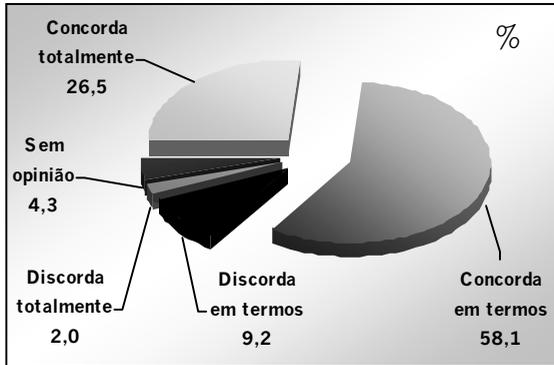
Avaliação da Administração da Justiça

Em 1996 e 1997 o IDESP realizou pesquisas com procuradores, promotores e membros do Ministério Público para uma avaliação da administração da Justiça. Os dados mostram uma diferença importante entre as duas pesquisas: em 1997, a tendência ao descontentamento predominava entre os membros do Ministério Público, destacando-se a opinião dos integrantes do Ministério Público Federal:

Em 1996

A Justiça está em crise

Em 1997



Para os membros do Ministério Público, o Legislativo Federal é a instituição com maior responsabilidade pelo mau funcionamento da Justiça. Em seguida destacam-se os poderes Executivos Federal e Estadual.

Em 1996

Em 1997



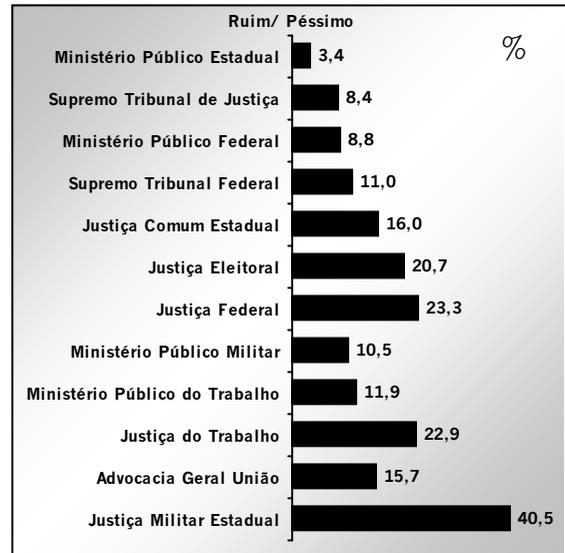
Fonte: IDE/BR96.JUN-1861, IDE/BR97.SET-1862

Perguntas: Tem-se afirmado que a administração da Justiça no Brasil está em crise. O Sr.(a) concorda com essa afirmação? Na sua opinião, qual é o grau de responsabilidade das instituições e agentes listados abaixo pelo mau funcionamento da Justiça no Brasil?

Avaliação de desempenho de órgãos e poderes

Tanto os dados de 1996 quanto os de 1997 mostram uma tendência positiva dos integrantes do Ministério Público em avaliar a própria instituição.

1996



1997

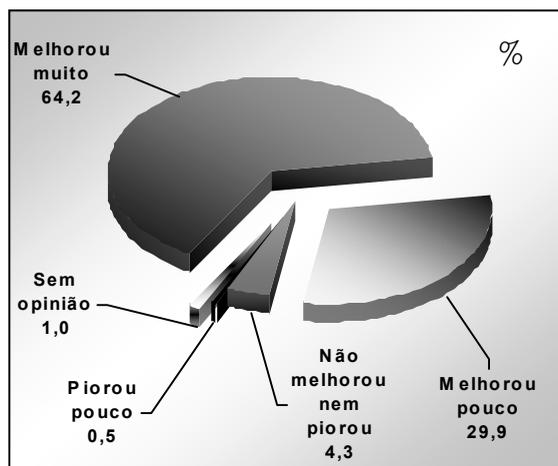


Fonte: IDE/BR96.JUN-1861, IDE/BR97.SET-1862

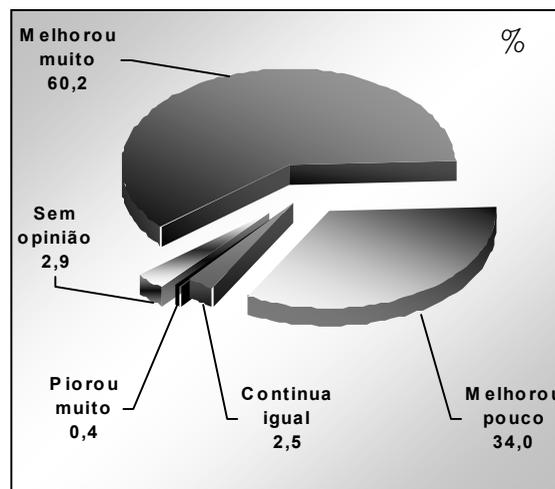
Perguntas: De maneira geral, como o Sr.(a) avalia o desempenho dos seguintes órgãos e poderes, nos últimos 12 meses?

O Ministério Público adquiriu novas atribuições com a Constituição de 1988, como a defesa da ordem jurídica dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a defesa do regime democrático. Nas duas pesquisas, a maioria dos entrevistados avalia que a prestação da justiça no Brasil melhorou muito a partir de então.

Em 1996



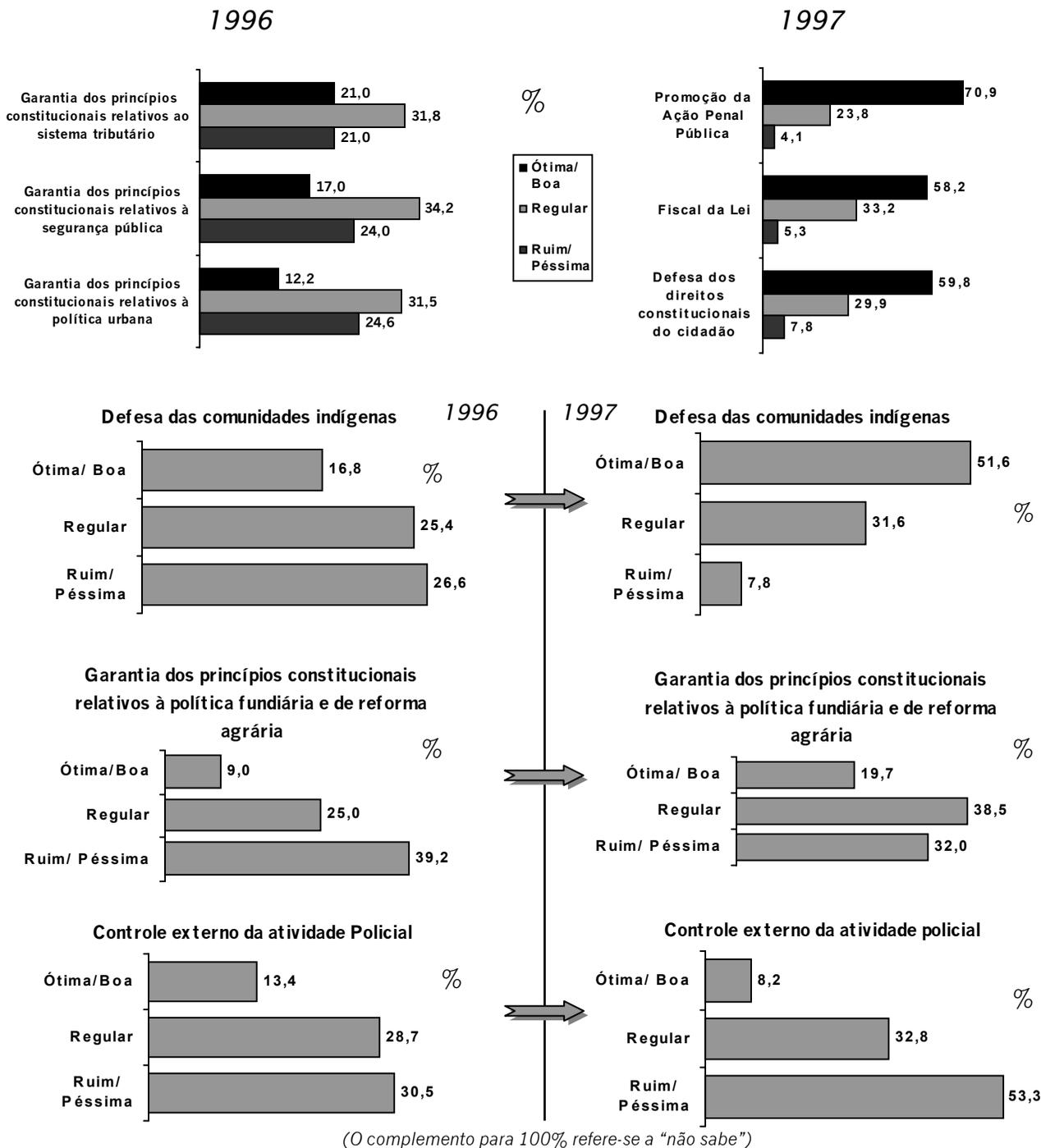
Em 1997



Fonte: IDE/BR96.JUN-1861, IDE/BR97.SET-1862

Perguntas: Na sua avaliação, a prestação da justiça no Brasil melhorou ou piorou com as novas atribuições conferidas ao Ministério Público pela Constituição de 1988?

Em 1997, as avaliações da atuação do Ministério Público Federal tendem a ser mais positivas do que as avaliações do ano anterior. Em específico, para dois dos três itens comparáveis – “defesa das comunidades indígenas” e “garantia dos princípios constitucionais relativos à política fundiária” – as avaliações são significativamente melhores. Não é o que ocorre, entretanto, com o “controle externo da atividade policial”:



Fonte: IDE/BR96.JUN-1861, IDE/BR97.SET-1862

Perguntas: Como o Sr.(a) avalia a atuação do Ministério Público Federal nas seguintes funções, desde 1988?

Controle externo do Poder Judiciário

O controle externo do Judiciário é uma das questões mais polêmicas sobre a reforma do Judiciário.

Os dados mostram que para os magistrados, ante a possibilidade desse órgão de controle ser formado, a preferência é que seja majoritariamente composto por membros do Ministério Público, do próprio Judiciário e membros da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil).

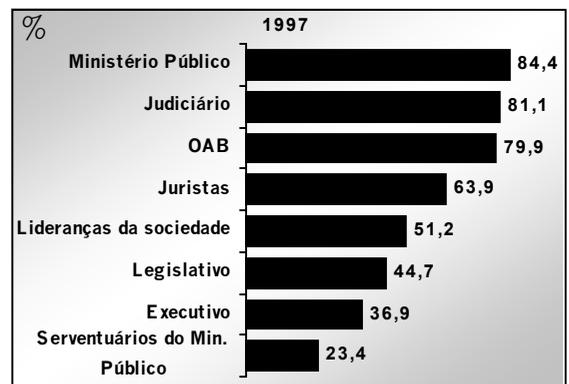
Entre as duas pesquisas, destaca-se o aumento da proporção de integrantes membros da sociedade.

Composição do órgão de controle externo do Judiciário, segundo o Ministério Público:



Controle externo do Ministério Público

Com relação ao próprio Ministério Público, seus membros entrevistados seguem a mesma tendência com relação ao Judiciário: a maioria prefere que a composição do órgão de controle tenha a presença de membros do Ministério Público, Judiciário e membros da OAB.

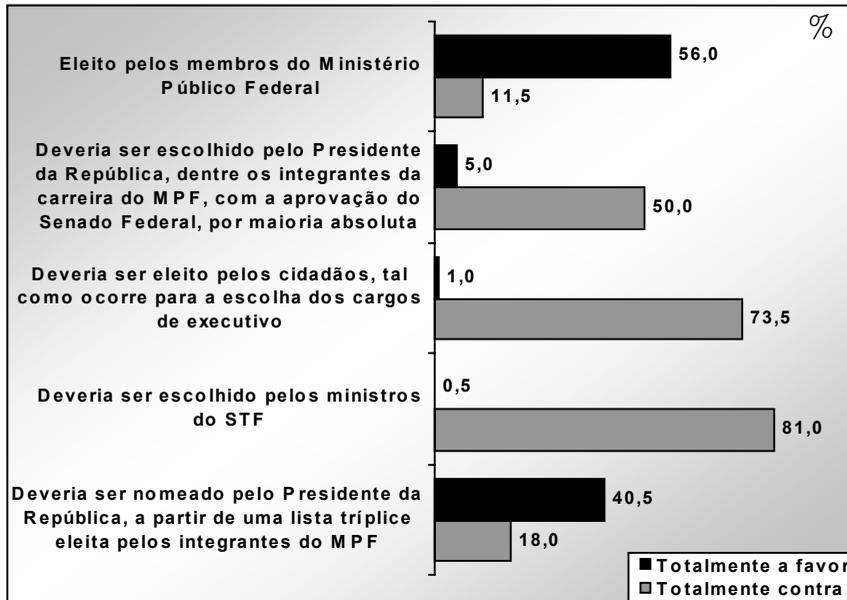


Fonte: IDE/BR96.JUN-1861, IDE/BR97.SET-1862

Perguntas: Na sua opinião, como deve ser integrado o órgão de controle externo do Poder Judiciário, caso ele venha a ser criado?; Na sua opinião, como deve ser integrado o órgão de controle externo do Ministério Público, caso ele venha a ser criado?

A escolha do Procurador Geral da República

Posicionamento sobre as formas de escolha

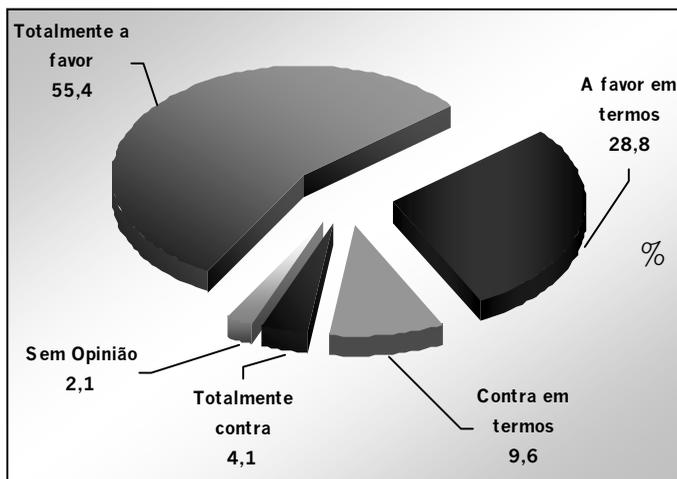


Sobre as formas de escolha do Procurador Geral da República, destacam-se as opiniões fortemente contrárias à sua indicação pelo Supremo Tribunal Federal e à sua eleição pelos cidadãos.

Fonte: IDE/BR97.SET-1862

Perguntas: Qual a sua opinião sobre a forma de escolha/nomeação do Procurador Geral da República?

Opinião sobre o perfil técnico do Procurador Geral



Em pesquisa anterior (1996), haviam concordado mais da metade dos entrevistados, que o Procurador Geral da República deveria ter perfil mais técnico do que político.

Fonte: IDE/BR96.JUN-1861

Perguntas: Ainda sobre o funcionamento da Justiça, o Sr.(a) é a favor ou contra os seguintes dispositivos legais ou propostas?

b) Que o Procurador Geral da República tenha um perfil mais técnico do que político.

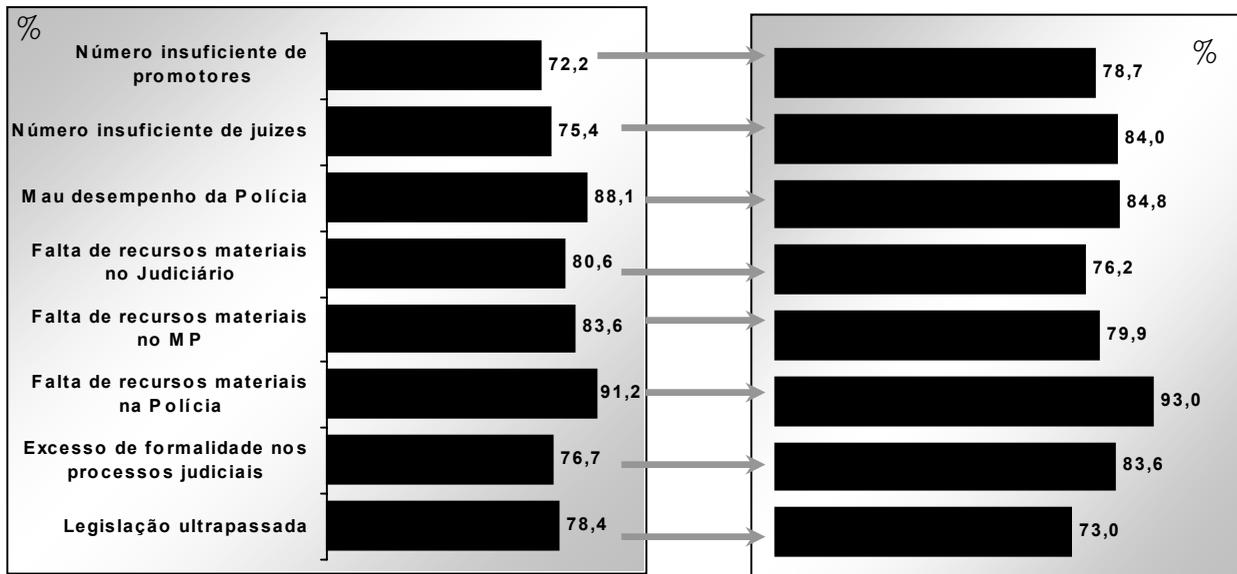
O Funcionamento da Justiça

Quanto ao levantamento de fatores que obstaculizam o bom funcionamento da Justiça no país, nas duas pesquisas o número insuficiente de recursos humanos e a falta de recursos materiais à Polícia concentram as opiniões do Ministério Público, e têm suas avaliações agravadas no período.

Obstáculos mais importantes ao bom funcionamento (fatores com mais de 70% das menções)

Em 1996

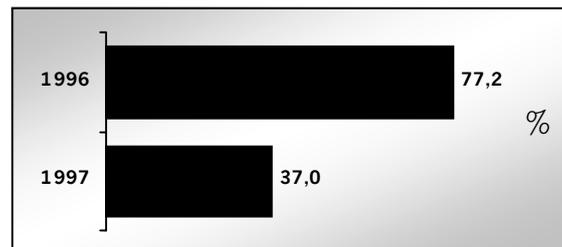
Em 1997



(soma das respostas "muito importante" e "importante")

Em 1996, a má formação profissional dos advogados também foi considerada um obstáculo importante para 77,2% dos entrevistados. Em 1997, esse percentual cai para 37%.

Má formação profissional dos advogados



Dificuldades do quadro legal



Em 1997, a instabilidade do quadro legal e a possibilidade legal de alto número de recursos surgiram como obstáculos importantes. Em 1996, esses fatores eram muito importantes para 52,9% e 45,5% dos entrevistados, respectivamente.

Fonte: IDE/BR96.JUN-1861, IDE/BR97.SET-1862

Perguntas: Na instância em que o Sr.(a) atua, qual a importância dos seguintes fatores como obstáculos ao bom funcionamento da Justiça no Brasil?

Na pesquisa de 1997, alguns dispositivos legais e propostas que afetam o exercício do desempenho do Ministério Público foram avaliados por seus membros entrevistados.

Opiniões totalmente favoráveis



Fonte: IDE/BR97.SET-1862

Perguntas: Ainda sobre o funcionamento da administração da Justiça, o Sr.(a) é a favor ou contra os seguintes dispositivos legais ou propostas?

Destaca-se a forte aprovação das propostas de acesso às informações bancárias, fiscais e de comunicação sem autorização judicial – 81%, de proibição de atividade partidária aos membros do Ministério Público – 64%, e do fim do sigilo bancário e fiscal para agentes políticos e membros do Ministério Público – 56,5%.

Por outro lado, é o baixo apoio às propostas de afastamento de membros do MP para ocupar cargos em comissões, e de prática de advocacia privada pelos membros do MP, aprovadas por apenas 10% e 7,5% dos entrevistados respectivamente.

Obstáculos à atuação na área dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos

A área de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos é um campo de atuação recente do Ministério Público e vários aspectos emergem como obstáculos ao seu bom funcionamento. Entre estes, os principais são a falta de apoio técnico e a dificuldade na realização de perícias.

Obstáculos considerados muito importantes



(respostas "muito importante")

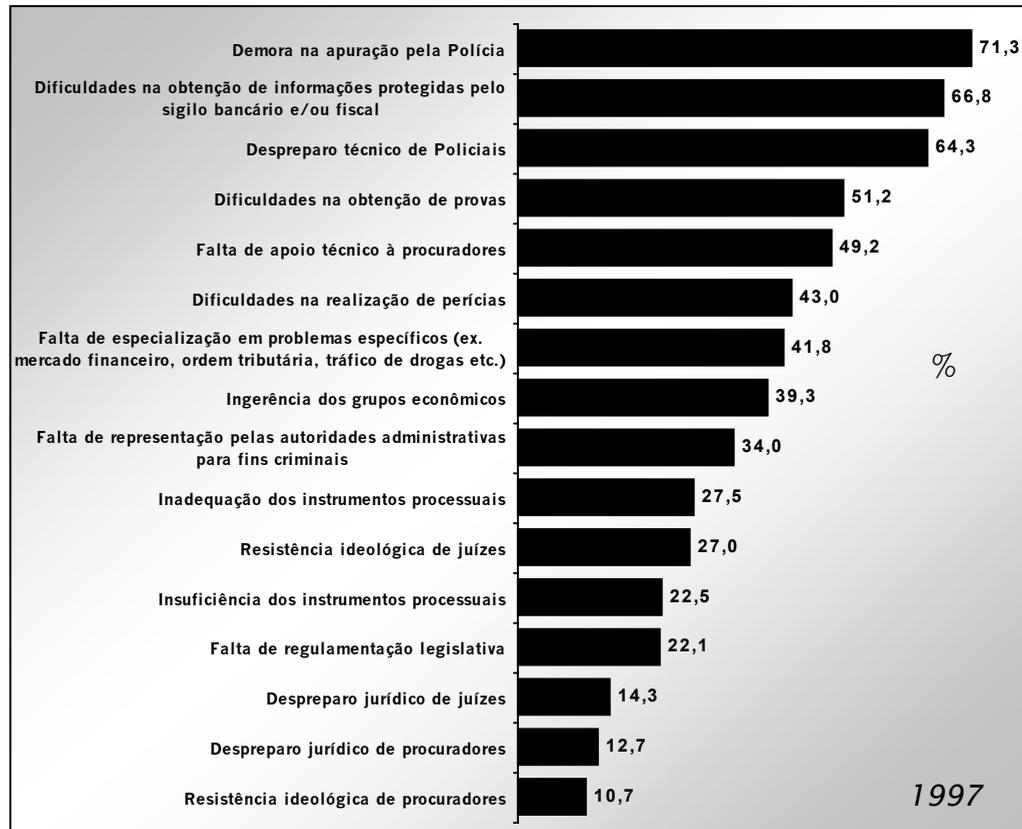
Fonte: IDE/BR97.SET-1862

Perguntas: No que se refere aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, qual a importância dos seguintes fatores como obstáculos a uma adequada prestação jurisdicional?

Obstáculos à atuação quanto à ação penal e à impunidade

Os dados mostram que para o Ministério Público, o desempenho insuficiente da repressão penal decorre sobretudo da atuação da polícia, seja por sua dinâmica de apuração, seja pelo seu despreparo.

Fatores que explicam o mau desempenho



(respostas "muito importante")

Fonte: IDE/BR97.SET-1862

Perguntas: No que se refere à ação penal e à impunidade, qual a importância dos seguintes fatores como obstáculos a uma adequada prestação jurisdicional?

Propostas para melhoria do funcionamento da Justiça

Em função das críticas ao mau desempenho da Justiça, várias propostas para melhoria do seu funcionamento contam com a aprovação do Ministério Público.

Dentre as propostas com significativa aprovação pelos entrevistados em 1997, algumas abordam o relacionamento entre o Ministério Público e a Polícia. Nesse caso destaca-se a aprovação da proposta de envio dos autos de inquérito policial diretamente ao Ministério Público, sem passar pelo Judiciário (83,2% de aprovação).

Outra proposta aprovada pela maioria dos entrevistados é a de direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público (53,7%).

Opiniões totalmente favoráveis



Fonte: IDE/BR97.SET:1862

Perguntas: Diversas propostas têm sido feitas para melhorar o funcionamento da Justiça brasileira. Gostaríamos de saber se o Sr.(a) é a favor ou contra as propostas listadas abaixo.

1996

Em 1996 a proposta com maior apoio dos membros do Ministério Público também abordava a relação com a Polícia: a transferência para a Justiça comum dos crimes cometidos por policiais militares, com 71% de aprovação.

Opiniões totalmente favoráveis



Fonte: IDE/BR96.JUN-1861

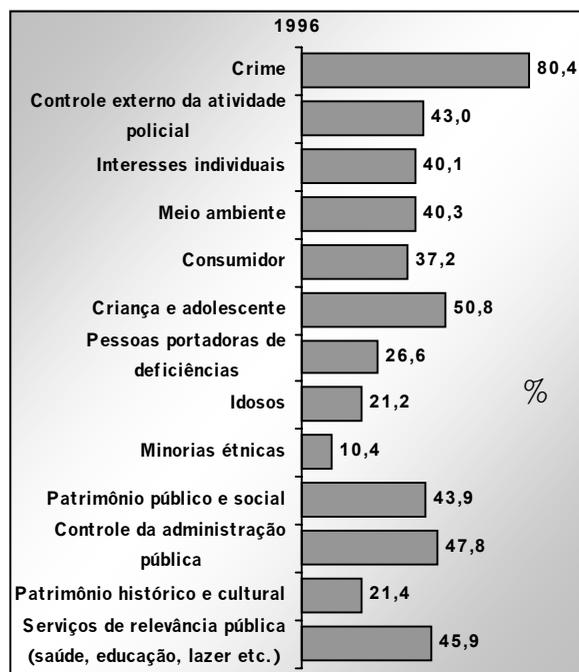
Perguntas: Diversas propostas têm sido feitas para melhorar o funcionamento da Justiça brasileira. Gostaríamos de saber se o Sr.(a) é a favor ou contra as propostas listadas abaixo.

A atuação do Ministério Público

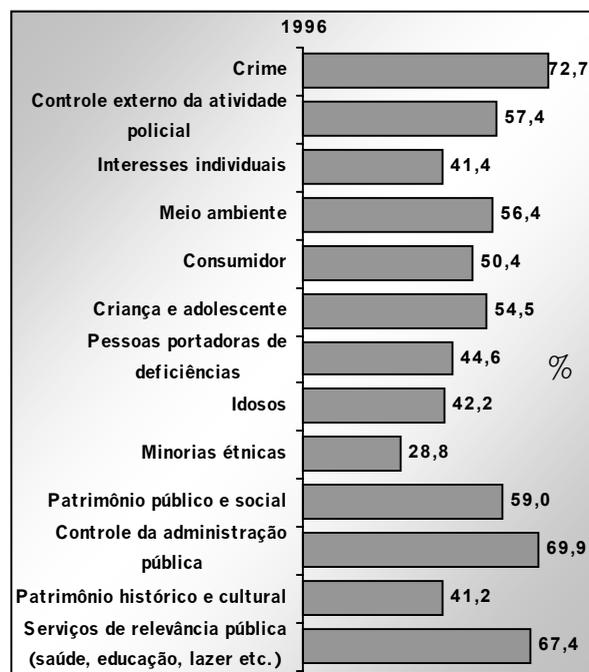
Os dados das pesquisas sobre as áreas priorizadas pelo Ministério Público permitem estimar as áreas que concentraram a atuação dos promotores e procuradores num período de 5 anos, entre 1994 e 1999.

A área criminal é a que mais concentra as prioridades de atuação do Ministério Público. Em todo o período abordado, pelo menos 70% das prioridades de atuação foram direcionadas ao crime, com destaque para os 2 anos anteriores a 1996, com 80,4% das menções dos entrevistados.

Prioridade nos últimos 2 anos



Prioridade nos próximos 2 anos

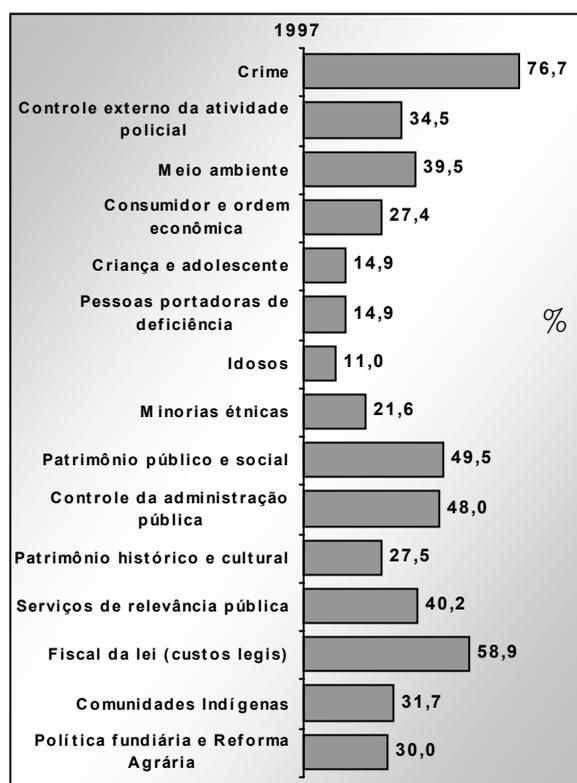


Fonte: IDE/BR96.JUN-1861

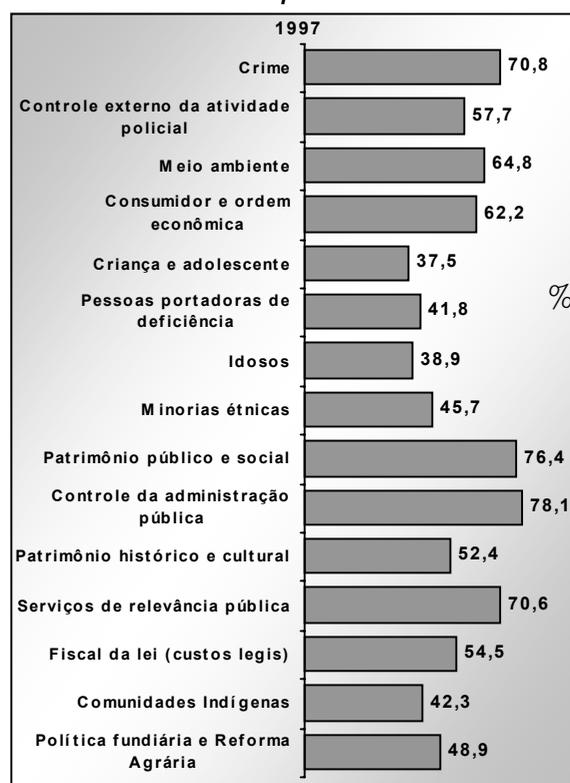
Perguntas: Assinale entre as áreas listadas abaixo a quais o Sr.(a) deu prioridade nos últimos 2 anos e quais o Sr.(a) gostaria de priorizar nos próximos 2 anos.

Na pesquisa de 1997, os dados dos Gráficos também apontam áreas em que as expectativas de atuação dos procuradores e promotores é significativamente maior do que sua avaliação das atuações realizadas. Nesses casos, destaca-se a pequena atuação na área de defesa dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, como: as áreas de proteção aos idosos, as minorias étnicas, a proteção à criança e adolescente, e os portadores de deficiência.

Prioridade nos últimos 2 anos



Prioridade nos próximos 2 anos



Fonte: IDE/BR97.SET-1862

Perguntas: Assinale entre as áreas listadas abaixo a quais o Sr.(a) deu prioridade nos últimos 2 anos e quais o Sr.(a) gostaria de priorizar nos próximos 2 anos.

A pesquisa de 1997 permite avaliar ainda a atuação do Ministério Público segundo o auto-posicionamento ideológico dos procuradores.

Para a maior parte das áreas de atuação não há diferenças significativas entre as menções dos procuradores, segundo seu posicionamento ideológico. Esta diferença ocorre com clareza para as áreas de defesa de minorias étnicas, de comunidades indígenas, de crianças e adolescentes e a política fundiária, nas quais há uma maior priorização por parte dos procuradores posicionados à esquerda.

Centro-esquerda



Esquerda



Fonte: IDE/BR97.SET-1862

Perguntas: Assinale, entre as áreas listadas abaixo, a quais o Sr.(a) deu prioridade nos últimos 2 anos e quais o Sr.(a) gostaria de priorizar nos próximos 2 anos.;

As pessoas costumam dizer que têm opiniões de esquerda ou de direita. Imagine que o número 1 corresponda à esquerda e o 5 à direita. Assim, uma pessoa que fosse muito de esquerda estaria no número 1 e outra que fosse muito de direita estaria no número 5. Onde o Sr.(a) se colocaria nesta escala?



Mais da metade dos procuradores que se posicionaram ideologicamente definiram-se no campo ideológico de esquerda.

Fonte: IDE/BR97.SET-1862

Perguntas: As pessoas costumam dizer que têm opiniões de esquerda ou de direita. Imagine que o número 1 corresponda à esquerda e o 5 à direita. Assim, uma pessoa que fosse muito de esquerda estaria no número 1 e outra que fosse muito de direita estaria no número 5. Onde o Sr.(a) se colocaria nesta escala?

São os procuradores auto-posicionados no centro e centro-direita que mais atuaram nas áreas criminal e controle da administração pública

Centro



Centro-direita



Fonte: IDE/BR97.SET-1862

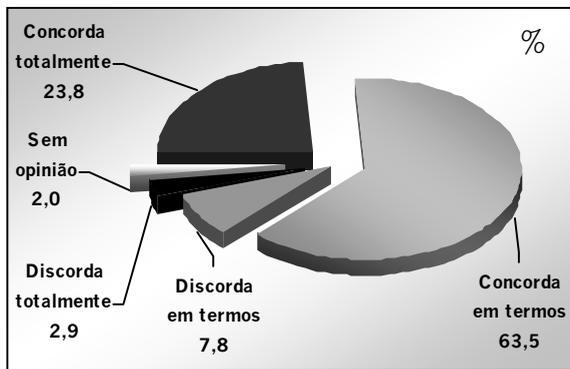
Perguntas: Assinale, entre as áreas listadas abaixo, a quais o Sr.(a) deu prioridade nos últimos 2 anos e quais o Sr.(a) gostaria de priorizar nos próximos 2 anos.;

As pessoas costumam dizer que têm opiniões de esquerda ou de direita. Imagine que o número 1 corresponda à esquerda e o 5 à direita. Assim, uma pessoa que fosse muito de esquerda estaria no número 1 e outra que fosse muito de direita estaria no número 5. Onde o Sr.(a) se colocaria nesta escala?

O Ministério Público e a defesa da sociedade

O Ministério Público considera as instituições da Justiça centrais para a defesa da sociedade. Mais da metade dos procuradores entrevistados concordam totalmente com a idéia de que o Ministério Público deve ser um canal de demandas sociais, e uma proporção significativa concorda que a instituição tem importante papel na conscientização da sociedade brasileira.

A sociedade brasileira é incapaz de defender seus direitos de forma autônoma



Fonte: IDE/BR97.SET-1862

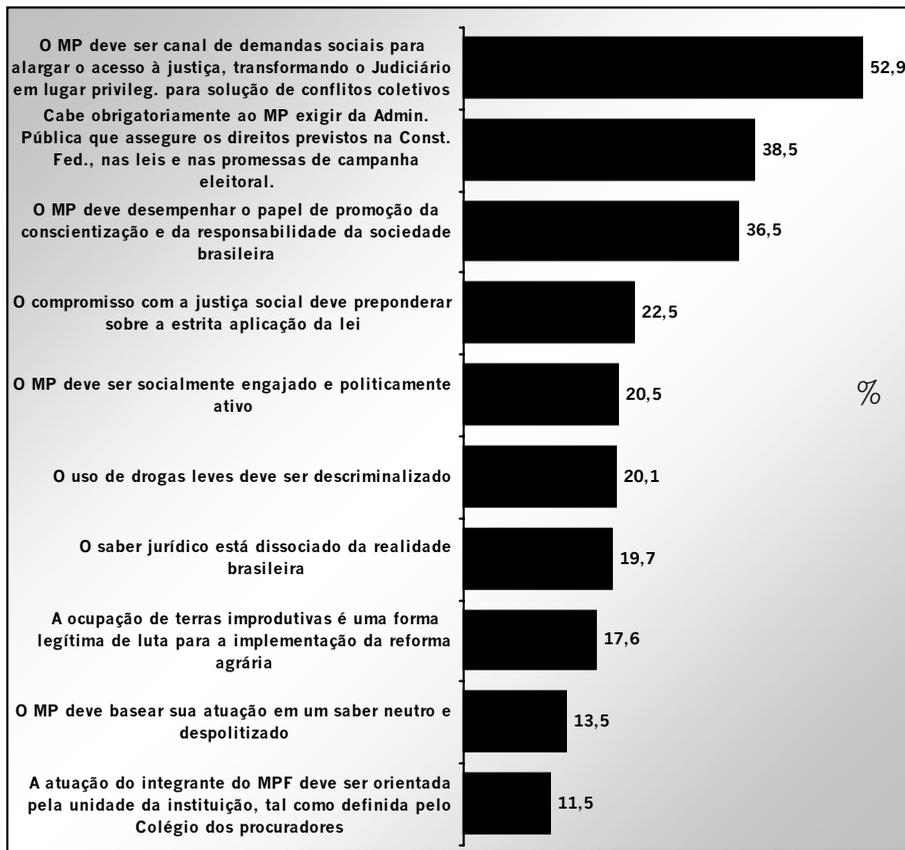
Pergunta: Tem-se dito que a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos, e que, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la. O Sr.(a) concorda com essa afirmação?

Em 1997

O papel social afirmado pelo Ministério Público vem acompanhado da idéia de que as instituições da Justiça devem atuar para proteção da sociedade.



É interessante que apenas 13,5% dos procuradores concordem totalmente que sua atuação deva ser despolitizada e neutra



Fonte: IDE/BR97.SET-1862
Pergunta: Em que medida o Sr.(a) concorda com as seguintes afirmações?

(apenas % das respostas "concorda totalmente")

FICHAS TÉCNICAS

<i>“O Ministério Público e a Justiça no Brasil”</i>				
Pesquisa	Data	Universo	Tipo de amostra	N.º de entrevistas
IDE/BR96.JUN-1861	1º semestre de 1996	Procuradores e promotores de Justiça do Ministério Público Estadual e Federal	20% dos procuradores e promotores em 7 estados da federação e mais 51 integrantes do Min.Público Federal	763 entrevistas individuais

<i>“O Ministério Público Federal e a administração da Justiça no Brasil”</i>				
Pesquisa	Data	Universo	Tipo de amostra	N.º de entrevistas
IDE/BR97.SET-1862	Julho a Setembro de 1997	Ministério Público Federal	Totalidade dos integrantes na ativa do Min.Público Federal, através de envio por correio dos questionários	244, de tipo auto-aplicadas, equivalentes a 47,3% do universo de pesquisa

<i>“A visão dos Juízes sobre as relações entre o Judiciário e a Economia”</i>				
Pesquisa	Data	Universo	Tipo de amostra	N.º de entrevistas
IDE/BR00.ABR-1863	Abril 2000	Juízes da Justiça Federal, Estadual e do Trabalho	Juízes de Primeira e Segunda Instâncias dos três ramos da Justiça, em 11 estados da federação	741, de tipo auto-aplicadas

OPINIÃO PÚBLICA

2004 May

Vol. X, nº1

ISSN 0104-6276

CONTENTS

	<i>Pág.</i>
<i>Editors Comments OP-ABCP</i>	<i>i</i>
<i>Perspectives of Reform in the Judicial Power</i> <i>Maria Tereza Aina Sadek</i>	<i>01</i>
<i>Latin America in the Brazilian press</i> <i>Gláucio Ary Dillon Soares</i>	<i>63</i>
<i>Media and electoral linkage: the international bibliography and the Brazilian case</i> <i>Luis Felipe Miguel</i>	<i>91</i>
<i>The political and economic consequences of Executive-Legislative crises</i> <i>Anibal S. Pérez-Liñan</i>	<i>112</i>
<i>The political attitudes in Spain in a dimensional inductive structure</i> <i>Araceli Mateos Díaz</i>	<i>139</i>
<i>Thinking about trust and political culture in Latin America</i> <i>Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes</i>	<i>162</i>
TENDÊNCIAS <i>Encarte de Dados de Opinião Pública - Ano 10, nº 1</i>	<i>189</i>



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. X, nº 1 - p. 1-220
2004 May
ISSN 0104-6276





ISSN 0104-6276