

# OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276

R  
E  
V  
I  
S  
T  
A  
  
D  
O  
  
C  
E  
S  
O  
P

Vol. XI, 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)  
Órjan 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)

**Coordenação**

Fernando Antônio Lourenço

**Equipe de Projetos Permanentes**

Fabíola Brigante del Porto  
Simone da Silva Aranha  
Vítor Luís Cooke Vieira  
Rosilene Sydney Gelape  
Clécio da Silva Ferreira  
Fernando Alves da Silva  
Eugênio Carlos Ferreira Braga

**Estagiários**

Priscilla Yuri Saita  
Bruna Maria Bruno Verfídico

**Secretaria Geral**

Lais Helena Cardoso C. de Oliveira

**OPINIÃO PÚBLICA  
VOL. XI, Nº1, Março, 2005**

**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

**Editor adjunto:**

Eugênio Carlos Ferreira Braga

**Editoração Gráfica:**

Eugênio Carlos Ferreira Braga  
Fernando Alves da Silva



**Tiragem  
400 exemplares**

*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

Março de 2005

*Publicação Indexada no Sociological Abstracts, IBSS (International Bibliography of the Social Sciences) e Data Índice – IUPERJ; Scielo ([www.scielo.br/op](http://www.scielo.br/op)) e Red ALyC ([www.redalyc.com](http://www.redalyc.com))*

**Centro de Estudos de  
Opinião Pública**

Universidade Estadual  
de Campinas  
Cidade Universitária  
“Zeferino Vaz”  
Caixa Postal: 6110  
Campinas – São Paulo  
13081-970

Tel: (55-19) 3788-7093 / 3788-1712

Tel/Fax: (55-19) 3289-4309

e-mail: [cesop@unicamp.br](mailto:cesop@unicamp.br)

Home-Page:

<http://www.cesop.unicamp.br>

# OPINIÃO PÚBLICA

Março de 2005

Vol. XI, nº1

ISSN 0104-6276

## SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
<i>A tese da “nova clivagem” e a base social do apoio à direita radical</i> Pippa Norris	01
<i>A desconfiança nas instituições democráticas</i> José Álvaro Moisés	33
<i>Desconfiança política na América Latina</i> Timothy J. Power Giselle D. Jamison	64
<i>Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre</i> Marcelo Baquero Aaron Schneider Bianca Linhares Douglas Santos Alves Thiago Ingrassia Pereira	94
<i>A consistência democrática na Venezuela em tempos de mudança política</i> Valia Pereira Almas	128
<i>Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos e reflexões sobre o caso brasileiro</i> Julian Borba	147
<i>Os grãos da discórdia e o trabalho da mídia</i> Renata Menasche	169
<i>As co-variáveis políticas das mortes violentas</i> Gláucio Ary Dillon Soares	192
<b>TENDÊNCIAS</b> <i>Encarte de Dados de Opinião Pública - Ano 11, nº 1</i>	213



OPINIÃO PÚBLICA  
Campinas  
Vol. XI, nº 1 - p. 1-248  
Março 2005  
ISSN 0104-6276



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas – vol.  
XI, nº 1, Março 2005 – Campinas: CESOP, 2005.  
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade  
Estadual de Campinas.

Semestral

ISSN 0104-6276

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

# *A tese da “nova clivagem” e a base social do apoio à direita radical*

---

**Pippa Norris**

John F. Kennedy School of Government  
Harvard University, Estados Unidos

---

## **Resumo**

A ascensão da direita radical está aberta a múltiplas interpretações. A questão abordada neste artigo é saber se muitos desses partidos criaram uma base social duradoura entre os eleitores e, se assim for, quais setores sociais apresentam maior probabilidade de apoiá-los. A primeira parte discute os marcos teóricos alternativos oferecidos pelos trabalhos clássicos dos anos 1950 e 1960, a tese da “nova clivagem social” comum durante a última década e a teoria do desalinamento partidário. Em seguida, o artigo analisa hipóteses concorrentes sobre a base social do voto na direita radical em quinze países, usando dados retirados do Survey Social Europeu de 2002 e do Estudo Comparativo de Sistemas Eleitorais, 1996-2001. A segunda parte trata do papel de indicadores socioeconômicos, enquanto a terceira parte examina a duradoura diferença entre os sexos e os padrões geracionais de apoio. A conclusão considera as implicações desses resultados para compreender a base da popularidade da direita radical e para a estabilidade e longevidade desses partidos.

**Palavras-chave:** direita radical, voto, clivagem social, desalinamento partidário, dados de surveys.

## **Abstract**

The rise of the radical right is open to multiple interpretations. The question addressed in this paper is whether many of these parties have fostered an enduring social base among core voters and, if so, which social sectors are most likely to support them. The first part discusses the alternative theoretical frameworks provided by the classic accounts of the 1950s and 1960s, the “new social cleavage” thesis common during the last decade, and the theory of partisan dealignment. Then, it compares evidence to analyze rival hypotheses about the social basis of the radical right vote across fifteen nations, using data drawn from the European Social Survey, 2002, and the Comparative Study of Electoral Systems, 1996-2001. The second part focuses upon the role of socioeconomic indicators, while the third part considers the enduring gender gap and patterns of generational support. The conclusion considers the implications of these results for understanding the basis of radical right popularity, and for the stability and longevity of these parties.

**Keywords:** radical right, vote, social cleavage, partisan dealignment, survey data.

O enigma central que este estudo busca explicar é por que os partidos de direita radical estabeleceram uma clara presença nos parlamentos nacionais em anos recentes numa grande diversidade de democracias, tais como Canadá, Noruega, França, Israel, Rússia, Romênia e Chile, e entraram em governos de coalizão na Suíça, Áustria, Holanda, Nova Zelândia e Itália, ao mesmo tempo que não conseguiram avanços comparáveis em sociedades similares, tais como Grã-Bretanha, Suécia e Portugal. A Figura 1 resume a popularidade crescente de alguns dos mais bem sucedidos partidos de direita radical na Europa ocidental. A ascensão destes partidos ocorreu tanto em sociedades predominantemente católicas como protestantes, em regiões nórdicas e mediterrâneas, na Noruega liberal e na conservadora Suíça, bem como na União Européia e nas democracias anglo-americanas. O enigma é maior porque eles cresceram em democracias estabelecidas, abastadas sociedades pós-industriais 'de conhecimento' e estados que garantem o bem estar social do berço à sepultura, com algumas das populações mais bem instruídas e seguras do mundo, características que deveriam gerar tolerância social e atitudes liberais opostas aos apelos xenofóbicos<sup>1</sup>. Além disso, os partidos de direita radical não estão confinados a esses países: eles também conquistaram apoio em certas nações pós-comunistas, bem como em algumas democracias latino-americanas.

---

<sup>1</sup> Para a expectativa de que uma "revolução liberal" mundial desbancaria as atrações do autoritarismo, ver, por exemplo, o argumento apresentado por Fukuyama (1992).

Figura 1  
Participação média do voto em sete partidos de direita radical na Europa Ocidental,  
1980-2004



*Nota:* Esta figura resume a participação média do voto na câmara baixa de 1980-2004 para os seguintes partidos da Europa Ocidental, todos os quais participaram de uma série contínua de eleições parlamentares nacionais desde 1980: MSI/AN da Itália, FPÖ da Áustria, SVP da Suíça, FP/PP da Dinamarca, FrP da Noruega, VIB da Bélgica, FN da França. Todos esses partidos podem ser definidos como "relevantes", isto é, obtiveram mais de 3% do voto em uma ou mais eleições parlamentares nacionais durante o período. Nos casos italiano e dinamarquês, ocorreram divisões dentro dos partidos, mas ainda existem continuidades reconhecíveis nos partidos sucessores renomeados.

*Fontes:* MACKIE e ROSE, 1991 e 1997; dados sobre eleições recentes extraídos de *Elections around the World*, [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org).

A popularidade de figuras como Jean-Marie Le Pen, Jörg Haider e Pym Fortuyn provocou ampla preocupação popular e vasta literatura acadêmica<sup>2</sup>. Apesar do interesse, pouco consenso surgiu sobre as razões desse fenômeno. Este trabalho reexamina uma das questões clássicas sobre as condições sociais subjacentes que facilitam a ascensão da direita radical, proporcionando *insights* sobre a natureza da mudança eleitoral e as forças por trás dos padrões de competição partidária.

A primeira parte discute os marcos teóricos alternativos e examina as hipóteses concorrentes sobre a base social do apoio à direita radical em mais detalhes. O estudo compara então evidências para analisar a base social do voto na direita radical em quinze países, usando dados do Survey Social Europeu de 2002 e do Estudo Comparativo de Sistemas Eleitorais, 1996-2001. Estudos de caso anteriores que analisaram o apoio eleitoral a partidos específicos, tais como o *Vlaams Blok* ou a *Lega Nord*, apresentaram amiúde resultados inconsistentes. Essas variações podem ser atribuídas a contrastes genuínos encontrados em eleitorados nacionais, ou podem dever-se ao uso de classificações inconsistentes da estratificação social e classe ocupacional empregadas em estudos alternativos, bem como aos problemas comuns do tamanho limitado de amostras e erros de mensuração<sup>3</sup>. O número de respondentes incluídos nas amostras de vários países reunidas nos *surveys* usados neste estudo, combinado com a consistência das medidas e a amplitude dos indicadores que elas controlam em diferentes nações, nos permitem superar alguns desses problemas. A segunda parte trata do papel da estratificação social e a terceira examina a duradoura diferença entre os sexos e os padrões geracionais de apoio. A conclusão considera as implicações desses resultados para compreender a base da popularidade da direita radical e para a estabilidade e longevidade desses partidos.

### **Teorias estruturais da ascensão da direita radical**

Dentre as múltiplas explicações oferecidas para a ascensão da direita radical na vasta literatura sobre o tema, as teorias *estruturais*, muito comuns em Sociologia, Psicologia Social e Economia Política, enfatizam as condições genéricas “de baixo para cima” de longo prazo – em especial, o crescimento de uma *underclass* marginalizada nas economias pós-industriais, padrões de fluxos

---

<sup>2</sup> Para estudos comparativos ver, por exemplo, Hainsworth (1992, 2000); Merkl e Weinberg (1993, 1997); Betz (1994); Kitschelt (1995); Cheles, Ferguson e Vaughan (1995); Betz e Immerfall (1998); Gibson (2002); Schain, Zolberg e Hossay (2002); Ignazi (2003).

<sup>3</sup> Por exemplo, Betz reúne muitos estudos separados da literatura, mas cada um deles usa medidas e definições de classe ocupacional e instrução levemente diferentes. Ver Betz (1994), Capítulo 5.

migratórios e a expansão do desemprego de longo prazo – que teriam facilitado a ascensão dos partidos de direita radical como uma válvula de escape para as frustrações políticas dos perdedores nas sociedades abastadas<sup>4</sup>. As condições sociais são consideradas “estruturais” no sentido em que são compreendidas como fatores persistentes e duradouros que afetam o comportamento de todos os atores do sistema político. Essa relação envolve alguma endogenia; no longo prazo, as políticas públicas podem transformar gradualmente a sociedade, por meio, por exemplo, de cortes no bem estar social, aumentando o número de famílias que vivem na pobreza, ou de restrições legais ao influxo de imigrantes, de pessoas em busca de asilo e de refugiados. Não obstante, as teorias estruturais tratam a sociedade como o contexto “dado” dentro do qual os partidos políticos disputam qualquer eleição determinada.

Os partidos eleitorais menores e marginais continuam a ser, com frequência, organizações frágeis e instáveis, vulneráveis a choques inesperados causados por divisões internas, difíceis transições de liderança, rivalidades entre facções ou súbitos escândalos. A história da direita radical está cheia de partidos de vida curta, exemplificados pelo movimento poujadista na França, o Partido Reformista nos Estados Unidos e o *Lijst Pym Fortuyn* na Holanda. Tais partidos podem crescer nas manchetes, numa onda de protestos públicos, para a consternação de muitos comentadores, ganhando assentos em eleições “atípicas”, mas podem também voltar à obscuridade, quando as circunstâncias mudam. Sem lastro, eles oscilam na esteira da popularidade do governo e da oposição. Ao contrário, partidos menores que criaram raízes mais duradouras na massa do eleitorado, consolidando o apoio de sua base social e do núcleo dos fiéis ao partido, podem revelar-se mais resistentes às súbitas flutuações da fortuna eleitoral. Muitas vezes, eles conquistam um sucesso numa eleição “crítica” e conseguem consolidar-se e crescer nas eleições subseqüentes com base nesse êxito. Nessas circunstâncias, certos partidos de direita radical se revelaram mais duráveis. A *Alleanza Nazionale*, por exemplo, reestruturada em 1994 como *Movimento Sociale Italiano* (MSI), foi fundada em 1946. O *Front National* de Le Pen sobreviveu a turbulentos altos e baixos eleitorais numa longa série de eleições desde sua fundação, em 1972, com um avanço decisivo em 1984. O *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ) foi fundado como uma organização mais moderada em 1956, mas deslocou-se fortemente para a direita depois de 1986, sob a liderança de Jörg Haider. A questão é saber se muitos partidos de direita radical criaram uma base social duradoura e atraíram um núcleo de fiéis e, se esse for o caso, quais setores sociais apresentam maior probabilidade de apoiá-los.

---

<sup>4</sup> Essa perspectiva é exemplificada por Betz (1994).

Desde os primeiros trabalhos sobre as origens do fascismo e do autoritarismo, muitos estudos de Sociologia Política examinaram essas questões. Três abordagens distintas surgiram na literatura<sup>5</sup>. Os trabalhos clássicos publicados nos anos 1950 e 1960 procuravam explicar o fenômeno da ascensão do fascismo da Alemanha de Weimar, do poujadismo na França e do macartismo nos Estados Unidos como uma “*revolta contra a modernidade*”, liderada principalmente pela pequena burguesia – pequenos empresários, pequenos comerciantes, artesãos e agricultores independentes – espremidos entre o poder crescente do *big business* e a influência coletiva dos trabalhadores organizados<sup>6</sup>. Teóricos contemporâneos, fazendo eco e atualizando essas preocupações, sustentam que “*uma nova clivagem social*” surgiu nas sociedades ricas. Desse ponto de vista, ainda podem ser detectados alguns elementos residuais da atração exercida pela direita radical sobre a pequena burguesia, mas na última década, sua retórica populista encontrou terreno mais fértil para crescer em uma *underclass* de trabalhadores com pouca especialização e segurança mínima no emprego e entre aquelas populações mais vulneráveis aos novos riscos sociais que afligem as sociedades ricas<sup>7</sup>. Numa outra visão, as teorias do *desalinhamento partidário* sugerem que hoje a atração da direita radical não se baseia em uma única clivagem social comum a todos os países, seja a classe trabalhadora não especializada ou a pequena burguesia. Em vez disso, a teoria prevê variações significativas na base social de apoio aos partidos da direita radical e uma erosão da relação entre estrutura social e lealdades partidárias sobre o comportamento dos eleitores.

*Trabalhos sociológicos clássicos: uma crise da modernidade?*

A obra clássica sobre comportamento eleitoral de Lipset e Rokkan enfatizava que as clivagens sociais modelavam padrões de competição partidária na Europa ocidental (LIPSET e ROKKAN, 1967). Eles afirmavam que os alicerces duradouros dos partidos políticos formavam-se a partir de divisões históricas no eleitorado, existentes na época da expansão do sufrágio universal, entre católicos e protestantes, regiões centrais e periféricas e patrões e trabalhadores. Acreditava-se que os partidos refletiam e canalizavam esses interesses para a esfera pública.

---

<sup>5</sup> Observe-se que as teorias da economia política baseadas em “desempenho” são diferentes dos estudos sociológicos que tratam de tendências seculares, pois os economistas políticos enfatizam o impacto de eventos mais específicos no desempenho das políticas governamentais sobre o apoio à direita radical, especialmente surtos de imigração, de refugiados e de pessoas em busca de asilo, combinado com taxas de desemprego e de insegurança no emprego nos setores mais pobres. Ver Givens (2002); Golder (2003).

<sup>6</sup> Exemplificada por Lipset (1960); Bell (2001).

<sup>7</sup> Betz (1994), Capítulos 1 e 5; Ignazi (2003). Ver também Kitschelt (1995), Tabela 2.11; Anderson e Bjorkland (1990).

Essas teorias estruturais da sociologia política estão enraizadas em processos mais amplos da modernização social, identificando múltiplas tendências seculares de longo prazo, associadas à ascensão das sociedades industriais e pós-industriais<sup>8</sup>. Entre os desenvolvimentos econômicos mais fundamentais que modelaram as sociedades européias no início do século XX estão a consolidação da indústria manufatureira de larga escala por meio da economia de escala gerada pela linha de montagem, a sindicalização da força de trabalho e o crescimento do número de empregados, profissionais e gerentes, no setor de serviços. Esses fatos estavam intimamente associados à expansão da educação secundária e superior, ao crescimento da afluência da classe média e ao aumento dos padrões de vida.

Os primeiros trabalhos seminais de Sociologia Política ligavam esse desenvolvimento econômico e social às raízes do apoio ao fascismo na Itália e na Alemanha e ao macartismo nos EUA. Essas idéias estavam presentes na série de ensaios de *The New American Right*, editada por Daniel Bell, publicada pela primeira vez em 1955, e em *Political Man*, publicado por Seymour Martin Lipset em 1959. Temendo a mobilidade para baixo e a perda de status social, argumentavam Lipset e Bell, os movimentos de direita radical se aproveitavam dos temores e inseguranças daqueles que perdiam com a industrialização:

“Os movimentos extremistas têm muito em comum. Eles atraem as pessoas descontentes e psicologicamente sem lar, os fracassados pessoais, os socialmente isolados, os economicamente inseguros, os pouco instruídos, pouco sofisticados e autoritários” (LIPSET, 1960, p. 175)<sup>9</sup>.

Para Lipset, eram os pequenos empresários, em especial aqueles sem instrução e os socialmente isolados em áreas rurais e pequenas cidades, que compunham o apoio tradicional ao fascismo, apanhados entre a ameaça das grandes empresas e da indústria manufatureira, de um lado, e a força coletiva dos trabalhadores organizados, de outro. A pequena burguesia consistia de pequenos empresários, lojistas, comerciantes urbanos, artesãos trabalhando por conta própria e agricultores familiares independentes. Esses grupos se diferenciam em muitos aspectos. O que tinham em comum é que arriscavam suas modestas reservas de capital e não contavam com a segurança que vinha com as carreiras profissional e gerencial em grandes organizações, ou dos laços coletivos de um

---

<sup>8</sup> Para alguns dos clássicos essenciais dessa literatura, ver Lerner (1958); Rostow (1952, 1960); Bell (1999).

<sup>9</sup> Lipset (1960), Capítulos 4 e 5. Ver também Bell (2001); Sauer (1967).

sindicato. O autônomo e aquele que trabalhava em negócios familiares estavam expostos às forças do mercado e eram vulneráveis a súbitas depressões econômicas, hiperinflação ou elevação de juros. Porém, Bell e Lipset enfatizavam que era a ameaça de perda de *status* pela pequena burguesia em sociedades industriais, mais do que puras ameaças econômicas, que deflagrava seu ressentimento contra o *big business* e o trabalho organizado, aumentando a atração por movimentos americanos que ofereciam soluções populistas simples, exemplificadas pelo coughlinismo nos anos 1930, o macartismo nos anos 1950 e a *John Birch Society* nos anos 1960, bem como o apoio de massa ao fascismo na Itália e na Alemanha. Pesquisas históricas posteriores sobre as origens dos movimentos fascistas europeus durante o entre-guerras deram mais sustentação a essas conclusões (LINZ, 1976; MÜHLBERGER, 1987). Se há alguma continuidade histórica nas bases sociais da política contemporânea, então a teoria prevê que o apoio eleitoral aos partidos de direita radical se concentrará com mais força na pequena burguesia.

*Trabalhos sociológicos modernos: uma “nova clivagem social”?*

As explicações sociológicas modernas repetem, mas também atualizam, algumas dessas preocupações. As idéias centrais e os apelos ideológicos que caracterizaram o populismo e o fascismo em décadas anteriores diferem muito dos movimentos direitistas de hoje e essas alterações podem atrair uma base social diferente. A plataforma tradicional do fascismo do entre-guerras defendia economias corporativistas e controladas pelo Estado, com forte autoridade governamental construída em torno de uma liderança política hierárquica, ao passo que a direita contemporânea defende o livre mercado, o governo mínimo e é contra o Estado (MUDDLE, 2000). A questão que mobiliza o apoio à direita radical hoje não é o medo das grandes empresas e dos trabalhadores organizados *per se*, mas antes a ameaça do “outro”, impulsionada por padrões de imigração, por pessoas que buscam asilo e pelo multiculturalismo. A direita radical respondeu ao modo como as sociedades pós-industriais modernas foram transformadas no final do século XX por múltiplos desdobramentos sociais que transformaram as condições de vida, as oportunidades e os padrões de desigualdade socioeconômica nas sociedades industriais avançadas. Entre essas mudanças estão os processos de globalização, reduzindo as barreiras nacionais para o trabalho, comércio e mobilidade de capital; a reestruturação liberal dos mercados econômicos e o encolhimento do Estado de bem-estar, reduzindo a proteção social e o declínio das comunidades locais e das tradicionais organizações formais da classe operária, exemplificadas pelos sindicatos e as cooperativas de trabalhadores. As análises sociológicas contemporâneas enfatizam que esses processos beneficiaram em larga medida os grupos sociais com as habilidades educacionais e cognitivas, a

mobilidade geográfica e a flexibilidade de carreira profissional que lhes permitem aproveitar as novas oportunidades econômicas e sociais nas sociedades abastadas (IGNAZI, 2003).

Ao mesmo tempo, os comentadores afirmam que essas mudanças deixaram para trás uma “*underclass*” residual de trabalhadores com pouca habilitação que enfrenta um encolhimento das chances de vida, piores oportunidades de emprego em tempo integral e carreiras seguras e bem pagas no mercado de trabalho, benefícios estatais reduzidos e condições crescentes de desigualdade social<sup>10</sup>. Os pobres menos instruídos ficam presos ao trabalho casual, de pouca especialização e baixo salário, em geral com segurança mínima no emprego. Seria possível pensar que esses grupos naturalmente gravitariam na direção de partidos estabelecidos socialistas, social-democratas, trabalhistas e comunistas de centro-esquerda ou extrema-esquerda, os defensores tradicionais dos desvalidos sociais, ou partidos conservadores estabelecidos que defendem a segurança, a lei e a ordem e a identidade nacional. Mas, em vez disso, dizem os teóricos, os partidos tradicionais têm sido incapazes ou não estão dispostos a responder a uma “clientela deslocada” gerada pelo aumento da desigualdade social e da insegurança social entre os perdedores da modernidade, combinado com um crescente multiculturalismo. Essas condições estimularam a política do ressentimento contra imigrantes, alimentando a chama acesa pela retórica populista e atizada pelos líderes de partidos extremistas.

A velha esquerda talvez não tenha respondido a essas preocupações, a desigualdade social pode ter piorado, enquanto esses partidos se tornaram cada vez mais “*catch-all*” na busca de apoio entre as classes médias em rápida expansão; e as forças da globalização e das pressões do mercado internacional constrangeram a autonomia de governos de centro-esquerda de aprovar medidas protecionistas<sup>11</sup>. Tradicionalmente, a esquerda preocupava-se com proteção contra o tipo de desvantagem social que limita seriamente a capacidade dos assalariados de extrair renda do mercado de trabalho, tais como acidentes industriais, desemprego, doenças, invalidez e velhice. A proteção contra esses riscos sociais tornou-se o objetivo essencial dos Estados de bem-estar em toda a Europa ocidental do pós-guerra e em outros lugares, com políticas sociais desenvolvidas principalmente por partidos social-democratas em aliança com o movimento operário, bem como por partidos cristão-democratas. Onde os partidos de centro-esquerda tradicionais deixaram de reconhecer ou responder ao surgimento de populações que

---

<sup>10</sup> Ver, por exemplo, Esping-Andersen (1990, 1999); Pierson (1998).

<sup>11</sup> Com efeito, a relativa falta de desalinhamento de classe na política partidária sueca foi indicada como uma razão para que a direita radical não tenha conseguido muito avanço neste país. Ver Rydgren (2002, 2003).

experimentam novos riscos sociais e onde os padrões de compressão econômica significaram fortes reduções nos gastos com o estado de bem-estar social, novas clivagens sociais no eleitorado que poderiam ser exploradas por novos partidos empreendedores tornaram-se possíveis. Ao mesmo tempo, Betz sugere que a individualização e a fragmentação social desgastaram a participação maciça em organizações coletivas tradicionais, redes sociais e movimentos de massa que costumavam mobilizar as comunidades operárias, exemplificados pelas cooperativas de trabalhadores e o movimento sindicalista. Os partidos socialistas e sociais-democratas funcionavam no passado como um canal para a organização coletiva e a expressão das demandas das classes trabalhadoras.

Betz sugere que são esses novos grupos em desvantagem social os mais propensos a culpar as minorias étnicas pela deterioração das condições, a apoiar o protecionismo cultural e a criticar o governo por não oferecer a prosperidade e a segurança social que era característica da Europa do pós-guerra. Nessa visão, o fracasso das elites políticas de centro-esquerda em restaurar um sentimento de segurança e prosperidade para os desempregados e desprivilegiados na Europa ocidental alimenta o apoio a líderes populistas que fazem tais promessas (BETZ, 1994). Em suma, acredita-se que a política do ressentimento gera condições favoráveis aos líderes populistas que oferecem soluções simplistas. Há algumas provas empíricas que dão sustentação a esse argumento. Por exemplo, Lubbers, Gijsberts e Scheepers mostraram que na Europa ocidental o apoio à direita radical no nível individual é significativamente mais forte entre os desempregados, operários, aposentados e setores menos educados, bem como entre os eleitores mais jovens, os não-religiosos e os homens<sup>12</sup>. No entanto, tratava-se de efeitos específicos e não difusos: eles não encontraram votação forte da direita em nações com desemprego mais alto<sup>13</sup>. A diferença de apoio aos partidos de extrema direita entre os sexos tem sido um padrão bem estabelecido e persistente, embora as razões disso não sejam bem compreendidas (GIVENS, 2004). Numa comparação entre cinco países, Niedermayer descobriu que os empregados de nível gerencial e os profissionais liberais estão consistentemente sub-representados nos eleitorados dos partidos de direita radical, embora também tenha demonstrado que a proporção de operários e de pessoas com baixo nível de instrução variava substancialmente entre diferentes partidos, como o FPÖ austríaco, os republicanos alemães e o Partido Progressista dinamarquês<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Lipset (1960); Betz (1994); Lubbers, Gijsberts e Scheepers (2002), Tabela 4.

<sup>13</sup> Lubbers, Gijsberts e Scheepers (2002). Ver também Lubbers e Scheepers (2001). Knigge também registrou uma relação negativa entre níveis nacionais de desemprego e apoio eleitoral aos partidos de extrema direita, Knigge (1998).

<sup>14</sup> Niedermayer (1990); Kitschelt (1995), Tabela 2.11.

A análise em nível agregado, como a de Jackman e Volpert, também encontrou uma relação entre taxas de desemprego nacional e voto para partidos de extrema direita em cada país. Esses autores enfatizaram que se esperava que o efeito das condições macroeconômicas operassem em nível socio-trópico, afetando todos os grupos de uma sociedade, mas não necessariamente no nível ego-trópico, de modo que não se esperava que o apoio à direita radical fosse mais forte entre aqueles com experiência direta de desemprego de longo prazo, trabalhadores não qualificados ou setores sociais mais pobres. Uma ligação similar foi encontrada entre desemprego e voto na direita radical ao se analisar variações regionais na França e na Áustria (GIVENS, 2002). No entanto, Golder sustenta que há um efeito de interação, observando que o desemprego só importa onde a imigração é alta (JACKMAN e VOLPERT, 1996; GOLDBER, 2003). A tese da nova clivagem, portanto, enfatiza que as tendências seculares "de baixo para cima" comuns em ricas sociedades pós-industriais, em particular o crescimento de populações em desvantagem sujeitas aos riscos sociais contemporâneos, criaram uma massa de cidadãos descontentes aberta aos acenos da direita radical. Se essa explicação for sustentada pelos resultados dos *surveys* reunidos por este estudo, analisados a seguir, devemos esperar encontrar que hoje o apoio eleitoral aos partidos sob comparação deve vir desproporcionalmente dos trabalhadores manuais não qualificados, dos menos instruídos e daqueles com experiência direta de desemprego ou insegurança no emprego.

*Desalinhamento partidário e enfraquecimento dos perfis sociais*

No entanto, nem todos os resultados são consistentes com essa tese. Por exemplo, Van der Brug, Fennema e Tillie examinaram o apoio a sete partidos de direita radical e constataram que eles atraíam igualmente apoio de todos os estratos sociais. Depois de controlar a proximidade ideológica e as atitudes políticas, eles descobriram que os indicadores de estratificação social raramente apresentavam uma associação significativa com o apoio partidário (inclusive o papel da classe social, renda, religião e instrução) e não encontraram padrões significativos consistentemente em todos os partidos (VAN DER BRUG, FENNEMA e TILLIE, 2000; VAN DER BRUG e FENNEMA, 2003). Estudos do comportamento eleitoral francês também sugerem que a classe ou o perfil religioso dos eleitores não são um preditor particularmente poderoso para explicar o apoio ao Front National (LEWIS-BECK e MITCHELL, 1993; VEUGELERS, 1997; MITRA, 1988). Os processos gerais de desalinhamento social e partidário podem ter corroído qualquer perfil social distintivo do eleitor da direita radical, junto com o papel das clivagens de classe e religião, na predição de apoio a muitos partidos tradicionais de centro-esquerda e centro-direita. Um grande corpo de pesquisas sugere que a clivagem de classe na política partidária desapareceu aos poucos ao longo das últimas três

décadas em muitas sociedades pós-industriais, com clivagens mais transversais surgindo nas sociedades multiculturais e um crescente desalinhamento partidário enfraquecendo as tradicionais lealdades eleitor-partido (CREWE, ALT e SARLVIK, 1977; NIE, VERBA e PETROCIK, 1976; CREWE e DENVER, 1985; FRANKLIN, MACKIE e VALEN, 1992; DALTON, FLANAGAN e BECK, 1984; FRANKLIN, 1985; MANZA e BROOKS, 1999; CLARK e LIPSET, 2001). A mais recente revisão dos dados feita por Dalton e Wattenberg comparou indicadores de ligações partidárias em uma ampla variedade de democracias industrializadas avançadas, com base na análise de pesquisas do Eurobarometer e de estudos de eleições nacionais. Eles concluíram que, ao longo do tempo, o número total do eleitorado que expressava uma identificação partidária diminuiu significativamente (no nível .10) em treze dos dezoito países comparados e o não-partidarismo disseminou-se mais entre os cidadãos mais instruídos e politicamente mais sofisticados, bem como entre a geração mais jovem (DALTON e WATTENBERG, 2001).

Se os traços de classe e das identidades partidárias não ancoram mais os eleitores nos partidos tradicionais em sucessivas eleições, isso pode ter consequências significativas para os padrões de volatilidade crescente no comportamento eleitoral e na competição partidária, abrindo a porta para mais votos divididos em diferentes níveis, para o surto súbito e ocasional de apoio a partidos baseados em política de protesto, bem como para mais troca de votos dentro e entre os blocos esquerda-direita de famílias de partidos (DALTON e WATTENBERG, 2001). A tese do desalinhamento sugere que a direita radical pode ser capaz de capitalizar os protestos políticos, beneficiando-se particularmente de qualquer descontentamento amplo e temporário com os partidos governantes, em eleições de segunda ordem realizadas durante os períodos dos mandatos principais, ou de eventos súbitos (como a onda de apoio ao *Lijst Pym Fortuyn* após o assassinato de seu líder), e captar votos geralmente de todos os setores, em vez de apresentar um perfil social distinto. Ao mesmo tempo, essa tese também sugere que qualquer ganho de curto prazo da direita radical pode se dissipar nas eleições subsequentes, pois não está baseado em clivagens sociais e partidárias estáveis que façam os seguidores manterem-se fiéis aos partidos tanto nos bons como nos maus tempos.

## **Comparando a base socioeconômica de apoio**

Para recapitular as hipóteses alternativas centrais, as raízes da direita radical contemporânea continuarão a refletir os padrões de apoio eleitoral ao fascismo do entre-guerras na tese da “crise da modernidade” se for possível demonstrar que seus votos estão desproporcionalmente concentrados na pequena burguesia, seja de profissionais autônomos e gerentes, tais como agricultores familiares, arquitetos freelance e donos de restaurantes, ou de trabalhadores manuais por conta própria, tais como mestres de obras, taxistas e encanadores. Por outro lado, as análises sociológicas modernas do surgimento de uma “nova clivagem social” serão confirmadas se o apoio à direita radical em muitos países vier desproporcionalmente dos que estão em maior desvantagem social e dos setores mais pobres do eleitorado. E a tese do desalinhamento partidário será demonstrada se as clivagens sociais apresentarem apenas uma relação fraca com o comportamento eleitoral atual.

Que evidências podem ser usados para testar essas proposições? A análise dos *surveys* anteriores sobre a base social do voto na direita radical foi muitas vezes dificultada pela mensuração ruim da vulnerabilidade a novos riscos sociais, da experiência da insegurança de emprego e da desigualdade socioeconômica (inclusive medidas bastante toscas de categorias de classes sociais). Esse problema é agravado pelo tamanho limitado das amostras da maioria dos *surveys* sociais, restringindo a análise do pequeno número de eleitores da direita radical dentro de cada setor. Além disso, devido às limitações dos dados dos *surveys* e das medidas disponíveis, as análises anteriores deixaram amiúde de fazer a distinção com detalhes suficientes entre os diferentes segmentos da “nova” classe trabalhadora, tais como examinar quaisquer semelhanças no comportamento eleitoral dos profissionais autônomos e trabalhadores manuais por conta própria, bem como o apoio partidário daqueles com experiência direta de insegurança de emprego e financeira.

Para comparar vários países, este estudo se baseia no Survey Social Europeu (ESS) de 2002 e no Estudo Comparativo de Sistemas Eleitorais, 1996-2001 (CSES). Esses *surveys* facilitam comparações consistentes entre quinze nações industriais e pós-industriais que contêm partidos de direita relevantes, abrangendo diversos países anglo-americanos, europeus ocidentais e pós-comunistas, para ver se existem semelhanças no eleitorado tanto dentro como entre sociedades. Essas fontes também permitem análises de medidas mais finas da estrutura social e atitudinal de apoio à direita radical nos níveis individual, partidário e nacional. Tendo em vista a limitação de espaço, os detalhes completos desses *surveys*, o quadro comparativo e o conceito e definição de partidos de direita radical são apresentados em outro trabalho (NORRIS, 2005).

O *survey* ESS-2002 inclui vários indicadores de privação social e experiência de desemprego de longo prazo. Usam-se coeficientes para apresentar os resultados, como maneira mais direta e clara de comparar o quanto o apoio dentro de cada grupo é maior ou menor do que a média do voto no partido entre todo o eleitorado de cada país. Os coeficientes são medidos como sendo a proporção de cada grupo que votou na direita radical dividida pela proporção do eleitorado nacional que votou na direita radical em cada país. Um coeficiente de 1.0 sugere que a proporção de um grupo que vota na direita radical reflete a quantidade de votos que o partido recebeu de todo o eleitorado (por exemplo, se a *Lega Nord* recebesse 10% do voto nacional e o apoio de 10% da classe trabalhadora não-qualificada). Um coeficiente menor do que 1.0 indica que, em comparação com a média nacional, o grupo está sub-representado no voto na direita radical. E um coeficiente maior do que 1.0 (marcado em negrito nos quadros) sugere que, em comparação com a média nacional, o grupo está super-representado no voto nesses partidos.

Para testar o impacto da estratificação social com dados sistemáticos, seguimos a classificação de classes ocupacionais de Goldthorpe-Heath, usada por Heath, Jowell e Curtice para entender o eleitorado britânico, com base em um esquema criado originalmente pelo sociólogo John Goldthorpe (HEATH, JOWELL e CURTICE, 1985; GOLDTHORPE, 1980), que distingue cinco grupos: (1) os assalariados (empregados que são gerentes e administradores, supervisores e profissionais, com segurança, salários e *status* de carreira relativamente altos); (2) trabalhadores não-manuais de rotina (empregados como caixas de bancos, vendedores e secretárias, com mais baixa segurança no emprego, renda e prestígio); (3) a pequena burguesia (agricultores autônomos, pequenos proprietários e trabalhadores manuais por conta própria, expostos aos riscos do mercado por dependerem do capital próprio); (4) trabalhadores qualificados (eletricistas, maquinistas, artesãos); (5) operários não-qualificados (empregados mais temporários, como pedreiros, diaristas, domésticas, com as menores segurança no emprego, salário e *status*). Os respondentes foram classificados por seu trabalho, com base no código ocupacional ISCO88, segundo seu pertencimento à população economicamente ativa, e não por sua condição de chefe de família. Tratamos neste estudo de modelos descritivos simples que medem os efeitos diretos das clivagens sociais no voto, deixando de lado, no momento, qualquer efeito indireto que possa ir das clivagens sociais ao apoio partidário através de atitudes políticas.

Tabela 1  
Estrutura social dos votos da direita radical, ESS-2002

	<i>Preditores de voto para a direita radical, amostra reunida de 8 nações europeias</i>		
	B	Erro padrão	Sig.
(Constante)	-3.08		
<b>DADOS DEMOGRÁFICOS</b>			
<b>Idade</b> (em anos)	.005	.002	**
<b>Sexo</b> (Masc.=1, Fem.=0)	.307	.074	***
<b>Minoria étnica</b> (Minoria étnica=1, outros=0)	-1.04	.249	***
<b>STATUS SOCIOECONÔMICO</b>			
Instrução (nível mais alto atingido numa escala de 6 pontos de baixa a alta)	-.051	.030	N/s
<b>Assalariados (empregados profissionais e gerenciais)</b>	-.267	.120	*
<b>Pequena burguesia (autônomos)</b>	.297	.105	**
<b>Trabalhadores manuais qualificados</b>	.372	.119	**
<b>Trabalhadores manuais não-qualificados</b>	.390	.102	***
<b>Já esteve desempregado</b> (por mais de 3 meses)	.198	.085	**
<b>Religiosidade</b> (auto-identificado como religioso numa escala de 7 pontos)	-.033	.012	**
Nagelkerke R <sup>2</sup>	.025		
Porcentagem predita corretamente	93.1		

*Notas:* O modelo apresenta o resultado de um modelo de regressão logística binária (logit), incluindo os coeficientes beta (B) não-padronizados, os erros padrões e sua significância, na amostra reunida de oito nações europeias ponderada por desenho e tamanho da população. Os países foram escolhidos dentre os presentes no ESS-2002, conforme tivessem um partido de direita radical relevante: Áustria, Bélgica, Suíça, Dinamarca, Israel, Itália, Holanda e Noruega. A França foi excluída da amostra reunida porque a classificação ocupacional padrão não foi medida no *survey*. A variável dependente é se o respondente votou em um partido de direita radical. Confirmou-se que todos os coeficientes estavam livres de erros de multicolinearidade. As amostras reunidas continham 13.768 respondentes no total, incluindo 932 eleitores da direita radical (6,8%). A categoria de classe social 'trabalhadores não-manuais de rotina' foi abandonada como caso *default* (de comparação) neste modelo. Sig.001=\*\*\*; Sig .01=\*\*; Sig .05 =\*.

*Fonte:* Amostra reunida de 8 nações, Survey Social Europeu de 2002 (ESS-2002).

A Tabela 1 apresenta o resultado de um modelo de regressão logística binária (logit), incluindo os coeficientes beta (B) não-padronizados, os erros padrões e sua significação, na amostra reunida de oito nações européias. Os países foram escolhidos dentre os presentes no ESS-2002 conforme tivessem um partido eleitoral de direita radical relevante, definido como aqueles com mais de 3% do voto: Áustria, Bélgica, Suíça, Dinamarca, Israel, Itália, Holanda e Noruega. A variável dependente é se o respondente votou em um partido de direita radical. Os resultados do modelo confirmam que quase todos os indicadores sociais básicos foram significantes no nível de probabilidade convencional de .95 e os coeficientes apontaram na direção prevista; a única exceção foi a instrução, negativamente relacionada ao apoio à direita radical, como predito, mas que só foi significativa no nível de probabilidade .90. Os resultados confirmam o que muitos outros encontraram em estudos anteriores, a saber, que nesses países, o apoio à direita radical era significativamente mais forte entre a velha geração e entre os homens, e que os eleitores de minorias étnicas estavam sub-representados. A análise por classe social indica que o apoio à direita radical estava sub-representado entre os assalariados e super-representado entre a pequena burguesia, bem como entre os trabalhadores manuais qualificados e não qualificados. Ademais, o apoio a esses partidos era maior entre aqueles que haviam experimentado o desemprego, bem como entre os menos religiosos. Esse perfil social dos eleitores da direita radical reflete, de modo geral, aquele encontrado antes por Lubbers, Gijsberts e Scheepers (2002), baseado numa análise de outros *surveys* em vários países da Europa ocidental em meados dos anos noventa, fortalecendo a confiança na estabilidade desses resultados<sup>15</sup>.

No conjunto, esses padrões sugerem que as características estruturais continuam diferenciando os eleitores da direita radical; sem dados de séries temporais consistentes, não podemos definir se o impacto dessas variáveis enfraqueceu ao longo dos anos, como as teorias do desalinhamento partidário afirmam. Porém, o que podemos concluir com mais certeza é que os partidos de direita radical não estão atraindo igualmente todos os setores sociais, por exemplo, baseados em protestos políticos temporários e em um período de amplo desencanto público com a política tradicional, como alguns estudos anteriores sugeriram (VAN DER BRUG, FENNEMA e TILLIE, 2000). A contínua atração da direita radical contemporânea exercida sobre a pequena burguesia, por exemplo, indica que há raízes mais profundas que também caracterizaram o fascismo do entre-guerras. Para ir adiante, os resultados reunidos precisam ser separados por

---

<sup>15</sup> O estudo de Lubbers, Gijsberts e Scheepers (2002) usou dados derivados do Eurobarometer European Election Study de 1994 e do International Social Survey Program de 1998.

nação e por tipo de clivagem social, bem como ser comparados com o perfil social do eleitorado de direita radical em outros países anglo-americanos e pós-comunistas, para ver se há padrões consistentes nas sociedades pós-industriais.

Tabela 2

Base de classe dos eleitores da direita radical

País	Partido(s)	% que votou na direita radical, todos os eleitores	Coeficiente de apoio eleitoral à direita radical em cada classe comparada com a participação média nacional				
			Assalariado	Não-manual de rotina	Pequena burguesia	Manual qualificado	Manual não qualificado
Austria	FPÖ	3.2	1.0	0.8	0.8	<b>1.9</b>	<b>1.8</b>
Bélgica	VB, FN	4.4	0.5	0.9	<b>1.3</b>	<b>2.3</b>	<b>1.4</b>
Rep. Tcheca	RSC	5.6	0.9	0.7	0.7	<b>2.0</b>	<b>1.5</b>
Dinamarca	DF, FP	6.8	0.3	0.9	0.9	<b>1.4</b>	<b>1.6</b>
França	FN	3.2			0.8		
Hungria	MIEP	2.2	<b>1.4</b>	0.5	<b>2.0</b>	0.7	1.0
Israel	Mafdal, IL	4.6	<b>1.7</b>	0.9	<b>1.1</b>	<b>1.3</b>	0.5
Itália	AN, LN, MsFt	6.1	<b>1.2</b>	0.7	<b>2.0</b>	0.3	0.7
Holanda	PF, CD	11.5	0.6	<b>1.2</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>
Nova Zelândia	NZFP	10.9	0.8	0.9	1.0	<b>1.3</b>	<b>1.1</b>
Noruega	FrP, FLP	11.9	0.5	0.8	<b>1.1</b>	<b>1.3</b>	<b>2.0</b>
Romênia	PRM, PUNR	3.2	0.3	<b>1.3</b>	<b>2.4</b>	<b>1.3</b>	0.9
Suíça	SVP, EDU, SD, LdT, FPS	8.8	0.9	0.9	<b>1.7</b>	0.8	1.0
<b>MÉDIA</b>		6.2	0.8	0.9	<b>1.3</b>	<b>1.3</b>	<b>1.2</b>

Notas: Os números representam o coeficiente de apoio de cada grupo à direita radical comparada com a média nacional (medida como a proporção de cada grupo que votou na direita radical dividida pela proporção do eleitorado nacional que votou na direita radical em cada país). Um coeficiente de 1.0 sugere que o grupo era perfeitamente proporcional à média nacional. Um coeficiente menor do que 1.0 sugere que o grupo estava sub-representado entre os eleitores da direita radical. Um coeficiente maior do que 1.0 (em negrito) sugere que o grupo estava super-representado entre os eleitores da direita radical.

Fontes: Áustria, Bélgica, Suíça, Dinamarca, França, Israel, Itália, Holanda e Noruega analisados a partir de dados do ESS-2002. Rep. Tcheca, Nova Zelândia, Romênia e Hungria foram analisadas a partir de dados do CSES 1996-2001. Observe-se que “autônomos” não foi classificada em Canadá, Rússia e Eslovênia, sendo necessário tirar essas nações da comparação nesta Tabela, enquanto a categoria ocupacional padrão não foi classificada na França.

A Tabela 2 resume os coeficientes do voto de classe na direita radical em treze países com partidos de direita radical relevantes, sem qualquer controle prévio. As evidências confirmam que o apoio a esses partidos continua desproporcionalmente super-representado na pequena burguesia e nos trabalhadores manuais qualificados e não qualificados na maioria dessas nações. Em particular, comparado com o eleitorado geral, o apoio à direita radical é pelo menos duas vezes mais forte entre a pequena burguesia da Hungria, Itália e Romênia, mostrando a maior semelhança com as raízes clássicas do fascismo europeu. Em contraste, os assalariados estão sub-representados no eleitorado da direita radical em todos os países, exceto Hungria, Itália e Israel. Essa continua a ser a maior área de fraqueza eleitoral da direita radical, tendo em vista o tamanho limitado da pequena burguesia e o crescimento substancial dos empregados profissionais e gerenciais na economia do setor de serviços em expansão. Algumas diferenças importantes entre nações também ficam claras, exemplificadas pela base mais operária do FPÖ austríaco (confirmando o crescimento substancial de seu apoio entre a classe trabalhadora nas eleições da década de 1990, documentado em outro lugar)<sup>16</sup>, em contraste com a maior atração que os romenos PRM e PUNR exercem sobre os eleitores de classe média inferior e a base mais forte da *Lega Nord* na pequena burguesia. Em outro lugar, examinamos se essas diferenças sociais relacionam-se com os padrões sistemáticos de apoio ideológico, pois as comparações de estudos de casos indicam que a base de classe diferente do FPÖ e da *Lega Nord* pode ser explicada pelos apelos programáticos divergentes, com a *Lega Nord* mantendo sua defesa de políticas neoliberais radicais de livre mercado, enquanto o FPÖ alterava sua plataforma sob a liderança de Haider para defender medidas mais protecionistas<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Ignazi (2003), Tabela 6.2. Ver também Riedisperger (1992).

<sup>17</sup> Betz (2002), pág. 76. Para detalhes, ver Norris (2005).

Tabela 3  
Grau de instrução dos eleitores da direita radical

País	Partido(s)	% que votou na direita radical, todos os eleitores	Coeficiente de apoio eleitoral à direita radical em cada classe comparada com a participação média nacional		
			Baixa instrução	Instrução moderada	Alta instrução
Áustria	FPÖ	3.2	<b>1.1</b>	1.0	0.8
Bélgica	VB, FN	4.4	<b>1.3</b>	1.0	0.3
Canadá	RP	18.9	0.9	<b>1.1</b>	0.9
Rep. Tcheca	RSC	5.6	<b>1.4</b>	<b>1.1</b>	0.6
Dinamarca	DF, FP	6.8	<b>1.4</b>	<b>1.1</b>	0.1
França	FN	3.2	<b>1.5</b>	0.5	0.5
Hungria	MIEP	2.2	0.8	1.0	<b>1.7</b>
Israel	Mafdal, IL	4.6	0.2	0.8	<b>1.8</b>
Itália	AN, LN, MsFt	6.1	0.7	<b>1.3</b>	<b>1.4</b>
Holanda	PF, CD	11.5	<b>1.1</b>	1.0	0.7
Nova Zelândia	NZFP	10.9	<b>1.5</b>	<b>1.1</b>	0.8
Noruega	FrP, FLP	11.9	<b>1.3</b>	<b>1.2</b>	0.4
Romênia	PRM, PUNR	3.2	0.6	<b>1.2</b>	<b>1.3</b>
Rússia	LDPR	1.5	<b>1.3</b>	<b>1.5</b>	0.7
Eslovênia	SNS	2.2	0.5	<b>1.3</b>	<b>1.1</b>
Suíça	SVP, EDU, SD, LdT, FPS	8.8	0.7	<b>1.2</b>	0.5
<b>MÉDIA</b>		6.2	1.0	<b>1.1</b>	0.9

Notas: Os números representam o coeficiente de apoio de cada grupo à direita radical comparada com a média nacional (medida como a proporção de cada grupo que votou na direita radical dividida pela proporção do eleitorado nacional que votou na direita radical em cada país). Um coeficiente de 1.0 sugere que o grupo era perfeitamente proporcional à média nacional. Um coeficiente menor do que 1.0 sugere que o grupo estava sub-representado entre os eleitores da direita radical. Um coeficiente maior do que 1.0 (em negrito) sugere que o grupo estava super-representado entre os eleitores da direita radical.

Fontes: Áustria, Bélgica, Suíça, Dinamarca, França, Israel, Itália, Holanda e Noruega analisados a partir de dados do ESS-2002. Canadá, Rep. Tcheca, Nova Zelândia, Romênia Rússia, Eslovênia e Hungria foram analisados a partir de dados do CSES 1996-2001.

O perfil educacional dos eleitores foi decomposto em maior detalhe na Tabela 3, que mostra um padrão similar entre os países, o que não surpreende, tendo em vista a ligação íntima entre grau de instrução anterior e *status* social subsequente. De novo, a direita radical da Hungria (MIEP), Israel (Mafdal e IL) e Itália (AN, LN e MsFt) atraem desproporcionalmente os mais instruídos, assim como deixam uma marca mais forte entre os assalariados. Em quase todos os

outros países, o apoio à direita radical tende a ser mais forte entre aqueles com instrução baixa ou moderada. Não obstante, há variações nesse padrão e seria exagero dizer que o apoio à direita está confinado aos que deixam a escola mais cedo, com nível mais baixo de instrução e sofisticação cognitiva.

**Tabela 4**  
**Indicadores sociais, tipo de área, e eleitores da direita radical**

<i>País</i>	<i>Partido(s)</i>	<i>% que votou na direita radical, todos os eleitores</i>	<i>Coefficiente de apoio eleitoral à direita radical em cada classe comparada com a participação média nacional</i>			
			<i>Desempregado nos últimos 5 anos</i>	<i>Baixa renda familiar</i>	<i>Vive em área rural ou cidade pequena</i>	<i>Vive em cidade grande</i>
Áustria	FPÖ	3.2	0.8	0.8	<b>1.2</b>	0.6
Bélgica	VB, FN	4.4	<b>1.6</b>	<b>1.1</b>	<b>1.2</b>	0.9
Canadá	RP	18.9	0.9	0.9	1.0	1.0
Rep. Tcheca	RSC	5.6	<b>2.3</b>	<b>1.1</b>	<b>1.2</b>	0.1
Dinamarca	DF, FP	6.8	<b>1.1</b>	<b>1.2</b>	0.9	0.8
França	FN	3.2	0.8	0.9	0.8	0.6
Hungria	MIEP	2.2	<b>1.5</b>	1.0	1.0	<b>2.2</b>
Israel	Mafdal, IL	4.6	0.8	0.6	<b>1.6</b>	0.9
Itália	AN, LN, MsFt	6.1	0.8	0.6	0.8	<b>1.7</b>
Holanda	PF, CD	11.5	<b>1.4</b>	0.9	1.0	0.9
Nova Zelândia	NZFP	10.9	<b>1.1</b>	<b>1.5</b>	<b>1.3</b>	0.9
Noruega	FrP, FLP	11.9	<b>1.1</b>	0.7	1.0	0.9
Romênia	PRM, PUNR	3.2	0.3	0.8	1.0	1.0
Rússia	LDPR	1.5	<b>2.0</b>	<b>1.5</b>	0.8	<b>1.1</b>
Eslovênia	SNS	2.2	0.8	0.7	1.0	1.0
Suíça	SVP, EDU, SD, LdT, FPS	8.8	0.6	0.9	<b>1.1</b>	0.2
<b>MÉDIA</b>		6.2	<b>1.1</b>	0.9	<b>1.1</b>	0.9

*Notas:* Os números representam o coeficiente de apoio de cada grupo à direita radical comparado com a média nacional (medida como a proporção de cada grupo que votou na direita radical dividida pela proporção do eleitorado nacional que votou na direita radical em cada país). Um coeficiente de 1.0 sugere que o grupo era perfeitamente proporcional à média nacional. Um coeficiente menor do que 1.0 sugere que o grupo estava sub-representado entre os eleitores da direita radical. Um coeficiente maior do que 1.0 (em negrito) sugere que o grupo estava super-representado entre os eleitores da direita radical.

*Fontes:* Áustria, Bélgica, Suíça, Dinamarca, França, Israel, Itália, Holanda e Noruega analisados a partir de dados do ESS-2002. Canadá, Rep. Tcheca, Nova Zelândia, Romênia Rússia, Eslovênia e Hungria foram analisados a partir de dados do CSES 1996-2001.

Podemos ir além desses indicadores básicos para ver também se aqueles com experiência de desemprego e os grupos mais pobres que vivem em famílias de baixa renda estão mais propensos a votar na direita radical, como muitos sugerem. Isso é importante, tendo em vista que muitos estudos de economia política em nível agregado sustentam que o aumento do desemprego, junto com a ameaça percebida dos trabalhadores imigrantes à segurança de emprego, desempenha um papel essencial na explicação da ascensão da direita radical na União Européia<sup>18</sup>. Podemos também examinar a localização dos respondentes, para ver se os votos nesses partidos concentram-se nos bairros urbanos pobres, ou se, como diziam os estudos clássicos do fascismo, nas áreas rurais e cidades pequenas. A Tabela 4 demonstra que as pessoas com experiência de desemprego estão super-representadas entre os eleitores da direita radical em cerca de metade dos países sob comparação, com efeitos particularmente fortes na República Tcheca e na Federação Russa. No entanto, dificilmente se pode dizer que os resultados oferecem uma confirmação forte às idéias de que a experiência individual de insegurança de emprego e desemprego é um fator importante do sucesso desses partidos. As comparações entre lares de baixa renda são ainda mais equívocas: o apoio à direita radical está super-representado nesse grupo apenas em um terço dos países comparados. A análise por área também demonstra que há padrões mistos, com seis países em que a direita radical era mais forte nas áreas rurais e somente três casos em que ela recebeu mais votos dos residentes urbanos. Em suma, a interpretação de que a direita contemporânea é simplesmente um produto do descontentamento dos setores mais pobres e menos instruídos parece ser um estereótipo exagerado; embora seja verdade que os partidos de direita radical da Áustria, Dinamarca e República Tcheca contem com considerável reservatório de apoio desses setores sociais, esses partidos também atraem consideráveis votos de todo o espectro na Hungria e na Holanda e ganham apoio levemente maior do que a média entre a pequena burguesia e os altamente instruídos na Itália e em Israel.

### **Fatores demográficos: sexo e geração**

Pesquisas sobre diferenças entre os sexos no eleitorado têm sido um tema recorrente na ciência política desde os primeiros *surveys* sistemáticos do comportamento eleitoral (TINGSTEN, 1937, p. 37-65). Muitos esperavam – e outros temiam – que depois que as mulheres conquistaram o direito de votar, haveria um “voto feminino” distinto. O sexo não era considerado uma clivagem eleitoral

---

<sup>18</sup> Ver, por exemplo, Jackman e Volpert (1996).

importante, equivalente a classe, região e religião, porque mulheres e homens experimentavam muitas forças transversais, mas o estudo seminal sobre o comportamento eleitoral europeu de Lipset e Rokkan considerou o sexo como uma das clivagens secundárias que compunham a base eleitoral da política partidária (LIPSET e ROKKAN, 1967). Os primeiros clássicos dos anos 1950 e 1960 estabeleceram a ortodoxia na Ciência Política: as diferenças no voto entre os sexos eram, em geral, bastante modestas, mas as mulheres apresentavam maior probabilidade do que homens de apoiar partidos de centro-direita na Europa ocidental e nos Estados Unidos, padrão que foi chamado de “diferença tradicional entre os sexos” (DUVERGER, 1955, p. 65-6; LIPSET, 1960, p. 143; PULZER, 1967, p. 52; BUTLER e STOKES, 1974, p. 160; CAMPBELL et al., 1960, p. 493). A maioria das explicações desse fenômeno enfatizava as diferenças estruturais entre homens e mulheres em religiosidade, longevidade e participação na força de trabalho. Por exemplo, as mulheres italianas e francesas apresentavam maior probabilidade de frequentar igrejas associadas a partidos democratas-cristãos (LIPSET, 1960, p. 260; BLONDEL, 1970, p. 55-56). Durante essa época, também costumava-se supor que as mulheres eram mais conservadoras em seus valores e atitudes políticos, produzindo uma diferença ideológica que estava na base de suas preferências partidárias<sup>19</sup>. Contudo, ao mesmo tempo, muitos estudos indicavam que havia uma probabilidade muito maior de homens pertencerem a partidos de extrema direita, como o movimento fascista (LIPSET, 1960; GIVENS, 2004). A diferença tradicional entre os sexos na centro-direita desapareceu gradualmente e a literatura sugeriu que a velha tese do conservadorismo feminino não era mais evidente; em vez disso, a situação nos anos oitenta parecia depender das circunstâncias políticas: em algumas democracias estabelecidas, as mulheres pareciam se inclinar para a direita, em outras, para a esquerda, e em outras ainda, não era possível detectar nenhuma diferença significativa (LISTHAUG, MILLER e VALLEN, 1985; OSKARSON, 1995; MAYER e SMITH, 1985; DEVAUS e MCALLISTER, 1989; STUDLAR, MCALLISTER e HAYES, 1998; WILCOX, 1991; BANASZAK e PLUTZER, 1993a e 1993b; RUSCIANO, 1992). Porém, no final dos anos noventa, as mulheres haviam se deslocado para a centro-esquerda dos homens em muitas democracias estabelecidas (NORRIS e INGLEHART, 2003). Qual é o padrão na extrema direita? Houve mudanças semelhantes?

---

<sup>19</sup> Porém, para um resumo crítico dos pressupostos da literatura inicial, ver Goot e Reid (1984).

**Tabela 5**  
**Diferença entre os sexos entre os eleitores da direita radical**

País	Partido(s)	% que votou na direita radical, todos os eleitores	Coeficiente de apoio eleitoral à direita radical em cada classe comparada com a participação média nacional	
			Homens	Mulheres
Áustria	FPÖ	3.2	<b>1.3</b>	0.7
Bélgica	VB, FN	4.4	<b>1.2</b>	0.8
Canadá	RP	18.9	<b>1.2</b>	0.8
Rep. Tcheca	RSC	5.6	<b>1.4</b>	0.6
Dinamarca	DF, FP	6.8	<b>1.3</b>	0.7
França	FN	3.2	<b>1.3</b>	0.8
Hungria	MIEP	2.2	<b>1.2</b>	0.9
Israel	Mafdal, IL	4.6	1.0	1.0
Itália	AN, LN, MsFt	6.1	<b>1.4</b>	0.7
Holanda	PF, CD	11.5	1.0	1.0
Nova Zelândia	NZFP	10.9	1.0	1.0
Noruega	FrP, FLP	11.9	<b>1.2</b>	0.7
Romênia	PRM, PUNR	3.2	<b>1.2</b>	0.8
Rússia	LDPR	1.5	<b>1.6</b>	0.7
Eslovênia	SNS	2.2	1.0	1.0
Suíça	SVP, EDU, SD, LdT, FPS	8.8	<b>1.2</b>	0.9
<b>MÉDIA</b>		6.2	<b>1.2</b>	0.8

*Notas:* Os números representam o coeficiente de apoio de cada grupo à direita radical comparado com a média nacional (medida como a proporção de cada grupo que votou na direita radical dividida pela proporção do eleitorado nacional que votou na direita radical em cada país). Um coeficiente de 1.0 sugere que o grupo era perfeitamente proporcional à média nacional. Um coeficiente menor do que 1.0 sugere que o grupo estava sub-representado entre os eleitores da direita radical. Um coeficiente maior do que 1.0 (em negrito) sugere que o grupo estava super-representado entre os eleitores da direita radical.

*Fontes:* Áustria, Bélgica, Suíça, Dinamarca, França, Israel, Itália, Holanda e Noruega analisados a partir de dados do ESS-2002. Canadá, Rep. Tcheca, Nova Zelândia, Romênia Rússia, Eslovênia e Hungria foram analisados a partir de dados do CSES 1996-2001.

**Tabela 6**  
**Perfil etário dos eleitores da direita radical**

<i>País</i>	<i>Partido(s)</i>	<i>% que votou na direita radical, todos os eleitores</i>	<i>Coefficiente de apoio eleitoral à direita radical em cada classe comparada com a participação média nacional</i>		
			Mais jovem	Médio	Mais velho
Áustria	FPÖ	3.2	0.9	0.8	<b>1.8</b>
Bélgica	VB, FN	4.4	1.0	<b>1.2</b>	0.8
Canadá	RP	18.9	0.8	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>
Rep. Tcheca	RSC	5.6	<b>1.3</b>	<b>1.2</b>	0.2
Dinamarca	DF, FP	6.8	<b>1.2</b>	0.8	<b>1.4</b>
França	FN	3.2	0.3	<b>1.4</b>	<b>1.3</b>
Hungria	MIEP	2.2	0.7	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>
Israel	Mafdal, IL	4.6	0.9	<b>1.2</b>	0.9
Itália	AN, LN, MsFt	6.1	0.7	<b>1.1</b>	1.0
Holanda	PF, CD	11.5	0.7	<b>1.1</b>	0.9
Nova Zelândia	NZFP	10.9	0.7	1.0	<b>1.6</b>
Noruega	FrP, FLP	11.9	0.9	1.0	<b>1.1</b>
Romênia	PRM, PUNR	3.2	1.0	<b>1.1</b>	0.9
Rússia	LDPR	1.5	<b>1.2</b>	<b>1.1</b>	0.7
Eslovênia	SNS	2.2	<b>1.7</b>	0.6	0.3
Suíça	SVP, EDU, SD, LdT, FPS	8.8	0.7	<b>1.2</b>	<b>1.3</b>
<b>MÉDIA</b>		6.2	1.0	1.0	1.0

*Notas:* Os números representam o coeficiente de apoio de cada grupo à direita radical comparado com a média nacional (medida como a proporção de cada grupo que votou na direita radical dividida pela proporção do eleitorado nacional que votou na direita radical em cada país). Um coeficiente de 1.0 sugere que o grupo era perfeitamente proporcional à média nacional. Um coeficiente menor do que 1.0 sugere que o grupo estava sub-representado entre os eleitores da direita radical. Um coeficiente maior do que 1.0 (em negrito) sugere que o grupo estava super-representado entre os eleitores da direita radical.

*Fontes:* Áustria, Bélgica, Suíça, Dinamarca, França, Israel, Itália, Holanda e Noruega analisados a partir de dados do ESS-2002. Canadá, Rep. Tcheca, Nova Zelândia, Romênia Rússia, Eslovênia e Hungria foram analisados a partir de dados do CSES 1996-2001.

Os resultados da comparação da Tabela 5 confirmam um padrão consistente: os homens continuam a ser super-representados no eleitorado da extrema direita em doze dos países e no outro não há diferença entre os sexos. A diferença no apoio entre os sexos é maior em relação aos democratas liberais da Rússia, o RSC na República Tcheca e na Itália. Embora alguns partidos, como o *Front National* de Le Pen, tenham feito um esforço especial para mudar sua imagem tradicional masculina, escolhendo algumas mulheres para concorrer a cargos, a liderança e a base desses partidos continuam predominantemente masculinas. Em outro trabalho, examino se esse padrão se deve às questões e políticas defendidas pela direita radical, tais como seus apelos xenofóbicos e contra o Estado, ou se pode ser atribuído, de um modo mais geral, a antigas diferenças entre os sexos quanto ao uso da violência e à associação dos movimentos de extrema direita com atos de agressão e táticas radicais de ação direta (NORRIS, 2005).

O perfil geracional é importante pois pode nos dizer muito sobre o futuro desses partidos. Se seu apoio é super-representado na velha geração, refletindo uma atração nostálgica do passado, então, no longo prazo, eles podem perder popularidade aos poucos, por meio do processo comum de substituição da população e encolhimento de sua base de massa. Se, porém, eles conseguem atrair e manter uma geração mais jovem, seduzindo fortemente, por exemplo, os jovens desempregados, então, isso poderá contribuir para sua expansão futura. A Tabela 6 demonstra o perfil etário dos eleitores da extrema direita. Os resultados mostram que há pouca consistência entre os países: em alguns (em especial a Rússia, a Eslovênia e a República Tcheca pós-comunistas), a geração mais jovem é desproporcionalmente atraída por esses partidos, mas em outros (Nova Zelândia, Suíça e Áustria, em particular), seu apelo é mais sentido pela geração mais velha. Isso sugere que o perfil específico desses partidos relacionado com a idade varia de país para país, o que pode se dever às suas raízes históricas em cada sociedade e à imagem de suas lideranças, estratégias de campanha e aos apelos ideológicos aos diferentes grupos de eleitores.

## Conclusões

Uma das maneiras clássicas de explicar os padrões de apoio partidário relaciona-se com a distribuição das clivagens sociais no eleitorado. Onde baseiam-se em setores sociais distintos, os partidos podem forjar laços duradouros com esses grupos, representando seus interesses e preocupações no sistema político. Quando esses laços se enfraquecem, com desalinhamento social e partidário, então, devemos esperar maior volatilidade eleitoral e maior potencial para o voto de protesto. O que os resultados indicam sobre padrões duradouros de apoio à direita radical?

A comparação do perfil de classe social do eleitorado da extrema direita, incluindo indicadores de desigualdade social, sugere que eles estão desproporcionalmente super-representados na pequena burguesia, *assim como* nos trabalhadores qualificados e não-qualificados. Em muitos países, os padrões de apoio eleitoral no nível individual entre os desempregados e os residentes em domicílios de baixa renda não são tão fortes como sugerem muitos estudos de nível agregado da economia política. Essa coalizão entre classes significa que devemos ver com ceticismo a idéia de que a direita radical é somente um fenômeno do ressentimento político da “nova clivagem social” de trabalhadores pouco qualificados das grandes cidades, ou que sua ascensão pode ser atribuída de modo mecânico ao aumento do desemprego e de insegurança no emprego na Europa. O perfil social é mais complexo do que os estereótipos populares sugerem. Resta examinar se, como afirmam alguns, é a combinação particular de experiência do desemprego e atitudes contra os imigrantes que importa, em vez da insegurança apenas<sup>20</sup>. Ao mesmo tempo, a diferença tradicional entre os sexos persiste, com os homens dando apoio a esses partidos. Ademais, embora a análise conjunta sugira que há alguns fatores comuns, os resultados desagregados por nação mostram variações consideráveis em quem vota na extrema direita. Em outro trabalho, examino com mais detalhes o impacto sistêmico de “eleições desalinhadas” e as conseqüências do enfraquecimento da lealdade eleitor-partido para os padrões da competição partidária e as oportunidades com que se defrontam os desafiantes da nova direita radical. Em alguns países, demonstro que o desalinhamento facilitou a ascensão desses partidos, com eleições “atípicas” ou “críticas”, enquanto em outros casos, como Inglaterra e Estados Unidos, apesar de amplas evidências da erosão de longo prazo das identidades partidárias, os partidos de extrema direita não conseguiram superar as barreiras eleitorais para obter uma série sustentada de ganhos.

---

<sup>20</sup> Tal como sustentado por Golder (2003).

Portanto, com base nesses dados, podemos concluir que as teorias sociológicas clássicas de uma “crise da modernidade”, ou os estudos modernos que enfatizam o surgimento de uma “nova clivagem social” não nos levam muito longe na explicação das variações de sucesso e fracasso dos partidos de direita radical. O que precisamos compreender não é apenas como as condições sociais podem facilitar sua ascensão mas, o que é mais importante, como os partidos reagem a esses fatores ao criar suas estratégias e apelos programáticos, ao montar sua organização e ao consolidar seu apoio.

### Referências Bibliográficas

ANDERSON, J.G.; BJORKLAND, T. Structural changes and new cleavages: The Progress Parties in Denmark and Norway. *Acta Sociologica*, v. 33, n. 3, p. 195-217, 1990.

BANASZAK, L. A.; PLUTZER, E. The Social Bases of Feminism in the European Community. *Public Opinion Quarterly*, v. 57, n. 1, p. 29-53, 1993a.

\_\_\_\_\_. Contextual determinants of feminist attitudes: National and sub-national influences in Western-Europe. *American Political Science Review*, v. 87, n. 1, p. 147-157, 1993b.

BELL, D. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books, 1999.

\_\_\_\_\_. (Ed.). *The Radical Right*. 3rd ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publisher (publicado pela primeira vez em 1955 com o título *The New America Right*, posteriormente expandido na 2ª edição de 1963), 2001.

BETZ, H.-G. *Radical Rightwing Populism in Western Europe*. New York: St Martin's Press, 1994.

\_\_\_\_\_. The divergent paths of the FPÖ and the Lega Nord. In: SCHAIN, M.; ZOLBERG, A.; HOSSAY, P. (Eds.). *Shadows over Europe*. New York: Palgrave, 2002.

BETZ, H.-G.; IMMERFALL, S. (Eds.). *The New Politics of the Right: Neo-Populist Parties and Movements in Established Democracies*. New York: St Martin's Press, 1998.

BLONDEL, J. *Votes, Parties and Leaders*. London: Penguin, 1970.

BUTLER, D.; STOKES, D. *Political Change in Britain*. 2nd ed. London: Macmillan, 1974.

CAMPBELL, A. et al. *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

CHELES, L.; FERGUSON, R.; VAUGHAN, M. (Eds.). *The Far Right in Western and Eastern Europe*. New York: Longman, 1995.

CLARK, T. N.; LIPSET, S. M. (Eds.). *The Breakdown of Class Politics*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press, 2001.

CREWE, I.; ALT, J.; SARLVIK, B. Partisan de-alignment in Britain 1964-1974. *British Journal of Political Science*, v. 7, n. 1, p. 129-90, 1977.

CREWE, I.; DENVER, D. (Eds.). *Electoral Change in Western Democracies: Patterns and Sources of Electoral Volatility*. New York: St. Martin's Press, 1985.

DALTON, R. J.; FLANAGAN, S.; BECK, P. A. (Eds.). *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

DALTON, R. J.; WATTENBERG, M. P. (Eds.). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, 2001.

DEVAUS, D. e MCALLISTER, I. The Changing Politics of Women: Gender and Political Alignments in 11 Nations. *European Journal of Political Research*, v. 17, n. 3, p. 241-262, 1989.

DUVERGER, M. *The Political Role of Women*. Paris: UNESCO, 1955.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. *The Social Foundations of Post-industrial Economies*. [New York]: Oxford University Press, 1999.

FRANKLIN, M. *The Decline of Class Voting in Britain: Changes in the Basis of Electoral Choice, 1964-1983*. Oxford: Clarendon Press, 1985.

FRANKLIN, M.; MACKIE, T.; VALEN, H. *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

FUKUYAMA, F. *The End of History and the Last Man*. London: Hamish Hamilton, 1992.

GIBSON, R. *The Growth of Anti-Immigrant Parties in Western Europe*. Lewiston, New York: The Edwin Mellen Press, 2002.

GIVENS, T. E. The role of socioeconomic variables in the success of radical right parties. In: SCHAIN, M.; ZOLBERG, A.; HOSSAY, P. (Eds.). *Shadows over Europe*. New York: Palgrave, 2002.

\_\_\_\_\_. The radical right gender gap. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 1, p. 30-54, 2004.

GOLDER, M. Explaining variations in the success of extreme right parties in Western Europe. *Comparative Political Studies*, v. 36, n. 4, p. 432-466, 2003.

GOLDTHORPE, J. H. *Social Mobility and Class Structure in Modern Britain*. Oxford: Clarendon Press, 1980.

GOOT, M.; REID, E. Women: If Not Apolitical, Then Conservative. In: SILTANEN, J.; STANWORTH, M. (Eds.). *Women and the Public Sphere*. London: Hutchinson, 1984.

HAINSWORTH, P. (Ed.). *The Extreme Right in Europe and the USA*. New York: St Martin's Press, 1992.

\_\_\_\_\_. (Ed.). *The Politics of the Extreme Right: From the Margins to the Mainstream*. London: Pinter, 2000.

HEATH, A.; JOWELL, R.; CURTICE, J. *How Britain Votes*. Oxford: Pergamon, 1985.

IGNAZI, P. *Extreme right parties in Western Europe*. New York: Oxford University Press, 2003.

JACKMAN, R. W.; VOLPERT, K. Conditions favouring parties of the extreme right in Western Europe. *British Journal of Political Science*, v. 26, n. 4, p. 501-22, 1996.

KITSCHELT, H. *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*. (com colaboração de Anthony J. McGann). Ann Arbor: University of Michigan, 1995.

KNIGGE, P. The ecological correlates of right-wing extremism in Western Europe. *European Journal of Political Research*, v. 34, n. 6, p. 249-79, 1998.

LERNER, D. *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*. New York: Free Press, 1958.

LEWIS-BECK, M.; MITCHELL, G. E. French electoral theory: The National Front test. *Electoral Studies*, v. 12, n. 2, p. 112-127, 1993.

LINZ, J. Some notes toward a comparative study of fascism in sociological historical perspective. In: LAQUER, W. (Ed.). *Fascism: A Reader's Guide*. Berkeley: University of California Press, 1976.

LIPSET, S. M. *Political Man: The Social Basis of Politics*. New York: Doubleday, 1960.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press, 1967.

LISTHAUG, O.; MILLER, A. H.; VALLEN, H. The Gender Gap in Norwegian Voting Behavior. *Scandinavian Political Studies*, v. 83, p. 187-206, 1985.

LUBBERS, M.; GIJSBERTS, M.; SCHEEPERS, P. Extreme right-wing voting in Western Europe. *European Journal of Political Research*, v. 41, n. 3, p. 345-378, 2002.

LUBBERS, M.; SCHEEPERS, P. Explaining the trend in extreme right-wing voting: Germany 1989-1998. *European Sociological Review*, v. 17, n. 4, p. 431-449, 2001.

MACKIE, T. T.; ROSE, R. *The International Almanac of Electoral History*. London: Macmillan, 1991.

\_\_\_\_\_. A decade of election results: Updating the International Almanac. *Studies in Public Policy*, n. 295. Strathclyde: CSPP, 1997.

MANZA, J.; BROOKS, C. *Social Cleavages and Political Change: Voter Alignments and U.S. Party Coalitions*. New York: Oxford University Press, 1999.

MAYER, L.; SMITH, R. E. Feminism and Religiosity: Female Electoral Behavior in Western Europe. In: BASHEVKIN, S. *Women and Politics in Western Europe*. London: Frank Cass, 1985.

MERKL, P. H.; WEINBERG, L. (Eds.). *Encounters with the Contemporary Radical Right*. Boulder: Westview, 1993.

\_\_\_\_\_. (Eds.). *The Revival of Right-Wing Extremism in the Nineties*. London: Frank Cass, 1997.

MITRA, S. The National Front in France: A Single-Issue Movement?. *West European Politics*, v. 11, n. 2, p. 47-64, 1988.

MUDDLE, C. *The Ideology of the Extreme Right*. New York: St. Martin's Press, 2000.

MÜHLBERGER, D. *The Social Basis of European Fascist Movements*. London: Croom Helm, 1987.

NIE, N.; VERBA, S.; PETROCIK, J. *The Changing American Voter*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976.

NIEDERMAYER, O. Sozialstruktur, politische Orientierungen und die Unterstützung extrem rechter Parteien in Westeuropa. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, v. 21, n. 4, p. 564-82, 1990.

NORRIS, P. *Radical Right: Parties and Electoral Competition*. New York: Cambridge University Press (no prelo), 2005.

NORRIS, P.; INGLEHART, R. *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2003.

OSKARSON, M. Gender Gaps in Nordic Voting Behavior. In: KARVONEN, L.; SELLE, P. (Eds.). *Women in Nordic Politics*. Aldershot: Dartmouth, 1995.

PIERSON, P. Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy*, v. 5, p. 539-60, 1998.

PULZER, P. G.J. *Political Representation and Elections in Britain*. London: George Allen & Unwin, 1967.

RIEDISPERGER, M. Heil Haider! The revitalization of the Austrian Freedom Party since 1986. *Politics and Society in Germany, Austria and Switzerland*, v. 4, n. 3, p. 18-47, 1992.

ROSTOW, W. W. *The Process of Economic Growth*. New York: Norton, 1952.

\_\_\_\_\_. *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

RUSCIANO, F. L. Rethinking the Gender Gap: The Case of West German Elections, 1949-87. *Comparative Politics*, v. 24, n. 3, p. 335-57, 1992.

RYDGREN, J. Radical right populism in Sweden: Still a failure, but for how long?. *Scandinavian Political Studies*, v. 25, n. 1, p. 27-56, 2002.

RYDGREN, J. Meso-level reasons for racism and xenophobia: some converging and diverging effects of radical right populism in France and Sweden. *European Journal of Social Theory*, v. 6, n. 1, p. 45-68, 2003.

SAUER, W. National Socialism: Totalitarianism or Fascism?. *American Historical Review*, v. 73, n. 4, p. 404-424, 1967.

SCHAIN, M.; ZOLBERG, A.; HOSSAY, P. (Eds.). *Shadows Over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*. Houndsmill: Palgrave Macmillan, 2002.

STUDLAR, D.; MCALLISTER, I.; HAYES, B. Explaining the Gender Gap in Voting: A Cross-National Analysis. *Social Science Quarterly*, v. 79, n. 4, p. 779-798, 1998.

TINGSTEN, H. L. G. *Political Behavior: Studies in Election Statistics*. London: P. S. King, 1937.

VAN DER BRUG, W.; FENNEMA, M.; TILLIE, J. Anti-immigrant parties in Europe: Ideological or protest vote?. *European Journal of Political Research*, v. 37, n. 1, p. 77-102, 2000.

VAN DER BRUG, W.; FENNEMA, M. Protest or mainstream? How the European anti-immigrant parties developed into two separate groups by 1999. *European Journal of Political Research*, v. 42, n. 1, p. 55-76, 2003.

VEUGELERS, J. W. P. Social cleavage and the revival of far right parties: The case of France's National Front. *Acta Sociologica*, v. 40, n. 1, p. 31-49, 1997.

WILCOX, C. The causes and consequences of feminist consciousness among Western European women. *Comparative Political Studies*, v. 23, n. 4, p. 519-545, 1991.

*Recebido para publicação em novembro de 2004.*

*Tradução e publicação autorizada pela autora.*

Este texto é extraído do Capítulo 6 de *Radical Right: Parties and Electoral Competition*, livro que será publicado pela Cambridge University Press em 2005.

*Tradução de Pedro Maia Soares.*

# *A desconfiança nas instituições democráticas*

---

José Álvaro Moisés  
Universidade de São Paulo

---

## **Resumo**

Ao mesmo tempo em que apóiam o regime democrático *per se*, os brasileiros revelam uma ampla e contínua desconfiança em suas instituições. O autor apresenta os fundamentos da convivência entre esses dois fenômenos e em seguida, partindo do tratamento dado pela literatura ao conceito de confiança política e dos fatores a ela associados (por exemplo, legitimidade política e desempenho econômico dos governos), propõe que a confiança nas instituições radica-se na avaliação que os cidadãos, partindo de sua experiência, fazem do modo como aquelas desempenham a missão para a qual foram criadas.

**Palavras-chave:** instituições democráticas, confiança política, experiência, cidadãos.

## **Abstract**

Several studies show that brazilians support the democratic regime *per se*, but, at the same time, reveal a widespread and persistent mistrust of democratic institutions. The author begins presenting the foundations of the contradictory coexistence of both phenomena and after that he reviews the treatment given by literature on political trust and the factors related to it (as political legitimacy and economic performance of governments), pointing limits. He also proposes that trust in institutions is rooted on the evaluation citizens make, based on their experience, about the way institutions perform the mission for which they were created.

**Keywords:** democratic institutions, political trust, experience, citizens.

A esperança constante chama-se confiança...  
O desespero constante chama-se desconfiança...”  
Thomas Hobbes, em 1.651.

A democracia brasileira está relativamente consolidada – a maior parte dos especialistas reconhece isso. Mas ela enfrenta um paradoxo: as instituições democráticas são objeto de ampla e continuada desconfiança dos cidadãos brasileiros. Pesquisas recentes mostram que, apesar do apoio ao regime democrático *per se*, cerca de 2/3 dos brasileiros não confiam – em diferentes graus – em parlamentos, partidos, executivos, tribunais de justiça e serviços públicos de saúde, educação e segurança. *Surveys* realizados entre 1989 e 1993 revelaram que a percepção negativa das instituições atravessa todos os segmentos de renda, escolaridade, idade e distribuição ecológica, chegando a influir sobre a disposição dos cidadãos para participar de processos políticos, como a escolha de governos (MOISÉS, 1995).

Este cenário contrasta com a evolução política recente do país. Ao completar duas décadas de experiência democrática, o Brasil parece ter ingressado em um ciclo virtuoso: vive um período de estabilidade política, contrariando o padrão de décadas anteriores, quando conflitos políticos assumiram a feição de antagonismos inconciliáveis, gerando paralisia decisória, tensões entre o executivo e o legislativo e a intervenção de militares na política. No presente, as instituições democráticas funcionam com relativa harmonia, as forças armadas desempenham seu papel legal e os ciclos eleitorais sucedem-se de acordo com as normas constitucionais.

Desconfiança expressa atitude de descrédito ou desmerecimento de alguém ou de algo, embora, na democracia, alguma dose de desconfiança em instituições possa ser sinal sadio de distanciamento dos cidadãos de uma esfera da vida social sobre a qual têm pouco controle (WARREN, 2001; PETTIT, 1998; SZTOMPKA, 1999; USLANER, 2001). Mas a desconfiança em excesso e, sobretudo, com continuidade no tempo, pode significar que, tendo em conta as suas orientações normativas, expectativas e experiências, os cidadãos percebem as instituições como algo diferente, senão oposto, àquilo para o qual existem: neste caso, a indiferença ou a ineficiência institucional diante de demandas sociais, corrupção, fraude ou desrespeito de direitos de cidadania geram suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência, a obediência e a submissão dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social (LEVI, 1998; MILLER e LISTHAUG, 1999; DALTON, 1999; TYLER, 1998).

Democracias capazes de sustentar ciclos continuados de desenvolvimento econômico e social convivem, em boa parte dos casos, com processos permanentes de qualificação cognitiva de seus cidadãos em conseqüência de transformações culturais e isso estimula alguma desconfiança dos segmentos mais bem informados, traduzindo atitude crítica face ao seu desempenho (NORRIS, 1999; INGLEHART, 1999; KLINGEMANN e FUCHS, 1995; NYE et al., 1997; PHARR e PUTNAM, 2000). Mas a desconfiança generalizada e continuada nas instituições públicas fundamentais, no caso de democracias que ainda enfrentam o desafio de enraizar a sua justificação ético-política nos hábitos e nas condutas dos cidadãos, pode evidenciar dificuldades de funcionamento do regime, ao comprometer ações de coordenação, de cooperação e de solidariedade social (GIDDENS, 1989; OFFE, 1999; NEWTON e NORRIS, 2000).

Isso é assim porque, na democracia, as instituições cumprem pelo menos duas funções complementares: a primeira envolve a distribuição do poder de tomar decisões que afetam a coletividade; a segunda assegura a participação dos cidadãos na avaliação e no julgamento que fundamenta o processo de tomada dessas decisões. Por um lado, trata-se de controlar o poder para que não tolha a liberdade dos cidadãos ou distorça os objetivos da vida pública; por outro, trata-se de assegurar que, como membros da comunidade política, os cidadãos possam transformar suas demandas, aspirações, interesses e preferências em políticas a serem adotadas pelo poder público. Isso supõe regras, normas, mecanismos e processos institucionais associados a valores cuja função é realizar uma das principais promessas democráticas, isto é, a igualdade dos cidadãos perante a lei (SARTORI, 1965; DAHL, 1989; BOBBIO, 1984). Entre os mecanismos que asseguram isso está o direito de escolher governos, só plenamente democrático quando todos os membros adultos da comunidade política afetados por decisões coletivas têm direito de influir na vida política através do voto<sup>1</sup>. Mas o voto *per se* não garante que o que os cidadãos aspiram para si e para a coletividade se realize; cabe às instituições de representação, de justiça, de decisão e implementação de políticas públicas assegurar a distribuição de poder e, ao mesmo tempo, garantir que entre o julgamento dos cidadãos a respeito das prioridades públicas e o processo de tomada de decisões correspondente haja uma ligação. Isso é o que torna as instituições um aspecto fundamental do regime democrático, sem o qual o seu funcionamento é falho (HADENIUS, 2001).

---

<sup>1</sup> Nas democracias modernas, estão excluídas dessa totalidade as crianças e os jovens, até certo limite de idade. Os idosos, após certa idade, podem escolher se querem continuar beneficiando-se do direito de voto.

Este artigo examina os fundamentos da convivência contraditória entre a desconfiança dos cidadãos nas instituições públicas e seu apoio à democracia e propõe um modelo para a sua análise. A primeira seção descreve brevemente o contexto político em que o problema da desconfiança se situa no Brasil; as demais seções abordam o tratamento dado pela literatura aos conceitos de confiança social e confiança política e, depois de discutir alguns aspectos conceituais e metodológicos decorrentes da experiência de pesquisa, o texto contrasta os diferentes modelos de análise do tema e explicita a alternativa considerada mais adequada para o seu tratamento.

### **Um paradoxo brasileiro**

Existe certo truísmo na literatura sobre o desenvolvimento político brasileiro em torno da idéia de que o país alterna, pelo menos desde o advento da República, ciclos autoritários com ciclos democráticos (SILVA, 1981; SKIDMORE, 1969); e, se se tomar como base as mudanças políticas introduzidas a partir da Revolução de 1930, verifica-se que o país viveu, desde então, pelo menos três períodos históricos em que a vigência de um regime democrático, após o final da 2ª Guerra Mundial, foi precedida e sucedida por regimes autoritários, o de 1937 e o de 1964. Isso pareceria indicar que a história recente confirma aquele truísmo, sugerindo que a implantação de um regime democrático no Brasil, em bases sólidas e permanentes, é uma possibilidade de difícil realização.

Contudo, desenvolvimentos recentes indicam que o país pode ter ingressado desde 1985 em um ciclo virtuoso que está permitindo romper com aquele padrão prevalecente entre 1946 e 1964, quando conflitos políticos normais da vida democrática assumiram freqüentemente a feição de antagonismos inconciliáveis entre as forças políticas, gerando, além de paralisia decisória, tensões permanentes entre o executivo e o legislativo – tensões arbitradas, diversas vezes, pela intervenção inconstitucional dos militares na vida pública (D'ARAUJO et al., 1994; SANTOS, 1986). Em sua fase atual, as instituições democráticas têm funcionado com relativa harmonia e, mais importante, com continuidade no tempo, seguindo certo padrão incremental de desenvolvimento. As forças armadas recolheram-se às suas funções constitucionais e o *impeachment* de um presidente da república, em 1992, por decisão do poder legislativo, intervindo no funcionamento do executivo, não levou a nenhuma quebra da normalidade institucional, exemplificando o padrão que pode estar se consolidando no país. Ademais, alguns anos depois, outro processo envolvendo a avaliação de conduta de autoridades públicas – no caso, de parlamentares que integravam a Comissão de Orçamento do Congresso Nacional – foi aberto e concluído com a adoção das

punições previstas em lei, sem que isso tivesse representado ameaça ao funcionamento das instituições democráticas. Além disso, nos dois períodos seguintes, a sucessão presidencial deu-se de acordo com as regras constitucionais e, por quase uma década, as instituições têm funcionado em um quadro de cooperação e de harmonia relativa; nem mesmo o uso às vezes excessivo do recurso às medidas provisórias pelo executivo ameaçou essa harmonia (GRAEFF, 2000; CHAGAS, 2002).

Apesar da possibilidade de emergência de um novo regime autoritário não poder ser excluída de forma definitiva, não existem no horizonte político – no atual momento histórico – nem as condições de crise usualmente associadas a essa possibilidade nem alternativas políticas comprometidas com aquele objetivo excepcional. Ao contrário, desde 1985, a maioria quase absoluta dos atores políticos comporta-se tendo a democracia como referência de sua ação e, diferentemente de outros períodos históricos, os ciclos eleitorais sucedem-se com regularidade, permitindo que os cidadãos escolham livremente os governantes do país dentre lideranças apresentadas pelos partidos políticos; ademais, embora a participação em eleições seja obrigação definida por lei, a taxa de votos válidos nas últimas quatro eleições majoritárias estabilizou-se em patamar bastante significativo, indicando que essa prática da democracia ocupa lugar importante na cultura política dos brasileiros.

Tais condições permitiram que o país experimentasse, na eleição presidencial de 2002, um dos mais importantes processos de alternância no governo desde o surgimento da República. Pela primeira vez no período republicano, os eleitores brasileiros colocaram à frente do Estado, não apenas um partido de oposição à aliança de forças que governava o país desde o início do atual período democrático, mas que reivindicava uma orientação anti-*establishment*. Com efeito, após dois períodos presidenciais marcados por significativos avanços no sentido de reorganização e de estabilização da economia – a exemplo da abertura comercial, do controle da inflação e da retomada do crescimento econômico, com tímidos mas efetivos efeitos sociais<sup>2</sup> –, os eleitores brasileiros optaram por uma alternativa de mudança que, além da troca de liderança à frente do Estado, deu origem a novas expectativas quanto ao papel do governo e das instituições democráticas.

---

<sup>2</sup> De meados dos anos 1980 até a data de lançamento do Plano Real, em junho de 1994, o Brasil conheceu uma inflação média de 1.110% ao ano; entre meados de 1994 e meados de 2002, a média anual da inflação esteve em torno de 15%; por outra parte, entre 1981 e 1992, a taxa de expansão do PIB brasileiro passou de uma média de 1,4% ao ano para 3,5% entre 1993 e 1998; essa média caiu, em 1999, sob o impacto da desvalorização do Real e da crise financeira internacional, e voltou a crescer, em 2001 e 2002, embora timidamente (GRAEFF, 2000). Quanto aos efeitos sociais dessas mudanças, eles dizem respeito às quedas do analfabetismo e da mortalidade infantil e ao aumento das taxas de inclusão dos mais pobres no sistema educacional.

Embora índices semelhantes oscilem ao sabor de mudanças conjunturais, o novo governo contou inicialmente com significativo apoio da opinião pública e valeu-se deste apoio para estimular, entre outras coisas, o surgimento de novas expectativas quanto ao papel das instituições democráticas. Exemplo disso foram as reformas previdenciária e tributária que, incidindo sobre serviços públicos de grande impacto social, acenaram com a possibilidade de funcionamento mais eficaz e mais justo<sup>3</sup>; por outra parte, mesmo alimentando controvérsias sobre o papel dos outros poderes republicanos, o executivo mostrou interesse também em mobilizar a opinião pública em torno dos problemas de funcionamento da justiça, estimulando a percepção dos cidadãos de que, também nessa área, mudanças são necessárias para que governos e instituições democráticas funcionem em consonância com os seus próprios objetivos.

O cenário descrito contrasta com o quadro de desconfiança nas instituições democráticas e, ainda que este artigo não pretenda realizar uma análise empírica do caso brasileiro, o contexto descrito mostra a importância de se ampliar o conhecimento em torno do fenômeno da confiança e da desconfiança.

### **A confiança social**

O conceito de *confiança*<sup>4</sup> ganhou uso bastante amplo nas ciências humanas nas últimas décadas, tendo autores de diferentes escolas de pensamento chamado a atenção, em primeiro lugar, para a natureza relacional do fenômeno cujos efeitos dependeriam, segundo alguns, do contexto de cultura e valores em que estão situados os que se utilizam dela e, segundo outros, da natureza racional de sua motivação. Assim, a noção de confiança tem sido utilizada para designar uma grande variedade de fenômenos sociais e políticos que, malgrado colocar os atores envolvidos em situação de risco em sua relação com os outros – como no caso da incerteza envolvida em situações que supõem a solução de problemas de ação coletiva ou que incluem a suposição convencional sobre o auto-interesse dos atores –, refere-se à coesão social considerada indispensável ao funcionamento das sociedades modernas, complexas e diferenciadas. Isto levou alguns autores a

---

<sup>3</sup> Em 4/5/2003, o jornal *O Estado de S. Paulo* divulgou os resultados de uma pesquisa encomendada pela CNI segundo os quais cerca de 2/3 dos eleitores aprovavam as propostas de reformas previdenciária e tributária do governo e esperavam que elas trouxessem mais equidade e justiça em consequência de correções que se esperava que fossem introduzidas no funcionamento daquelas instituições.

<sup>4</sup> Segundo o “Novo Aurélio – Dicionário da Língua Portuguesa”, o substantivo “confiança” refere-se à “segurança íntima de procedimento, crédito, fé” e, mais importante, à “segurança e bom conceito que inspiram as pessoas de probidade, talento, discricção, etc.” (Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1999, p. 525).

designarem-na de *fraternidade* para distinguí-la de e, ao mesmo tempo, situá-la em relação às dimensões da liberdade e da igualdade (LUHMANN, 1979; NEWTON, 1999; WARREN, 1999).

Em sua origem, as pesquisas sobre confiança desenvolveram-se inicialmente no campo da psicologia social, a qual associou a chamada *confiança interpessoal generalizada* a traços de personalidade dos indivíduos, a exemplo de tendências misantrópicas ou de disposição para o convívio social; as influências básicas formadoras do processo de individuação, como a relação mãe-filhos, foram vistas como fundamentais para gerar e consolidar atitudes de confiança (mais a respeito na última seção). Depois, a adoção do conceito por outras disciplinas levou à diversificação de definições, a exemplo de correntes sociológicas para as quais a confiança interpessoal passou a ser vista como fator propulsor de ciclos virtuosos de desenvolvimento social e econômico (FUKUYAMA, 1995). Na análise política, em particular, o conceito tem sido utilizado tanto pelas teorias de cultura política (ALMOND e VERBA, 1963) como de capital social (PUTNAM, 1993) para enfatizar a sua influência para a consolidação e a estabilidade do regime democrático. O fato de as pessoas confiarem umas nas outras – e, dessa forma, também em autoridades e em lideranças políticas – funcionaria como um elemento facilitador para que os membros da comunidade política ou de grupos específicos adotassem formas de ação comum capazes de gerar, no primeiro caso, virtude cívica reforçadora do sistema democrático e, no segundo, a acumulação de experiência necessária à produção de benefícios particulares esperados pelos grupos envolvidos (SZTOMPKA, 1999; SELIGMAN, 1997).

Segundo uma definição bastante usual, mesmo supondo um componente associado por alguns a um ato de “fé” (ROSENBERG, 1956), o fenômeno da confiança envolveria fundamentalmente a expectativa racional de A (o *confiante*) em relação às ações ou curso de ações adotados ou a serem adotados por B (o *confiado*). Mas, em vista da imprevisibilidade da natureza humana, isto é, do fato de o comportamento do outro (em relação ao qual está situado o ator *confiante*) não poder ser controlado de modo completo e absoluto - a não ser em situações-limite -, a situação implicaria quase sempre em risco de dano ou, quando menos, de vulnerabilidade de A diante de B. Com efeito, uma vez que o ato de confiar é insuficiente *per se* para determinar o resultado da interação, se a relação de confiança entre os indivíduos deixar de incluir o que defensores da escola da escolha racional designaram como *encapsulamento de interesses* das partes envolvidas, o abuso da confiança seria inevitável. O encapsulamento de interesses implica, nessa perspectiva, que o confiante conheça a motivação do confiado, de modo que possa saber por antecipação se os seus interesses serão levados em consideração pelo último, cujas motivações próprias também supõem que seus interesses sejam contemplados pela ação adotada pelo primeiro. Nessa acepção, a

confiança seria uma aposta baseada na crença de que os interesses mútuos dos atores envolvidos são condição suficiente para gerar benefícios comuns e, assim, inocular a possibilidade de dano decorrente de seu abuso (HARDIN, 1999; LEVI, 1999).

Outros autores sugeriram, de modo alternativo, que a confiança corresponde a uma variável de raiz sociocultural, de implicações normativas e que a sua escolha não é sempre racional, nem se determina – como seria de se esperar no caso de uma decisão baseada em cálculo estrito de custos/benefícios – pelo montante de informação disponível a respeito do comportamento dos outros. A abordagem estritamente racional do fenômeno da confiança esbarraria no fato de os indivíduos terem capacidade cognitiva limitada para acessar, na quantidade e na qualidade necessárias, as informações a respeito da conduta dos outros ou para avaliar adequadamente a utilidade da interação em que se envolveriam (KRAMER, 1999). Argumentou-se que valores sociais – como o republicanismo cívico, a solidariedade social, o desejo de reconhecimento, o altruísmo, etc. – podem formar a base da decisão de confiar quando os atores situam-se em contextos que incluem insuficiente ou nenhum mecanismo de controle sobre o comportamento dos outros.

A forma mais usual da confiança expressar-se é como fenômeno *particularizado*, ou seja, relativo à experiência interpessoal de indivíduos pertencentes a grupos ou comunidades específicas como famílias, etnias, religiões, agregações ecológicas ou associações profissionais, entre outros, quando a comunicação face a face induz os participantes a assimilarem normas de cooperação e de reciprocidade que funcionam como elementos de contenção dos riscos de abuso da confiança; em última análise, a interação entre atores que têm *familiaridade* com os seus pares – e que, portanto, têm memória cognitiva de seu comportamento – faria do ato de confiar quase uma decorrência natural da experiência em comum. Nesse caso, a confiança funcionaria como um elemento de reiteração dos particularismos característicos dos grupos ou comunidades referidos por ela, razão pela qual parte da literatura descartou a influência desse tipo de confiança para a ocorrência de eventos como a cooperação social ou a implementação de objetivos políticos coletivos (USLANER, 2002).

O fenômeno assume maior relevância ao se manifestar nas sociedades modernas, complexas e diferenciadas de forma *generalizada*. Neste caso, a confiança social estende os seus efeitos não apenas a amigos ou conhecidos integrantes de grupos específicos, mas a estranhos que, na condição de cidadãos, integram a comunidade política. Confiar em estranhos, em quem é diferente ou em pessoas com quem não se tem familiaridade, implica em disposição potencial para agir e cooperar com vistas a objetivos coletivos, cuja definição extrapola o estrito terreno do interesse individual dos envolvidos. A confiança funciona, neste caso, como uma alternativa para indivíduos que se sentem vulneráveis em face de sua

inserção em contextos de crescente complexidade e interdependência típicos das sociedades modernas, mas que, ao mesmo tempo, compartilham uma perspectiva comum definida por sua condição de cidadãos. Como não podem controlar individualmente os fatores que influenciam ou definem a sua vulnerabilidade, nem se informar completamente sobre as circunstâncias que a produzem, eles usam a confiança como recurso facilitador da coordenação de ações que são indispensáveis para a realização de objetivos sociais de amplo alcance e que são relativos aos direitos de cidadania. Assim, a confiança social operaria como um redutor da complexidade das escolhas individuais condicionadas pela incerteza que caracteriza a vida moderna e, ao mesmo tempo, ofereceria um marco de segurança para atores que, necessitando definir o horizonte em que estão situadas as relações de que dependem – dentre as quais, as relações de poder –, querem aumentar o grau de confiabilidade de sua própria ação (LUHMANN, 1979; GIDDENS, 1990).

Adotando essa perspectiva, tanto defensores da escola culturalista como autores de orientação eclética identificaram entre as fontes potenciais da confiança social fatores relativos a valores e fundamentos ético-políticos, o capital social e a capacidade de cooperação altruísta dos que se utilizam dela (USLANER, 2002; BRAITHWAITE, 1998; PUTNAM, 2000). Assim, Uslaner, por exemplo, sustentou que a confiança tem raízes em fundamentos morais, baseados em concepções acerca da natureza humana, que se expressariam como valores sociais ligados à experiência coletiva de seus participantes, a exemplo da associação entre otimismo diante da vida e distribuição de riqueza na sociedade: mais otimismo e mais distribuição de riqueza gerariam mais confiança. Robert Putnam, por outro lado, argumentou que a confiança decorre especialmente da existência de formas de associação social e cívica, repertórios coletivos, normas e redes facilitadoras de coordenação social que formariam o capital social indispensável para a existência de uma interação social robusta e, ao mesmo tempo, propiciadora de desenvolvimento econômico e político. A confiança seria um bem público cujo valor variaria de acordo com a intensidade e a adequação do seu uso: o aumento relativo da confiança, resultante de sua progressiva e crescente utilização, estimularia a formação de círculos virtuosos – ou, na sua ausência, viciosos – responsáveis pelo progresso social e econômico. A confiança é vista como propulsora do capital social, mas a literatura associada a essa abordagem também sugeriu que este é que ajuda a criar o ambiente necessário ao surgimento daquela (PUTNAM, 1993).

Chamando a atenção para a circularidade desse argumento, os críticos dessa concepção mostraram, no entanto, que a noção de capital social vista de modo estrito como uma espécie de função de redes de associação voluntária, organizadas na esfera da sociedade civil, não é suficiente para explicar a origem da confiança; com efeito, não é fácil demonstrar que qualquer forma de associativismo baste para gerar confiança e, menos ainda, virtude cívica. Por isso, argumentou-se

que para avançar o conhecimento da questão é necessário examinar a relação entre o compromisso moral em que se baseia a comunidade política, as condições de emergência da sociedade civil e o complexo de normas e regras que estruturam as instituições da esfera pública. A confiança decorreria do modo como esses fatores se articulam e não, simplesmente, da existência ou não do capital social (COHEN, 1999).

### **A confiança política**

Definida originalmente como fenômeno de natureza interpessoal, a *confiança política* ou em *instituições políticas* suscita dúvidas quanto à sua aplicabilidade a situações que não envolvem estritamente relações entre pessoas, mas entre estas e entes inanimados como as instituições. Autores da escola da escolha racional sustentaram que não faz sentido falar em confiança em instituições porque quem confia ou se dispõe a fazê-lo não tem como conhecer os interesses e as motivações dos indivíduos que as dirigem ou animam – seja por causa da distância existente nas sociedades complexas entre os cidadãos e as estruturas de poder, seja ainda porque os primeiros não têm meios de inteirar-se adequadamente a respeito das motivações de tantos e desconhecidos indivíduos que se ocupam da administração das segundas (HARDIN, 1999). Os críticos desta perspectiva argumentaram que a confiança importa para o funcionamento das instituições porque suas regras constitutivas remetem necessariamente aos conteúdos normativos tomados como referência pelos cidadãos em seu relacionamento com as estruturas da comunidade política a que pertencem; dessa forma, as instituições não seriam neutras mas, antes, mecanismos de mediação informados por valores relativos aos objetivos coletivos a que se propõem realizar (PETTIT, 1998; OFFE, 1999; WARREN, 1999).

A idéia é que as regras constitutivas das instituições, especialmente as relativas à sua justificação, geram expectativas sociais a respeito de seu desempenho, assim como dos responsáveis por sua administração, e isto se reflete na articulação de papéis a eles atribuídos por aquelas regras. A confiança em instituições estaria baseada no fato de os cidadãos compartilharem uma perspectiva comum relativa ao seu pertencimento à comunidade política, uma circunstância implícita na justificação normativa das instituições. Por outro lado, isso ofereceria os fundamentos a partir dos quais os papéis desempenhados pelos responsáveis pelas instituições são estabelecidos. Nessas condições, os julgamentos dos cidadãos para decidir confiar em instituições referem-se à performance destas mas, ao mesmo tempo, tomam por base a avaliação da consistência e da coerência internas de suas normas, mais do que as avaliações estritas do comportamento individual dos seus gestores e administradores. Os

ordenamentos normativos atribuem sentido e atualizam o comportamento destes e constituem assim a base das avaliações e das atitudes dos cidadãos (WARREN, 1999). Por essa razão, alguns autores sustentaram que a confiança em instituições deve ser vista como um caso especial da confiança em pessoas, ou seja, um *equivalente funcional* da confiança interpessoal (HARRÉ, 1999; COHEN, 1999).

Esse esquema conceitual supõe a aceitação e, ao mesmo tempo, a identificação dos cidadãos com os princípios éticos e normativos que constituem as instituições, algo relacionado com o seu compromisso moral com a associação ou a comunidade política a que pertencem (MOUFFE, 1992; STOKES, 2002). Em última análise, a razão para se confiar nas instituições estaria no fato de elas serem definidas por lei, ou seja, pela condição de legitimidade da própria comunidade política. A confiança dos cidadãos fundar-se-ia, assim, na idéia normativa da lei que fundamenta as instituições e que, ao mesmo tempo, autoriza as expectativas sociais a respeito do seu funcionamento mediado pelo comportamento de seus gestores. Como esse comportamento também é previsto legalmente, isso justificaria que a quebra de regras de funcionamento das instituições fosse vista como passível de sanções (LEVI, 1998).

### **Confiança e legitimidade**

Essa abordagem da confiança retoma a questão da legitimidade política. A sociologia política de Max Weber segue sendo, nesse sentido, uma referência importante ao distinguir entre as dimensões de *poder* e de *autoridade* e ao advogar a superioridade da última para tratar da natureza da coesão social da comunidade política. Enquanto no caso da autoridade a relação dos cidadãos – assim como do pessoal burocrático e administrativo do Estado – com governantes e autoridades públicas seria motivada por aquiescência voluntária, isto é, por adesão de natureza não-coercitiva, no caso do poder a relação envolveria, em seu limite, o uso da força, embora regulado por lei. A questão, então, estaria em saber o motivo da aquiescência dos cidadãos às autoridades públicas e às instituições políticas. Weber respondeu a essa questão propondo a sua famosa tipologia tripartite da legitimidade: o primeiro tipo refere-se à aceitação da autoridade motivada pelo respeito à tradição, embora as sociedades que se modernizaram ou estão em vias de concluir esse processo não possam ser incluídas aí; o segundo tipo alude às qualidades carismáticas atribuídas a certas lideranças políticas ou a certas idéias expressas por elas mas, claramente, isso constitui um caso especial; quanto ao terceiro tipo, a aquiescência depende de sua ordenação racional-legal, ou seja, os cidadãos conformam-se e manifestam respeito a autoridades e a instituições constituídas e definidas por regras legais e racionais.

Essa perspectiva orientou parte significativa da literatura sobre o tema ao distinguir entre estruturas políticas legítimas e ilegítimas a partir da existência de preceitos constitucionais originados de consenso normativo negociado pelas forças políticas – algo que prevê a participação dos cidadãos na vida pública através da regra da maioria para a escolha de governantes e para a tomada de decisões vinculantes; dos direitos civis, políticos e sociais, entre os quais, os que asseguram a liberdade de expressão de minorias; do direito de articulação e representação de interesses e do princípio de controle público da ação de governantes através de eleições regulares e freqüentes (*accountability*); e, finalmente, de mecanismos de mútuo controle entre os poderes públicos (BOBBIO, 1984; DAHL, 1956). Esses aspectos constituiriam os fundamentos a partir dos quais os cidadãos participariam de processos de tomada de decisões vinculantes para eles como membros da comunidade política através da competição pela realização de suas aspirações e interesses. Conflito e cooperação, como dimensões constitutivas do processo, dependeriam de um fluxo permanente de formação e reconstrução; isso é o que estaria na base da orientação avaliativa dos cidadãos em face de autoridades e de instituições, e essa avaliação envolveria a percepção de como e quanto governos e instituições são capazes de responder às expectativas normativas geradas pela ordem institucional e pelos processos eleitorais (ALMOND e VERBA, 1963; STOKES, 1962; MILLER, 1974).

A formulação corresponde às condições associadas ao advento da modernidade mas, mesmo em Weber, não fica inteiramente claro se os cidadãos e os funcionários do Estado obedecem e submetem-se a ordens e regras de autoridades e instituições simplesmente porque elas correspondem a procedimentos que são legítimos, isto é, racional e legalmente corretos. Com efeito, como leis e normas não são auto-executáveis nem auto-impositivas, a aquiescência e a submissão que implicam têm de depender de algum outro fator que a teoria precisaria explicar melhor. A questão ocupou parte considerável dos esforços de pesquisas que, a partir de meados do século XX, tentaram explicar a questão da confiança política, mas o consenso alcançado a respeito é limitado, como se verá nas seções seguintes.

## A controvérsia do apoio político

A tradição de pesquisa empírica sobre a importância do fenômeno da confiança política para o funcionamento do regime democrático estabeleceu suas bases a partir de 1948, quando alguns itens sobre o tema foram incluídos em questionários de *surveys* de opinião, atitudes e comportamento políticos aplicados na Alemanha Ocidental. Mais tarde, em 1958, foram introduzidos e ampliados nos Estados Unidos e, em 1968, repetidos na Suécia, mas os trabalhos mais importantes na área resultaram de iniciativas de pesquisadores da Universidade de Michigan que partiram da suposição de que atitudes e opiniões individuais são elos importantes entre as dimensões micro e macro da política. Eles postularam que os instrumentos de mensuração empírica do fenômeno deveriam ter em conta que os cidadãos combinam, embora não necessariamente de forma semelhante ou equilibrada, critérios normativos e racionais relativos à probidade, sentido de justiça e eficácia da ação dos atores correspondentes para avaliar e julgar governos, governantes e instituições políticas (STOKES, 1962; HETHERINGTON, 1998)<sup>5</sup>.

Resultados promissores desse esforço inicial não impediram que, mesmo com a sólida reputação adquirida por esses estudos a partir dos anos 1970, o uso do conceito fosse questionado com base no argumento de que se referia, indistintamente, tanto às qualidades intrínsecas do sistema político (legitimidade), como aos atributos da *performance* de lideranças políticas e de governantes (efetividade), embaralhando, ao invés de discriminar, dimensões empíricas diferentes que, por causa de sua natureza complexa, exigiam um tratamento mais cuidadoso de suas especificidades para gerar conhecimento novo. A confusão entre os conceitos de confiança, apoio a políticos e apoio a governos pouco ajudou a esclarecer a natureza da adesão dos cidadãos ao regime político e se efetivamente a confiança é importante para isso.

Embora parecesse o contrário, a controvérsia não dizia respeito apenas a uma questão empírica. Nos termos da análise do sistema político formulada anos antes por Easton (1965), ao questionar se os instrumentos de mensuração de confiança política *per se* correlacionavam-se somente com a dimensão de apoio político específico, isto é, apoio a governos e a elites governantes, deixando à margem aquela de apoio político difuso, relativa ao sistema político como um todo, o debate mostrou que a questão de fundo dizia respeito a como e quanto a confiança política reforçava a relação dos cidadãos com diferentes dimensões empíricas como governos, lideranças políticas e as estruturas políticas a que pertenciam. O resultado da controvérsia levou a um maior refinamento dos

---

<sup>5</sup> Hetherington (1998) lista os principais itens incluídos nos questionários originais de Michigan para atender aos critérios mencionados.

instrumentos de mensuração do fenômeno e, mais importante, à exigência de que o conceito levasse em conta a natureza multidimensional da confiança política (CITRIN, 1974; MILLER, 1974).

Os novos estudos do tema incorporaram esses avanços ao insistir na existência de uma conexão fundamental entre a confiança política e a aceitação do regime, mas sugerindo que, para além de sua eventual ocorrência em pontos no tempo, a existência de níveis contínuos de desconfiança ameaça a estabilidade desse regime (LIPSET e SCHNEIDER, 1983; WILLIAMS, 1985). A classificação *eastoniana* foi reelaborada para dar conta da multidimensionalidade do fenômeno, distinguindo entre o apoio para a comunidade política, para o regime e para sua performance, por um lado, e aquele dirigido ao governo do dia, suas autoridades e a lideranças políticas, por outro. Tornou-se evidente que não se tratava de relação automática entre uma e outra dimensão, sem distinção entre elas, mas de detectar a natureza da dinâmica de seu relacionamento. Uma vez que governos podem ser vistos por entrevistados de pesquisas de opinião como expressão de lideranças políticas específicas ou, alternativamente, como estruturas de poder e ainda como instituições operadas por autoridades eleitas pelos cidadãos ou por seus delegados, ficou evidente que era necessário distinguir analiticamente entre os sentimentos e atitudes dos cidadãos relativos a essas dimensões e, em consequência, criar instrumentos de mensuração capazes de dar conta dessas diferenças.

Mesmo tendo sido útil para mapear um problema que exigia maior acuidade em sua definição conceitual e na escolha dos instrumentos de sua mensuração, a controvérsia deixou algumas questões sem solução. Assim, mesmo que produtivo para ampliar o conhecimento de diferentes fatores que influenciam a confiança dos cidadãos, o debate correspondente revelou-se insuficiente para esclarecer os efeitos que ela provoca a curto, médio e longo prazos para o funcionamento do sistema político: a ausência de confiança política bloqueia o regime? Impede a sua possibilidade de coordenar ações necessárias ao atendimento de demandas públicas? Coube aos estudos seguintes colocar essas questões no centro da preocupação dos diferentes modelos propostos para explicar a confiança política. A sua apresentação, a seguir, completa o quadro em cujo contexto o tema tem sido tratado.

## Modelos de explicação

Uma ampla e extensa literatura documentou, a partir dos anos 1980, o fenômeno da desconfiança política em várias partes do mundo e, mais recentemente, nas democracias surgidas na chamada terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1991). Os estudos comparativos apontaram para a grande variação do fenômeno: em democracias consolidadas a partir de meados do século passado, como os casos do Japão, Itália e, em menor grau, Alemanha, o *cinismo* mostrou-se endêmico, generalizado e enraizado na sociedade; em outras, cuja estabilidade e duração no tempo é mais longa, como Holanda, Noruega e Dinamarca, a confiança nas instituições democráticas apresenta índices elevados, estáveis e crescentes com o passar do tempo. A variação mais dramática, contudo, refere-se a casos de democracias há muito estabelecidas, como Estados Unidos, Inglaterra, França, Suécia e Canadá, países onde a existência de pesquisa continuada por mais de quatro décadas mostrou que os índices de confiança nas autoridades e nas instituições caíram sistematicamente nos últimos trinta anos, invertendo tendências dominantes nos anos 1960, quando, como em alguns casos, mais de 3/4 dos cidadãos expressavam confiança em governos e instituições em contraposição a cerca de 25% na atualidade (KLINGEMANN, 1999; NEWTON e NORRIS, 2000; DALTON, 1999).

O caso das novas democracias oferece um panorama distinto e merece um esforço analítico e explicativo próprio: enquanto em vários países do Leste Europeu a avaliação dos novos regimes democráticos mostrou-se, no início dos anos 1990, bastante modesta, raramente ultrapassando os índices favoráveis obtidos anteriormente pelos regimes que os antecederam (MISHLER e ROSE, 1999), em dezessete países latino-americanos pesquisados pelo Latinobarômetro, a partir de meados dos anos 1990, apenas 1/5 do público expressou “muita” ou “alguma” confiança em partidos políticos, e menos de 1/3 declarou confiar nos governos, parlamentos nacionais, nos funcionários públicos, na polícia e no judiciário (LAGOS, 1997). Estudos de casos individuais como do México confirmaram esses resultados (DURAND PONTE, 2004). O panorama geral das novas democracias mostra, dessa forma, que nesse caso não está em questão uma crise de confiança política que, em realidade, não logrou se enraizar em sua experiência recente, mas as dificuldades do novo regime para adensar a ligação orgânica entre os cidadãos e as estruturas de poder. Na maior parte dos casos, as pessoas revelam não confiar umas nas outras e apenas um pouco mais nas instituições. Se isso não impede a existência do regime democrático, aponta, contudo, para problemas que podem comprometer sua capacidade de coordenar ações coletivas. Quando as instituições não contam com a confiança dos cidadãos, têm dificuldades para funcionar como mediação

entre suas expectativas e os objetivos coletivos propostos por governos e por lideranças políticas (OFFE, 1999).

Como explicar, então, tantas diferenças entre os países? Por que em alguns casos os cidadãos passaram a desconfiar tanto de autoridades e de instituições políticas após anos de aquiescência e de consentimento ao sistema político a que pertencem? E quais os efeitos, no caso das novas democracias, do fato das instituições de mediação serem tão pouco acreditadas? Quais as raízes permanentes do fenômeno? Diferentes modelos propõem-se a explicar a erosão da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, mas eles dividem os analistas em relação a vários aspectos tratados neste artigo. Sumariados a partir de sua centralidade para a literatura pertinente, os modelos examinados a seguir ajudam a explicitar a orientação adotada neste artigo para a análise do tema.

**Teorias sócio-psicológicas** – Essa perspectiva explica o fenômeno da confiança política em função dos tipos de personalidade dos indivíduos. Atitudes e sentimentos de confiança em si próprio e nos outros, assim como otimismo ou pessimismo diante da vida são vistos como decorrentes de traços adquiridos nos primeiros estágios de desenvolvimento psicológico das pessoas, um processo determinado, em grande parte, pela relação primária mãe-filhos; essa matriz de formação da personalidade explicaria os comportamentos e atitudes individuais permanentes (ALLPORT, 1961; CATTELL, 1965). Assim, em decorrência de sua história psicológica, alguns indivíduos teriam uma visão positiva da vida e, em consequência, seriam mais predispostos ou propensos a cooperar e a confiar nos outros; outros, marcados por uma visão negativa da vida, mostrar-se-iam incapazes de depositar confiança no mundo exterior, revelando, na maior parte das vezes, cautela, distanciamento e desconfiança em face de estranhos, inclusive, autoridades e funcionários de governos com os quais não têm contato direto; misantropia e desconfiança seriam faces diferentes da mesma atitude (ROSENBERG, 1957). A confiança corresponderia, assim, a uma orientação afetiva decorrente da personalidade básica dos indivíduos, algo independente de sua experiência exterior, a exemplo da interação envolvida pela participação na vida pública. Essa concepção serviu de base para a distinção adotada por parte da literatura especializada entre indivíduos *confiantes* e *cínicos* (GABRIEL, 1995), cuja aproximação ou afastamento da política e de suas instituições pouco ou nada dependeria da presença de valores sociais ou do desempenho de governantes e instituições públicas.

Vários limites podem ser apontados em relação a essa perspectiva: por um lado, referem-se ao fato de ela querer explicar mudanças em orientações gerais de conjuntos inteiros de populações dos países somente a partir de traços psicológicos de indivíduos e, ainda que outras explicações do fenômeno também recorram a interpretações de respostas individuais da questão, os resultados obtidos ajudam a conhecer mais a respeito de casos individuais do que do comportamento de agregados coletivos integrados por eles. Com efeito, os estudos apoiados nessa concepção concentraram-se, preferencialmente, na identificação de tipos como confiantes, cínicos ou alienados, e não nas circunstâncias sociais ou políticas que permitiriam associar sua emergência à dimensão macropolítica a que se referem. Por outro lado, a teoria também não explica os casos em que indivíduos pertencentes à mesma família – e, assim, condicionados por influência primária semelhante – apresentam orientações divergentes no que se refere a aspectos da vida política.

Por outra parte, admitindo-se que a confiança seja, de fato, um traço do caráter dos indivíduos, seria de se esperar uma associação consistente entre confiança social e confiança política, mas isso encontrou pouca sustentação em pesquisas que mostraram que as pessoas expressam diferentes formas de confiabilidade, as quais são independentes entre si, ou seja, os indivíduos que confiam uns nos outros ou em organizações sociais não apresentam, necessariamente, sinais de confiança em políticos ou em instituições públicas (NEWTON e NORRIS, 2000).

**Teorias socioculturais** – Partindo da trilha aberta por Almond e Verba nos anos 1960, essa perspectiva explica a variação do fenômeno de confiança política entre nações a partir do complexo de valores culturais de cada sociedade. As idéias fundadoras das sociedades seriam expressas na cultura política e marcariam as concepções dos indivíduos a respeito de governos, autoridades e instituições políticas. Valores transmitidos através de processos de socialização corresponderiam aos de grupos básicos como família, amigos, escola e grupos religiosos. A abordagem tem raízes no pensamento de autores como Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill, para os quais a arte de associar-se e de integrar-se em instituições intermediárias são meios dos cidadãos treinarem e educarem a sua competência para a vida cívica. Ao valorizar a participação dos indivíduos em associações voluntárias, qualificando-os para a realização de objetivos comuns através da criação de ambiente social favorável ao desenvolvimento da confiança entre os membros das associações, e deles com autoridades e instituições políticas, as teorias do capital social reatualizaram a importância dessa abordagem (FUKUYAMA, 1995; PUTNAM, 1993). Sua influência na literatura contemporânea é significativa, como atestam as concepções sobre a capacidade da sociedade

inculcar nos indivíduos “hábitos do coração” como confiança, reciprocidade, solidariedade e cooperação social (BELLAH et al., 1985); como mostram as perspectivas que revalorizam as virtudes de ativação da sociedade civil para gerar relações sociais de cooperação (COLEMAN, 1990; INGLEHART e ABRAMSON, 1994; SZTOMPKA, 1996); ou como sugerem as que associam a confiança social com a existência de cultura cívica capaz de assegurar a estabilidade do regime democrático (INGLEHART, 1990 e 1997; OSTROM, 1990; ROSE, 1994; MISHLER e ROSE, 1997; NEWTON, 1997; ROSE, MISHLER e HAERPFER, 1998; DALTON, 1999).

O modelo supõe a existência de padrões culturais duradouros que permitiriam explicar diferenças de longo prazo entre nações, a exemplo de traços como deferência diante da autoridade, solidariedade, capacidade de cooperar com metas coletivas ou apoio político baseado no sentimento de identidade nacional. Inglehart (1999), em particular, reporta-se à evidência encontrada de que a associação de certos padrões culturais, como orientações religiosas, prevalece para explicar cadeias causais de orientações intersubjetivas quanto ao regime político. É discutível, contudo, se a ênfase analítica posta no processo de socialização e, em consequência, na interveniência de longa duração no tempo de valores sociais introjetados pelos indivíduos é suficiente para explicar mudanças repentinas de atitudes do público a respeito do funcionamento de parlamentos, partidos políticos ou do judiciário, como muitas vezes ocorreu em anos recentes. Sem descartar completamente o efeito desses fatores, eles precisam ser tratados em associação com outras dimensões capazes de explicar os nexos causais da confiança. Por outro lado, nem sempre a pesquisa associada a essa abordagem teve êxito para fazer a necessária conexão entre a dimensão micro da política, expressa pela opinião dos indivíduos, e a macro, representada pelas estruturas institucionais (BRINT, 1991).

**Teorias de desempenho econômico** – Uma alternativa importante aos modelos anteriores, inspirada em teorias econômicas clássicas e neoclássicas, associa o fenômeno da confiança política ao desempenho econômico de governos e de lideranças políticas. A suposição é que o fenômeno não é estável e que suas flutuações refletiriam basicamente a avaliação cambiante dos cidadãos a respeito da *performance* de governos e de políticos e, em especial, de sua capacidade para administrar a economia de modo a atender as demandas dos eleitores. A premissa é que quando se verifica a capacidade de governos e autoridades para agirem continuamente de acordo com a expectativa dos cidadãos – algo que se forma a partir dos ciclos eleitorais –, produz-se apoio generalizado ao regime político. Dessa forma, boa parte dos estudos baseados nessa concepção concentraram-se nos efeitos de níveis agregados de fatores econômicos – como inflação, desemprego ou crescimento econômico – sobre os índices de apoio público a governos e

instituições políticas e, ainda que diferente em cada caso, concluíram que a confiança é uma função do desempenho governamental (WEIL, 1989; KORNBERG e CLARKE, 1992; WEATHERFORD, 1991 e 1992; ANDERSON, 1995).

Certamente atrativa por propor uma perspectiva racionalista da confiança política, oposta às considerações sócio-psicológicas ou socioculturais, a abordagem do desempenho econômico tem, no entanto, seus limites. Desempenho governamental positivo traduz-se, entre outras coisas, em crescimento econômico, o que significa que países que conheceram taxas significativas de crescimento, ao longo do tempo, deveriam exibir índices elevados de confiança política; os resultados positivos embasariam a opinião dos cidadãos e influenciariam a sua avaliação de governos e instituições. No entanto, várias experiências recentes desconfirmaram isso: em alguns casos, índices consistentes e continuados de cinismo em países como Itália e Japão conviveram, a partir do segundo pós-guerra, com crescimento econômico rápido, continuado e significativo (MORLINO e TARCHI, 1996; PHARR, 1997). No caso mais discrepante, o dos Estados Unidos, a confiança política declinou drasticamente desde os anos 1960, caindo de 2/3 de apoio para menos de 1/3, apesar da prosperidade econômica do período (LAWRENCE, 1997). Isso levou alguns autores a sugerir que a noção de *desempenho* deveria incluir fatores extra-econômicos, a exemplo de variáveis políticas e simbólicas (MCALLISTER, 1992). No caso da situação norte-americana, algumas análises incluíam nos modelos explicativos os efeitos de acontecimentos como a guerra do Vietnã e o caso *Watergate*, sugerindo que era necessário levar em conta as percepções quanto ao sentido de probidade e justiça das ações de autoridades públicas para avaliar o apoio político, mas isso viola os pressupostos originais da teoria. Além disso, pesquisas recentes mostraram que o fenômeno da confiança política associa-se preferencialmente a fatores políticos ao invés de variáveis de natureza instrumental, como as relativas ao desempenho econômico (DALTON, 1999).

**Teorias institucionais** – A abordagem alternativa mais importante parte da noção segundo a qual as instituições, como regras normativas de comportamento – um fenômeno estável nas democracias, caracterizado por padrão incrementalista de desenvolvimento – exercem uma influência decisiva para a geração da confiança política. A justificação e os padrões de funcionamento das instituições encerrariam a chave para explicar as causas da confiança: contrastando com as outras perspectivas, essa abordagem sustenta que a confiança política distribui-se aleatoriamente entre diferentes tipos de personalidade individual, contextos socioculturais ou padrões de desempenho econômico de governos (NORRIS, 1999). Instituições cujo funcionamento é compatível com a expectativa suscitada por sua justificação normativa, associada às suas funções permanentes, tenderiam a gerar a

confiança dos cidadãos, enquanto aquelas cujo desempenho contraria ou frustra essa expectativa provocariam suspeição, sentimentos de distanciamento e rejeição, gerando baixos níveis de confiança política ou simplesmente desconfiança. A suposição é que as instituições funcionam bem se, coerentes com seus fundamentos legais e sua legitimidade, sinalizam imparcialidade, universalismo, probidade e justiça na relação com os cidadãos, ganhando a sua confiança e, assim, constituindo-se em referencial de seu comportamento político (GIDDENS, 1989; OFFE, 1999; NORRIS, 1999; LEVI, 1999; DURAND PONTE, 2004).

A abordagem retoma uma idéia original de David Easton com relação ao apoio político específico e ao apoio político difuso ao sistema político como dimensões diferentes: enquanto o primeiro se refere à satisfação dos cidadãos com o desempenho de governos e das elites governativas, o apoio difuso diz respeito à atitude dos cidadãos em relação ao sistema político em seu conjunto, independentemente do desempenho de seus responsáveis (1965, caps. 11-13 e 17-21; 1975). A distinção também foi utilizada por Lipset com os conceitos de efetividade e de legitimidade (LIPSET, 1981) e tem implicações para a motivação dos cidadãos de participar de processos de tomada de decisões que afetam a comunidade a que pertencem, permitindo que ajam com vistas à realização de suas aspirações e interesses, e formando a base da orientação avaliativa que assumirão sobre como e quanto governos e instituições são capazes de responder às expectativas normativas geradas pela ordem institucional (STOKES, 1962; MILLER, 1974).

O compromisso dos cidadãos com os fundamentos que incluem direitos e deveres de cidadania, traduzido pela mediação de instituições desenhadas para regular a esfera pública, conformaria o que alguns autores chamaram de cultura a partir da qual se pode falar em confiança política. Essa cultura expressar-se-ia em termos de um conjunto de regras, normas e valores cujo complexo regula a oferta, a procura e a reciprocidade da confiança (SZTOMPKA, 1999; WARREN, 1999). A desconfiança política corresponderia ao oposto disso, ou seja, à situação em que os cidadãos sentem-se desrespeitados por procedimentos institucionais ilícitos ou não autorizados, a exemplo de eleições irregulares ou fraudulentas, corrupção e comportamento anti-republicano de governos e políticos; ou, ainda, quando os cidadãos não encontram motivos para acreditar que instituições como as agências de serviços públicos funcionam de acordo com o fim para o qual existem ou com a eficiência necessária ao cumprimento de sua missão; e, finalmente, quando estão convencidos de que alguns entre eles têm mais acesso a direitos civis, políticos e sociais do que outros – ao contrário do que preconizam a constituição e as leis do país (NORRIS, 1999; NYE et al., 1997; LEVI, 1999).

## **Confiança e experiência**

A sugestão de Easton segundo a qual o fenômeno da confiança política se relaciona com a experiência das pessoas foi retomada por essa abordagem das instituições. Nesse caso, os membros da comunidade política são vistos como se identificando com as instituições porque aprenderam a fazê-lo através de processos sucessivos de transmissão de seu significado de geração a geração mas, principalmente, porque suas experiências concretas, ao longo de sua vida adulta, qualifica-os para avaliar racionalmente o seu desempenho. Essa avaliação incluiria a percepção de resultados decorrentes do desempenho das instituições, a exemplo de avanços sociais ou econômicos, mas, uma vez que essa avaliação passasse a fazer parte da rotina das pessoas, levaria à percepção da diferença entre desempenho específico e funções permanentes das instituições. O público reconheceria e avaliaria criticamente as instituições a partir do que aprendeu que é a sua missão fundamental, reagindo a elas de acordo com essa percepção (EASTON, 1975). Offe argumentou em sentido semelhante ao defender, recentemente, que a confiança nas instituições depende do quanto seus gestores conseguem traduzir para os cidadãos, através de seu funcionamento prático, a idéia básica ou o valor – “o repertório de significações e de justificações” – que funda e articula cada instituição específica; a complacência ou a concordância dos cidadãos em face de regras de comportamento emanadas da ação dos gestores das instituições dependeria dessa capacidade discursiva das instituições (OFFE, 1999).

Experiências significativas para informar a avaliação dos cidadãos a respeito das instituições referem-se, ao mesmo tempo, a procedimentos definidos pelos arranjos constitucionais, escritos ou não, baseados em padrões ético-políticos decorrentes do princípio de igualdade de todos perante a lei e às avaliações práticas mencionadas antes. Uma vez que sejam capazes de sinalizar, de modo claro, o universalismo, a imparcialidade, a justiça e a probidade de seus procedimentos – Offe fala da capacidade das instituições de ater-se à “verdade” dos fatos e de cumprir as promessas implicadas por sua missão –, as instituições assegurariam que os diferentes interesses em jogo fossem levados em conta pelo sistema político. Por isso, políticas públicas resultantes desse complexo de procedimentos, cujo acesso se supõe estar assegurado ao conjunto dos membros da comunidade política, permitiriam aos cidadãos informar-se e acompanhar os processos de tomada de decisões coletivas que os afetam, em cuja situação as instituições seriam tomadas como referência de suas disputas democráticas, assegurando que perdedores do presente pudessem tornar-se vencedores no futuro. A regra é universal e diz respeito a direitos de cidadania assegurados pelos

sistemas eleitorais e de partidos, a parlamentos, tribunais de justiça e a normas relativas à probidade da administração pública (WARREN, 1999).

As instituições operam, portanto, como marcos de previsibilidade da ação de governos e de seus responsáveis a partir de regras que organizam o seu desempenho e permitem que sua ação seja controlada socialmente através de normas de imparcialidade e de correção de desvios. Se a experiência prática confirma isso, ao longo do tempo, a submissão e a adesão dos cidadãos às instituições é correspondida pelo funcionamento eficiente e adequado de governos, quaisquer que sejam suas orientações. Mas o contrário acontece se governos, autoridades e instituições tratam a confiança depositada neles pelos cidadãos – através de sua participação em eleições e da aceitação de decisões que os afetam – sem a devida reciprocidade (LEVI, 1998; NORRIS, 1999).

Por outro lado, a diversidade das experiências dos cidadãos com as instituições origina a multidimensionalidade da confiança política. Por essa razão, abordagens recentes do fenômeno identificaram cinco níveis de apoio político a serem considerados pela pesquisa do tema: (1) à comunidade política *per se*, (2) aos princípios do regime democrático, (3) ao desempenho específico do regime, (4) às instituições democráticas e (5) aos atores políticos. O primeiro nível refere-se ao modo pelo qual os cidadãos se vinculam ao Estado-nação, isto é, às fronteiras territoriais e políticas que definem a sua identidade coletiva (LINZ e STEPAN, 1996). Orgulho, lealdade e expectativas relativas às suas aspirações sociais, étnicas ou religiosas são alguns dos sentimentos correspondentes; a ligação dos cidadãos com sua comunidade política seria parte de um quadro específico que favorece a confiança social e o engajamento cívico (NEWTON, 1999). O segundo nível alude à adesão dos cidadãos ao regime democrático como um ideal, isto é, aos valores que, mesmo sem se constituir em um consenso absoluto, distinguem esse regime dos demais; ou seja, admitindo que a democracia tem significados diferentes para pessoas diferentes de sociedades diferentes (THOMASSEN, 1995; SIMON, 1996; MILLER, HESLI e REISINGER, 1997), alguns valores a definem em oposição a outros regimes: as noções de liberdade, império da lei, equidade, participação, tolerância em face da diferença e respeito por direitos e deveres estabelecidos constitucionalmente (BEETHAM, 1994; SIMON, 1996). O terceiro nível permite verificar o funcionamento prático da democracia, isto é, o desempenho concreto do regime no dia a dia em contraste com o seu significado ideal. Para isso, importam menos as percepções dos cidadãos sobre os princípios do regime democrático e mais sobre a sua capacidade de solucionar problemas socialmente percebidos como prioritários (MCDONOUGH et al., 1999; MOISÉS, 1995; FUCHS, 1995). Essa distinção permite captar, de modo mais adequado, as avaliações individuais sobre o desempenho específico do sistema democrático, em dado momento e lugar, em contraste com a percepção de suas vantagens em relação a outros regimes

(KLINGEMANN, 1999). O quarto nível refere-se às instituições democráticas e abrange o universo de atitudes e percepções dos cidadãos a respeito de parlamentos, partidos políticos, executivo, judiciário, sistema legal, serviços públicos como educação, saúde e segurança pública, burocracia estatal e as forças armadas, em contraposição ao desempenho de seus ocupantes ou líderes ocasionais (LIPSET e SCHNEIDER, 1983; LISTHAUG e WIBERG, 1995); a ênfase é posta nos objetivos finalísticos das instituições e na expectativa que geram, menos do que em resultados práticos (HIBBING e THEISS-MORSE, 1995). O último nível analítico refere-se ao apoio dos cidadãos aos atores políticos, isto é, aos líderes e membros do segmento que se convencionou chamar de “classe política”: o objetivo é examinar a avaliação pública que emerge de seu desempenho específico e, desta forma, manter a distinção entre essa dimensão e a que se refere à confiança ou desconfiança em governos e instituições políticas (ROSE, 1995).

Em resumo, a especificidade da concepção defendida neste artigo está em que a explicação do fenômeno de confiança em instituições radica nas próprias instituições e não na confiança interpessoal. Isso se refere ao sentido ético e normativo da mediação que elas implicam, para o que contam seus fins, sua justificação e seus meios de funcionamento. Essa significação ético-política das instituições tem raiz no contexto social que lhes dá origem – do qual fazem parte as orientações intersubjetivas dos cidadãos –, mas isso não exclui que a permanente atualização dessa significação envolva, ao mesmo tempo, o aprendizado que decorre da avaliação que os cidadãos fazem do desempenho concreto das instituições a partir de sua experiência. Por isso, não há motivo para contrapor a motivação normativa à racionalidade decorrente dessa avaliação e do julgamento que ela suscita.

### **Referências Bibliográficas**

ALLPORT, G. W. *Pattern and growth in personality*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961.

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

ANDERSON, C. *Blaming the government: citizens and the economy in five european countries*. Armonk, NY: M. E. Sharpe Press, 1995.

BEETHAM, D. (Ed.). *Defining and measuring democracy*. London: Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

BELLAH, R. N. et al. *Habits of the heart: individualism and commitment in american life*. Berkeley: University of California Press, 1985.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

BRAITHWAITE, V. Communal and exchange trust norms: their value base and relevance to institutional trust. In: BRAITHWAITE, V.; LEVI, M. (Eds.). *Trust and governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

BRINT, M. *A genealogy of political culture*. Boulder, Colorado: Westview, 1991.

CATTELL, R. B. *The scientific analysis of personality*. Harmondsworth: Penguin Books, 1965.

CHAGAS, H. Relações executivo-legislativo. In: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

CITRIN, J. Comment: the political relevance of trust in government. *American Political Science Review*, v. 68, n. 3, p. 973-88, 1974.

COHEN, J. Trust, voluntary association and workable democracy: the contemporary American discourse of civil society. In: Warren, M. (Ed.). *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

COLEMAN, J. S. *Foundations of social theory*. Cambridge: Belknap Press, 1990.

DAHL, R. A. *A preface to democratic theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.

\_\_\_\_\_. *Democracy and its critics*. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1989.

DALTON, R. Political support in advanced industrial countries. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

D'ARAUJO, M. C. et al. *Visões do Golpe: a memória militar sobre 1964*. Rio de Janeiro: Relume Dumarã, 1994.

DURAND PONTE, V. M. *Ciudadania y cultura política. México 1993-2001*. [S.L.] México: Siglo XXI Editores, 2004.

EASTON, D. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley, 1965.

\_\_\_\_\_. A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, v. 5, n. 4; p. 435-57, 1975.

FUCHS, D. Support for democratic system. In: KLINGEMANN, H.-D.; FUCHS, D. (Eds.). *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

FUKUYAMA, F. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press, 1995.

GABRIEL, O. Political efficacy and trust. In: VAN DETH, J. W.; SCARBROUGH, E. *The impact of values*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

GIDDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

\_\_\_\_\_. *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity, 1990.

GRAEFF, E. *O vôo do besouro: política partidária e processo decisório no governo Cardoso*. Comunicação apresentada ao V Congresso da Brazilian Studies Association, 2000.

HADENIUS, A. *Institutions and democratic citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HARDIN, R. Do we want trust in government?. In: WARREN, M. E. (Ed.). *Democracy and trust*. [Cambridge]: Cambridge University Press, 1999.

HARRE, R. Trust and its surrogates: psychological foundations of political process. In: WARREN, M. E. (Ed.). *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

HETHERINGTON, M. J. The political relevance of political trust. *American Political Science Review*, v. 92, n. 4, p. 791-808, 1998.

HIBBING, J. R.; THEISS-MORSE, E. *Congress as public enemy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

HUNTINGTON, S. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

INGLEHART, R. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. *Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. Trust, well-being and democracy. In: WARREN, M. E. (Ed.). *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

INGLEHART, R.; ABRAMSON, P. Economic security and value change. *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 336-54, 1994.

KLINGEMANN, H.-D. Mapping political support in the 1990s. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

KLINGEMANN, H.-D.; FUCHS, D. (Eds.). *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

KLINGEMANN, H.; HOFFEBERT, R. I. Germany: a new 'wall in the mind'?. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 30-44, 1994.

KORNBERG, A.; CLARKE, H. D. *Citizens and community: political support in a representative democracy*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1992.

KRAMER, R. M. Trust and distrust in organizations: emerging perspectives, enduring questions. *Annual Review of Psychology*, v. 50, p. 569-598, 1999.

LAGOS, M. Latin America's smiling mask. *Journal of Democracy*, v. 8, n. 3, p. 125-138, 1997.

\_\_\_\_\_. Between stability and crisis in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 12, n. 1, p. 137-145, 2001.

LAWRENCE, R. Z. Is it really the economy, stupid?. In: NYE, J. S.; ZELIKOW, P. D.; KING, D. C. (Eds.). *Why people don't trust government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

LEVI, M. A state of trust. In: BRAITHWAITE, V.; LEVI, M. (Eds.). *Trust and governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

\_\_\_\_\_. *When good defenses make good neighbors: a transaction cost approach to trust and distrust*. New York: Russell Sage Foundation, Working Paper, n. 140, 1999.

- LIPZ, J. J.; STEPAN, A. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press. 1996.
- LIPSET, S. M. *Political Man: the social bases of politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1981.
- LIPSET, S. M.; SCHNEIDER, W. *The confidence gap: business, labor, and government in the public mind*. ed. rev. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1983.
- LISTHAUG, O.; WIBERG, M. Confidence in political and private institutions. In: KLINGEMANN, H.-D.; FUCHS, D. (Eds.). *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press. 1995.
- LUHMANN, N. Trust: A mechanism for the reduction of social complexity. In: LUHMANN, N. (Ed.). *Trust and Power*. New York: John Wiley and Sons, 1979.
- LUNDASEN, S. Podemos confiar nas medidas de confiança?. *Opinião Pública*, v. 8, n. 2, p. 304-327, 2002.
- MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press. 1999.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar. 1967.
- MCALLISTER, I. *Political Behavior*. Melbourne: Longman Cheshire Press. 1992.
- MCDONOUGH, P.; SHIN, D. C. ; MOISES, J. A. Democratization and participation: comparing Spain, Brazil, and Korea. *Journal of Politics*, v. 60, p. 919-921, 1988.
- \_\_\_\_\_. The economic performance of governments. In: NORRIS, P. (ed.) *Critical citizens: global support for democratic governance*. New York: Oxford University Press, 1999. p. 188-203.
- MILLER, A. H. Political issues and trust in government, 1964-70. *American Political Science Review*, v. 68, n. 3, p. 951-72, 1974a.
- \_\_\_\_\_. Rejoinder to 'Comment' by Jack Citrin: political discontent or ritualism?. *American Political Science Review*, v. 68, n. 3, p. 989-1001, 1974b.
- MILLER, A. H.; HESLI, V.; REISINGER, W. M. Conceptions of democracy among mass and elite in post-soviet societies. *British Journal of Political Science*, v. 27, n. 2, p. 157-90, 1997.

MILLER, A. H.; LISTHAUG, O. Political performance and institutional trust. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. New York: Oxford University Press, 1999.

MISHLER, W.; ROSE, R. Support for parliaments and regimes in the transition toward democracy. *Legislative Studies Quarterly*, v. 19, n. 1, p. 5-32, 1994.

\_\_\_\_\_. Trust, distrust and skepticism: popular evaluations of civil and political institutions in post-communist societies. *Journal of Politics*, v. 59, n. 2, p. 418-51, 1997.

\_\_\_\_\_. *Learning democracy: the dynamics of popular support for post-communist regimes*. Reunião da American Political Science Association, Atlanta, setembro 1999.

MOISÉS, J. A. Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política. In: COVRE, M. L. et al. *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

\_\_\_\_\_. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. In: MOISÉS, J. A.; ALBUQUERQUE, J. A. G. *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. Elecciones, participación y cultura política en Brasil: cambio y continuidad. *Revista Española de Investigaciones Sociales*, n. 50, p. 61-109, 1990.

\_\_\_\_\_. Democratização e cultura política de massas no Brasil. *Lua Nova*, n. 26, p. 5-51, 1992.

\_\_\_\_\_. Impasses para a consolidação da democracia no Cone Sul: a tradição presidencialista. *Debates*, Fundação Konrad-Adenauer, v. 1, 1993a.

\_\_\_\_\_. Perspectivas de consolidação da democracia na América Latina. In: MOISÉS, J. A. et al. *Perspectivas da América Latina nos anos 90*. Fundação Alexandre Gusmão; Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada da USP, 1993b.

\_\_\_\_\_. Partidos y gobernabilidad en Brasil: obstáculos institucionales. *Nueva Sociedad*, n. 134, p. 158-71, 1994.

\_\_\_\_\_. *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo: Ática. 1995.

\_\_\_\_\_. et al. Democratization and participation: comparing Spain, Brazil and Korea. *The Journal of Politics*, v. 60, n. 4, p. 919-53, 1998.

\_\_\_\_\_. et al. The churches and political mobilization in Brazil, Korea and Spain. In: YESILADA, B. A. (Ed.). *Comparative political parties and party elites*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1999.

MORLINO, L.; TARCHI, M. The dissatisfied society: roots of political change in Italy. *European Journal of Political Research*, v. 30, n. 1, p. 41-63, 1996.

MOUFFE, C. Democratic Citizenship and the Political Community. In: MOUFFE, C. (ed.). *Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community*. London: Verso, 1992. p. 225-239.

NEWTON, K. Social capital and democracy. *American Behavioral Scientist*, v. 40, n. 5, p. 575-86, 1997.

\_\_\_\_\_. Social and political trust in established democracies. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press. 1999.

NEWTON, K.; NORRIS, P. Confidence in public institutions: faith, culture or performance?. In: PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

NORRIS, P. The growth of critical citizens?. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press. 1999.

NYE, J. S. et al. *Why people don't trust government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

OFFE, C. How can we trust our fellow citizens?. In: WARREN, M. E. (Ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1990.

PETTIT, P. Republican theory and political trust. In: BRAITHWAITE, V.; LEVI, M. (Eds.). *Trust and governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

PHARR, S. Political trust and democracy in Japan. In: NYE, J. S.; ZELIKOW, P. D.; KING, D. C. (Eds.). *Why people don't trust government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

PUTNAM, R. D. The prosperous community: social capital. *The American Prospect*, v. 4, n. 13, p. 35-42, 1993.

\_\_\_\_\_. *Bowling Alone: collapse and revival of american community*. New York: Simon and Schuster, 2000.

ROSE, R. Post-communism and the problem of trust. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 3, p. 8-30, 1994.

\_\_\_\_\_. Freedom as a fundamental value. *International Social Science Journal*, v. 47, n. 145, p. 457-71, 1995.

ROSE, R.; MISHLER, W.; HAERPFER, C. Social capital in civic and stressful societies. *Studies in International Comparative Development*, v. 32, n. 3, p. 85-111, 1997.

ROSENBERG, M. Misanthropy and Political Ideology. *American Sociological Review*, v. 21, p. 690-695, 1956.

\_\_\_\_\_. Misanthropy and attitudes toward international affairs. *Journal of Conflict Resolution*, v. 1, n. 4, p. 340-45, 1957.

SANTOS, W. G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.

SARTORI, G. *Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

SELIGMAN, A. B. *The Problem of Trust*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

SILVA, G. do C. e. *Conjuntura política nacional: o poder executivo e geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

SIMON, J. Popular ideas of democracy in post-communist Europe. *Studies in Public Policy*, University of Strathclyde, n. 273, 1996.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.

STOKES, D. E. Popular evaluations of government: an empirical assessment. In: CLEVELAND, H.; LASSWELL, H. D. *Ethics and bigness: scientific, academic, religious, political and military*. Harper and Brothers, 1962.

STOKES, S. Mandates and democracy. *Studies in comparative international development*, v. 37, n. 3, fall 2002.

SZTOMPKA, P. Trust and emerging democracy. *International Sociology*, v. 11, n. 1, p. 37-62, 1996.

\_\_\_\_\_. *Trust: a sociological theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

THOMASSEN, J. Support for democratic values. In: KLINGEMANN, H.-D.; FUCHS, D. (Eds.). *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

TYLER, T. R. Trust and democratic governance. In: BRAITHWAITE, V.; LEVI, M. (Eds.). *Trust and governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

USLANER, E. M. Volunteering and Social Capital: How Trust and Religion Shape Civic Participation in the United States. In: DEKKER, P.; USLANER, E. M. (eds.). *Social Capital and Participation in Everyday Life*. London and New York: Routledge, 2001.

\_\_\_\_\_. *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press, 2002.

WARREN, M. E. Democratic theory and trust. In: WARREN, M. E. (Ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. *Democracy and association*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

WEATHERFORD, S. M. Mapping the ties that bind: legitimacy, representation, and alienation. *Western Political Quarterly*, v. 44, n. 2, p. 251-76, 1991.

\_\_\_\_\_. Measuring political legitimacy. *American Political Science Review*, v. 86, n. 1, p. 149-66, 1992.

WEIL, F. D. The sources and structure of legitimation in western democracies. *American Sociological Review*, v. 54, n. 5, p. 682-706, 1989.

WILLIAMS, J. T. Systemic influences on political trust: the importance of perceived institutional performance. *Political Methodology*, v. 11, n. 1-2, p. 125-42, 1985.

*Recebido para publicação em setembro de 2004.  
Aprovado para publicação em dezembro de 2004.*

# *Desconfiança política na América Latina*

---

Timothy J. Power  
Giselle D. Jamison

Florida International University, Estados Unidos

---

## **Resumo**

Este trabalho examina o contexto, as causas e as conseqüências da desconfiança nos políticos no atual período democrático da América Latina. Em termos de contexto, demonstramos que a confiança muito baixa nos políticos da América Latina é meramente um dos aspectos de uma síndrome de baixa confiança generalizada. Em termos das causas da desconfiança, examinamos três características proeminentes do desenvolvimento democrático nos últimos quinze anos: fraco desempenho econômico da maioria das novas democracias da região, escândalos de corrupção e o uso instrumental das instituições políticas pelos governantes. Em termos de conseqüências, examinamos o apoio fraco e desigual à democracia em toda a região, que parece estar relacionado causalmente com a desconfiança nos políticos. No entanto, evitamos o alarmismo sustentando que esses resultados devem ser contextualizados à luz da citada síndrome de baixa confiança multidimensional da América Latina. Ademais, o reservatório de atitudes autoritárias entre os indivíduos é fragmentário e raramente se expressa de forma coerente na ação política. Além disso, como a pesquisa sobre democracias tanto avançadas como emergentes demonstrou recentemente, os cidadãos estão cada vez mais dispostos a separar suas avaliações dos governantes (com freqüência, negativas) da avaliação da democracia como tipo de regime.

**Palavras-chave:** confiança, desconfiança política, América Latina, democracia, dados de survey.

## **Abstract**

This paper reviews the context, causes, and consequences of mistrust of politicians in Latin America's current democratic era. In terms of context, we demonstrate that the very low trust in politicians in Latin America is merely one aspect of a syndrome of low trust across the board. In terms of causes of mistrust, we review three prominent features of democratic development over the past 15 years: poor economic performance affecting most new democracies in the region, corruption scandals, and the instrumental use of political institutions by incumbents. In terms of consequences, we examine the weak and uneven support for democracy across the region that appears to be causally related to mistrust of politicians. However, we avoid alarmism by arguing that these findings must be contextualized in light of the multidimensional low-trust syndrome of Latin America discussed above. Moreover, the reservoir of authoritarian attitudes is fragmentary and is rarely expressed coherently in political action. And finally, research on both advanced and emerging democracies has recently demonstrated that citizens are increasingly willing to separate their evaluations of incumbents (often negative) from their evaluation of democracy as a regime type.

**Key words:** trust, political mistrust, Latin America, democracy, survey data.

Pelo menos desde a obra clássica de Almond e Verba (1963), a visão culturalista da democracia liberal tem sustentado que a confiança política é importante para a legitimidade, governabilidade e consolidação do regime democrático. Porém, a partir dos anos 1970, “alegações de que as pessoas [estavam] perdendo confiança nos políticos e em muitos aspectos do sistema político” (LISTHAUG, 1995, p. 262) começaram a preocupar os estudiosos das democracias industriais avançadas. Embora o problema tenha sido detectado primeiramente nos Estados Unidos, na esteira da guerra do Vietnã e do caso *Watergate*, pesquisas recentes sugerem que níveis decrescentes de confiança nos políticos e nas instituições parecem ser uma tendência global que afeta não somente poliarquias ricas, mas também democracias nascentes no mundo em desenvolvimento (PRZEWORKSKI, 1995; NORRIS, 1999a; PHARR e PUTNAM, 2000; HETHERINGTON, 2004). Se o problema é, de fato, global, ele pode afetar de modo diferente as democracias mais antigas e as novas, uma vez que estas ainda não geraram o reservatório de legitimidade que aquelas possuem. As novas democracias podem ser desproporcionalmente vulneráveis a um súbito colapso da confiança pública.

Desse modo, o problema básico da produção da legitimidade assume importância fundamental para as novas democracias como as da América Latina (DIAMOND, 1999; LAGOS, 1997 e 2001; CAMP, 2001). O reconhecimento da autoridade do Estado e a confiança pública no novo regime podem depender, em larga medida, das avaliações feitas pelos cidadãos dos *test drivers* da nova democracia: os políticos profissionais.

Este artigo examina o *contexto*, as *causas* e as *conseqüências* da desconfiança nos políticos na era democrática atual da América Latina, enfocando o período que vai da década de 1990 até hoje. Em termos de *contexto*, o argumento principal deste trabalho é de que os baixos níveis de confiança nos políticos latino-americanos não podem ser compreendidos de modo isolado em relação a outros aspectos da confiança social e política. Em trabalho recente, Pippa Norris argumentou persuasivamente que a confiança política é um conceito “multidimensional” que inclui não apenas a confiança em políticos ou “autoridades”, mas também nas instituições políticas, no desempenho do regime e a confiança ou apoio aos princípios democráticos, que é o tipo de apoio mais “difuso” (NORRIS, 1999a). A abordagem original de Easton (1953) enfatizava a confiança nos políticos como o tipo mais “específico” de confiança política. Seguindo Hetherington (1998), julgamos útil empregar simultaneamente esses dois níveis de análise, situando a confiança nos políticos dentro do campo mais amplo do apoio à democracia. A desconfiança nos políticos é apenas um aspecto de uma síndrome de “desconfiança generalizada” na América Latina, que inclui pouca confiança interpessoal, desconfiança das instituições, baixa confiança no desempenho do regime e até ceticismo em relação a muitas instituições não-

governamentais. Demonstramos que é difícil separar a confiança nos políticos dessa síndrome mais ampla: há uma significativa dimensão inercial da desconfiança na região que devemos documentar e controlar antes de analisar o que causa os níveis de desconfiança nos políticos latino-americanos.

Apesar dessa dificuldade analítica, tentamos identificar algumas *causas imediatas* da pouca confiança nos políticos que podem ser destrinchadas da síndrome inercial e estudadas isoladamente. Não se trata de fatores historicamente dados, mas de questões contemporâneas, palpáveis, que matizaram a experiência política da América Latina desde o advento da democratização nos anos 1980: desempenho econômico, corrupção e comportamento instrumental das elites políticas. Embora esta não seja de forma alguma uma lista exaustiva de fatores causais – esperamos mais estudos de caso de países e dados em nível individual para embasar nossas conclusões – tentamos formular uma agenda futura de pesquisa sobre as causas da baixa confiança nos políticos.

Por fim, examinamos as *conseqüências* para a democracia. Enquanto muitos estudiosos e jornalistas adotam uma perspectiva alarmista, pesquisas recentes mostram que os cidadãos de todo o mundo estão cada vez mais dispostos a separar a avaliação dos governantes (frequentemente negativa) da avaliação da democracia como tipo de regime (NORRIS, 1999a). Especulamos que a desconfiança nos políticos está cada vez mais incrustada nas expectativas e práticas das novas democracias latino-americanas e não há motivo forte para acreditar que a democracia não possa suportar essa deficiência a médio prazo. Porém, isso significaria que “está tudo bem” nas democracias da América Latina, como Putnam, Pharr e Dalton (2000, p. 27) perguntaram sobre as democracias mais avançadas do mundo? Provavelmente não.

Concentramos nossa análise nos políticos profissionais, embora grande parte dos dados disponíveis dificulte uma separação entre as avaliações de políticos das avaliações das instituições de representação (partidos e parlamento) em que eles habitam. Por confiança nos políticos entendemos orientações gerais no sentido de “ações ou desempenho do governo ou das elites políticas” (DALTON, 1999, p. 58), em vez de um foco em indivíduos ou governantes específicos. Este ensaio oferecerá uma cobertura geral de todas as democracias latino-americanas existentes (dezessete repúblicas de língua espanhola e o Brasil). Nosso foco é regional e comparativo.

### **Confiança nos políticos em perspectiva teórica e comparada**

Embora os cientistas políticos tenham sempre se preocupado com a questão básica da legitimidade e ainda que os *surveys* em vários países tenham começado com o projeto *The Civic Culture*, no final dos anos 1950 (ALMOND e VERBA, 1963), o

debate contemporâneo sobre confiança política iniciou-se de fato no começo da década de 1970. Nos Estados Unidos, a guerra do Vietnã e o caso *Watergate* revelaram o problema do rápido declínio da confiança no governo. Pesquisas comparativas mostraram tendências semelhantes em outras democracias avançadas. A publicação, em 1975, de *The Crisis of Democracy*, o controvertido estudo de Crozier, Huntington e Watanuki, estabeleceu o tom para os anos 1970. Foram produzidas inúmeras teorias de crise entre os analistas políticos e suas idéias chegaram até a penetrar os discursos dos políticos praticantes, como o famoso discurso da “*malaise*” de Jimmy Carter, em julho de 1979. Apropriadamente, a década encerrou-se com a publicação por Almond e Verba de *The Civic Culture Revisited* (1980), no qual vários dos colaboradores revisaram dramaticamente hipóteses anteriores sobre as bases culturais supostamente duradouras da legitimidade democrática no Reino Unido e nos Estados Unidos.

Com o ressurgimento temporário da confiança política nos Estados Unidos e em outras nações avançadas nos anos 1980 (CITRIN e GREEN, 1986), a pesquisa passou do significado abstrato de confiança para a democracia para a questão mais imediata das causas do aumento ou diminuição da confiança política. Nos últimos quinze anos, o principal desafio analítico tem sido determinar se a erosão dessa confiança faz parte de uma “tendência mundial” de níveis decrescentes de apoio aos políticos devido a “fatores estruturais e seculares comuns” ou se as tendências podem ser cíclicas e/ou atribuíveis a “fatores específicos de cada país”, tais como “tradições históricas específicas, desempenho dos governos ou o funcionamento de determinados sistemas políticos” (NORRIS, 1999a, p. 8). Os esforços para resolver esse enigma distribuem-se por vários campos.

Uma primeira abordagem seguiu as hipóteses baseadas no desempenho de Crozier, Huntington e Watanuki (1975). Esta abordagem busca as causas da desconfiança na expansão maciça do papel do Estado após a Segunda Guerra Mundial. Uma crise de confiança política ocorre quando a estagnação do desempenho socioeconômico confronta-se com o crescimento das demandas populares. Porém, essas teorias foram contestadas por vários estudiosos nos anos 1980, quando o Estado não entrou em colapso como havia sido previsto, mas adaptou-se ao aumento das demandas (LISTHAUG, 1995). Além disso, medir o desempenho não é uma tarefa fácil. Quando foi medida com indicadores macroeconômicos, como sustenta Pharr (2000), a ligação entre desconfiança nos políticos e desempenho nem sempre ficou clara, em particular no mundo desenvolvido.

Uma segunda abordagem, que relaciona a desconfiança política a mudanças culturais amplas, encontra seu melhor exemplo na teoria da mudança intergeracional de valores de Ronald Inglehart (1997). Este autor sustenta que o declínio da confiança em “*todos os tipos de autoridade tradicional*” deve-se a

mudanças culturais “ligadas aos processos de modernização e pós-modernização” (INGLEHART, 1997, p. 296). Os cidadãos que cresceram em sociedades que passaram por crescimento econômico significativo, em particular depois da Segunda Guerra, “avaliam seus líderes e suas instituições por padrões mais exigentes do que no passado” (INGLEHART, 1997, p. 295). Em forte contraste com os teóricos da crise dos anos 1970, esse autor sugere que os cidadãos não estão se afastando da vida política, mas estão mais envolvidos na política de modos não-tradicionais, tornando-se o que Pippa Norris chama de “cidadãos críticos” (NORRIS, 1999a). Ao contrário daqueles que sustentam que a diminuição da confiança nos políticos tem claros efeitos negativos para a democracia, Inglehart conclui que um declínio secular do respeito pela autoridade tradicional está levando os debates sobre políticas públicas de volta ao nível dos cidadãos comuns, provocando assim uma renovação do interesse e da participação política individual e de base, e não através das instituições de massa, burocráticas e monopolistas associadas às primeiras fases da modernização. Embora os pressupostos e a metodologia de Inglehart tenham sido contestados muitas vezes<sup>1</sup>, sua teoria é a mais abrangente ao relacionar a desconfiança dos políticos às mudanças culturais amplas, em particular no mundo industrializado.

Uma abordagem culturalista rival é a teoria do capital social. Aqui, o declínio da confiança política é visto como uma consequência lógica da erosão da comunidade cívica e da confiança interpessoal. Este argumento foi apresentado de forma mais convincente nas obras de Robert Putnam (1993 e 2000). Os teóricos do capital social estabelecem amplas interconexões entre as variáveis de interações face-a-face, participação na vida associativa da comunidade, competência política subjetiva e confiança em todos os seus vários aspectos (social, política e interpessoal). Porém, não foram fáceis de demonstrar empiricamente as relações causais entre confiança interpessoal, capital social e níveis de desconfiança nos políticos, em particular no nível individual (NORRIS, 1999a; NEWTON, 1999). Por exemplo, usando dados dos *World Values Surveys* (WVS), Newton conclui que “a desconfiança política não é causada tanto por fatores sociais ou econômicos, mas por políticos”, e que “as ligações, quando existem, tendem a ser fracas e contingentes” a outros fatores (NEWTON, 1999, p. 185). Encontramos um exemplo no estudo inovador de Della Porta (2000) sobre as relações entre corrupção, capital social e baixa confiança nos políticos na Itália, Alemanha e França. Fundindo a hipótese do desempenho com a teoria do capital social, Della Porta sustenta que “a corrupção piora o desempenho governamental, reduzindo a confiança na capacidade do governo de responder às demandas dos cidadãos e [...] a falta de confiança no governo favorece a corrupção” (DELLA PORTA, 2000, p. 203).

---

<sup>1</sup> Ver especialmente Duch e Taylor (1993), Muller e Seligson (1994) e Jackman e Miller (1996).

A hipótese da corrupção vem recebendo atenção crescente, sobretudo devido à disponibilidade de dados comparativos de vários países que tentam medir a má conduta e o suborno (por exemplo, o Índice de Percepção da Corrupção publicado pela Transparência Internacional). Susan Pharr sustenta que a desconfiança nos políticos é uma função da “conduta das autoridades oficiais no cargo”, observada em “escândalos de corrupção e éticos, socialmente construídos ou não” (PHARR, 2000, p. 192). No estudo que fez sobre o Japão afirma que “notícias de má conduta oficial” são “o melhor preditor individual” de confiança em políticos e governo (PHARR, 2000, p. 199). O cuidadoso estudo de Seligson sobre corrupção e legitimidade do regime na Bolívia, no Paraguai, em El Salvador e na Nicarágua aponta para uma conclusão similar (SELIGSON, 2002).

Alguns estudiosos sustentam que a desconfiança nos políticos é uma função da informação (NYE, ZELIKOW e KING, 1997; LAU, 1982). Esta abordagem enfatiza que os cidadãos obtêm suas informações sobre os políticos e a política pelos meios de comunicação de massa, em particular a televisão, e, uma vez que esta é acusada de “viés negativo nas percepções políticas”, um aumento da exposição à televisão aumentará a desconfiança nos políticos (LISTHAUG, 1995, p. 265). Putnam (2000) vai além, afirmando que a televisão é responsável por uma erosão generalizada de todas as formas de confiança, tanto política como interpessoal. No entanto, Norris (2000) contesta essa afirmação com dados do WVS e do *National Election Studies* que comparam a Inglaterra e os Estados Unidos. Ela sustenta que “os efeitos negativos de curto prazo de assistir aos noticiários da tevê têm sido muito exagerados” e que níveis crescentes de exposição à mídia podem ser “benéficos ao engajamento cívico” e à confiança política (NORRIS, 2000, p. 250).

Um outro grupo de análises sustenta que a confiança política é uma função da falta de *accountability* das instituições intermediadoras, tais como os partidos políticos e os parlamentos. Norris, por exemplo, mostra que a *accountability* percebida é menor nos sistemas de partido dominante (NORRIS, 1999a, p. 23). Listhaug diz que se “grupos significativos são excluídos da representação política” e os cidadãos sentem que não podem “pôr na rua os patifes”, então aumentará a desconfiança no processo político e nos políticos (LISTHAUG, 1995, p. 265). A desconfiança política também pode ser explicada pela crescente profissionalização das legislaturas, baixos níveis de alternância no poder e pela defesa dos políticos frente a derrotas eleitorais (NORRIS, 1999b). Quando o desenho das instituições políticas faz com que os eleitores percebam as autoridades como distantes e impossíveis de serem cobradas a confiança nos políticos declina.

Essa rápida revisão da literatura ilustra que (1) há pouco consenso sobre as causas da desconfiança nos políticos e (2) as abordagens ainda precisam ser desenvolvidas em pesquisas sobre democracia na América Latina. Muitas das teorias que podem ser utilizadas para explicar a falta de confiança nos políticos

foram desenvolvidas originalmente para explicar outros aspectos da confiança política. Ademais, a maioria das pesquisas trata das causas e não das conseqüências da desconfiança, tão importantes para o estudo da sustentabilidade democrática na América Latina.

Por esses motivos, somos obrigados a deixar um pouco de lado as teorias que pretendem explicar tendências globais e nos voltarmos para hipóteses que são regionais e específicas de países. Tais circunscrições temporais ou territoriais são uma estratégia comum na literatura especializada. Um exemplo de uma hipótese centrada em eventos seria a ênfase dos estudiosos americanos no caso *Watergate*, ainda considerado um evento histórico importante que ajuda a explicar a permanência da desconfiança nos políticos dos EUA (NYE, ZELIKOW e KING, 1997). O domínio temporal é igualmente importante. Listhaug afirma que a desconfiança nos políticos precisa “ser investigada num curto período de tempo”, porque a desconfiança é determinada por “fatores de natureza cíclica” (LISTHAUG, 1995, p. 264). Desse modo, restringimos nossa análise à Terceira Onda de democratização da América Latina, em particular, aos anos 1990.

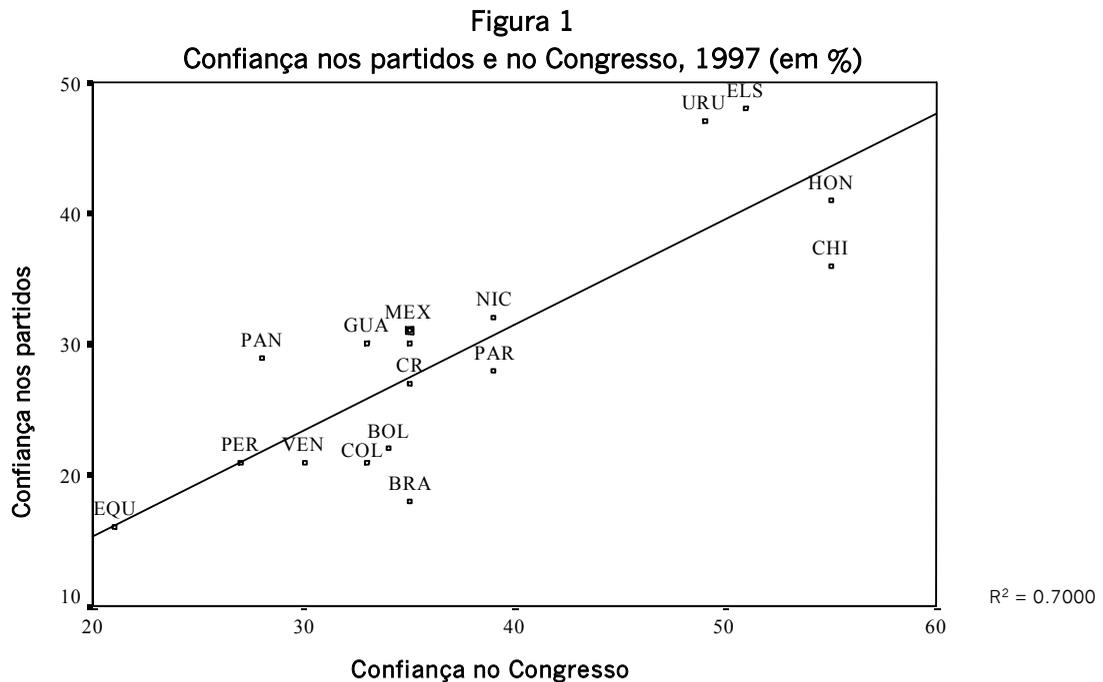
### **Contexto: uma síndrome de baixa confiança generalizada**

Os latino-americanos são conhecidos por expressar pouca confiança nos políticos e nas instituições de representação. Como deveríamos interpretar esse fato?

Os *surveys* realizados na atual fase democrática detectaram consistentemente que os latino-americanos exprimem níveis baixos de confiança em *quase todos os tipos* de instituições sociais, políticas e econômicas. Das instituições mencionadas comumente nessas pesquisas de opinião, somente a Igreja Católica (ou, às vezes, apenas “igrejas”) goza de uma classificação consistentemente alta. Na série 1996-2003 do *Latinobarómetro* (LB), a Igreja ganhou a confiança de 70-75% de toda a amostra latino-americana na maioria dos *surveys*. A televisão costuma ocupar o segundo lugar, com níveis de confiança na faixa de 40 a 50%, logo acima das Forças Armadas, que (usando as médias regionais) se situam tipicamente em terceiro lugar entre as principais instituições sociais. Toda a série do LB mostra que, no agregado, os presidentes usualmente ocupam o quarto lugar, com média de apoio na faixa dos 30%, mas nesse caso, as médias não fazem sentido, pois escondem fortes oscilações de apoio, tanto dentro de um país como de país para país. Por exemplo: em meados de 2003, a aprovação do governante estava em 86% na Argentina (mais de setenta pontos acima de um ano antes) e em 8% no Paraguai. Das instituições com classificações mais estáveis de confiança, as empresas privadas contam com a confiança de cerca de 30-35% dos cidadãos da região, o Judiciário com cerca de 25 a 35% e a polícia com cerca de 30%. Em

suma, a série temporal mostra que somente a religião organizada conquista a confiança de mais da metade da população agregada da América Latina de modo consistente.

Quando passamos para formas claramente *políticas* de confiança, as pesquisas apontam para níveis ainda mais baixos. Infelizmente, nem o LB nem o WVS medem a confiança nos “políticos” em abstrato. Portanto, na ausência desse indicador, o melhor que podemos fazer é substituí-lo pelas instituições que os políticos profissionais normalmente ocupam: os partidos e o Congresso. É justo usar a confiança nos partidos e no parlamento como substituto da confiança nos políticos? O bom senso diria que sim, uma vez que, em nossa experiência, os cidadãos comuns estabelecem pouca diferença entre políticos, partidos e parlamento, geralmente vistos como uma coisa só, a *classe política*. Nosso senso comum antropológico é confirmado pelas altas correlações existentes entre avaliações públicas dos partidos e do Congresso na América Latina. A Figura 1, por exemplo, apresenta dados do LB de 1997 mostrando que num corte transversal (N=17 países pesquisados), a correlação entre confiança no Congresso e nos partidos foi um notável .84.



Fonte: Latinobarómetro, 1997.

A reputação do parlamento é, em geral, levemente melhor que a dos partidos, mas as classificações co-variam de modo previsível. Na média, ao longo da última década, somente cerca de um em cada quatro latino-americanos expressou confiança no Congresso e somente cerca de um em cada cinco afirmou confiar nos partidos políticos. Pior ainda, os níveis de apoio a cada instituição vêm caindo desde 1997 (Tabela 1).

**Tabela 1**  
**Confiança nos partidos e no parlamento, América Latina, 1997-2003**

Ano da pesquisa	Confiança nos partidos	Confiança no Congresso
1997	28	36
1998	21	27
1999-2000	20	28
2001	19	24
2002	14	23
2003	11	17

*Nota:* As porcentagens representam médias regionais. Os *surveys* anuais geram aproximadamente 18 mil entrevistas em 16 repúblicas de língua espanhola e no Brasil. República Dominicana, Haiti e Cuba não estão incluídos.

*Fonte:* Latinobarómetro.

Alguns analistas dos primeiros *surveys* do LB supuseram que, tendo em vista que eram tão baixas, as avaliações dos partidos e do Congresso não poderiam cair muito mais. Estavam errados. O *survey* de 2003 mostrou, quase com certeza, que ainda não atingimos o limite mais baixo da confiança nas instituições representativas. Se a tendência atual continuar de modo linear a confiança chegará a zero para os partidos em 2007 e para o Congresso em 2008. Mas a política não é linear e o inesperado pode acontecer: com efeito, entre 1996 e 1997, a confiança nos partidos e no parlamento  *aumentou* em 8 e 9 pontos respectivamente e um fenômeno semelhante poderia acontecer de novo.

A confiança política não é a única forma de confiança que tem raízes pouco profundas na América Latina: a confiança interpessoal é também extraordinariamente baixa. No WVS de 1990-93, a porcentagem de respondentes que disseram que “se pode confiar na maioria das pessoas” diante da pergunta padronizada (“Falando em geral, você diria que pode confiar na maioria das pessoas ou que todo cuidado é pouco ao tratar com os outros?”) variou entre 58 e 66% nos países escandinavos, entre 52 e 50% nos Estados Unidos e no Canadá e entre 37 e 34% na Espanha e na Itália. Quanto aos quatro países latino-americanos incluídos no mesmo WVS, os números foram de 33% para o México, 23% para Chile e Argentina e apenas 7% para o Brasil (INGLEHART, 1997, p. 359). As pesquisas do LB realizadas entre 1996 e 2003 mostraram uma notável coerência na taxa agregada de confiança interpessoal na América Latina, que flutuou entre 16 e 23%. No LB de 2003, o Uruguai ocupou o primeiro lugar, com 36%, bem acima do Panamá, que ficou em segundo lugar com 25%. Os últimos três colocados foram Chile, com 10%, Paraguai, com 8%, e Brasil, com 4%. Esses dados não apresentam nenhuma relação clara com tendências macropolíticas. Duas das democracias latino-americanas menos estáveis em 2003 (Bolívia e Equador) ocuparam o terceiro e o quarto lugar em confiança interpessoal, enquanto duas das democracias mais bem sucedidas (Costa Rica e Chile) ficaram em 14º e 15º lugar, respectivamente. Com efeito, a confiança interpessoal na América Latina é tão baixa que fica consistentemente atrás da confiança no Congresso (Tabela 2). As análises alarmistas sobre as instituições políticas da América Latina costumam esquecer esse aspecto contextual fundamental: embora os latino-americanos exibam níveis muito baixos de confiança em seus representantes eleitos, seus índices de confiança interpessoal são ainda menores, ficando em torno apenas da metade da confiança gerada pelos representantes eleitos.

**Tabela 2**  
**Relação entre confiança social e confiança política, países selecionados, 1995-1997**

País	Confiança interpessoal como % da confiança no parlamento
Japão	150.6
Suécia	129.5
Finlândia	125.4
Austrália	100.2
Noruega	95.6
Alemanha	84.7
Estados Unidos	81.8
Espanha	73.3
Rússia	69.3
<i>Venezuela</i>	58.7
<i>Uruguai</i>	53.2
<i>Argentina</i>	50.9
<i>Colômbia</i>	43.5
<i>Chile</i>	40.0
<i>Peru</i>	33.2
<i>Brasil</i>	10.2

*Nota:* A amostra alemã restringe-se à antiga Alemanha Ocidental.  
*Fonte:* World Values Surveys, 1995-1997 (INGLEHART, 2000).

Essas observações não têm por objetivo *minimizar* o problema da desconfiança política na América Latina, mas sim *contextualizar* a questão. Os políticos e as instituições políticas recebem, de fato, uma avaliação ruim, mas ruim em comparação a que? Vimos que nenhuma instituição social importante, com exceção da Igreja Católica, pode reclamar altos níveis de apoio na região. Como sustentou Marta Lagos (1997) com base nos primeiros *surveys* do LB, uma cultura da desconfiança permeia a América Latina. Quando examinamos a confiança política contra o pano de fundo da “baixa confiança generalizada”, surgem duas interpretações possíveis. Uma interpretação pessimista diria que uma síndrome multidimensional, difusa de baixa confiança é inimiga da sustentabilidade democrática na região. Uma interpretação mais otimista, ou “possibilista”, contraporaria que a confiança política não está em desacordo com as normas sociais mais amplas – por exemplo, nos últimos seis *surveys* do LB, a confiança interpessoal e a confiança nos partidos políticos ficaram em níveis largamente comparáveis.

Para a região como um todo, a diferença média entre os dois indicadores é de menos de quatro pontos percentuais e a confiança nos partidos superou a nas pessoas em três vezes. E, o que é ainda mais notável, a confiança no Congresso superou consistentemente a confiança nos concidadãos. Alguém poderia sustentar que não é necessariamente uma má notícia para a democracia o fato de que os cidadãos confiam um pouco mais em parlamentares eleitos do que uns nos outros.

Embora julguemos a interpretação “possibilista” útil para a análise de curto prazo das dificuldades da democracia, reconhecemos também a força da interpretação “pessimista” quando pensamos na consolidação democrática de longo prazo. A visão convencional na pesquisa sobre cultura política é a de que qualquer sistema político deve desenvolver um sistema cultural de apoio ou corre o risco de um eventual rompimento (por exemplo, INGLEHART, 1997). No agregado, a América Latina ainda está longe da regra prática de Diamond para a consolidação democrática, qual seja, que o apoio geral para a democracia deve alcançar o nível de 70-75% nas pesquisas de opinião pública e que a rejeição ativa à democracia não deve exceder 15% (DIAMOND, 1999, p. 68-69). Mas definições únicas não levam em conta o contexto local. Por essa razão, fazemos um simples apelo metodológico: que os estudos de confiança política (políticos, instituições etc.) padronizem a variável dependente em relação a outros objetos de confiança dentro da unidade territorial de análise. Baixos níveis de confiança política na América Latina simplesmente não podem ser compreendidos isolados da síndrome cultural mais ampla identificada por Lagos (1997).

### **Causas: alguns dos principais suspeitos**

A moderna pesquisa sobre cultura política latino-americana ainda é fragmentária e poucos, se algum, trabalhos empíricos foram feitos sobre as causas da pouca confiança política. Tal como Lagos (1997, 2001, 2003) e Payne et al. (2002), nos restringimos a esboçar algumas histórias causais possíveis sobre o atual período democrático. No momento, oferecemos apenas hipóteses: o teste efetivo espera por verificações empíricas com dados de pesquisas em nível individual e, em especial, com séries temporais transversais que possam relacionar variáveis culturais com mudanças macropolíticas, macroeconômicas e sócio-demográficas. Com a rápida acumulação de dados do LB e do WVS, essa última estratégia estará em breve ao nosso alcance.

Aqui, enfatizamos três características destacadas do desenvolvimento democrático dos últimos quinze anos. A primeira é o *fraco desempenho econômico* que afetou a maioria das novas democracias da região (o Chile sendo a grande exceção). Isso diminuiu o apoio aos governantes, levando a ciclos eleitorais plebiscitários, ou a “democracias delegativas” no conceito mais amplo de O’Donnell

(1994). O segundo fator é a *corrupção*, que também serviu para tirar a legitimidade dos políticos em geral. O terceiro fator é o *uso instrumental das instituições políticas*. Os governantes modificaram repetidamente os arranjos constitucionais para servir aos seus interesses, levando o público a suspeitar não somente dos políticos, mas também das novas instituições políticas que eles criaram.

**Economia** – A onda atual de democratização na América Latina coincidiu com um desempenho socioeconômico fraco e desigual. A maioria das transições democráticas começou nos anos 1980. Em quase todos os casos, com a notável exceção do Chile, as transferências de poder dos militares para as elites civis realizou-se no contexto de crise econômica, recessão, dívida externa esmagadora e rápido declínio da capacidade do Estado. Desse modo, a assim chamada “década perdida” de desenvolvimento econômico não ofereceu muitas oportunidades para os democratas gerarem legitimidade por meio do desempenho. Embora as condições tenham melhorado parcialmente no início dos anos 1990, a retomada do crescimento foi fragmentária e inconsistente, e o crescimento que ocorreu não foi acompanhado por um aumento da igualdade social. Internamente, os países latino-americanos foram destroçados por dolorosos ajustes estruturais e pelos conflitos políticos que, inevitavelmente, acompanharam as reformas econômicas. Externamente, foram fustigados pelos novos mercados financeiros globalizados e por contínuas crises monetárias (a “gripe asiática”, o “efeito tequila” e outros). Pequenos surtos de crescimento fizeram heróis temporários (Salinas no México e Menem na Argentina), mas o ciclo de *boom* e recessão parece ter vitimado, mais cedo ou mais tarde, todos os políticos e tecnocratas.

As dificuldades da gestão econômica só poderiam desacreditar os políticos profissionais enquanto classe. A volatilidade eleitoral na América Latina foi às alturas nas décadas de 1980 e 1990 e esse fenômeno foi relacionado diretamente ao desempenho macroeconômico (ROBERTS e WIBBELS, 1999). Os eleitores puniram os governantes de modo tão forte que sistemas partidários inteiros entraram em colapso (por exemplo, Venezuela e Peru). As percepções subjetivas do desempenho econômico estão claramente ligadas à confiança nos partidos políticos e no Congresso. Por exemplo, no LB de 1997, em um corte transversal (N=17 países), a confiança nos partidos políticos não estava estatisticamente relacionada ao nível de desenvolvimento econômico de um determinado país (medido pelo PIB per capita), ao seu Índice de Desenvolvimento Humano (um composto de expectativa de vida, alfabetização e mortalidade infantil) e ao seu desempenho em termos de desenvolvimento humano (medido pela classificação mundial em IDH subtraída da classificação mundial em PIB per capita). Porém, a confiança nos partidos estava positiva e significativamente relacionada com a porcentagem de respondentes que descreviam a situação econômica atual do país como “ruim” ou

“terrível” ( $r=.53$ ,  $p<.05$ ). Embora sejam necessárias mais pesquisas para confirmar essa conclusão, esses dados sugerem que o *nível de desenvolvimento econômico* é menos importante do que o *desempenho econômico* para a definição das orientações populares em relação a partidos políticos. Essa é a explicação mais plausível não somente para o aumento do apoio político de 1996 a 1997 (a única subida na curta existência do LB, ocorrendo em um ano relativamente favorável em termos econômicos), mas também para a tendência de queda da confiança política desde 1997 (Tabela 1). As crises financeiras globais atingiram em cheio a América Latina no final dos anos 1990 e a recessão persistente nos Estados Unidos após 2000 prejudicou a capacidade de recuperação da região.

O estudo cuidadoso do voto retrospectivo na América Latina feito por Roberts e Wibbels (1999) mostra que as feridas econômicas deixam cicatrizes políticas. Em um nível mais amplo, O'Donnell (1994) também enfatizou que as crises econômicas geram ciclos políticos que são claramente corrosivos da qualidade da democracia. De acordo com seu modelo de “democracia delegativa”, a crise econômica atrai competidores pelo poder que se apresentam como salvadores da pátria. Afirmando que somente um executivo mais forte (governos por decretos, insulamento dos tecnocratas etc.) pode curar a crise, os presidentes-salvadores passam por cima das instituições democráticas e prejudicam a *accountability*. Seu fracasso em resolver a crise gera outra onda de competidores com promessas populistas e curas mágicas, mas a incapacidade deles de gerar coalizões inclusivas e duradouras – uma omissão típica das formas delegativas, não representativas de governo – significa que é provável que eles também fracassem. Cada repetição desse ciclo vicioso tira uma parte da reputação coletiva da classe política. Embora a “democracia delegativa” de O'Donnell seja uma teoria abrangente da forma “sem *accountability*” de democracia que está emergindo na América Latina, os fundamentos deste modelo repousam amplamente sobre o desempenho macroeconômico.

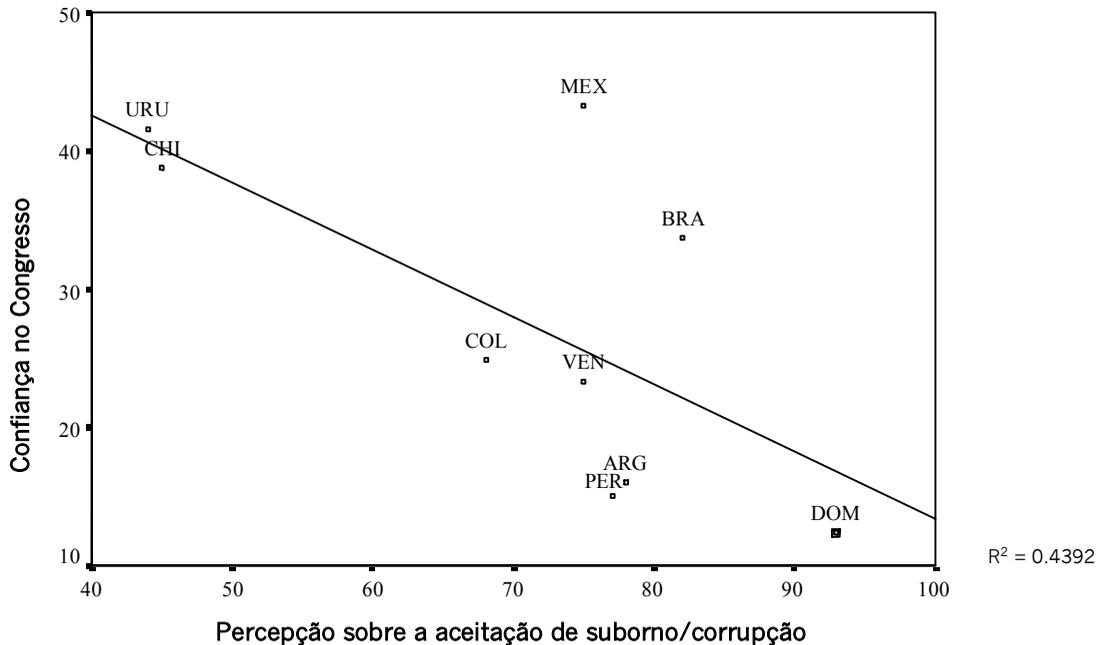
**Corrupção** – Além do fraco desempenho econômico, as novas democracias da América Latina têm sido assoladas por repetidos escândalos de corrupção. No começo dos anos 1990, os presidentes Fernando Collor de Mello (Brasil) e Carlos Andrés Pérez (Venezuela) sofreram processos de *impeachment* e foram tirados do cargo por má conduta oficial. Escândalos posteriores fizeram manchetes mundiais, como o esquema de propinas de Salinas no México, o escândalo da extorsão que levou à derrubada de Fujimori do Peru e o caso do financiamento de campanha envolvendo Menem na Argentina. Outrora celebridades em Wall Street, esses três presidentes acabaram em Dublin, Tóquio e sob prisão domiciliar, respectivamente. Tais casos são dignos de nota porque envolveram chefes de governo, mas esses episódios são apenas a superfície: escândalos envolvendo parlamentares, prefeitos,

vereadores e autoridades nomeadas são numerosos. A democracia passou a ser associada à corrupção na maioria dos países latino-americanos (WEYLAND, 1998).

Embora seja notoriamente difícil medir a corrupção, o Índice de Percepção da Corrupção (CPI) é um bom começo. Produzido pela Transparência Internacional ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)), o CPI é uma “pesquisa sobre pesquisas” que medem as percepções a respeito do grau de corrupção em 91 países, aferido em 14 *surveys* anuais realizados com homens de negócios, analistas de risco e o público em geral. Fazendo a média dos valores do CPI de 2001 e 2002, vemos que a média regional latino-americana foi de apenas 3.6 pontos. Somente um país – o Chile – ficou acima da média global do índice de corrupção. A maioria dos países da América Latina ficou no terço inferior da classificação e vários ficaram muito perto do “altamente corrupto”: Venezuela (2.65), Nicarágua (2.45) e Bolívia (2.10). As implicações disso para a confiança política não são encorajadoras.

É importante lembrar que esses índices não medem a corrupção, mas *percepções* sobre a corrupção (JOHNSTON, 2000), as quais podem ser moldadas por vários fatores, inclusive a exposição à mídia. Tendo em vista que uma imprensa em larga medida livre é uma das realizações mais notáveis da democracia na maioria dos países latino-americanos, é possível que a corrupção não tenha aumentado de fato na região, mas que as pessoas simplesmente estejam agora mais bem informadas sobre isto. Se essa “hipótese da mídia” é verdade, então, em certa medida, a democracia está desgastando sua própria legitimidade (processo que aflige também as democracias industriais avançadas, embora estas tenham entrado na era da informação com reservas muito maiores de legitimidade). Mas é irrelevante saber se a corrupção é real ou exagerada, pois as percepções podem moldar a realidade – neste caso, as orientações objetivas em relação aos políticos enquanto classe. No WVS de 1995-1997, que incluiu nove países da América Latina, perguntou-se: “Quão disseminadas você acha que são a aceitação de suborno e a corrupção neste país?” A correlação entre estimativas da corrupção pelos cidadãos e confiança no parlamento foi de -.66, estatisticamente significativa (Figura 2). No LB de 2003, a correlação entre confiança nos partidos políticos e o índice do CPI da Transparência Internacional (média dos valores de 2001 e 2002) foi positiva e estatisticamente significativa (N=16,  $r=.49$ ,  $p<.05$ ). Tanto as estimativas internas da corrupção (indicada em *surveys* de cidadãos latino-americanos) como as estimativas externas (indicadas pelo painel de especialistas da TI) parecem se correlacionar com a confiança política na região.

**Figura 2**  
**Confiança no Congresso e percepção dos cidadãos sobre a corrupção, 1995-1997**  
**(em %)**



*Nota:* A pergunta sobre corrupção estava formulada da seguinte forma: “Quão disseminadas você acha que são a aceitação de suborno e a corrupção neste país?”. As respostas possíveis eram: “quase nenhum funcionário público está envolvido em corrupção”, “poucos”, “muitos” ou “quase todos”. As porcentagens utilizadas refletem a parcela de respondentes que escolheram “quase todos” ou “muitos”. A questão sobre o Congresso era a seguinte: “Você poderia me dizer quanta confiança você tem no parlamento?”. As porcentagens refletem aqueles que responderam “grande” ou “alguma” em oposição a “não muita” ou “nenhuma”.

*Fonte:* World Values Survey, 1995-1997 (INGLEHART, 2000).

Essa situação pode ser remediada? Há alguns indícios sugestivos de que pode. Em 2003, o LB fez a seguinte pergunta: “Quanto progresso você acha que foi feito na redução da corrupção nas instituições estatais nos últimos dois anos?” A porcentagem de pessoas que responderam “muito” ou “algum” está positivamente correlacionada com a confiança nos governantes ( $N=17, r=.43, p<.10$ ) e mais ainda com a taxa de aprovação do presidente em exercício ( $N=17, r=.46, p<.10$ ). No entanto, o indicador de “progresso contra a corrupção” não está de forma alguma relacionado com a confiança nos partidos ou no parlamento. Isso sugere duas

coisas. Primeiro, o progresso na redução da corrupção *pode* ter um efeito retardado sobre o apoio político, o que beneficiaria primeiro os governantes e depois (talvez) a classe política como um todo. Essa proposição, que aguarda um teste longitudinal, talvez não passe de *wishful thinking* – e sua confirmação exigiria certamente um progresso sustentado contra o suborno (não apenas uma campanha anti-corrupção de um único governo). Em segundo lugar, atacar a corrupção é obviamente uma estratégia dos governos para gerar apoio popular. Os atuais governos latino-americanos têm menos controle sobre o desempenho macroeconômico do que gostariam, mas está em seu poder combater a má conduta pública e o sucesso nessa empreitada pode compensar parcialmente as deficiências em outras áreas das políticas públicas.

**Uso instrumental de instituições políticas** – Para que a democracia seja considerada amplamente legítima, as instituições políticas precisam ser aceitas como as “regras do jogo”. As instituições deveriam ser vistas como relativamente neutras em relação ao sucesso ou fracasso de determinados atores e também deveriam ser consideradas como razoavelmente duradouras. Isso não significa dizer que elas devam ser imutáveis – elas podem e devem ser modificadas conforme regras aceitas – mas que as reformas das instituições políticas não devem ser vistas como manobras de políticos profissionais para seu próprio benefício. Quando as instituições políticas são percebidas como meios altamente maleáveis para um fim (poder), tanto a democracia como a reputação dos políticos sofrem. Essa é a principal conclusão do modelo clássico de Chalmers (1977) do “Estado politizado” na América Latina, que sustenta que as instituições políticas são vistas, há muito tempo, de modo instrumental por atores-chave.

Os eventos dos anos 1990 parecem confirmar a interpretação de Chalmers. Nessa década, os presidentes tentaram muitas vezes acabar com o tabu contra o continuísmo. Como escreve John Carey:

“Antigas proibições de reeleição imediata foram derrubadas no Peru (1993), Argentina (1994), Brasil (1996) e Venezuela (1999) [...] Em todos os quatro casos, os presidentes que obtiveram as reformas foram depois reeleitos por largas margens” (CAREY, 2003, p. 124).

Em todos os casos, o segundo mandato foi significativamente menos bem sucedido do que o primeiro; em três dos casos, surgiram grandes crises políticas ou impasses. No Peru e na Venezuela, os presidentes que mudaram a Constituição argumentaram que estavam submetidos somente à nova carta, sugerindo que o primeiro mandato “não contava” e que três mandatos consecutivos seriam,

portanto, constitucionais; uma justificativa *ex nunc* semelhante foi tentada na Argentina, mas depois abandonada. Na Costa Rica, em 2000, um ex-presidente e ganhador do prêmio Nobel (Oscar Arias), proibido de voltar ao cargo, defendeu o fim da proibição vitalícia de reeleição; na Argentina, em 2001, um presidente designado pelo Congresso para um período interino (Adolfo Rodríguez Saa) tentou abusar da hospitalidade e permanecer no cargo; e no México, em 2003, o primeiro presidente eleito democraticamente (Vicente Fox) – com a plataforma de acabar com o continuísmo que manteve a presidência nas mãos de um único partido de 1929 a 2000 – lançou, apenas para testar, o nome de sua esposa como uma possível sucessora.

Não surpreende de forma alguma que os políticos se empenhem em desenhar instituições políticas que prolonguem suas carreiras. Os legisladores americanos são famosos por sua devoção científica a essa prática (MAYHEW, 1974). Do mesmo modo, as elites latino-americanas são conhecidas por inventar sistemas eleitorais que favoreçam suas reeleições, ajudem seus aliados e punam seus oponentes (MAINWARING, 1991; SAMUELS e SNYDER, 2001). Porém, quando os políticos são descaradamente ambiciosos e tentam mudar as regras no meio do jogo, é provável que alienem os eleitores. O fato de que boa parte da instrumentalização das instituições políticas da América Latina democrática tenha vindo do topo – dos chefes de governo – combina com o caráter fortemente plebiscitário da “democracia delegativa” de O’Donnell discutida acima. Pior ainda, essas atividades levam a um círculo vicioso em que o próximo governante não vê motivos para não mudar as instituições de novo (“se meu antecessor teve uma constituição sob medida, por que não posso ter uma também?”). Constituições e leis são vistas como inconveniências, em vez de limites institucionais à política<sup>2</sup>. O resultado final é que os políticos são percebidos como governando para eles mesmos, não para o povo.

Embora existam poucos dados empíricos sobre como os cidadãos vêem o “Estado politizado”, acreditamos que se trata de um problema sério que contribuiu para a erosão da confiança política na América Latina na última década. No WVS de 1995-97, perguntou-se se “o país é governado por poucos grandes interesses

---

<sup>2</sup> Um exemplo bem conhecido disso ocorreu no Equador, onde Abdalá Bucaram foi eleito presidente em agosto de 1996. Em fevereiro de 1997, o excêntrico presidente estava numa batalha política com o Congresso que tentava, mas não conseguia, encontrar fundamento para impedi-lo por má conduta pública. A solução foi o Congresso declará-lo mentalmente incapaz para governar, vagando assim a presidência por decreto. A vice-presidente Rosalia Arteaga tentou inicialmente suceder a Bucaram, como prescrevia a Constituição, mas desistiu quando o Congresso deixou clara sua oposição a ela também. O Congresso então instalou seu próprio líder, Fabián Alarcón, na presidência do país. Pesquisas de opinião mostraram que 80% da população aprovaram essa criatividade constitucional, enquanto 54% dos eleitores haviam escolhido Bucaram presidente apenas seis meses antes.

cuidando deles mesmos” ou se é “governado para o benefício de todos”. Esta é uma pergunta forte: das 80 mil pessoas entrevistadas em todo o mundo, 70% disseram que seus governos cuidavam dos interesses dos poucos. Por coincidência, 70% dos americanos e 70% dos canadenses expressaram essa opinião sobre seus governos em Washington e Ottawa. Mas para a maioria dos latino-americanos, os números foram mais altos: 75% dos brasileiros, 76% dos mexicanos, 77% dos uruguaios, 79% dos colombianos, 84% dos venezuelanos, 88% dos argentinos e 92% dos dominicanos acreditavam que seus países eram governados por uns poucos interesses egoístas. Somente dois países, Chile e Peru, ficaram abaixo da média mundial nessa medida de ceticismo. Na medida em que percebem oligarquias, os latino-americanos tendem a culpar os atores *políticos*, em vez de *econômicos*, por esse estado de coisas. De 1996 a 2003, quando solicitados a escolher de uma lista de oito grupos os três atores “que têm mais poder neste país”, os respondentes do LB classificaram consistentemente “o governo” em primeiro lugar (55-60%), “grandes empresas” em segundo (40-50%), partidos políticos em terceiro (25-40%) e o Congresso em quarto (18-25%). Três das quatro primeiras escolhas apontam para a classe política, enquanto bancos, sindicatos, forças armadas e a mídia sempre figuram em posições mais baixas em termos de seu poder percebido.

Quando a oligarquia é percebida em termos de instituições políticas, em vez de econômicas, as autoridades eleitas têm uma obrigação especial de não tomar medidas que reforcem ou exacerbem essa visão cética. Infelizmente, tal como o modelo de Chalmers (1977) previa, a experiência da última década e meia foi escassa em comportamentos de estadista e pródiga em abusos manipulativos de curto prazo das estruturas constitucionais para obter ganhos políticos. Os países em que isso aconteceu com menos intensidade, ou onde as reformas políticas que ocorreram foram negociadas amplamente por todo o espectro político (por exemplo, Uruguai e Chile), tendem a ser os mesmos em que o apoio público aos políticos continua comparativamente alto.

Reiteramos que este exame das causas da desconfiança política é exploratório e incompleto. Outras causas podem e devem ser acrescentadas à lista, inclusive questões como o crime e a segurança, a natureza não-transparente de muitos programas de privatização, a maneira como muitas iniciativas de descentralização foram seqüestradas por políticos locais para fins privados e o mau fornecimento de políticas públicas nacionais e subnacionais. Todas essas hipóteses merecem ser investigadas, tanto separadas como em conjunto. Não obstante, a má gestão econômica, a má conduta pública e a manipulação descarada das instituições políticas devem estar no centro de qualquer explicação holística da desconfiança política.

### Conseqüências: desconfiança política importa?

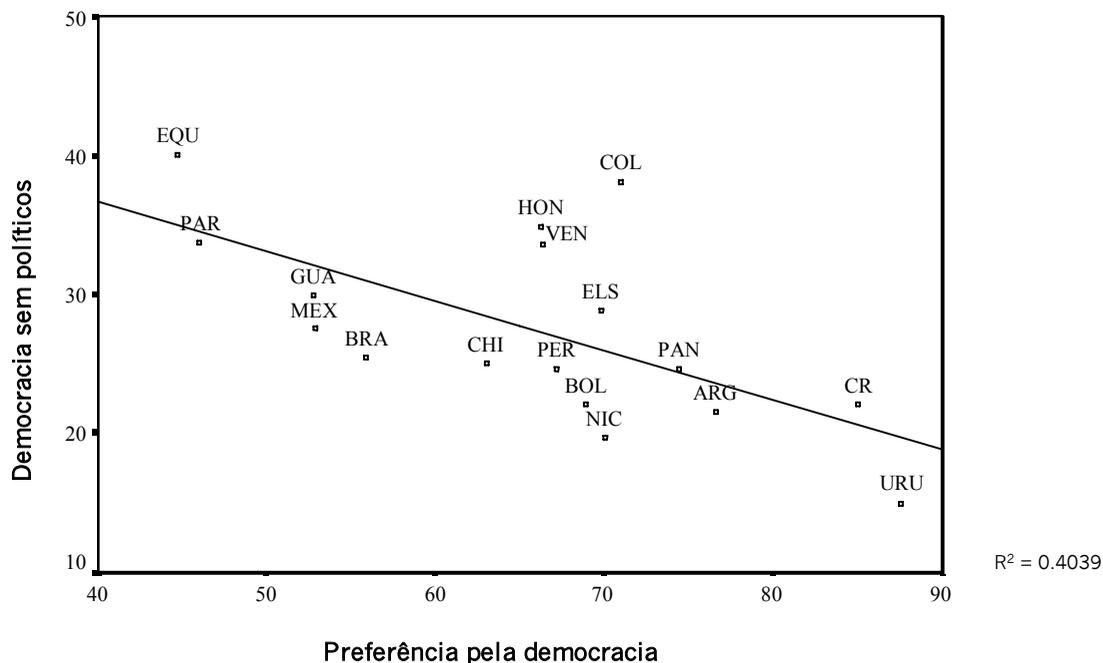
O fato mais notável do desenvolvimento da América Latina nos últimos vinte e cinco anos foi a conquista da democracia política. Tomamos o cuidado de dizer democracia *política*, em vez de social ou econômica, que continuam a ser alvos fúgidos. Mas, ao estabelecer essa distinção, de forma alguma queremos diminuir a importância histórica da poliarquia: trata-se de um enorme avanço em relação aos regimes militares repressivos dos anos 1960 e 1970. Portanto, é compreensível que quando confrontados com a consagrada frase de Churchill – “a democracia pode ter muitos problemas, mas é a melhor forma de governo” – 64% dos latino-americanos concordem com essa afirmação da pesquisa (LATINOBARÓMETRO, 2003, p. 9)<sup>3</sup>. Os latino-americanos concordam conosco que a democratização não é pouca coisa. Assim, em última análise, o problema da persistente desconfiança política precisa ser avaliado em termos de suas conseqüências para a democracia.

Uma primeira conseqüência é que os políticos podem ser vistos como dispensáveis. O LB de 1977 perguntou aos entrevistados: “Segundo o seu conhecimento, você acha que é possível que o país funcione sem políticos?”. No agregado, cerca de 27% dos latino-americanos concordaram com esta afirmação: 33% dos venezuelanos, 38% dos colombianos e 40% dos equatorianos consideraram os políticos dispensáveis; porém, no Uruguai, que tem um sistema de três partidos quase perfeitamente equilibrado, em que a maioria das políticas públicas precisa ser negociada entre os partidos, somente 15% concordaram. Há fortes indícios de que as atitudes quanto à dispensabilidade dos políticos profissionais estão relacionadas ao apoio à democracia como tipo de regime. No *survey* de 1997, os mesmos dois países (Equador e Uruguai) apresentaram os valores polares para essas variáveis (Figura 3). Esses dados do LB de 1997 mostraram que a correlação transversal entre dispensabilidade de políticos e apoio à democracia política era fortemente negativa (N=17,  $r = -.64$ ,  $p < .01$ )

---

<sup>3</sup> A citação é uma tradução literal do item que consta no *survey* em espanhol, usado pelo LB, que por sua vez é uma paráfrase de uma famosa frase de Churchill. O que Churchill disse realmente à Câmara dos Comuns da Inglaterra em 11 de novembro de 1947 foi: “Muitas formas de governo foram experimentadas, e serão experimentadas neste mundo de pecado e sofrimento. Ninguém espera que a democracia seja perfeita ou onisciente. Na verdade, diz-se que a democracia é a pior forma de governo, exceto todas as outras formas já experimentadas”.

Figura 3  
Dispensabilidade dos políticos e apoio à democracia, 1997 (em %)



Nota: A preferência pela democracia é a porcentagem de indivíduos que concordam que “A democracia é preferível a qualquer outro tipo de governo” diante das seguintes outras opções: “em certas situações, um governo autoritário pode ser preferível a um democrático” ou “para pessoas como eu, não importa se temos um governo democrático ou não-democrático”. Dispensabilidade dos políticos é a porcentagem de pessoas que respondem “sim” à pergunta: “Tanto quanto você sabe, você acha que é possível para o país funcionar sem os políticos?”.

Fonte: Latinobarômetro, 1997.

Embora muitos latino-americanos concordem com a frase de Churchill de que a democracia é a pior forma de governo, exceto todas as outras, uma considerável minoria discorda de seu contemporâneo Schumpeter (1947) no que tange à importância dos políticos profissionais para esse tipo particular de regime político.

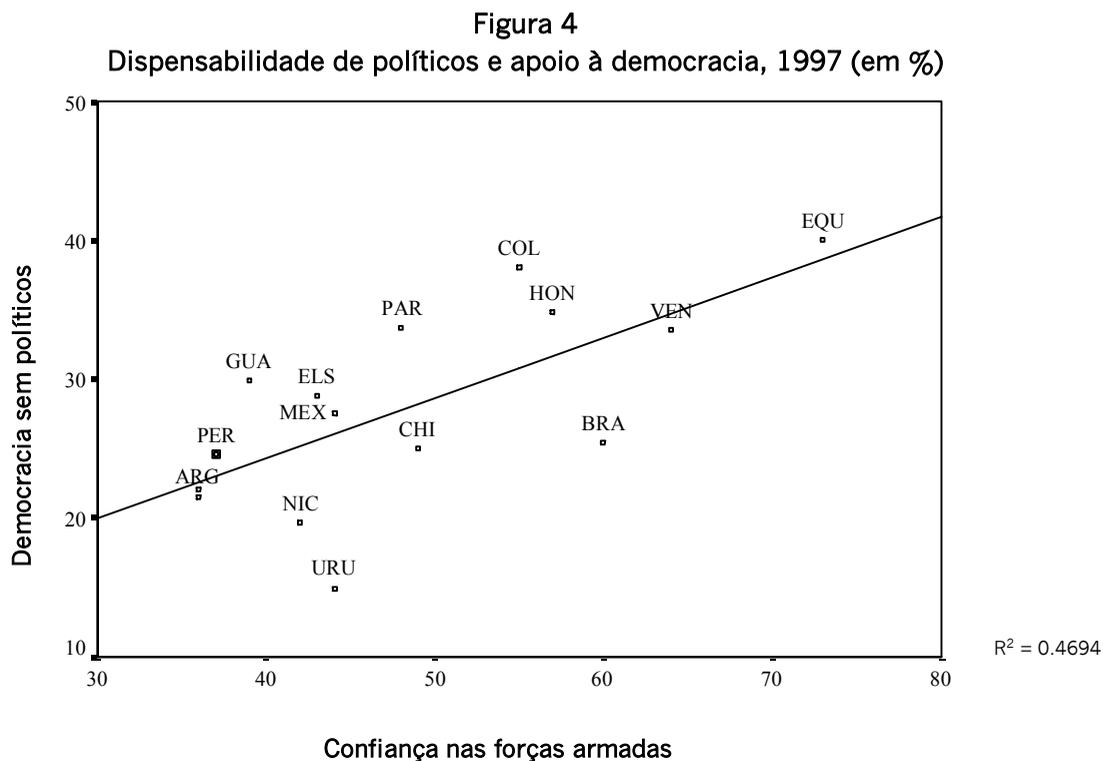
Seguindo essa idéia, na medida em que percebem o desdém popular pela profissão deles, os políticos são atraídos para a antipolítica<sup>4</sup>. Na tentativa de escapar da identificação com a classe política, com os partidos tradicionais ou com rótulos ideológicos, muitos políticos escolhem atacar as instituições de representação. Abandonam-se partidos; candidatos criam continuamente novas agremiações; abundam movimentos personalistas. Em anos recentes, elites civis que se apresentaram como de fora da política solaparam os sistemas partidários “por dentro” em países tão diversos como Peru, Equador e Brasil. Golpistas ou ex-ditadores conquistaram a presidência no Equador, na Venezuela e na Bolívia e tiveram forte desempenho eleitoral em vários outros países. Proliferaram movimentos contra o sistema, corroendo os sistemas partidários em toda a região. Não vamos repetir aqui os convincentes argumentos teóricos que mostram porque os partidos políticos, ou as instituições de representação de um modo mais geral, são essenciais para a consolidação democrática (por exemplo, MAINWARING e SCULLY, 1995; PAYNE et al., 2002): acreditamos que essas proposições são evidentes por si mesmas. Mas quando ligamos a desconfiança política da massa com a antipolítica da elite, é razoável perguntar se isso não é tautológico: o comportamento anti-institucional não é simplesmente um *reflexo* de um clima de desconfiança? Em certa medida sim, mas há também um efeito cíclico em funcionamento. A desconfiança política gera um comportamento antipartido pelas elites, que é bem sucedido no curto prazo (para ganhar a eleição), mas, em geral, mal sucedido no médio prazo (para governar). Na ausência de instituições que funcionem, é improvável que os políticos consigam entregar os bens/serviços que prometeram (O’DONNELL, 1994). Além disso, na ausência de ligações institucionais verticais, é improvável que os eleitores desses populistas possam cobrá-los depois que eles assumem o poder (WEYLAND, 1996). Isso exacerba a desconfiança política que, explorada por empreendedores políticos, pode levar a outra repetição do ciclo. Nessa interpretação, a desconfiança política pode criar uma demanda por atores que a agravam. Como a Figura 3 sugere fortemente, a credibilidade dos políticos e a legitimidade democrática parecem andar de mãos dadas.

Se não há confiança nos políticos, considerados dispensáveis, então para quem – se é que para alguém – os cidadãos transferem suas lealdades? Há alguns indícios de que um clima de desencanto disseminado com a democracia abre espaço para o retorno ao poder de ex-ditadores, como ocorreu na Bolívia, ou para a ascensão ao poder de golpistas fracassados (Venezuela, Equador). O *survey* do LB

---

<sup>4</sup> Evidências nos Estados Unidos mostram que confiança política em queda está associada a vitórias eleitorais de opositoristas. Em disputas entre dois candidatos principais, uma confiança em queda parece ajudar o desafiante contra aquele em exercício, enquanto em disputas entre três candidatos, uma confiança em queda ajuda o candidato do terceiro partido. Ver Hetherington (1999).

oferece indícios sugestivos de que uma das principais beneficiárias da desconfiança política são, de fato, as forças armadas, a ameaça mais clara à democracia na América Latina em quase todo o período do pós-guerra. A Figura 4 mostra que, em 1997, as sociedades com pouco respeito pelos políticos tendiam a ter maior confiança nos militares e vice-versa. A correlação entre dispensabilidade de políticos e confiança nas forças armadas era de .69 (N=15,  $p < .01$ ).



*Nota:* Para a dispensabilidade de políticos, ver nota da Figura 3. A confiança nas forças armadas é a porcentagem de respondentes que mencionam “muita” ou “alguma” confiança, em oposição a “pouca” ou “nenhuma”.

*Fonte:* Latinobarômetro, 1997.

O ceticismo em relação aos políticos e o pouco apoio às instituições representativas como partidos e Congresso parecem estar ligados a um mal definido anseio por “ordem”, tal como sugerido pelo modelo de “democracia delegativa” de O’Donnell. Em 2003, o LB incluiu uma afirmação sugerida por O’Donnell: “Mais do que partidos políticos e Congresso, do que realmente precisamos é de um líder decidido que resolva os problemas” (LATINOBARÓMETRO, 2003, p. 9). Dentre mais de 18 mil respondentes em 17 países da região, 69% concordaram com esta afirmação. Uma afirmação semelhante – “Eu não me importaria se um governo não-democrático chegasse ao poder se ele pudesse resolver nossos problemas econômicos” – recebeu o apoio de 52% dos respondentes. A diferença no nível de concordância entre as duas afirmações pode ser explicada provavelmente pela presença do termo “não-democrático” na segunda. Uma terceira asserção do mesmo tipo – “Eu daria um cheque em branco para um líder salvador que resolvesse os problemas” – recebeu o apoio de apenas 15%. Inversamente, uma declaração em termos mais positivos à democracia – “Mesmo que tivéssemos um governo de mão forte [*mano dura*, implicando certo grau de autoritarismo], isso não resolveria nossos problemas” – foi aceita por 50% dos respondentes do LB.

Infelizmente, ainda não está disponível um corte transversal dos dados de 2003 e, portanto, não podemos analisar os itens separadamente, nem ligá-los a outras variáveis. O que os itens do *survey* sugerem é que há um reservatório de autoritarismo no nível da população, mas é fragmentário, mal-definido e altamente sensível ao contexto e aos termos das perguntas. Há também um significativo – e claramente maior – estoque de atitudes democráticas. Como os autores do LB destacam, “um em cada três latino-americanos concorda simultaneamente com uma declaração positiva e uma negativa sobre a democracia”, embora a caracterização churchilliana da democracia ainda ganhe a concordância de quase dois terços dos cidadãos da região (LATINOBARÓMETRO, 2003, p. 9). O viés pragmático churchilliano é uma boa notícia para os democratas da região, mas há também evidências de que um reservatório remanescente de sentimentos pró-ordem ou pró-autoritários está disponível para ser explorado por populistas. Como mostra a Figura 3, é provável que esse reservatório de atitudes acompanhe o ceticismo frente aos políticos profissionais. E como a Figura 4 sugere, os principais beneficiários da desconfiança política são as forças históricas da “ordem”, ou seja, os militares. Onde a legitimidade da classe política é relativamente alta e os sistemas partidários estão razoavelmente intactos, é provável que os golpistas continuem desempregados; ao contrário, a desconfiança política disseminada oferece um caminho para o poder que as elites autoritárias estão prontas para explorar.

## Conclusões

Nosso exame da desconfiança política na América Latina é exploratório e de forma alguma conclusivo. É preciso realizar muitas outras pesquisas sobre o contexto, as causas e as conseqüências da desconfiança. O campo está aberto para que pesquisadores comecem a trabalhar com dados em nível individual do LB e, em especial, das terceira (1995-1997) e quarta (1999-2001) ondas do WVS. O advento de novos conjuntos de dados paralelos sobre questões tão diversas quanto corrupção, vítimas de crime, desigualdade de renda e desenho de instituições políticas logo tornarão possível isolar as supostas causas da desconfiança na América Latina. À luz da natureza preliminar de nossos esforços, concluímos com três observações que esperamos que orientem as pesquisas futuras sobre o tópico.

Primeiro, fontes de dados sobre opinião pública e cultura política na América Latina democrática continuam abertas a interpretações amplamente divergentes. Até mesmo o exame da breve análise que oferecemos neste artigo pode levar alguém a considerar o copo como meio vazio, isto é, a América Latina tem um longo caminho a percorrer até desenvolver uma cultura política que apóie sem ambigüidade a democracia, ou como meio cheio, ou seja, a visão churchilliana da democracia é amplamente aceita, os autoritários são minoria e algumas formas de confiança política apresentam resultado favorável quando comparadas com outros objetos de confiança da sociedade. É verdade que o apoio a instituições representativas como partidos e Congresso é baixo e diminuiu desde 1997. Porém, a quase total ausência de dados históricos significa que não temos como saber se essas taxas foram altas em outro período. Ademais, os baixos níveis de apoio público aos políticos e instituições parecem estar firmemente incrustados nas expectativas e práticas de muitas democracias latino-americanas, algumas das quais aproximam-se agora dos vinte e cinco anos de idade e, no entanto, não mostram sinais de colapso. Como observou Przeworski (1986) em seu clássico ataque à legitimidade como uma explicação para a sobrevivência dos regimes, o que realmente ameaça os regimes políticos não é a baixa legitimidade, mas a presença de alternativas organizadas. A maioria – embora não todas – das democracias latino-americanas beneficiou-se da falta de coalizões autoritárias claramente articuladas, possibilitando assim que elas resistissem às condições de crise e conseguissem sobreviver, mesmo com baixíssimos níveis de apoio público aos políticos e às instituições. É bem possível que essa combinação pouco atraente de democracia política e desconfiança política continue por algum tempo. A América Latina contém numerosos regimes pós-autoritários que sucumbem no “meio excluído” (*excluded middle*) entre transição e consolidação democrática e que são o “*mais provável [resultado] dentro das circunstâncias contemporâneas*” (SCHMITTER, 1995, p. 16). Assim, embora existam motivos válidos para

preocupação quanto à desconfiança política na América Latina – e nós mostramos muitos deles aqui – o previsível alarmismo jornalístico que acompanha a divulgação anual das pesquisas do LB precisa ser recebido com ceticismo (por exemplo, *The Economist*, 11 de maio de 2000, 26 de julho de 2001 e 15 de agosto de 2002).

Em segundo lugar, instamos os pesquisadores da desconfiança política, em especial aqueles que trabalham com grandes conjuntos de dados de vários países, a oferecer mais informações contextuais sobre regiões, sub-regiões e casos específicos. Por exemplo, sustentamos aqui que o mero fato da baixa confiança em partidos ou nos parlamentos da América Latina não significa nada, a não ser que seja compreendido dentro de uma síndrome de baixa confiança *vis-à-vis* muitos outros objetos sociais. Se a baixa confiança em organizações, instituições e elites é amplamente difundida e historicamente dada, então é provável que objetos políticos como partidos e parlamentos perdem mais do que os dados brutos podem sugerir à primeira vista.

Por fim, aplaudimos os esforços de Norris (1999a) e de outros para desmembrar o conceito de confiança e procurar por relações inesperadas entre suas dimensões componentes. O elegante conceito de Norris de “cidadãos críticos” sustenta que cidadãos em democracias industriais avançadas são cada vez mais capazes de separar as avaliações dos políticos e das instituições da avaliação do regime. Embora desconfiem de seus governos, eles mantêm uma profunda fé na democracia como sistema. Inglehart (1997) apresentou um argumento paralelo sobre a mudança de valores e percepções da autoridade do Estado: entre os pós-materialistas, o apoio às formas tradicionais de autoridade está se desgastando, ao mesmo tempo em que o apoio à democracia política continua a crescer em níveis sem precedentes. Embora ainda não tenha sido feita na América Latina uma pesquisa sistemática sobre “cidadãos críticos”, esperamos que os futuros trabalhos identifiquem um número crescente de eleitores que rejeitam os governantes ao mesmo tempo em que mantêm a esperança de que a democracia irá, um dia, cumprir suas promessas.

### Referências Bibliográficas

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

\_\_\_\_\_. (Eds.). *The civic culture revisited*. Boston: Little, Brown, 1980.

CAMP, R. A. *Citizen views of democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.

CAREY, J. M. The reelection debate in Latin America. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 1, p. 119-134, 2003.

CHALMERS, D. The politicized state in Latin America. In: MALLOY, J. (Ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.

CITRIN, J.; GREEN, D. P. Presidential leadership and the resurgence of trust in government. *British Journal of Political Science*, v. 16, n. 4, p. 431-53, 1986.

CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.

DALTON, R. J. Political support in advanced industrial democracies. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic government*. New York: Oxford University Press, 1999.

DELLA PORTA, D. Social capital, beliefs in government, and political corruption. In: PHARR, S.; PUTNAM, R. D. (Eds.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

DIAMOND, L. *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.

DUCH, R.; TAYLOR, M. A. Postmaterialism and the economic condition. *American Journal of Political Science*, v. 37, n. 3, p. 747-779, 1993.

EASTON, D. *The political system: an inquiry into the state of political science*. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

HETHERINGTON, M. J. The political relevance of political trust. *American Political Science Review*, v. 92, n. 4, p. 791-808, 1998.

\_\_\_\_\_. The effect of political trust on the presidential vote, 1968-96. *American Political Science Review*, v. 93, n. 2, p. 311-326, 1999.

\_\_\_\_\_. *Why trust matters: declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

INGLEHART, R. *Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. *World values surveys and european values surveys, 1981-1984, 1990-1993, and 1995-1997* (dataset and codebook). Ann Arbor, Michigan: Inter-University Consortium for Political and Social Research, Study n. 2790, 2000.

JACKMAN, R. W.; MILLER, R. A. The poverty of political culture. *American Journal of Political Science*, v. 40, n. 3, p. 697-716, 1996.

JOHNSTON, M. *The new corruption rankings: implications for analysis and reform*. Trabalho apresentado no International Political Science Association World Congress, Quebec, Canadá, 1-5 de agosto, 2000.

LAGOS, M. Latin America's smiling mask. *Journal of Democracy*, v. 8, n. 3, p. 125-138, 1997.

\_\_\_\_\_. Between stability and crisis in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 12, n. 1, p. 137-45, 2001.

\_\_\_\_\_. A road with no return?. *Journal of Democracy*, v. 14, n. 2, p. 163-173, 2003.

LATINOBARÓMETRO. *Informe-resumen Latinobarómetro 2003: la democracia y la economía*. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>, 2003.

LAU, R. Negativity in political perception. *Political Behavior*, v. 4, n. 4, p. 353-377, 1982.

LISTHAUG, O. The dynamics of political trust. In: KLINGEMANN, H.-D.; FUCHS, D. (Eds.). *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

MAINWARING, S. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. Introduction: party systems in Latin America. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. (Eds.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAYHEW, D. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MULLER, E. N.; SELIGSON, M. A. Civic culture and democracy: the question of causal relationships. *American Political Science Review*, v. 88, n. 3, p. 645-52, 1994.

NEWTON, K. Social and political trust in established democracies. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic government*. New York: Oxford University Press, 1999.

NORRIS, P. Introduction: the growth of critical citizens?. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic government*. New York: Oxford University Press, 1999a.

\_\_\_\_\_. Institutional explanations for political support. In: NORRIS, P. (Ed.). *Critical citizens: global support for democratic government*. New York: Oxford University Press, 1999b.

\_\_\_\_\_. The impact of television on civic malaise. In: PHARR, S.; PUTNAM, R. D. (Eds.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

NYE, J. S.; ZELIKOW, P. D.; KING, D. C. (Eds.). *Why people don't trust government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

O'DONNELL, G. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

PAYNE, J. et al. *Democracies in development: politics and reform in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.

PHARR, S. Officials' misconduct and public distrust: Japan and the trilateral democracies. In: PHARR, S.; PUTNAM, R. D. (Eds.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

PHARR, S.; PUTNAM, R. D. (Eds.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

PRZEWORSKI, A. Some problems in the study of transitions to democracy. In: O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C.; WHITEHEAD, L. (Eds.). *Transitions from authoritarian rule: comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

PRZEWORSKI, A. (Ed.). *Sustainable democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

PUTNAM, R. D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

\_\_\_\_\_. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster, 2000.

PUTNAM, R. D.; PHARR, S. J.; DALTON, R. J. What's troubling the trilateral democracies?. In: PHARR, S.; PUTNAM, R. D. (Eds.). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

ROBERTS, K.; WIBBELS, E. Party systems and electoral volatility in Latin America: a test of economic, institutional, and structural explanations. *American Political Science Review*, v. 93, n. 3, p. 575-590, 1999.

SAMUELS, D. J.; SNYDER, R. Devaluing the vote in Latin America?. *Journal of Democracy*, v. 12, n. 1, p. 146-159, 2001.

SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Harper and Brothers, 1947.

SCHMITTER, P. C. Transitology: the science or the art of democratization?. In: TULCHIN, J.; ROMERO, B. (Eds.). *The consolidation of democracy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.

SELIGSON, M. The impact of corruption on regime legitimacy: a comparative study of four Latin American countries. *Journal of Politics*, v. 64, n. 2, p. 408-433, 2002.

WEYLAND, K. Neopopulism and neoliberalism in Latin America: unexpected affinities. *Studies in Comparative International Development*, v. 31, n. 3, p. 3-31, 1996.

\_\_\_\_\_. The politics of corruption in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 2, p. 108-121, 1998.

*Tradução do original em inglês de Pedro Maia Soares.  
Texto recebido para publicação em setembro de 2004.  
Aprovado em dezembro de 2004.*

# *Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre*

---

**Marcello Baquero**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Aaron Schneider**

Universidade de Sussex, Inglaterra

**Bianca Linhares\***

**Douglas Santos Alves\***

**Thiago Ingrassia Pereira\***

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

## **Resumo**

Apesar do crescente interesse por formas alternativas de participação política, entre as quais o Orçamento Participativo (OP), pouco se tem estudado se essas novas modalidades estão incidindo na estruturação de um contrato social mais eficiente e duradouro. Talvez tal situação seja atribuída ao fato de que se considera que o pagamento de tributos é uma obrigação legal e, portanto haveria pouco a ser analisado neste terreno. A perspectiva deste artigo é distinta, argumenta-se que a forma como os cidadãos se posicionam a respeito do pagamento de impostos relaciona-se com outros domínios da política, tais como a confiança institucional e os níveis de envolvimento político. Por meio de uma pesquisa tipo *survey* os resultados deste estudo apontam para a existência de uma dimensão estrutural negativa no que se refere ao pagamento de tributos, fragilizando o contrato social vigente.

**Palavras-chave:** orçamento participativo, democracia, contrato social, Porto Alegre, impostos.

## **Abstract**

In spite of the growing interest about alternative forms of political participation, among which the participatory budget (OP), we know little about how this form of involvement is affecting the structuring of a more efficient social contract. Such situation, perhaps, is due to the fact that the payment of taxes is considered a legal obligation; therefore, the argument is that there would be little to be studied on this field. This article argues that how citizens position themselves about the payment of taxes influences other domains of politics, such as institutional trust and levels of political involvement. Through a survey with porto-alegrenses, the results indicate that the existence of a negative structural dimension insofar as payment of taxes is concerned undermines the actual social contract.

**Key words:** participatory budget, democracy, social contract, Porto Alegre, taxes.

---

\*Bolsistas de iniciação científica do Núcleo de Pesquisa Sobre a América Latina (NUPESAL) e Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Mulher (NIEM) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

## Introdução

Um dos dilemas que a democracia brasileira enfrenta atualmente é como garantir a legitimidade política, entendida como a capacidade do sistema para engendrar e manter a crença de que as instituições políticas existentes e as suas políticas públicas são as mais apropriadas para a sociedade. Tal dimensão é um recurso fundamental para qualquer sistema político, pois dela depende sua continuidade e estabilidade e quanto maior a legitimidade menores os custos de governar e maior a crença dos cidadãos na necessidade de contribuírem para o sustento material do funcionamento do governo. Sendo assim, compreender como os cidadãos processam a obrigação de pagar impostos é de fundamental importância.

A legitimidade de um sistema político depende de uma variedade de fatores: (1) do desempenho governamental; (2) de quem, em última análise, se beneficia do poder; (3) dos princípios derivados de mudanças sociais e (4) do grau de incidência dos acontecimentos externos no regime político.

Na virada do milênio e no contexto da terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994), uma das tarefas essenciais do Estado contemporâneo é a preservação e o aumento de sua legitimidade política aos olhos dos cidadãos. Tal tarefa é realizada por meio dos recursos que o Estado encontra disponíveis, que vão desde a eficácia do seu desempenho até a propaganda política mais enganosa.

Em termos gerais, a legitimidade pode assumir diferentes formas: (a) a legitimidade histórica; (b) a legitimidade por desempenho e (c) a legitimidade por procedimentos. O primeiro tipo de legitimidade se refere ao grau de comprometimento histórico dos governos com a dimensão social e o desenvolvimento econômico, substituindo uma ordem social tradicional de privilégios. A legitimidade por desempenho diz respeito à capacidade do governo de impulsionar o desenvolvimento econômico, proteger a segurança do cidadão e promover o bem-estar social via investimentos na área social. Finalmente, a legitimidade por procedimentos se refere, basicamente, aos princípios poliárquicos de uma democracia representativa. Nesta perspectiva, a moldura institucional e os procedimentos poliárquicos (eleições regulares, pluri-partidarismo, sufrágio universal, liberdade de imprensa, etc) são considerados antecedentes à consolidação democrática (DAHL, 1979; SARTORI, 1994; PRZEWORSKI, 1997). Ainda nesta perspectiva, vivemos, em teoria, num país democrático mas, na prática, muitas vezes é difícil identificar instituições que atuem de acordo com as normas e espírito da Constituição.

O presente estudo trabalha, pontualmente, com o princípio da legitimidade por desempenho, sem que isso signifique que não se leve em conta os fatores histórico-estruturais ou a dimensão poliárquica, dado que estão integradas organicamente. Assim, o seu objetivo central é o de tentar compreender a relação existente (ou não) entre a percepção que as pessoas têm das instituições políticas e as suas predisposições em relação a uma atividade vital do Estado – o pagamento de impostos. Isto deve-se a que, em momentos de crise (econômica, social, política), tornam-se visíveis os verdadeiros padrões de atitudes e comportamentos políticos vigentes na sociedade e nas instituições sociais, possibilitando, nestes casos, uma compreensão mais aprofundada de como os cidadãos percebem um dever cívico.

Especificamente, o estudo avalia como os moradores da cidade de Porto Alegre (RS) vêem o pagamento de impostos num contexto de desigualdade social e de ineficiência por parte das instituições responsáveis pela promoção do bem-estar social dos cidadãos. A pesquisa foi realizada nos meses de maio e junho de 2003, pelo Núcleo de Pesquisas e Estudos Sobre a América Latina (NUPESAL) e o Núcleo Interdisciplinar de Estudos Sobre a Mulher (NIEM), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foram entrevistadas 637 pessoas, selecionadas em uma amostra probabilística estratificada por cotas de sexo, idade e escolaridade, em 24 bairros da cidade.

### **O contrato social está vigente?**

Uma das características que marca a democracia brasileira contemporânea é a convivência de um processo de aumento da capacidade produtiva – o uso cada vez maior da robótica e da informática – com elevado nível de exclusão social e empobrecimento generalizado. Tal situação tem levado alguns autores a sugerir que estamos, atualmente, em fase de rompimento do contrato social, ou seja, de retorno ao estado de natureza onde o interesse coletivo é secundário aos interesses privados (SANCHES-PARGA, 2001; BAQUERO, 2001).

Essa constatação, no contexto de democratização, tem produzido uma ampla bibliografia sobre como melhorar a qualidade da democracia, principalmente via implementação de formas alternativas de participação política que valorizem o cidadão como sujeito protagonista de seu futuro (HABERMAS, 2003, MOUFE, 2000, PATEMAN, 1992, GIDDENS, 2000). O objetivo central desses estudos é o de revitalizar o contrato social que aparentemente está fragilizado, pois os deveres cívicos estão se deteriorando; há um questionamento crescente da autoridade constituída e parece institucionalizar-se uma desconfiança generalizada em relação

à política. Esses elementos podem ser deletérios para a construção de uma cultura política mais democrática e participativa. O desafio que as sociedades contemporâneas que ainda não consolidaram uma base material, como a brasileira, terão de experimentar no futuro é gigantesco, tendo em vista a assimetria entre demandas societárias crescentes e recursos materiais em declínio. Assim, como ponto de partida, é pertinente fazer uma retrospectiva da evolução do contrato social, enfatizando sua gênese e evolução.

As bases do Estado Nacional Moderno foram estudadas e difundidas pela teoria contratualista, tendo como ponto central de interesse o esclarecimento da constituição, gênese, lógica e moral de três questões: (a) a obrigação política, (b) o papel do Estado e (c) a ordem pública constitucional (NAZZARI e LAZZAROTTO, 2004).

O contratualismo é entendido como um acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, pondo fim ao estado de natureza e iniciando o estado social ou político. É um pacto de submissão que instaura o poder político ao qual se promete obedecer com ênfase no direito público. Em outras palavras, o contrato iguala a todos sob a vontade de um senhor (soberano) a quem cabe o direito de usar a força (poder) na regulamentação da ordem social.

Dessa maneira, o estabelecimento do contrato social lança os fundamentos das obrigações recíprocas entre o Estado e a sociedade. Em nome de uma série de benefícios, dentre os quais destaca-se a manutenção da vida num ambiente de paz, os indivíduos abrem mão de seus direitos naturais, típicos do estado de natureza, e passam a fazer parte de uma comunidade política (corpo moral e político, segundo Rousseau) adquirindo direitos legais sob a égide do aparato estatal constituído.

Um dos principais pressupostos do contratualismo é encontrado em Hobbes, para quem o instinto de conservação governa o homem levando-o ao desejo da paz. Para o autor, se deixado meramente a si mesmo, o instinto de conservação é abertura para a violência enquanto esta não é um risco e, ao mesmo tempo, para a paz táctica que prometa conservação. Assim define-se o campo da lei natural de sobrevivência (*homem lobo do homem*). Dessa forma, os indivíduos se integram na sociedade somente quando a preservação da vida está ameaçada pelos próprios indivíduos. A ameaça ocorreria se cada qual tudo fizesse para exercer seu poder sobre todas as coisas, pois os apetites e as paixões humanas são ilimitados; porém, os meios para satisfazê-los não (NAZZARI e LAZZAROTTO, 2004).

Nesta perspectiva, a paz é a dimensão mais compatível com o instinto de conservação, estando comprometida a sua existência no estado de natureza (constructo) já que as pessoas estariam vulneráveis e envolvidas num ambiente de *salve-se quem puder*, altamente fomentador de um quadro de desconfiança generalizada. Esta análise levou Hobbes a defender o princípio de que fosse assegurado o direito fundamental à vida e para que uma certa paz pudesse ser

atingida, deveria ser adotado um Estado forte e centralizado (*Leviatã*), exercendo a função de regulador dos conflitos. Foi em nome dessa segurança que o Estado garantiu que os cidadãos abrissem mão de alguns direitos que tinham no estado de natureza, inclusive os que concerniam às propriedades individuais. Para esta vertente da teoria contratualista, a sociedade materializou-se quando da fundação do Estado.

Na perspectiva de contrato social postulada por John Locke, o princípio da legitimidade da propriedade é inserido na teoria social e política: o direito de propriedade é a base da liberdade humana porque todo homem tem uma propriedade que é sua própria pessoa. O governo existe para proteger esse direito. Locke foi um grande defensor do parlamento e das liberdades individuais, principalmente, da propriedade. Diferente de Hobbes, Locke pregava que o Estado deveria ter como missão mais importante assegurar a propriedade privada, pois entendia que já no estado de natureza a propriedade existia, sem, no entanto, ser respeitada e bem definida por poderes constitucionais. Não custa lembrar que as idéias de Locke estão na base das concepções liberais democráticas de Estado e tiveram influência na Revolução Inglesa do século XVII, na luta contra o absolutismo monárquico e na Revolução Francesa de 1789.

Numa terceira variante da teoria do contrato social situa-se o francês Jean-Jacques Rousseau. No *Discurso Sobre as Ciências e as Artes*, Rousseau articulou o tema fundamental que corre por meio da sua filosofia social: o conflito entre as sociedades modernas e a natureza humana, ressaltando o paradoxo da superioridade do estado selvagem, proclamando a "volta à natureza", ao mesmo tempo em que denunciou as artes e as ciências como corruptoras do homem. Segundo este autor, os males que afligiam o homem civilizado vinham da própria civilização pois os homens eram iguais no estado natural, quando viviam isoladamente como selvagens, e a civilização encarregou-se de introduzir a desigualdade. O *Discurso Sobre a Desigualdade Entre os Homens* sintetiza o seu pensamento em relação à "corrupção" que a inauguração da sociedade e do Estado legaram à humanidade.

Ao refletir sobre as causas da obediência de um homem a outro, bem como ao direito de autoridade, Rousseau analisa, no *Contrato Social*, as questões de desigualdade entre os homens como um fato irreversível. Conclui que somente um contrato tácito e livremente aceito por todos permite cada um ligar-se a todos enquanto retendo sua vontade livre. A liberdade está inerente na lei livremente aceita, já que seguir o impulso de alguém é escravidão, mas obedecer uma lei auto-imposta é liberdade.

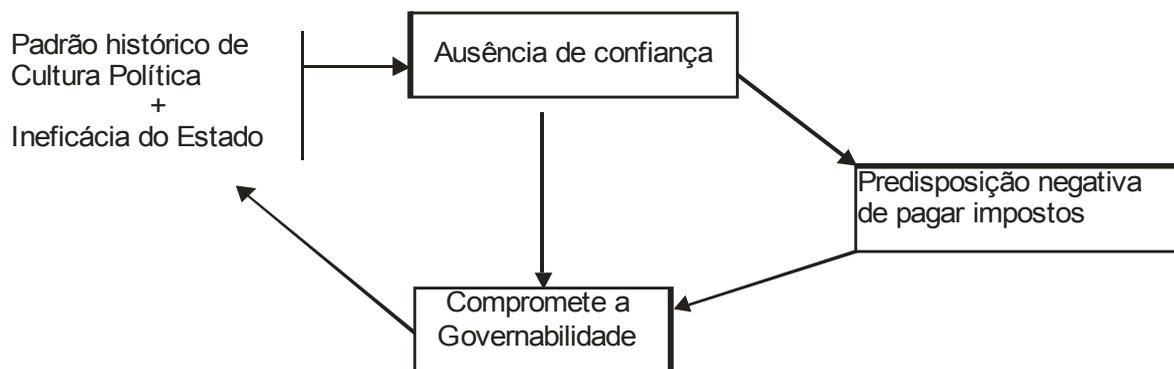
Para Rousseau, o Estado é uma decorrência necessária da evolução das desigualdades entre os homens (desigualdade moral), compreendendo a participação do povo de duas formas básicas: diretamente na elaboração das leis e indiretamente na execução das leis (SILVA, 2004).

Portanto, a teoria contratualista, a partir do pressuposto do conflito em Hobbes ou do pressuposto da cooperação em Rousseau, converge para justificar a importância do Estado moderno como mediador das relações sociais com a sociedade. Dessa forma, o pacto fundador da sociedade política decorre da necessidade de preservação da ordem social, com o estabelecimento de regras objetivas e a previsão de punições aos que não as cumprirem.

Se um dos aspectos que influenciaram a passagem do estado de natureza para a sociedade civil foi a falta de garantias mínimas, a defesa da vida e da propriedade, por exemplo (o que gerava, segundo Hobbes, um ambiente de desconfiança generalizada), juntamente com a fundação das instituições políticas e a posse de seus administradores, com as bases do contrato entre os envolvidos estabelecidas e aceitas, poderia se supor que surgisse um ambiente de confiança recíproca. Esta premissa serviu por um tempo como mecanismo de estabelecimento de direitos e deveres dos cidadãos, mas no contexto contemporâneo, em virtude da grave crise econômica, percebe-se um questionamento às leis do contrato social. Neste sentido, o que a sociedade moderna nos mostra é que, em muitos casos, apesar da vigência de uma constituição democrática, parece que estamos voltando para o sistema tradicional no qual o Estado, a partir de uma estrutura linear, hierárquica e vertical desloca a sociedade, pervertendo a democracia, segundo a qual os cidadãos são a máxima autoridade. Constata-se assim um embate crescente entre os cidadãos e os governantes, criando um clima de indiferença recíproca entre Estado e sociedade, em detrimento de um clima de cooperação e de confiança.

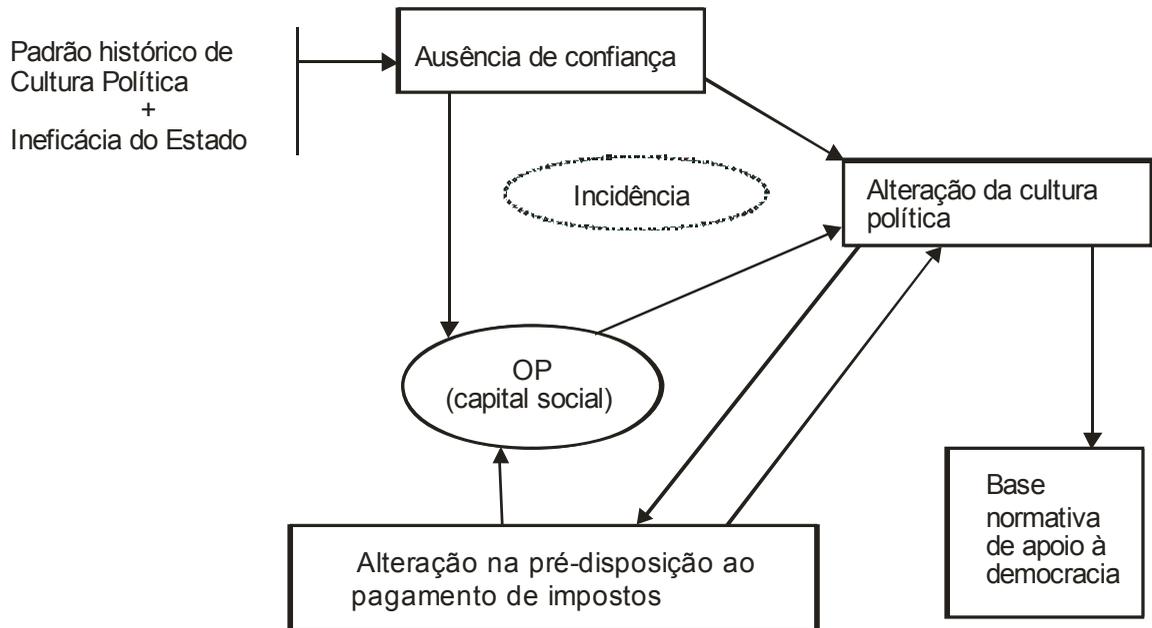
Diante deste cenário, o dilema que as sociedades modernas enfrentam é de como tornar o contrato social viável e permanente num contexto de crescentes desigualdades econômicas e sociais. Pontualmente, no caso aqui examinado, qual seja, o da cidade de Porto Alegre, como este objetivo seria alcançado? Uma análise retrospectiva da evolução do Estado brasileiro e de suas instituições sugere que o padrão histórico da relação entre Estado e sociedade não tem conseguido estabelecer as bases normativas de apoio incondicional ao contrato social. Tal situação parece agravar-se nos dias de hoje, pois constata-se, cada vez mais, a falta de obediência, questionamentos e o franco desrespeito às leis e instituições políticas. Nesse sentido, a problemática que tal situação sugere é a da existência de um círculo vicioso alimentado pela inércia do Estado, que pode ser visualizado da seguinte forma:

**Figura 1**  
**Círculo vicioso da ausência do Contrato Social**



O modelo apresentado na Figura 1 sinaliza para o círculo vicioso que se instaura quando existe pouca eficácia do Estado na resolução dos problemas materiais vitais do país, propiciando a institucionalização da desconfiança dos cidadãos em relação ao aparato estatal. A falta de confiança geraria pouca participação associada à indisposição estrutural ao pagamento de tributos. Como solução à falta de confiança e participação, o Orçamento Participativo (OP) foi vislumbrado como mecanismo pelo qual, na tentativa de atenuar os efeitos dessas predisposições, o poder público lançaria mão de práticas alternativas de ingerência política para alcançar uma legitimidade por desempenho. No caso de Porto Alegre, essa alternativa foi adotada como uma nova dimensão de participação cidadã, pois tal mecanismo estimularia as pessoas a desenvolverem uma predisposição positiva em relação ao envolvimento político. Um efeito importante do OP seria a compreensão do significado do pagamento de impostos para a resolução dos problemas sociais e a predisposição, não só atitudinal, mas também comportamental, em cumprir esta obrigação. A solução a esse dilema pode ser visualizada na Figura 2:

Figura 2  
Círculo virtuoso da legitimidade política



Na Figura 2 identifica-se um campo de incidência que se situa entre a falta de confiança gerada por um padrão histórico que vê a ineficiência do Estado na geração de políticas públicas de alcance social e a possibilidade de sanar esse problema, com a introdução de um mecanismo de fiscalização das instituições políticas e seus governantes (OP). O resultado seria a instauração de um círculo virtuoso que altera a cultura política numa dimensão positiva, possibilitando, por sua vez, a predisposição de valorização do pagamento de impostos. Numa situação ideal, este círculo virtuoso propicia a institucionalização da legitimidade por desempenho.

Para avaliar as possibilidades e limites deste círculo é imperativo avaliar como os cidadãos constroem suas representações na dimensão política, o que é feito a seguir.

### **Existe uma cultura política de impostos?**

Nosso principal interesse é o de examinar se a constituição de um mecanismo de participação cidadã (OP) influencia na predisposição das pessoas a ver o pagamento de tributos não como algo imposto ou forçado, mas como um dever cívico. Um primeiro elemento a possibilitar essa visualização é a análise de como o cidadão vê a corrupção na política. Isto deve-se a que um dos elementos essenciais da democracia contemporânea é a forma como os cidadãos percebem o uso dos recursos públicos arrecadados via pagamento de impostos. De acordo com Cunha, “*impostos são um mal necessário, fontes de ineficiência*” (CUNHA, 2002, p. 1). Porém, se vistos na dimensão positiva, o dever cívico consolida-se. Mas se, ao contrário, associam-se práticas deletérias ao uso dos recursos arrecadados por impostos, a tendência dar-se-á na direção de tentar sonegar e escapar da obrigação de pagamento de tributos. Nesse sentido, é possível estabelecer uma conexão entre teoria democrática e corrupção. Parte-se do princípio de que a corrupção reduz o domínio efetivo da ação pública e impacta a democracia, pois transforma as agências públicas de ação coletiva em meros instrumentos de benefício privado. Em segundo lugar, a existência de práticas corruptas cria ineficiência nos serviços prestados pelo Estado, não somente na forma de despesas públicas ou de impostos, mas altera a direção dessas atividades públicas para aqueles setores que estão dispostos a negociar, nos quais a prática de corrupção é usada para que se beneficiem. Este processo gera uma situação onde o resultado das políticas públicas, que deveriam ser a obrigação do Estado, acabam transformando-se em favores que devem ser pagos no futuro. Mas, fundamentalmente, a corrupção gera uma erosão da cultura democrática, levando as pessoas a perderem a confiança de que as decisões públicas estão fundamentadas no bem-estar de todos, o que resulta na naturalização do cinismo e na desconfiança em relação às instituições e seus representantes. Tal cenário de desconfiança fortalece procedimentos de clientelismo, paternalismo e patrimonialismo, pois os cidadãos perdem fé nas instituições que deveriam mediar seus interesses e procuram resolvê-los pelo caminho da informalidade.

A percepção sobre a existência de corrupção na política e seu impacto no processo de condução democrática podem ser avaliados quando se examina como as pessoas posicionam-se em relação ao destino dos recursos arrecadados pelos impostos. A Tabela 1 apresenta os dados dessa indagação.

**Tabela 1**  
**Opinião sobre o desvio dos recursos de impostos por corrupção (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Existe muita corrupção	84
Existe pouca corrupção	02
A corrupção é igual à de outros países	14

N=621

Fonte: Pesquisa OP/Impostos Porto Alegre. NUPESAL/NIEM – UFRGS (2003).

Todos os dados apresentados originam-se da mesma fonte.

Pergunta: "Há quem diga que grande parte da quantia arrecadada com os impostos é desviada por corrupção. Você considera que no Brasil:"

A corrupção, prática recorrente no cenário político do país, gera uma imagem negativa da política e dos políticos, tendo papel central na crise de legitimidade dos regimes democráticos (BAQUERO, 2004b). Os dados da Tabela 1 indicam que a maioria dos entrevistados acredita que a corrupção é uma prática recorrente no Brasil (84%), o que contribui para um ambiente de desconfiança nas instituições públicas e nos seus agentes.

Outro fator importante para caracterizar a credibilidade do Estado perante a sociedade diz respeito a como os cidadãos percebem a utilização do dinheiro que é arrecado.

**Tabela 2**  
**Opinião sobre o uso dos impostos arrecadados pelo governo (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Sim	13
Não	87

N=603

Pergunta: "O Sr.(a) considera que o dinheiro de impostos arrecadado dos contribuintes é bem utilizado pelos governos?"

De acordo com a pesquisa, a maior parte dos respondentes concorda com a idéia de que o Estado é eficiente no momento de realizar a arrecadação dos impostos. Ao mesmo tempo, no entanto, a percepção dos entrevistados é de que o Estado não tem propiciado serviços à sociedade que estejam no mesmo patamar da arrecadação. Isto incide na insatisfação dos cidadãos, fazendo com que não sintam um dever cívico contribuir para a administração pública, uma vez que áreas sociais vitais em que se deveria investir, tais como saúde e educação, estão em condições precárias.

A percepção da existência de corrupção na aplicação dos recursos públicos sugere que grande parte dos cidadãos não considera que o governo está utilizando

de forma adequada o dinheiro que arrecada pelos impostos (Tabela 2). Para 87% dos entrevistados, o Estado não utiliza de forma correta os recursos de que dispõe, o que pode fomentar sentimentos de desilusão e revolta, ingredientes inerentes a quadros de crise de legitimidade. A falta de credibilidade no governo é explicitada pela percepção de que o uso dos impostos se dá sem critério social, pois o Estado não apresenta a contrapartida que lhe caberia no contrato social. Este cenário acentua o distanciamento das pessoas em relação à política, o que pode levar a ações de desobediência civil (BAQUERO, 2004b), pois com a ausência do Estado e por não confiar nas instituições que são a base da democracia poliárquica, o cidadão vê-se obrigado a solucionar os seus problemas de forma direta (RENNÓ, 1999).

Esta situação não é recente. Historicamente no Brasil, tem se observado a falta de sintonia entre os contratantes - a sociedade e o Estado - e baixos índices de confiança institucional e interpessoal. Seja devido à dificuldade em adquirir noções individualistas e impessoais (HOLANDA, 1997), ou em romper com o círculo familiar (DA MATTA, 1997), ou ainda devido à imposição do Estado antes da formação da sociedade nacional (CARVALHO, 1995), o que é possível observar, quando se examina o grau de confiança em diferentes instituições, leva à constatação de déficits estruturais no contrato social:

**Tabela 3**  
**Grau de confiança nas instituições (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Instituições	Confia mais ou menos/ Não confia	Confia muito	Total
Gov. Federal	76	24	100
judiciário	78	22	100
partidos	95	5	100
Polícia	84	16	100
Igreja	52	48	100
Associações	53	47	100
OP	59	41	100
Pessoas	67	33	100

N=637

Assim, na Tabela 3, é significativo que 78% dos entrevistados depositem uma baixa confiança no poder judiciário, sendo este percentual superior ao do poder executivo (que também é elevado), o que questiona o sistema democrático numa das suas principais instituições. Porém, com um descrédito superior ao do judiciário está a polícia, 84%. Considerando que a polícia e a justiça são responsáveis por garantir a aplicação das leis e a segurança dos indivíduos, levanta-se a questão sobre a quem recorre o cidadão quando se sente de alguma forma agredido ou prejudicado. Da mesma maneira, os números sugerem condições favoráveis à corrupção, tendo em vista a baixa expectativa por parte dos entrevistados de fiscalização das autoridades responsáveis.

O grau de desconfiança nos partidos é o mais alto percentual da Tabela 3 – 95%, mostrando que o principal canal de mediação entre sociedade e Estado parece não ser digno de confiança para representar os interesses da população.

Outro dado relevante é a confiança reduzida nas pessoas de um modo geral, inferior à da Igreja e mesmo à das Associações Comunitárias. Considerando que a confiança nas pessoas é um dos pressupostos para a cooperação e a participação, os dados sugerem que as pessoas estão constrangidas a atuarem coletivamente.

Outrossim, esses dados sugerem que quando as pessoas percebem a existência de corrupção na política, sua predisposição para a ação coletiva diminui, comprometendo o domínio da democracia, principalmente a capacidade de associação na sociedade civil, pois generaliza a suspeita e mina a confiança e a reciprocidade.

No que diz respeito ao OP, seu percentual de confiança é considerável (41%), abaixo das associações comunitárias (47%), com o crédito de pouco menos da metade dos respondentes. Quanto à confiança demonstrada com relação ao OP, pode-se pensar que decorre de um evento similar ao que fomenta o apoio à democracia enquanto valor. A pesquisa revela que é grande o desconhecimento dos próprios participantes do OP em relação, por exemplo, ao percentual aproximado que lhe é destinado do orçamento do município<sup>1</sup>. Assim, é possível postular como hipótese, neste contexto, que o apoio ao OP seria um apoio difuso, muito mais em virtude do apelo positivo (simbólico) que o cerca.

Além disso, a eficácia política é um elemento importante na análise da relação das pessoas com o Estado. Quanto mais ausente e débil for a atuação do aparato estatal, mais se aprofundará o distanciamento das pessoas e maiores serão as chances de continuarmos a vivenciar ambientes de extrema desconfiança. Essa situação é negativa para a consolidação da democracia, visto que, segundo Paramio,

---

<sup>1</sup> Cerca de 85% dos entrevistados não souberam responder (NS/NR) sobre o percentual destinado ao OP.

“a desconfiança nos agentes políticos é um grande entrave para a consolidação democrática, pois afasta os cidadãos das instituições e afeta o exercício da cidadania ativa – o que vem sendo apontado como um elemento comum às novas democracias latino-americanas” (*apud* SCHMIDT, 2001, p. 144).

Os dados da Tabela 4 indicam a percepção dos entrevistados em relação à eficiência do Estado.

**Tabela 4**  
**Opinião sobre a adequação entre os serviços oferecidos pelo Estado e os impostos pagos (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Concorda totalmente	10
Concorda em parte	14
Discorda (em parte ou totalmente)	76

N= 602

Pergunta: “Os serviços que oferece o Estado estão de acordo com os impostos pagos?”

Os dados da Tabela 4 revelam que 76% dos entrevistados consideram que os serviços que o Estado oferece não estão de acordo com o que ele arrecada de impostos, indo ao encontro dos percentuais verificados anteriormente na Tabela 2, ou seja, um alto grau de insatisfação com o retorno que o Estado dá à sociedade em relação ao dinheiro que arrecada. Esta percepção de ineficiência do poder público pode colaborar para a diminuição da credibilidade do governo perante a sociedade. Se a idéia de contrato requer que ambas as partes reconheçam suas obrigações, é revelador o fato de que mais de um terço da população, 39%, não saibam das suas obrigações num regime democrático, o que levanta imediatamente a questão da legitimidade do contrato social.

Daqueles que afirmam saber seus deveres, 34% identificam o voto como a principal obrigação, porém, 46% dos entrevistados não votariam caso o voto não fosse obrigatório. O pagamento de impostos vem em segundo lugar, 22%, contudo mais de três quartos, 81% dos entrevistados, acham a quantia cobrada excessiva e 64% afirmam temer serem punidos caso não paguem em dia, o que nos leva a crer que o financiamento do Estado funciona somente perante sua imposição sobre a sociedade. O cumprimento das leis é a terceira obrigação mais citada, com 11% das respostas, mas os dados referentes à desconfiança na polícia e no judiciário, já citados, são emblemáticos do processo de declínio do contrato social. Portanto, a compreensão das obrigações listadas anteriormente parece ser meramente formal, uma vez que os dados sugerem que são reconhecidas mais por imposição do que por um consentimento das partes.

## Participação e desconfiança

As conseqüências desse cenário de descrédito generalizado nas instituições materializam-se em dois processos distintos, porém paralelos, e que incidem diretamente sobre a qualidade democrática. O primeiro deles refere-se à participação política, representando para além da dimensão atitudinal o comportamento político dos porto-alegrenses. O segundo diz respeito à relação que os habitantes da cidade têm com os impostos cobrados pelo Estado nas três instâncias de poder.

A análise empírica aponta para a incidência direta da desconfiança na participação no seu sentido amplo (convencional e não-convencional). Os dados da Tabela 5 sinalizam para o elevado grau de desconfiança das pessoas em relação às associações comunitárias, independente de sua participação.

**Tabela 5**  
**Relação entre a confiança em Associações Comunitárias**  
**e a participação em Associações Comunitárias (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Confia nas Associações Comunitárias	Participa das Associações		Total
	Sim	Não	
Confia Muito	12	88	100
Mais ou menos	11	89	100
Não confia	1	99	100

N = 616

É contundente a não participação das pessoas em associações comunitárias, sinalizando para uma tendência contrária àquela constatada na década de 1980, o que vai de encontro à idéia de que em Porto Alegre existe uma predisposição à participação em associações informais (AVRITZER e NAVARRO, 2003). Os dados apresentados na Tabela 5 são reveladores da descrença das pessoas em todas as formas de participação política, sejam elas convencionais (políticas) ou não convencionais (associações comunitárias).

Outrossim, na Tabela 6, a relação entre confiança e identificação partidária mostra-se evidente: quanto mais as pessoas confiam nos partidos políticos, pré-requisito fundamental para a orientação eleitoral, mais elas estão aptas a construir laços de identidade com estes. O oposto ocorre com aqueles que não se identificam com nenhum partido político.

**Tabela 6**  
**Grau de identificação partidária**  
**Porto Alegre, 2003**

Confiança nos partidos Políticos	Sim	Não	Total
Confia Muito	67	33	100
Mais ou menos	47	53	100
Não confia	33	67	100

N = 623

Pergunta: "O sr.(a) se identifica com algum partido político?"

Com relação à participação em atividades políticas não convencionais as Tabelas 7 e 8 mostram um baixo associativismo e indicam que a condição econômica interfere no grau de participação em atividades associativas. Esse dado ganha mais sentido se considerarmos, como afirma Pereira, que em situação de desamparo e insegurança "as carências não são facilmente entendidas como subtração de direitos e, como tais, representáveis politicamente" (PEREIRA, 1998, p.175).

**Tabela 7**  
**Relação entre o pertencimento à Associação profissional**  
**e nível de renda familiar (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Renda familiar	Sim	Não	Total
até 1 salário mínimo	4	96	100
de 1 a 5 salários mínimos	13	87	100
de 6 a 10 salários mínimos	28	72	100
de 11 a 20 salários mínimos	45	55	100
mais de 20 salários mínimos	59	41	100

N = 608

Pergunta: "É membro de alguma associação profissional?"

**Tabela 8**  
**Participação em Associação (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Associação	Participa da associação		Total
	Sim	Não	
Entidade profissional*	19	81	100
Org. comunitária	10	90	100
Outra associação**	13	87	100

N = 637

\* Os entrevistados afirmaram participar das seguintes associações: entidade de classe (17,8%), sindicato (66,9%), conselho (10,2%), cooperativa (5,1%).

\*\* As outras associações mencionadas foram: associação religiosa (28%), clube social (42,7%), associação do mov. estudantil (7,3%), ONG (6,1%), associação filantrópica (6,1%).

Os dados até aqui examinados indicaram o elevado índice de descontentamento das pessoas com os serviços prestados pelo Estado. Ou seja, a parte que cabe ao Estado no contrato social está sendo mal cumprida, ou simplesmente não está sendo realizada.

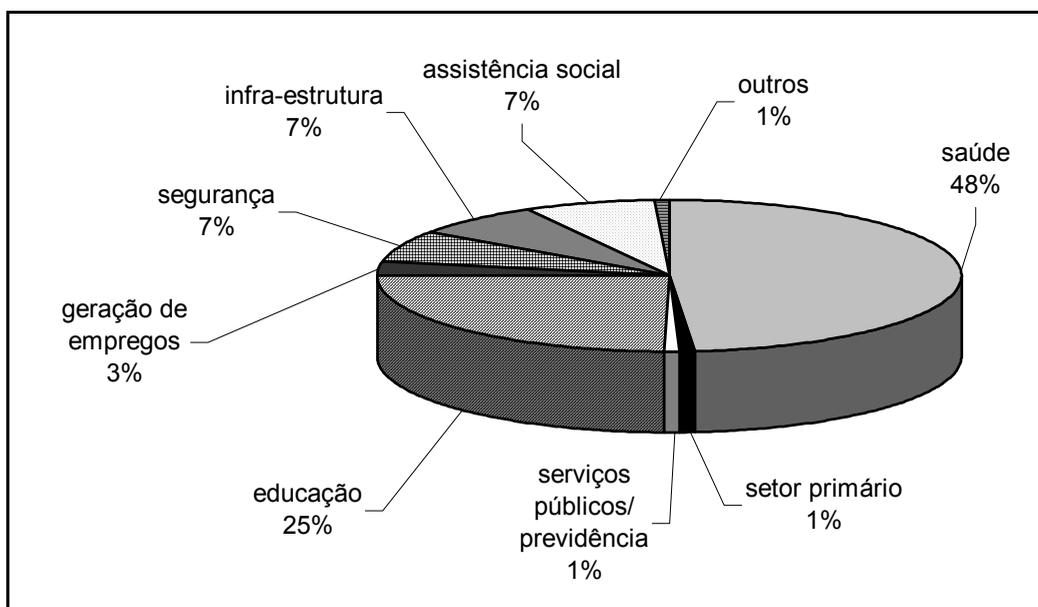
Uma das conseqüências geradas pela ineficácia do poder público em resolver os problemas concretos da sociedade é o declínio da confiança nas instituições democráticas. Neste sentido, os resultados desta pesquisa corroboram o argumento de Lucio Rennó de que *“as instituições de representação política da população, cuja essência de seu compromisso é baseada na confiança dos representados, pelo menos no modelo teórico, na prática da realidade brasileira, está muito distante desse ideal”* (RENNÓ, 1999, p. 117). Tal cenário explica os baixos índices de participação constatados. Esse resultado aponta nitidamente para o descrédito da ação coletiva (convencional e não convencional) como alternativa na solução de problemas. A atuação nessas organizações tende a ter como resultado a internalização de um conjunto de normas e valores que limitam ou constroem as práticas tradicionais da cultura política brasileira. Este estudo sugere, então, que as possibilidades de uma transformação na cultura política vigente ficam reduzidas. Nesse cenário, como se estruturam as crenças a respeito do pagamento de impostos? É o que tratamos a seguir.

### **Temor ou dever cívico: o pagamento de impostos como prática democrática**

Como foi dito, na perspectiva do contrato social, um dos deveres do cidadão é o pagamento de impostos ao Estado. Apesar da importância deste elemento, *“o estudo da formação de políticas de tributação só recentemente tem atraído interesse na área da Ciência Política”* (AZEVEDO E MELO, 1997, p. 1). Antes do quadro de crise fiscal que ocorreu nos anos 1980, o tema *“taxação”* era estudado em maior escala por administradores e economistas. No entanto, o assunto *“reforma tributária”* traz à tona a possibilidade de interesse pelo tema sugerido por outro autor, Aécio Cunha (2002), cujo estudo diz respeito à resistência ao pagamento de impostos. Neste trabalho entendemos que esta resistência materializa-se, por um lado, na forma como se estrutura a crença na democracia e, por outro, na prática cidadã. Nesse sentido, é pertinente examinar a percepção dos porto-alegrenses em relação às áreas que deveriam ser prioritárias na destinação dos recursos públicos.

Dois caminhos podem ser utilizados para a compreensão desta preocupação. Em primeiro lugar, é imperativo perguntar se os entrevistados acreditam que pertencer a uma comunidade implica obrigatoriamente o pagamento de impostos. Os dados mostram que 60% dos porto-alegrenses disseram que sim, mostrando que, de maneira geral, há uma consciência da população em relação ao cumprimento do seu papel no contrato social, simultaneamente, essa consciência também ocorre com relação aos deveres do Estado para com a sociedade, como os dados do Gráfico 1 sugerem.

**Gráfico 1**  
**Opinião sobre as áreas para aplicação dos recursos arrecadados com impostos (%)**  
**Porto Alegre, 2003**



N=513

Na opinião dos entrevistados, as áreas da saúde e da educação são as que mais urgentemente devem ser atendidas pela administração. Quando estas áreas, compreendidas como a dimensão material essencial, não são eficientemente atendidas, a tendência das pessoas é de questionar a validade do pagamento de impostos. Quando perguntados se estão satisfeitos com o que pagam de impostos, 57% das pessoas responderam negativamente, 30% disseram-se pouco satisfeitas e 12% demonstraram satisfação. A elevada insatisfação com o pagamento de

impostos deve-se ao seu valor ser considerado alto e sem retorno em termos de serviços. Levando-se em conta que o pagamento de tributos não é considerado uma ação agradável e que há uma predisposição de contestação da legitimidade da cobrança de impostos, quando esta se transforma em fator estrutural, o contrato social e a própria democracia são comprometidos. Nesta situação a tendência é fugir desse compromisso através da sonegação.

O fato da grande maioria dos entrevistados considerar a carga tributária excessivamente elevada (81%) encontra respaldo na realidade onde se verifica o grande número de tributos existente no país. A esse respeito, Azevedo e Melo argumentam que

“enquanto o Brasil possui treze impostos — sete da União, três dos estados e três dos municípios —, o número das chamadas contribuições sociais estaria em torno de 20, sendo que a incidência sobre o faturamento ou receita operacional, ao taxar fases intermediárias e finais do processo produtivo, produziria o chamado ‘efeito cascata’, repercutindo cumulativamente sobre os preços finais” (AZEVEDO e MELO, p. 11-12, grifo nosso).

**Tabela 9**  
**Opinião sobre o volume de impostos pagos no país (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Excessivo	81
Adequado	13
Insuficiente	6

N=606

Pergunta: “Na sua opinião, o que é pago de impostos no Brasil é:”

Este posicionamento sinaliza para o fato de que os impostos arrecadados não são somente diretos. Segundo Cunha

“mesmo governos legítimos não conseguirão convencer os cidadãos a pagar os tributos que melhor convêm ao país. Onde a força for insuficiente para fazer com que a lei seja cumprida, o Estado terá de lançar mão de formas disfarçadas de arrecadação, de que são exemplos os impostos indiretos, os impostos implícitos e o imposto inflacionário” (CUNHA, 2002, p. 2).

É dessa forma que, os respondentes não satisfeitos com o pagamento de impostos se posicionaram, 63% deles consideram os impostos muito altos e 23% não vêem retorno do que é pago em serviços.

Outro ponto importante a se tratar é a distribuição dos impostos entre as diferentes instâncias do Estado. O novo arranjo da área tributária estabelecido pela Constituição de 1988 conferiu ganhos consideráveis aos governos estaduais e municipais pelo remanejamento da arrecadação. Indagados acerca da distribuição dos impostos entre as esferas de governo, os entrevistados majoritariamente discordaram da afirmação de que a divisão de impostos entre o Governo Federal, o Estado e o Município é adequada (63%), 21% concordaram e 16,4% concordaram em parte. Na realidade, com a nova distribuição da arrecadação, a manutenção da vida social complicou-se no que tange às obrigações do governo federal, uma vez que

“neste processo, os municípios foram os mais beneficiados, ocorrendo uma substancial perda relativa da União na participação da receita fiscal do país. O tema central das elites políticas, empresariais e burocráticas em relação às novas normas constitucionais refere-se à transferência de recursos para estados e municípios sem a contrapartida do repasse de obrigações correspondentes. Em outras palavras, a União teria perdido recursos, mas mantido os mesmos encargos” (CUNHA, 2002, p. 5, grifo nosso).

Portanto, está cada vez mais difícil para o governo federal conseguir manter os serviços ou a sua qualidade. Conforme Santos, tem capacidade governativa o sistema político que consegue agregar dois pontos, quais sejam: “*identificar problemas da sociedade e [...] oferecer soluções; e implementar as políticas formuladas mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários*” (SANTOS, 1997, p. 4). Com a dificuldade financeira que ocorre no país, não é de se estranhar que várias áreas que devem oferecer serviços básicos à sociedade estejam em situação de extrema penúria. A realização de estudos e planejamentos é necessária, mas não suficiente se não há recursos financeiros para colocá-los em prática.

No caso do Brasil, a descentralização dos impostos parece estar longe daquilo que Mc Lure apregoa: “Países de todo o mundo estão gradualmente reconhecendo as vantagens da descentralização fiscal. Na teoria [...] a descentralização permite que a população tenha maior influência nas decisões de governo que afetam sua vida” (McLURE, 1999)

Não é o que se percebe no presente estudo em relação a Porto Alegre, uma vez que as respostas a respeito da capacidade das pessoas em identificar o tipo de imposto e seu conhecimento sobre o nível em que esse tributo é arrecadado (federal, estadual ou municipal) são incongruentes: 72% dos entrevistados nomearam algum imposto (ou mencionaram em que nível é arrecadado) e 28% não

souberam fazê-lo. Sobre o nível de arrecadação, foram indicados diferentes posicionamentos sobre o mesmo imposto.

**Tabela 10**  
**Impostos mencionados e atribuição dos níveis de responsabilidade**  
**Porto Alegre, 2003**

Impostos mencionados	Dependência administrativa	Dependência atribuída			Percentual	Total
		Fed.	Est.	Mun.		
IPTU	Municipal	11	32	57	25	100
Imposto de Renda	Federal	83	9	9	10	100
IPVA	Estadual	59	33	8	7	100
ICMS	Tripartite	36	58	6	11	100
CPMF	Federal	96	4	-	8	100
ISSQN	Municipal	-	-	100	1	100
IPI	Federal	80	20	-	1	100
COFINS	Federal	100	-	-	0,3	100
PIS	Federal	100	-	-	0,3	100
ITBI	Municipal	100	-	-	0,2	100
não é imposto*	-	88	-	13	2	100
água, esgoto, lixo	-	-	50	50	2	100
luz, telefone, alimento, combustível	-	32	46	23	4	100
NSA**	-	-	-	-	28	100
Total	-	44	29	27	100	100

N = 637

Pergunta: "Qual imposto o senhor poderia mencionar"

\*Foram mencionados: INSS, INPS, SUS, Saúde, Pensão e FGTS.

\*\*Entrevistados que não souberam responder à pergunta: "Quanto aos impostos, poderia mencionar algum?"

Os dados mostram desconhecimento sobre as instâncias governamentais de arrecadação. Por exemplo, 43% dos que responderam IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) erraram em relação à esfera de governo responsável, sendo que este foi o imposto mais lembrado pelos entrevistados (25% dos porto-alegrenses). É importante lembrar que o IPTU foi responsável por cerca de 13% da receita de 2003 da Prefeitura de Porto Alegre, sendo o segundo tributo mais importante em termos de arrecadação, ficando atrás do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que responde por cerca de 15% da receita<sup>2</sup>. Outro exemplo que se destaca é o equívoco na identificação da instância de responsabilidade dos impostos dos serviços de água, lixo e esgoto, que são de responsabilidade

<sup>2</sup> Conforme dados da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), a receita de Porto Alegre no exercício de 2003 atingiu R\$ 1.389.760.379. Deste total, a receita tributária chega a 37,7% (R\$ 524.198.260). Além do ISSQN e do IPTU, os outros impostos que incidem sobre a receita tributária são IRRF (6,3%), ITBI (4,0%) e Taxas (0,1%).

municipal: 50% afirmaram ser estadual. Finalmente, foram mencionados como impostos por 2% dos entrevistados siglas correspondentes ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), o extinto Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Sistema Único de Saúde (SUS), e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de respostas vagas como “saúde” e “pensão”. Se uma percentagem significativa de cidadãos sequer consegue identificar para onde vão os recursos arrecadados com tributos, de que forma poderiam influenciar as decisões a que se refere Mc Lure? A que instâncias recorreriam para fazê-lo? Neste cenário a sociedade não está se beneficiando da teoria da descentralização fiscal.

Tornou-se, portanto, imperativo examinar a questão sobre a justiça fiscal, ou seja, a quem caberia uma maior carga de impostos. A resposta a esta indagação foi contundente: majoritariamente (76%) os entrevistados são de opinião que é sobre as pessoas mais abastadas que deveria incidir uma maior carga tributária. Também são relevantes os dados de que cerca de 74% dos porto-alegrenses consideram que a maior parte das pessoas não paga seus impostos em dia; quase 86% consideram que, por ser tão alta a quantia que se paga de tributos, há estímulo à sonegação; e 84% afirmam haver muita corrupção no Brasil, com o desvio de grande parte do dinheiro arrecadado. Para explicar isso, Cunha afirma que as pessoas não gostam de pagar impostos e fazem de tudo para escapar desta obrigação. Aliás, para o autor

“há formas grosseiras de se evitar pagar impostos – a sonegação – e formas sofisticadas, como a elisão fiscal, que se faz via ‘planejamento tributário’. Os resultados são os mesmos, mas a primeira é crime e, a segunda, um aproveitamento das ‘brechas’ da lei” (CUNHA, 2002, p. 11).

Embora seja possível argumentar que, em termos globais, ninguém goste de pagar impostos, quando essa predisposição é de caráter estrutural, como parece ser o caso não só de Porto Alegre, mas do Brasil, as bases para a constituição de uma democracia socialmente eficiente são remotas. Dessa maneira, qualquer que seja a forma de resistência que se utilize, esta será mais intensa quanto maior for a carga tributária sem contrapartida para a sociedade.

Nesse sentido, o surgimento, nos últimos anos, de movimentos em defesa do contribuinte vem alertando para o excesso de tributos e para a ineficácia gerencial do dinheiro arrecadado por parte do Estado. Uma das principais afirmações dessas associações classistas e entidades empresariais<sup>3</sup> é que a

---

<sup>3</sup> Entre as entidades que têm ocupado espaço na denúncia da quantia excessiva de impostos, destaca-se a Associação da Classe Média do RS ([www.aclame.com.br](http://www.aclame.com.br)), o Instituto Liberal – RS ([www.il-rs.org.br](http://www.il-rs.org.br)) e o Instituto de Estudos Empresariais ([www.iee.org.br](http://www.iee.org.br)).

situação tributária do país leva o cidadão a trabalhar de 1º de janeiro até 25 de maio de cada ano somente para pagar tributos ao governo. Por isso, o dia 25 de maio mobiliza principalmente a classe média e empresarial, com o Dia da Liberdade de Impostos, pela denúncia do que consideram abuso por parte dos administradores públicos. Nas palavras do presidente da Associação da Classe Média do Rio Grande do Sul, Fernando Bertuol:

*“Somos hoje a classe que mais paga impostos, próximo de 40%, e a que menos retorno social recebe, pois fomos expulsos das escolas públicas por falta de ambiente e conteúdo, não encontramos espaço no sistema de saúde pública porque faltam políticas sérias e comprometidas com as reais necessidades da população, estamos presos dentro de nossas casas por total falta de segurança pública e há muito tempo desistimos do sonho da casa própria pela inexistência de programas de financiamento compatíveis com a realidade da classe média. Não aceitamos mais que aqueles que nos governam tenham como única opção o aumento de impostos, toda vez que não são capazes de gerenciar a máquina pública com eficiência e austeridade”<sup>4</sup>.*

Pode-se afirmar, então, que a probabilidade de gerar uma sociedade orientada para a valorização de pagamento de impostos como instrumento de resolução dos problemas sociais, nas condições políticas e econômicas atuais, é muito pequena. Na dimensão cognitiva, os porto-alegrenses sabem que faz parte do contrato social o pagamento de impostos para financiar a máquina do Estado; no entanto, na medida em que o Estado não tem cumprido seu papel neste contrato, os indivíduos têm crescentemente procurado mecanismos de fuga de seu dever essencial para o funcionamento daquele.

Há um consenso entre os cidadãos de que a distribuição da tributação entre os governos federal, estadual e municipal não é adequada. Outrossim, há um reconhecimento de que não há como ter uma maior fiscalização acerca do destino desses recursos. Uma forma de tentar introduzir uma maior fiscalização nesse processo, em âmbito municipal, em Porto Alegre, foi a implementação do OP como mecanismo de monitoração da descentralização. A questão óbvia é: funciona?

---

<sup>4</sup> Fonte: [www.aclame.com.br](http://www.aclame.com.br). Entrada em 25/05/2004 às 14:10.

## O Orçamento Participativo e o contrato social

Considerando a influência da participação política na estruturação de uma outra cultura política, a partir da internalização de normas e valores democráticos, da confiança interpessoal e nas instituições, o OP ganha importância para este estudo. Para além de uma simples esfera de participação política, como seria um sindicato ou associação de moradores, o OP enquadra-se na categoria dos novos mecanismos de participação da democracia. Pode-se supor que o OP produz capital social<sup>5</sup>, o que, por sua vez, alteraria a percepção dos porto-alegrenses sobre os seus impostos. A relação que as pessoas fazem do OP com o Estado aponta aquele como instrumento de fortalecimento deste, a partir do impacto positivo que causa sobre o governo.

Ao relacionar o OP ao fortalecimento da cultura política participativa da população, ganha importância a idéia da democracia participativa. Segundo Pateman (1992), na democracia participativa o cidadão é capacitado para avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada, o que possibilita sua fiscalização em relação aos representantes eleitos. A democracia participativa é importante, de acordo com Avritzer e Santos, porque “*cria uma normatividade pós-colonial imaginária, na qual a democracia, como projeto de inclusão social e de inovação cultural, é a tentativa de instituição de uma nova soberania democrática*” (AVRITZER e SANTOS, 2002, p. 58).

Os processos recentes de democracia incorporaram também esse elemento de instituição de participação. Dahl (*apud* AVRITZER, 2002) afirma que quanto menor a unidade democrática, mais facilitado será o processo de participação da população e menor será a necessidade de os cidadãos delegarem decisões aos representantes. Avritzer e Santos sustentam ainda que “...o procedimentalismo democrático não pode ser [...] um método de autorização de governos. Ele tem de ser [...] uma forma de exercício coletivo de poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais” (AVRITZER e SANTOS, 2002, p. 53).

Assim, quando a população reivindica direitos, tais como moradia e acesso a serviços públicos, ela está tentando modificar uma forma estática de atuação e tentando torná-la dinâmica e inclusiva por meio da participação. Avritzer e Santos salientam que “o modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à participação dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, a tem confinado em nível local” (AVRITZER, 2002, p.73).

---

<sup>5</sup> Capital Social pode ser pensado como um modelo que conecta os seguintes constructos: engajamento cívico, confiança interpessoal e ações coletivas eficientes. Apesar das críticas feitas ao trabalho de Putnam (1996), sua definição nos parece ser a mais esclarecedora e útil no desenvolvimento de capital social.

Com a Constituição de 1988, houve no Brasil a incorporação de novos elementos culturais, abrindo-se espaço para a democracia participativa. Já no final dos anos 1970, como afirma Teixeira, certos governos locais das capitais

“são assumidos por lideranças novas, mesmo se apoiadas pelas velhas oligarquias. Com um discurso ‘modernizante’, formulavam programas de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento) e utilizavam-se da estratégia da ‘ação comunitária’, estimulando a criação de associações de moradores e concretizando a política social da SUDENE de ‘apoio a programas de desenvolvimento local com base no planejamento participativo’” (TEIXEIRA, 2001, p. 163).

Em Porto Alegre, quando houve a democratização dos movimentos comunitários, o direito da participação em decisões em nível local foi reivindicado. A UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) manifestou-se a favor dessa participação, afirmando que participar significa influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas (AVRITZER, 2002). O OP foi instaurado com o intuito de dar voz à população e de permitir sua participação. Nesta situação, a primeira questão que nos interessa examinar refere-se a como os entrevistados percebem a função do OP.

**Tabela 11**  
**Opinião sobre o OP como meio de controle do governo (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Função	Sempre	Às Vezes	Nunca	Total	N
Evita corrupção	14	42	44	100	502
Facilita os gastos	31	44	26	100	465
Aumenta a confiança	32	41	28	100	500

Pergunta: “Com relação ao governo, você acredita que o OP”

A Tabela 11 descreve a percepção dos entrevistados sobre o impacto do OP no governo. Somente 14% acreditam que o OP evita a corrupção no governo sempre. É sintomático que 42% dos entrevistados pensem que a corrupção pode ser evitada às vezes enquanto para a maioria a corrupção nunca poderá ser evitada. Esta é uma situação típica na qual a esperança no procedimento é derrotada pelo(s) indivíduo(os) que gerencia(m) o recurso. Em tais condições a desconfiança é natural, a despeito da percepção de que o OP facilita os gastos (31% sempre e 44% às vezes), e promove a confiança (32% sempre e 41% às vezes). Do ponto de vista da cultura política, estes dados parecem corroborar a idéia de que as práticas de corrupção foram naturalizadas por uma parcela significativa da população. Para

reforçar esses resultados, a Tabela 12 mostra que somente 7% das pessoas discordam da afirmação de que o OP estimula a participação cidadã. Da mesma forma, somente 18% não acham que o OP descentraliza as decisões do governo sobre o uso do dinheiro público e 24% e 35% não concordam que o OP facilita o controle sobre os gastos do governo e que não estimula os cidadãos a pagarem seus impostos, respectivamente. Todos esses dados evidenciam a percepção positiva do OP como um instrumento que, por um lado, auxilia o governo no desempenho de seu exercício e que, por outro, auxilia a população a fiscalizar o poder público.

**Tabela 12**  
**Opinião sobre os papéis do OP**  
**Porto Alegre, 2003**

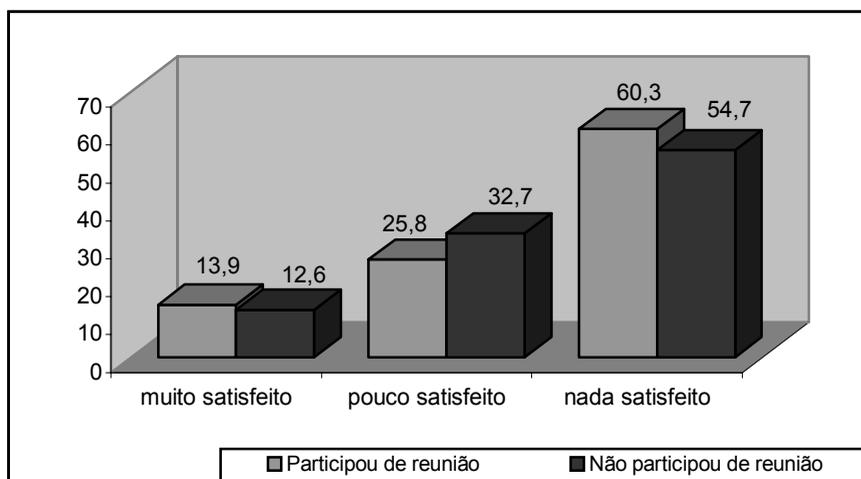
	Concorda Totalmente	Concorda em parte	Discorda	N
Estimula a participação	64	29	7	552
Descentraliza as decisões sobre o uso do dinheiro público	55	27	18	489
Facilita o controle sobre os gastos do governo	47	29	24	496
Estimula o cidadão a pagar impostos	44	21	35	537
Manipula a população	34	27	39	440
É um instrumento partidário	56	20	24	481

Pergunta: "Na sua opinião o OP:"

Se o OP conseguiu obter uma imagem tão positiva perante os habitantes de Porto Alegre, então é possível supor que aqueles que já participaram das suas reuniões tenham uma relação diferenciada com o pagamento de impostos quando comparados aos que nunca participaram. Ora, se o OP provoca o impacto acima descrito sobre o funcionamento do governo, os impostos devem passar a gozar de maior legitimidade. Para a maioria dos porto-alegrenses que sabem o que é o OP, 51%, não houve melhoria na tributação, considerando os recursos aplicados. Apenas para uma pequena parcela, 12% houve muita melhoria e para 37% ocorreu pouca melhoria. Uma reação a esse quadro poderia argumentar que esta esfera extrapola os domínios do OP, impossibilitando-o de realizar grandes mudanças.

Mas interessa apontar a influência insignificante da participação nas reuniões do OP sobre a satisfação com os impostos pagos, o que é exposto claramente no Gráfico 2.

**Gráfico 2**  
**Relação entre o grau de satisfação com o pagamento de impostos e a participação no OP (%)**  
**Porto Alegre, 2003**



N = 533

Além disso, quando enfocamos a participação nas reuniões à luz da percepção positiva sobre os serviços prestados pelo Estado em função dos impostos pagos, temos um resultado inverso ao esperado, no qual o grau de discordância é superior entre aqueles que já freqüentaram as reuniões do OP.

**Tabela 13**  
**Relação entre a participação no OP e a opinião sobre a adequação dos serviços públicos e os impostos pagos (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

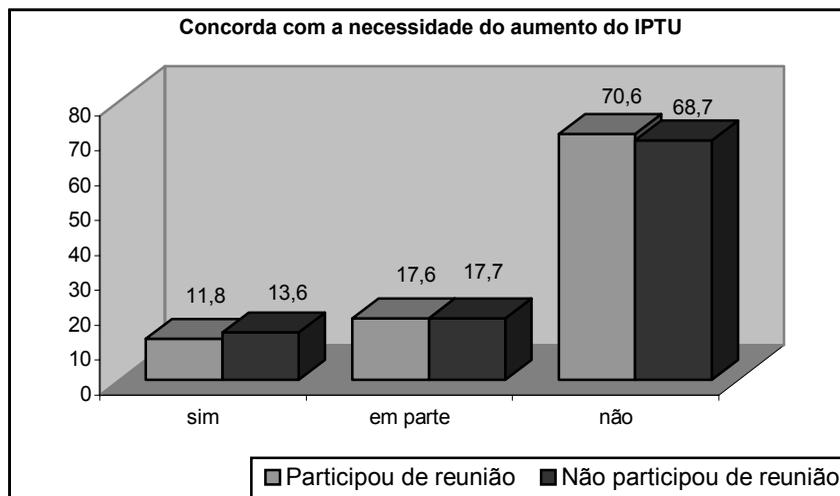
Já participou de reunião do OP?	Concorda totalmente	Concorda em parte	Discorda	Total
Sim	7	11	82	100
Não	11	15	74	100
Total	10	14	76	100

N = 557

Pergunta: "Os serviços que oferece o Estado estão de acordo com os impostos pagos?"

Na mesma direção, o Gráfico 3 aponta uma variação ainda menor na concordância com o aumento do IPTU<sup>6</sup> no início do ano de 2003, promovida pela participação.

**Gráfico 3**  
**Relação entre a participação no OP e a opinião sobre o aumento do IPTU (%)**  
**Porto Alegre, 2003**



N = 526

Diante da experiência do OP e da linha política adotada pela administração popular na cidade em quatro gestões consecutivas, aliadas ao entendimento de que o grau de politização da cidade é superior ao verificado em outras cidades do país, torna-se pertinente investigar a posição dos porto-alegrenses sobre um dos principais impostos diretos do município, o IPTU. O resultado está apresentado na Tabela 14.

<sup>6</sup>Conforme o site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre ([www.portoalegre.rs.gov.br](http://www.portoalegre.rs.gov.br)), o IPTU é um imposto direto que incide sobre a propriedade imobiliária, incluindo todos os tipos de imóveis – apartamentos, casas, boxes, lojas, prédios comerciais e industriais, terrenos e outros e tem a vantagem de ser um imposto difícil de sonegar. É, portanto, um imposto que deve ser pago por todos. Atualmente, a alíquota de 0,85% é aplicada para imóveis residenciais; a de 1,1% para imóveis comerciais e a de terrenos varia de 1% até 6%.

**Tabela 14**  
**Relação entre graus diferentes de participação no OP**  
**e a opinião sobre o aumento do IPTU (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Participação no OP	Sim	Em parte	Não	Total
Sim, como ouvinte	11	15	74	100
Sim, como conselheiro(a)	0	27	73	100
Sim, como delegado(a)	23	31	46	100
Outras funções	100	0	0	100
Não	14	18	69	100

N= 526

Pergunta: "Como o Sr.(a) sabe, este ano a taxa do IPTU aumentou; na sua opinião esse aumento era necessário?"

Os resultados sinalizam uma correlação entre a participação no OP e a opinião sobre o aumento do IPTU. Quanto maior é o envolvimento com o OP, menor é a desaprovação do aumento do imposto. Entretanto, os dados também mostram que o percentual de respondentes que não consideraram o aumento do IPTU necessário é maior entre os que já participaram do OP como ouvintes (74%) do que entre aqueles que nunca participaram das reuniões (69%), indicando que a participação não se constitui um fator determinante na predisposição dos cidadãos a pagarem os impostos, no caso o IPTU.

De fato, os resultados da pesquisa indicam que quanto mais os entrevistados discordam da eficácia da prestação de serviços pelo Estado com base nos impostos, mais se posicionam de forma desfavorável ao aumento do IPTU. (Tabela 15)

**Tabela 15**  
**Relação entre a opinião sobre o aumento do IPTU**  
**e a adequação dos serviços públicos aos impostos pagos (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Serviços do Estado de acordo os impostos pagos	Sim	Em parte	Não	Total
Concorda totalmente	22	24	55	100
Concorda em parte	16	22	62	100
Discorda	10	16	74	100

N= 543

Pergunta: "Como o Sr.(a) sabe, este ano a taxa do IPTU aumentou; na sua opinião esse aumento era necessário?"

## **Considerações finais**

Desde os escritos de autores clássicos como Platão, Adam Smith, Locke, Hobbes, Weber, Durkheim e Tocqueville, a confiança é entendida como a base essencial à integração social e à estabilidade política. Para uma democracia ser considerada estável e sustentável é imprescindível que esteja baseada na lei e na ordem, na economia social, que atinja níveis considerados de estabilidade política, que tenha um funcionamento apropriado das suas instituições políticas e, fundamentalmente, que propicie a inclusão dos cidadãos na esfera pública (BAQUERO, 2004b).

Os resultados apresentados pela pesquisa alertam para um quadro preocupante em relação ao grau de confiança interpessoal e institucional dos cidadãos de Porto Alegre. Os dados indicaram que as pessoas estão descontentes com os serviços prestados pelo Estado, pois consideram que a parte que cabe ao Estado no contrato social está sendo mal cumprida, ou simplesmente não está sendo realizada, e essa ineficácia do poder público em resolver os problemas concretos da sociedade abala a confiança nas instituições democráticas.

A este quadro devem ser adicionadas a desconfiança na capacidade estatal de administrar a justiça e a segurança pública (base do contratualismo) e a descrença quanto à eficácia da lei, que provoca a ausência de credibilidade das instituições públicas. Neste contexto, chegamos ao hobbesianismo social: “apesar da presença formal do Estado, a sociedade como que replica, de fato, o estado de natureza hobbesiano, no qual inexistem regras gerais universalmente aceitas e tudo é imprevisível” (RENNÓ, 1999, p. 110). Assim, o quadro de crise de legitimidade das instituições, baseado em altos graus de desconfiança, contribui para a erosão dos laços societários, configurando um cenário pré-contratualista.

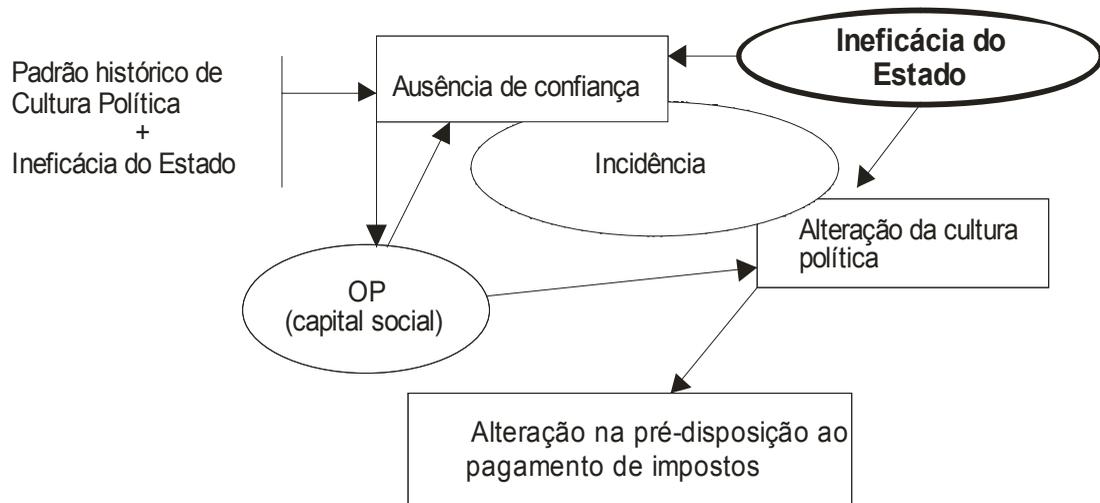
Com isso, pode-se afirmar que não há como a sociedade ter satisfação com o pagamento de impostos ao Estado. Os porto-alegrenses sabem que isso faz parte do contrato social para financiar a máquina do Estado, mas consideram que o Estado não tem cumprido seu papel na realização de bens ou serviços. Além disso, por um lado, os entrevistados da pesquisa acreditam que a maior parte da arrecadação é desviada por corrupção, por outro, há forte descrença no processo de arrecadação, pois as pessoas afirmam que a maior parte da população sonega ou é corrupta, além de não pagar seus impostos em dia. Essas idéias são atrativos para o não pagamento de impostos, além de haver, segundo Cunha (2002), uma predisposição para isso.

A pesquisa mostra, no entanto, que o OP é percebido como uma forma de monitoração do processo de aplicação dos recursos públicos. A análise dos dados indica que o Orçamento Participativo ganhou a simpatia da população da cidade de Porto Alegre, sendo valorizado por sua influência positiva sobre o governo, mas sem

força suficiente para alterar a predisposição negativa dos entrevistados com relação aos impostos. Ainda que na dimensão da cultura política possa ter alguma incidência, esta não se coloca acima da avaliação de ineficácia do Estado. Como vimos, a situação social e econômica da população exerce influência superior ao OP na estruturação de atitudes e comportamentos em relação aos impostos. Tudo indica que a falta de legitimidade dos impostos, mais do que uma questão de competência cultural, é um problema de solução pragmática.

A investigação sobre Porto Alegre sugere, então, que, apesar dos avanços na direção de fomentar uma legitimidade por desempenho, isto não está consolidado, pois os cidadãos não vêem no Estado a resposta aos seus problemas materiais mais imediatos. O resultado não poderia ser outro senão a manutenção, inclusive em nível municipal, de um círculo vicioso que compromete a construção democrática, como pode ser observado na Figura 3.

**Figura 3**  
**O ciclo contemporâneo da cultura política em Porto Alegre, 2003**



#### Referências Bibliográficas

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil. o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AZEVEDO, S.; MELO, M. A. *A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, Fev., 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 0102-6909. Acesso em: [23 maio 2004].

BAQUERO, M. A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina. In: BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. de O. de; GONZÁLES, R. (Org.). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Ed. UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998. p. 13-29.

\_\_\_\_\_. Partidos e cultura política na América Latina: uma combinação de instabilidade política? In: BAQUERO, M. (Org.). *Desafios da democratização na América Latina: debates sobre cultura política*. Porto Alegre: Ed. UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1999. p. 15-30.

\_\_\_\_\_. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2000.

\_\_\_\_\_. Alcances e limites do capital social na construção democrática. In: BAQUERO, M. (Org.). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre/ Brasília: Ed. UFRGS, 2001. p. 19- 49.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Democracia, juventude e capital social no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004a.

\_\_\_\_\_. Capital social como caminho alternativo na construção democrática: reflexões sobre o Brasil. In: NAZZARI, R. K. (Org.). *Temas de ciência política: teoria do conhecimento, teoria política e comportamento político*. Cascavel: Edunioeste., 2004b. p. 193-221.

BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. de O. de. A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política. In: BAQUERO, M. (Org.). *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1996. p. 11-39.

BONFIM, W. L. S.; SILVA, I. N. Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 21, p. 109-123, 2003.

CABRAL NETO, A. *Democracia: velhas e novas controvérsias*. Estudos de Psicologia, Natal, v.2, n. 2, p. 287-312, jul./dez., 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413294X1997000200005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413294X1997000200005&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 1413-294X. Acesso em: [23 maio 2004].

CARVALHO, J. M. de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Companhia da Letras, 1995.

CASSEN, B. *Democracia participativa em Porto Alegre: uma experiência exemplar no Brasil*. Tradução de Maria R. Pilla. Porto Alegre: Gabinete da Prefeitura, 1998.

COHEN, J. L. *Sociedade civil e globalização: repensando categorias*. Dados, v.46, n. 3, p. 419-459, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000300001&lng=pt&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000300001&lng=pt&nrm=isso)>. ISSN 0011-5258. Acesso em: [23 maio 2004].

CUNHA, A. S. *Os impostos e a história*. Série textos para discussão – Texto nº 258. Universidade de Brasília – Departamento de Economia, 2002. Disponível em: <<http://www.unb.br/face/eco/cpe/TD/258Nov02ACunha.pdf>>. Acesso em: [19 abril 2004].

DAHL, R. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1979.

DA MATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6ª. Ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

FONTANIVE, V. M. e MOTTA, J. R. S. *A tributação em face da globalização*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/notas/907039.pdf>. Acesso em: [19 abril 2004].

GIDDENS, A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

HABERMAS, J. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOBBS, T. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. 26.ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

HUNTINGTON, S. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

McLURE, C. E. *O problema da atribuição de impostos: considerações conceituais e de caráter administrativo para se alcançar a autonomia fiscal das unidades subnacionais*. Instituição Hoover, Universidade de Stanford, Stanford: Califórnia. Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais e Financeira de Governos Locais, organizado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco

Mundial. Período: de 16 a 27 de março de 1998, Viena, Áustria, 1998. Disponível em: <[http://www1.worldbank.org/wbiop/decentralization/Courses/Brasilia%2011.16.99/texto98\\_charles.pdf](http://www1.worldbank.org/wbiop/decentralization/Courses/Brasilia%2011.16.99/texto98_charles.pdf)>. Acesso em: [19 abril 2004].

MOUFFE, C. *The democratic paradox*. London: Verso, 2000.

NAZZARI, R. K.; LAZZAROTTO, E. M. Enfoque contratualista na teoria política. In: NAZZARI, R. K. (Org.). *Temas de ciência política: teoria do conhecimento, teoria política e comportamento político*. Cascavel: Edunioeste, 2004. p. 111-146.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, O. F. Participação política, interesses materiais e novas concepções de cidadania. In: BAQUERO, M.; CASTRO, E. C. O.; GONZALES, R. S. (Orgs.). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Ed. UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998. p. 165-177.

PORTO, M. P. A crise de confiança política e suas instituições: os mídia e a legitimidade da democracia. In: BAQUERO, M. (Org.). *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1996.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *orçamento participativo Porto Alegre: você é quem faz uma cidade de verdade*. Porto Alegre: Unidade Editorial, 1997.

PRZEWORSKI, A., et al. O que mantém as democracias? *Lua Nova*, São Paulo, n. 40-41, p. 113-136, 1997.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RENNÓ, L. R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 71-82, 2003.

RENNÓ, L. R. Instituições, cultura política e lógica da desconfiança numa cidade brasileira. In: BAQUERO, M. (Org.). *Desafios da democratização na América Latina: debates sobre cultura política*. Porto Alegre: Ed. UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1999. p. 103-134.

ROUSSEAU, J.-J. *Do contrato social, ensaio sobre a origem das línguas, discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens, discurso sobre as ciências e as artes*. 2.<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SAMUELS, D. *A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002*. Dados, v. 46, n. 4, p. 805-835, 2003. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000400006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400006&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 0011-5258. Acesso em: [23 maio 2004].

SANCHES-PARGA, J. Política, transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoria del gobierno. *Ecuador Debate*, n. 53, p. 19-40, Agosto, 2001.

SANTOS, M. H. de C. *Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente*. Dados, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 0011-5258. Acesso em: [23 maio 2004].

SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

SCHMIDT, J. P. Equilíbrio de baixa intensidade: capital social e socialização política dos jovens brasileiros na virada do século. In: BAQUERO, M. (Org.). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre/ Brasília: Ed. UFRGS/Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), 2001. p. 119-149.

SILVA, J. O. da. Estado e participação política segundo Rousseau. In: NAZZARI, R. K. (Org.). *Temas de ciência política: teoria do conhecimento, teoria política e comportamento político*. Cascavel: Edunioeste, 2004. p. 147-167.

TEIXEIRA, E. Participação cidadã no poder local: algumas experiências no Brasil. In: TEIXEIRA, E. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. Salvador: Cortez, 2001.

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

*Recebido para publicação em junho de 2004.  
Aprovado para publicação em agosto de 2004.*

# *A consistência democrática na Venezuela em tempos de mudança política*

---

**Valia Pereira Almao**

Instituto de Estudos Políticos e Direito Público  
Universidade de Zulia, Venezuela

---

## **Resumo**

Este artigo analisa a preferência democrática e sua consistência nas atitudes dos venezuelanos entre 1995 e 2000, com base em dados provenientes de pesquisas nacionais. As tendências históricas da atitude democrática são consideradas a partir de características sócio-demográficas, políticas e ideológicas, e sua consistência é analisada segundo o apoio que teria um governo militar ou um líder forte, e a partir da análise da simpatia partidária. Em todos esses aspectos, obtêm-se incongruências com os elevados índices de aceitação da democracia apresentados, o que permite estabelecer a presença de predisposições autoritárias que, se estimuladas, poderiam reduzir no tempo o valor que a democracia tem para os venezuelanos.

**Palavras-chave:** atitudes políticas, democracia, cultura política, política venezuelana.

## **Abstract**

This article analyses the democratic preference and its consistency among the attitudes of Venezuelans between 1995 and 2000. Data come from national survey research data, and the historical trends of democratic attitudes are analysed based on sociodemographic, political and ideological aspects. The consistency of democratic attitudes is analysed based on the support to military regimes and strong leadership, and also based on party preference. One observes incongruences among the high levels of democratic support and those variables, what suggests a predisposition to authoritarian support.

**Key words:** political attitudes, democracy, political culture, venezuelan politics.

## Introdução

Depois que o sistema democrático foi consolidado na Venezuela e foram superados os riscos desestabilizadores da década de 1960, a preferência pela democracia tem sido um valor apreciado pelos venezuelanos.

Após alguns anos de ampla estabilidade, foi desencadeada uma crise política em 1989, traduzida em duas tentativas de golpe em 1992. O sistema partidário, uma das bases importantes para a consolidação democrática, chega decadente e rumo à sua extinção no final da década de 1990 e, em 1998, os partidos tradicionais perdem o controle sobre boa parte dos eleitores, como já havia acontecido em 1993 com a eleição de Rafael Caldera. Mais uma vez, líderes pessoais e novos partidos eleitorais disputam com a AD (Aliança Democrática) e o COPEI (Comitê de Organização Política Eleitoral Independente) a supremacia na arena política. Surgem os partidos Movimento V República (MVR) e Projeto Venezuela (PV), com candidatos próprios, e um militar reformado, líder de uma das tentativas golpistas de 1992, atinge a presidência. Em 1998, as simpatias partidárias dividem-se majoritariamente entre esses dois partidos e a AD e o COPEI tornam-se partidos minoritários.

Sob o marco da desinstitucionalização partidária é possível que as mudanças de preferência partidária incidam no apreço à democracia. A nova estrutura de partidos é frágil, sem o enraizamento substancial na população que ocorre a longo prazo, e sem regras claras de entrada na arena política, traços que não contribuem para a estabilidade democrática (HUNTINGTON, 1965; DIX, 1992; MAINWARING e SCULLY, 1995; MAINWARING, 1999; MOLINA, 1998 e 2000). Que força democrática podem ter os partidos que se iniciam no jogo democrático? Quanto terão se beneficiado da exposição prévia ao sistema democrático os que hoje constituem os novos partidos? Sendo a preferência democrática tão alta em 2000, por que se deve temer essas incógnitas? Essas são incógnitas complexas, mas é preciso resolvê-las. Assim, adquire pertinência uma análise das características da atitude e da consistência democráticas em 2000, de forma a frear as atitudes autoritárias, em especial as militaristas, que funestamente emergiram em momentos de graves crises políticas na história latino-americana.

Os aportes da pesquisa empírica sobre as atitudes políticas no país deram conta do conjunto de valores que se desenvolveram entre os venezuelanos no período democrático e que colaboraram para a sua continuidade na Venezuela (BALOYRA e MARTZ, 1979; TORRES, 1978 e 1980; PEREIRA, 1998). Entre esses valores figuram especialmente a partidarização e os valores derivados do processo de socialização política que ajudaram a assentar os mecanismos comportamentais de apoio sistêmico, entre eles a participação eleitoral relativamente alta. A preferência democrática dos venezuelanos cresceu, e apresentou-se relativamente

forte e sem diferenças muito importantes segundo as variáveis sócio-demográficas (idade, gênero, nível de instrução, renda e classe social) desde 1983, quando a medição das variáveis relacionadas à atitude democrática começou a ser feita de modo padronizado e periódico (PEREIRA, 1998).

Do mesmo modo, a variável auto-posicionamento ideológico no contínuo esquerda-direita, em uma tendência intermitente, teve pouca influência até os anos 1980, mas entre 1993 e 1998 ganhou certa importância, indicando que entre os de esquerda há uma proporção menor de democratas do que entre os de direita. Também veio ocorrendo a relação entre o pertencimento ou a inclinação por partidos e uma maior preferência democrática entre os simpatizantes partidários, do que entre os independentes (PEREIRA, 1998; WELSCH e CARRASQUERO, 1996).

O impacto favorável que esses comportamentos vinham tendo sobre a atitude democrática marcava a aceitação generalizada da democracia entre os diferentes grupos sociais, reduzindo os conflitos devidos às controvérsias em torno de sistemas políticos, em especial depois que a guerrilha esquerdista dos anos 1960 foi derrotada. As pequenas diferenças na atitude democrática dadas pelo auto-posicionamento ideológico definiram uma menor tendência democrática entre os esquerdistas, sem que isso significasse conflitos políticos importantes. Em geral, essa situação mostrou o consenso ganho pela democracia e sua legitimidade alcançada entre os venezuelanos (CODETTA, 1990; MOLINA, 1992).

A partir desse cenário e com base na manutenção da relação da maioria das características sócio-demográficas frente à democracia, o objetivo desta análise é verificar se em 2000 a atitude democrática se manteve forte. Com relação ao contínuo esquerda-direita, é possível que seu impacto sobre a atitude democrática continue sendo observado, devido à tendência esquerdista do partido do governo, o MVR, e de seu principal líder, Hugo Chávez. Do mesmo modo, com o esgotamento do antigo sistema de partidos e a diluição das antigas lealdades partidárias, e sem que houvesse tempo para a solidificação das adesões partidárias, é de se esperar que a influência benéfica que as lealdades tinham sobre a atitude democrática, conforme os estudos registravam anteriormente (PEREIRA, 2001; WELSCH e CARRASQUERO, 1996, p. 62-64), tenham se debilitado, também colaborando para debilitar a consistência da atitude democrática.

As análises anteriores também detectavam ameaças ao apreço democrático, como a justificação de golpes militares em determinadas ocasiões, sem que isso significasse necessariamente apoio a expectativas autoritárias (BALOYRA e MARTZ, 1979; MYERS e O'CONNOR, 1998). Embora esse traço prevaleça no país desde que foi registrado em 1973, não impediu a continuidade da preferência democrática, ainda que possa ter tido importância na exacerbação do descontentamento em momentos críticos, como foi o caso do governo de Carlos Andrés Pérez, quando o golpe de 1992 foi justificado por 59% de um grupo de entrevistados (MYERS e

O'CONNOR, 1998, p. 199). Em todo caso, a justificação de determinados golpes de Estado foi um traço atitudinal que se manteve no tempo entre os venezuelanos, e pode ser que não tenha adquirido relevância prática na conduta política pelos efeitos da estabilidade que a democracia adquiriu, expressa nas seguintes características: um sistema partidário institucionalizado e com lealdades fortes, processos eleitorais contínuos e alternância no poder, facilidades institucionais para a representação de amplos setores sociais (representação proporcional), papel distribuidor do Estado, sistema de acordos consensuais (KORNBLITH, 1996; LEVINE, 2001 e 1973; MOLINA, 1998; MOLINA e PÉREZ, 1994, 1996 e 1998; REY, 1991; SALAMANCA, 1997) e a generalizada preferência democrática que a população manifestou claramente desde 1983.

Com o dismantelamento dos mecanismos de acordos políticos, o colapso do Estado provedor, o debilitamento do antigo sistema de partidos e das lealdades que antes o beneficiavam, ocorreu o aumento da desconfiança e do descontentamento político que, junto ao enfraquecimento da orientação exercida pelos antigos partidos sobre uma boa parte da população, fez com que as decisões dos indivíduos ficassem mais sujeitas às contingências políticas (PEREIRA, 1996; MOLINA, 2000). Esse desmonte da engrenagem motivadora das atitudes políticas tem logicamente seus efeitos na apreciação de certos traços políticos que são consubstanciais ao ordenamento democrático, pois precisamente as gestões do governo e os partidos passam a ser responsáveis pelas falhas desse ordenamento perante os olhos da população. Esta, na busca de soluções, passa a acalantar certas valorações não democráticas anteriormente contidas, como a justificação de golpes militares e a aclamação de líderes autoritários, pondo em perigo a continuidade da democracia ou, no melhor dos casos, convertendo-a em simples fachada.

A personalização da política, o aumento dos conflitos (protestos e mobilizações) e fragmentações sociais e políticas que ocorreram especialmente a partir de 2001 são expressões do debilitamento institucional da democracia antes aludido. O surgimento de uma grande lista de novos partidos e inumeráveis associações civis, criadas especialmente para a mobilização (tanto dos setores de situação como de oposição) e que competem pelo espaço político, desfavorece o fortalecimento dos partidos, que sofrem o estigma da desconfiança pois, em grande parte, as novas associações emergem com aclamações antipartidárias. A alteração das regras do jogo político, prejudicando a estabilidade antes existente (LEVINE, 2001), a fragmentação de interesses e a permanente confrontação definem debilidades que levam os grupos e partidos à atração por formas alternativas de poder.

Daí que o exame da consistência da atitude democrática quanto à percepção sobre ter um governo militar e um líder forte no governo poderia lançar resultados orientadores sobre a força da convicção democrática, que poderia ter sido afetada pela passagem de uma democracia orientada partidariamente a uma democracia em que os indivíduos exigem líderes pessoais. Essa compreensão é importante porque por trás do conjunto de modificações que tendem a ocorrer nos sistemas políticos, devido à inserção do fator personalista ou facções militares no poder, está o processo de desinstitucionalização, que permite que essas novas figuras criem as condições propícias para controlar o processo político com pouca ou nenhuma restrição institucional. Este aspecto é sublinhado por Inglehart (2003, p. 52-53), quando aponta que, nas democracias estáveis, o apoio a figuras autoritárias no governo não é importante, mas em outros países esse apoio passa de 50%, mesmo quando a simpatia pela democracia é muito alta, o que nos leva, evidentemente, a perguntar sobre a solidez da democracia nesses lugares<sup>1</sup>.

Em consequência, encontrar a preferência pelo sistema democrático como melhor sistema de governo, aliado à simpatia tanto por governos com líderes fortes como os militares, revelaria entre os venezuelanos uma visão muito frouxa da democracia, comprometendo sua estabilidade e continuidade. Por outro lado, a preferência pelo sistema democrático como melhor sistema de governo, aliada à rejeição aos governos militares e com líderes fortes, expressaria a força da democracia, propiciando contrapesos em eventos desestabilizadores. É por isso que, em uma perspectiva de fortalecimento democrático, esperar-se-ia obter da análise de consistência democrática uma orientação desfavorável a ter governos militares e com líderes fortes.

O outro aspecto que ajudaria a enfraquecer a democracia é a frágil lealdade que existe tanto com respeito aos velhos partidos como aos novos, os primeiros porque suas velhas lealdades se desgastaram e os segundos porque ainda não têm a força necessária para conseguir lealdades fortes. Anteriormente, em um cenário de fortes lealdades partidárias, o vínculo com os partidos facilitava a adesão democrática no país. Agora, quando os novos partidos obtêm alguma simpatia da população, mesmo que frágil, cabe esperar que essas adesões colaborem também para facilitar a atitude favorável em relação à democracia entre os simpatizantes partidários. Mas também se espera que os simpatizantes partidários, uma vez que estão um pouco mais comprometidos com essas instituições, avaliem governos

---

<sup>1</sup> Embora a porcentagem de indivíduos entrevistados no caso venezuelano, no Estudo Mundial de Valores do ano 2000 (suas características são descritas mais adiante), que mostram simpatia por um líder forte não alcance 50%, mas 48%, de todo modo é uma cifra elevada se se considera o longo tempo de exposição democrática dos venezuelanos, desde 1958 e a sucessão de processos eleitorais para eleger autoridades de governo que prevaleceu desde essa época. Ademais, os momentos de instabilidade vividos nesse período (em especial as tentativas de golpes militares de 1992 e de 2002) provocam a preocupação sobre a profundidade democrática nas atitudes políticas do venezuelano.

militares e com líderes fortes de maneira desfavorável. Embora a origem militar dos que aderem ao partido majoritário, o MVR, possa incidir em uma apreciação mais positiva sobre esses dois aspectos, cabe também presumir que seu acesso ao poder por via democrática tenha força para mitigar essa possibilidade.

Finalmente, outro traço que se une às crises políticas nos países democráticos economicamente subdesenvolvidos, ou em vias de desenvolvimento, são os escassos sucessos socioeconômicos das gestões governamentais que promovem o descontentamento político e debilitam governos e partidos, impedindo sua reeleição (MOLINA, 2001). Enquanto as gestões governamentais não vencerem suas sérias deficiências na resolução de problemas na Venezuela, a superação da confiança nas instituições do país será difícil e pressionará no sentido da busca de líderes fortes que resolvam tais problemas mediante procedimentos autoritários e salvadores (PERELLI, 1995), contribuindo com o apoio à democracia de traços autoritários<sup>2</sup>.

### **Aspectos metodológicos**

Com o objetivo de explorar as possíveis transformações na atitude democrática dos venezuelanos em 2000<sup>3</sup>, analisamos a influência de algumas variáveis independentes: as demográficas (idade, gênero), sociais (nível de instrução e renda), o contínuo esquerda-direita e as simpatias partidárias<sup>4</sup>. Também analisamos sua consistência, considerando a valoração sobre ter um governo

---

<sup>2</sup> Segundo um informe de opinião pública (Consultores 21, 2003), pode-se observar os seguintes dados: em setembro de 2003, os problemas do país mais mencionados em uma amostra nacional de entrevistados foram o desemprego (38%) e a situação política (24%); em 1992 foram a economia (25%) e a corrupção (23%); e em 1998 (ano eleitoral) foram a delinquência (19%) e o desemprego (17%). Além disso, nesse mesmo informe, lemos que, em 2003, 62% dos entrevistados disseram que alguns líderes fortes fariam um bem maior a este país do que muitas leis e discursos. Não se conta com as bases de dados dos estudos de opinião mencionados da empresa Consultores 21.

<sup>3</sup> A atitude democrática em Valores 2000 está medida pela seguinte pergunta: “A democracia é melhor do que qualquer outra forma de governo. Você está muito de acordo (1), um pouco de acordo (2), um pouco em desacordo (3), muito em desacordo (4) com essa afirmação?”

<sup>4</sup> Estas perguntas sócio-demográficas e a do contínuo ideológico estão medidas em Valores 2000 no modo padrão conhecido, da pergunta direta e em escala de 1 a 10 para o caso do contínuo (1=esquerda e 10=direita). A simpatia partidária está constituída pela recodificação das seguintes perguntas: “Em termos gerais, você usualmente se considera Emeverrista (do MVR), Masista (do Movimento Ao Socialismo, MAS), Pepetista (de Pátria Para Todos, PPT), Causaerrista (da Causa R, LCR), Adeco (de Ação Democrática, AD), Copeiano (do Comitê de Organização Política Eleitoral Independente, COPEI), de Projeto Venezuela, Convergente (de Convergência Nacional), Primeiro Justiça, de Um Novo Tempo, Independente ou o quê?” e: “Em sua condição de independente, você se considera mais próximo a um partido que a outros? Qual?”, com o objetivo de incluir tanto os partidários como os independentes pró-partido (os esclarecimentos sobre os nomes dos partidos entre parêntesis são da autora).

militar, ter um líder forte<sup>5</sup> e a satisfação com a democracia<sup>6</sup>. Os dados provêm do Estudo Nacional de Valores do de 1995 e 2000, a partir de agora denominados Valores 1995 e Valores 2000, respectivamente. A análise estatística é feita com a utilização de tabelas de freqüências, cruzamentos de variáveis e medidas de associação<sup>7</sup>.

### **A lealdade democrática**

Uma vitória política importante do desenvolvimento democrático, que se seguiu à derrubada da última ditadura do país em 1958, foi a sólida preferência pela democracia que os venezuelanos desenvolveram como parte de sua cultura política e que se manteve alta no país desde 1983 (Tabela 1).

Os dados para 2000 merecem uma consideração à parte, uma vez que a preferência pela democracia entre os entrevistados é esmagadora. Uma explicação para esse resultado é que o fenômeno da liderança de Chávez estimulou um entusiasmo maciço pela democracia, que inclui tanto as pessoas muito descontentes com o regime político anterior como uma parte daquelas de tendência radical que eram resistentes ao sistema democrático. É provável que a ascensão ao poder de um líder radical tenha despertado a confiança de algumas pessoas na possibilidade de obter mudanças no país com a democracia e isso renovou-lhes a credibilidade no regime.

---

<sup>5</sup> As perguntas correspondentes às variáveis governo militar e líder forte estão medidas do seguinte modo em Valores 2000: “Vou descrever vários tipos de sistemas políticos e lhe perguntarei o que pensa sobre cada um deles. Por favor, diga-me se seria muito bom (1), bom (2), ruim (3) ou muito ruim (4) para o governo deste país..... Ter um governo militar. ....Ter um líder político forte, que não tenha que se preocupar nem com a Assembléia Nacional, nem com eleições”.

<sup>6</sup> A variável satisfação com a democracia está medida pela seguinte pergunta em Valores 2000: “Em geral, você está muito satisfeito, algo satisfeito, pouco satisfeito ou nada satisfeito com a forma em que a democracia se está desenvolvendo em nosso país?”

<sup>7</sup> A pesquisa Valores 1995 foi aplicada nacionalmente a uma amostra de 1200 pessoas. Faz parte do estudo mundial de valores de 1995 coordenado pelo prof. Ronald Inglehart. Para o caso venezuelano, colaboraram nesse estudo um grupo de pesquisadores do IEPDP-LUZ, da Universidade Simón Bolívar e a Fundação Polar. O Estudo Nacional de Valores de 2000 foi coordenado pelo grupo venezuelano de pesquisadores RedPol e faz parte do estudo mundial de valores dirigido pelo prof. Ronald Inglehart, da Universidade de Michigan. Foi aplicado pela empresa Datos em dezembro de 2000 a uma amostra nacional de 1200 pessoas. A Rede Nacional de Cultura Política (RedPoL) é composta por um grupo de pesquisa nacional financiado pelo FONACIT (Fundo Nacional de Pesquisas Científicas e Tecnológicas de Venezuela); fazem parte do grupo pesquisadores da área política e pública do Instituto de Estudos Políticos e Direito Público da Universidade de Zulia, do Instituto de Pesquisas Políticas e CENDES da Universidade Central de Venezuela, da Universidade Simón Bolívar e do IESA.

**Tabela 1**  
**Evolução da preferência democrática dos venezuelanos,**  
**segundo diferentes pesquisas**  
**(1983-2000)**

Preferência democrática	BATOBA 1983 (1)	IEPDP 1993(2)	Valores 1995	RedPol-1998	Valores 2000
Democratas	87%	87%	86%	79%	93%
Não democratas	218 13%	167 13%	159 14%	309 21%	88 7%
Amostra total	1.789	1.499	1.200	1.500	1.200

(1) A Pesquisa BATOBA 1983 foi criada pelos professores Enrique Baloyra e Aristides Torres e aplicada em novembro de 1983 em 1800 pessoas.

(2) A Pesquisa IEPDP 1993 foi criada por pesquisadores do Instituto de Estudos Políticos e Direito Público (IEPDP) da Universidade de Zulia (Maracaibo, Venezuela) e aplicada em 1500 pessoas entre maio e junho de 1993. Disponível em IEPDP-LUZ.

No período compreendido entre os anos 1970 e 1980, a regularidade democrática foi estimulada pela conjunção de circunstâncias favoráveis, tais como o fim da subversão esquerdista, a industrialização, a expansão urbanística e dos serviços públicos, especialmente saúde e educação, entre outros aspectos modernizantes e geradores de emprego, basicamente financiados pelo gasto público (SALAMANCA, 1997). Desse modo, a reversão e nacionalização petrolífera e os grandes investimentos em indústrias básicas trouxeram rendimentos sociais e econômicos importantes para o sistema político.

A estabilidade política foi garantida pela modalidade bipartidária dominante (MOLINA e PÉREZ, 1996) dentro de um sistema consensual de acordos políticos e de conciliação de interesses (REY, 1991; KORNBLITH, 1996; LEVINE, 2001) que gerou condições propícias para a legitimação da ordem política democrática na Venezuela.

Ainda no decorrer dos anos 1990, que foram cenário de grande descontentamento, instabilidades políticas (duas tentativas de golpes militares) e mudanças transcendentais no comportamento político (personalização da política e antipartidarismo), as pesquisas mostravam uma elevada aceitação da democracia, embora com variações relativas. A crescente insatisfação com as gestões de governo não afetava sensivelmente a atitude democrática.

O desenvolvimento da democracia no país generalizou uma atitude favorável entre a população (TORRES, 1991), constituindo uma valoração positiva intrínseca a essa forma de governo. Contudo, as diferenciações importantes na preferência democrática não estavam influenciadas por características demográficas, sociais ou partidárias (PEREIRA, 1996; 1998).

Contudo, detectaram-se outras influências sobre a atitude democrática (PEREIRA, 2001). Entre 1983 e 1998, a preferência pelo sistema econômico foi uma delas: os que escolhiam o capitalismo eram mais democratas do que aqueles que optavam por economias socialistas e comunistas; e para 1998, a influência da variável auto-posicionamento ideológico no contínuo esquerda-direita se fez presente. Os que se auto-localizavam à direita do espectro ideológico eram mais democratas do que os localizados à esquerda e tais influências apoiavam-se em coeficientes de associação relevantes, apontando a influência da preferência por sistema econômico sobre a preferência democrática. Mas tal contraposição não afetou significativamente a consolidação democrática no país, salvo nos períodos de conflitos provocados pela subversão guerrilheira esquerdista dos anos 1960. Essas circunstâncias refletiam o consenso e a legitimação obtidos pela democracia, mediante a aceitação da ideologia de centro e direita, do capitalismo e do bipartidarismo dominante pela grande maioria da população venezuelana (CODETTA, 1990; MOLINA, 1992).

A existência das influências ideológicas antes expostas permite pensar que a atitude democrática poderia ser muito afetada se essas influências chegassem a se aprofundar. Até agora, a diferenciação esquerda-direita sobre a atitude democrática não afetou de maneira importante o consenso democrático entre os venezuelanos, mas se as divisões entre democratas e não democratas se expandissem em razão da influência de posturas ideológicas poderia ocorrer um debilitamento da preferência democrática no país.

Em 2000, segundo os dados da pesquisa Valores 2000, verifica-se novamente a tendência de não influência significativa das variáveis sócio-demográficas sobre a atitude democrática, tampouco há motivo para pensar que a variável auto-posicionamento no contínuo esquerda-direita esteja alterando os valores da preferência democrática. O cruzamento respectivo resulta significativo a 0.001, mas não mostra associação relevante, por isso não se pode estabelecer nenhuma influência certa. Os esquerdistas recuperaram, um pouco, seu apreço pela democracia, não obstante sua tendência histórica de serem os menos democratas no contínuo esquerda-direita. No entanto, algo ocorreu que fez com que a influência que essa variável tinha em 1998 tenha sido mitigada em 2000. É de se presumir que a chegada ao poder da nova elite política foi um fator que propiciou a atitude democrática entre todos os grupos ideológicos, inclusive entre aqueles que se mantinham céticos em relação à democracia. Esse entusiasmo poderia estar

baseado no fato de que, em condições de vigência democrática, fosse possível que uma alternativa política diferente às que haviam dominado o país tivesse chegado ao poder e isso entusiasmou especialmente os esquerdistas, que manifestavam usualmente uma preferência um pouco menor.

De acordo com a pesquisa em pauta, os grupos sociais considerados manifestaram suas preferências pela democracia sem maiores diferenças entre eles, o que permite suspeitar que poderiam ser as circunstâncias políticas contingentes que estivessem provocando o aumento da porcentagem da atitude democrática em 2000 (Tabela 1). É possível que a força posta por Chávez em sua proposta de democracia popular tenha despertado um maior interesse pela democracia entre os grupos que antes não o manifestavam. É por isso que, em 2000, se observa uma cifra muito elevada de preferência pela democracia, o que poderia ser enunciado como um ressurgimento do imaginário democrático no país.

A porcentagem de apoio à democracia continua alta depois de 2000. Em 2003 (CONSULTORES 21, 2003), a preferência democrática alcança 90% e a porcentagem de pessoas que apóiam a idéia de que o país só tem jeito com uma ditadura militar é de 8%. A julgar por esses dados, o entusiasmo democrático persiste, não obstante a constante agitação política que vive o país e os eventos desestabilizadores ocorridos em 2002 e início de 2003 (golpe de abril e greve geral de dezembro de 2002 a fevereiro de 2003). Além disso, no final de 2003, houve a ativação dos processos conducentes à realização de referendos revogatórios constitucionais em 2004, indicando que o país pode resolver seus problemas sem sacrificar a ordem democrática.

### **Análise de consistência democrática**

As variáveis básicas para avaliar a consistência democrática são o apoio a governos militares e a líderes fortes autoritários. Entende-se que os democratas devem ter valoração mais negativa a essas possibilidades de governos do que os não democratas, e as formas dessa associação têm direta relação com a preferência democrática (INGLEHART, 2003).

As freqüências da variável “apoio ao governo militar” (Tabela 2) mantêm-se relativamente estáveis entre 1995 e 2000 e prevalece a valoração mais negativa (muito ruim/ruim). Da mesma forma, a valoração favorável de ter um líder forte autoritário mostra um crescimento importante em 2000 em relação a 1995 e ambas captam atitudes não democráticas. Não obstante, se considerarmos as implicações que haveria para a democracia ter um líder forte que não atendesse nem à Assembléia Nacional nem às eleições e ter um governo militar, as diferenças entre uma opção e outra parecem ser de forma e não de conteúdo, pois nos dois

casos haveria a supressão das instituições políticas fundamentais de um regime democrático. A avaliação positiva de qualquer das duas opções é profundamente antidemocrática, porque ambas apontam para a predisposição de sacrificar os valores políticos fundamentais da democracia, que estão implícitos na pergunta do governo militar, mas explícitos no caso do líder forte, – ou seja, as eleições como mecanismo idôneo para decidir quem governa e o organismo de representação política por excelência das distintas forças que participam da política – o parlamento, aspectos que foram considerados procedimentais básicos da democracia (DAHL, 1999), e que funcionam continuamente no país desde as primeiras eleições do período democrático realizadas em dezembro de 1958<sup>8</sup>.

**Tabela 2**  
**Freqüência do apoio a governo militar e líder forte**

	Valores 1995		Valores 2000	
	Governo militar	Líder forte	Governo militar	Líder forte
Muito bom/ bom	26%	30%	23%	48%
Muito ruim/ ruim	74%	70%	77%	52%
	Total: 1200		Total: 1200	

Os cruzamentos entre atitude democrática, governo militar e líder forte autoritário (Tabela 3) apresentam associação em que verifica-se que ser democrata atenua a valoração positiva (muito bom e bom) de ter um governo militar, assim como de ter um líder forte em 1995. São os democratas que menos expressam valoração positiva por qualquer das duas opções. No entanto, a contradição é notória para os grupos de entrevistados que se manifestaram pela democracia como melhor forma de governo e depois aparecem envolvidos em valorações positivas de um governo militar e um líder forte. Evidentemente, esses grupos apresentam uma atitude democrática debilitada, em especial os “democratas militaristas”.

---

<sup>8</sup> Cabe destacar que essa continuidade foi alterada pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, procedimento escolhido pelo novo presidente e pela coalizão partidária que o levou ao poder, para elaborar a constituição de 1999, em lugar de seguir os procedimentos de mudança constitucional de que dispunha a constituição de 1961. Depois da aprovação da nova Constituição, essa Assembléia Nacional Constituinte designou um Conselho Legislativo que assumiu as funções do parlamento e dissolveu o congresso bicameral anterior surgido das eleições de 1998. Finalmente, elegeu-se um novo congresso unicameral, agora denominado Assembléia Nacional, depois das eleições de relegitimação de poderes de 2000.

Mas em 2000 o resultado do cruzamento entre atitude democrática com líder forte (Tabela 3) resulta dramático: não há variações estatisticamente apreciáveis e a identificação democrática não freia a disposição para apoiar um líder forte, pois quase a metade dos democratas expressa valorações positivas quanto a ter um líder que não se preocupe com a Assembléia Nacional, nem com eleições.

**Tabela 3**  
**Valoração sobre ter um governo militar e ter um líder forte,**  
**segundo a atitude democrática**  
**1995-2000**

	Governo militar Valores 1995		Governo militar Valores 2000		Líder forte Valores 1995		Líder forte Valores 2000	
	Demo cratas	Não democratas	Demo cratas	Não democratas	Demo cratas	Não democratas	Demo cratas	Não democratas
Muito bom/ bom	22%	51%	21%	41%	26%	54%	48%	50%
Muito ruim/ ruim	78%	49%	79%	59%	74%	46%	52%	50%
	Casos não válidos: 93 Somers'd <sub>yx</sub> : 0.292 P < 0,0001		Casos não válidos: 60 Somers'd <sub>yx</sub> : -0.202 P < 0,01		Casos não válidos: 91 Somers'd <sub>yx</sub> : 0.282 P < 0,0001		Casos não válidos: 83 Somers'd <sub>yx</sub> : -0.024 P > 0,05	

Na busca de alguma relação explicativa dessa associação, não encontramos relações estatisticamente significativas com as variáveis sócio-demográficas, o auto-posicionamento ideológico, a simpatia partidária e a satisfação com a democracia, nem em 1995 nem em 2000. Isso pode ter uma leitura trágica para a democracia venezuelana porque indica um processo de sensibilização de boa parte dos distintos grupos da população para a idéia da presença de um homem forte, desrespeitoso de instituições políticas fundamentais, o que poderia debilitar a qualidade da democracia no país. Pode-se entender que o processo de personalização da política, que começou em 1989 no âmbito regional e ganhou força nacional a partir de 1993 (MOLINA e PÉREZ, 1994; VAIDVAS, 1994; MAINGÓN e PATRUYO, 1996), não é contingente, deixou sua seqüela nas atitudes políticas e isso faz prever que, em condições de debilidade partidária, siga seu curso por um tempo porque um dos fatores importantes de contenção, o sistema de partidos, não está operando eficientemente.

No entanto, pode-se dizer que quem contribui um pouco mais para o aumento da valoração positiva de um líder forte em 2000 são os simpatizantes do partido Movimento Quinta (V) República (MVR), e isso ocorre porque entre seus seguidores há grupos que já estavam encantados com a idéia de ter um líder forte, e conquistaram democratas que agora também se sentem atraídos por essa idéia<sup>9</sup>.

De fato, a variável simpatia partidária<sup>10</sup> é a única que exerce influência, ainda que baixa<sup>11</sup>, sobre o apoio a um governo militar. A Tabela 4 mostra que, em sua maioria, tanto partidários como independentes tendem a valorizar negativamente ter um governo militar, mas entre os simpatizantes de COPEI, MVR e MAS as porcentagens de valoração positiva são um pouco maiores.

**Tabela 4**  
**Valoração de ter um governo militar segundo simpatia partidária.**  
**Valores 2000**

	MVR	MAS	AD	COPEI	PV	PJ	Independentes
Muito bom/ bom	31%	32%	18%	40%	16%	4%	21%
Muito ruim/ ruim	69%	68%	82%	60%	84%	96%	79%

Casos não válidos: 240

Associação Cramer's V: 0.158 (P < 0,001)

<sup>9</sup> Com o cruzamento das variáveis líder forte com atitude democrática, controlado por simpatia partidária, obtém-se que 32% dos emeverristas democratas valorizam positivamente ter um líder forte. Essa é a maior porcentagem de todos os simpatizantes de partido; em seguida estão os simpatizantes do partido tradicional Ação Democrática (AD) com 11%. Em 1995, a estrutura partidária era outra e o MVR não existia; segundo a pesquisa Valores 1995, os que mais se manifestaram por um líder forte sendo democratas foram principalmente os independentes e, entre os simpatizantes de partidos, os da AD, mas em proporções menores.

<sup>10</sup> A distribuição da variável simpatia partidária (incluídos os independentes pró-partido) em Valores 2000 é a seguinte: MVR: 31% (320); MAS: 2% (25); AD: 9% (94); COPEI: 2% (21); Projeto Venezuela: 3% (33); Primeiro Justiça: 3% (28); Outros partidos: 4% (47); Independentes: 46% (476); Casos não válidos: 156; Total amostra: 1200.

<sup>11</sup> A variável simpatia partidária contém alguns valores pequenos que no cruzamento com governo militar produzem casas menores que 5 e isso altera a medição do coeficiente de associação assimétrica Lambda. Por isso utiliza-se Cramer's V que, mesmo sendo simétrico, mostra força de associação conhecida a variável dependente.

Embora a variável simpatia partidária contenha valores muito pequenos que reduzem a confiabilidade da medição oferecida, é pertinente levar em consideração as variações encontradas, porque são coerentes com as características dos partidos envolvidos na diferença relativa referida. Pode-se entender que exista um pouco mais de aceitação de um governo militar entre simpatizantes do MVR (Tabela 4) pela procedência militar desse partido, sua insurgência golpista em 1992 e a atração que exerce sobre os esquerdistas mais radicais. O MAS é um partido tradicionalmente de esquerda, que abriga em seu seio tanto esquerdistas democratas como tradicionais, o que poderia expressar-se no cruzamento das variáveis em consideração. No caso de COPEI, por sua posição mais conservadora e de direita, pode dever-se a simpatizantes do tipo extremistas não democratas.

O preocupante no comportamento exposto está no fato de que o MVR é o partido do governo e, até agora, lidera as adesões partidárias nas medições de identificação partidária<sup>12</sup>; por tal motivo, encontra-se em situação privilegiada para difundir avaliações que podem colaborar para desativar a representação democrática que alguns venezuelanos elaboraram no processo anterior de socialização e exposição política à ordem democrática do país. Ainda não ocorreram processos fundamentais que desmontem a preocupação pela convicção democrática do partido MVR, como a aceitação de resultados eleitorais e de outros mecanismos de cessação de funções mediante revogação do mandato que contempla a Constituição, quaisquer que sejam seus resultados. Disso depende que se possa definir se o MVR estaria colaborando com o processo de socialização política democrática dos venezuelanos, especialmente com o de seus próprios seguidores.

Não obstante, outras características do MVR também devem ser consideradas, em especial a sujeição personalista que mantém em relação ao seu líder principal, Hugo Chávez, e aos traços hegemônicos que se desprendem de seus militantes procedentes da extrema esquerda e do estamento militar. Tais características dão à conduta do MVR uma complexidade dada pela presença em seu seio de algumas das qualidades típicas dos partidos personalistas e de massas tradicionais, nos quais a dependência passiva do líder e da plataforma ideológica gera vieses autoritários na arena política, que em um sistema político de jogo democrático colabora para elevar os níveis de confrontação e radicalização (PANEBIANCO, 1995, p. 267-300; GUNTHER e DIAMOND, 2001, p. 28; PEREIRA, 2001). Desse modo, o MVR apresenta características internas que complicam seu processo de ajuste democrático. Da superação de tais limitações dependerá também que o MVR afiance sua implantação democrática e assegure sua

---

<sup>12</sup> Em um estudo nacional de opinião realizado em setembro de 2003 (CONSULTORES 21, 2003), o grupo de simpatizantes do MVR alcança 23%, seguido pela AD com 11%; o resto dos partidos apresenta simpatias abaixo de 10%.

continuidade no espectro de partidos, para que efetivamente possa colaborar na contenção de tentações autoritárias que melhorem a consistência do apreço dos venezuelanos pela democracia.

Em todo caso, o comportamento encontrado mostra uma diferença importante com respeito a uma valoração conexa à atitude democrática, que remete à existência de um maior apreço por um governo militar entre um conjunto de simpatizantes de partido, inclusive o principal partido de governo, que é necessário continuar avaliando no tempo para poder qualificar com maior propriedade o comportamento observado. Um dos problemas que essa tarefa enfrenta é o multipartidarismo instável (MOLINA, 2000) que se instalou no país a partir de 1993 e que até agora não permitiu que as lealdades partidárias se consolidem no tempo.

## **Conclusões**

A atitude democrática dos venezuelanos aumentou desde 1983 e, em 2000, adquiriu um inusitado entusiasmo entre certos setores da população que antes eram mais céticos com respeito à democracia. Esta atitude não apresenta diferenças vinculadas a variáveis sócio-demográficas, ideológicas nem partidárias; em termos gerais, isso é benéfico porque indica a inexistência de antagonismos, dados pelas influências das características referidas, que comprometam diretamente a valorização da democracia no país.

Mas a análise de consistência democrática deixou clara a existência de debilidades entre alguns que aceitam a democracia como a melhor forma de governo, mesmo quando tenha problemas. Segundo a pesquisa Valores 2000, a democracia é considerada a melhor forma de governo, mas seus apoiadores também julgam positivo ter um líder forte autoritário, que não respeite a Assembléia Nacional nem as eleições, assim como apóiam um governo militar. A atração por um líder forte autoritário cresceu em 2000 em relação a 1995, o que paradoxalmente diminuiu o brilho do entusiasmo democrático que a Venezuela apresenta nesse ano. Isso expressa o debilitamento da atitude democrática em momentos em que cresce a personalização da política no país e em que o sistema de partidos apresenta grandes fraquezas, constituindo uma ameaça à democracia porque se trata de predisposições que podem encontrar resolução em momentos de dificuldades, sobretudo numa época de alta fragmentação social e política, como a que vive o país atualmente.

A Venezuela vem apresentando uma clara vocação democrática desde os anos 1980 e isso foi acompanhado de um amplo rechaço às ditaduras pela falta de liberdade que se associa a elas (PEREIRA, 1998; ZAPATA, 1995; WELSCH e CARRASQUERO, 1996). Mas a nova elite política que chegou ao poder em 1998 trouxe consigo um mundo de representações, dentre elas, os vieses personalistas, a simbologia do militar ligado ao popular e a estigmatização da democracia representativa como governo dos privilegiados, ao qual opõem a democracia participativa, cuja bandeira é a igualdade acima de outros valores políticos. Tudo isso pode estimular a população a uma visão da democracia desfocalizada do plano político, que somente privilegie os mecanismos distributivos, o que pode levar a solidificar predisposições autoritárias no político. Esse tipo de predisposição já apareceu no país na justificação de golpes de Estado em determinadas condições (BALOYRA e MARTZ, 1979; MYERS, 1998); além disso, a idéia do gendarme necessário constituiu uma das bases ideológicas do autoritarismo na Venezuela desde a ditadura de Gómez e a AD justificou sua participação no golpe de estado de 1945 denominando-o “revolução de outubro”.

No momento outro perigo encontra-se vinculado ao MVR, instituição importante da democracia na atualidade, que reúne as maiores lealdades entre o conjunto de partidos que refletem adesões partidárias e é o principal partido de governo, cujos simpatizantes não exibem uma força suficiente para alimentar predisposições que estimulem a solidificação da atitude democrática, porque apresentam inclinações para figuras autoritárias que contrastam dentro do conjunto de simpatizantes de partidos e independentes. Em condições de conflito político, uma débil identificação democrática como a que mostra uma parte dos simpatizantes do MVR na análise de consistência democrática feita com a variável governo militar, pode colaborar para estimular saídas autoritárias. No entanto, se o MVR não sucumbir na fragilidade partidária existente, tal como aconteceu com o partido de Caldera, Convergência Nacional, cabe a possibilidade de que supere os obstáculos que interferem em sua inserção democrática e seja mais permeável à aprendizagem democrática; nessas condições, poderia ajudar a fortalecer tanto a atitude democrática de seus seguidores como a do resto do país.

### Referências Bibliográficas

BALOYRA, E.; MARTZ, J. *Political attitudes in Venezuela: societal cleavages and political opinion*. Austin: University of Texas Press, 1979.

CODETTA, C. *La ideología política del venezolano*. Caracas: Coediciones Universidad Simón Bolívar-Congreso de la República, 1990.

CONSULTORES 21. Estudio Perfil 21, n. 56. Caracas: Setembro. 2003. Disponível em: [www.globovisión.com](http://www.globovisión.com). Acessado em: 13-10-03.

DAHL, R. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madri: Taurus, 1999.

DIX, R. H. Democratization and the institutionalization of Latin American parties. *Comparative Political Studies*, v. 24, n. 4, p. 488-511, 1992.

HUNTINGTON, S. Political development and political decay. *World Politics*, v. 17, n. 3, p. 386-430, abril, 1965.

GUNTHER, R.; DIAMOND, L. Types and functions of parties. In: DIAMOND, L.; GUNTHER, R. (Eds.). *Political parties and democracy*. Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press, 2001.

INGLEHART, R. How solid is mass support for democracy and how can we measure it?. *PS Political Science and Politics*, Washington D.C., v. 36, n. 1, p. 51-57, Janeiro, 2003.

KORNBLITH, M. Crisis y transformación del sistema político: nuevas reglas y viejas reglas del juego. In: ALVAREZ, A. (Ed.). *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. Caracas: U.C.V., 1996. p. 1-31.

LEVINE, D. *Conflict and political change in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 1973.

\_\_\_\_\_. Diez tesis sobre la decadencia y crisis de la democracia en Venezuela. In: CARRASQUERO, J.; MAINGÓN, T.; WELSCH, F. *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas: Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela-CDB Publicaciones, 2001.

MAINGÓN, T.; PATRUYO, T. Las elecciones locales y regionales de 1995: tendencias políticas. *Cuestiones Políticas*. Maracaibo, Venezuela, n. 16, p. 91-136, 1996.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. Introduction. In: \_\_\_\_\_. (Eds.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MOLINA, J. E. El proceso de consolidación de la hegemonía en Venezuela y sus consecuencias políticas. *Cuestiones Políticas*, Maracaibo, Venezuela, v. 9, p. 73-81, 1992.

\_\_\_\_\_. Electoral systems and democratic legitimacy in Venezuela. In: CANACHE, D.; KULISCHECK, M. *Democracy and political change in Venezuela*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1998.

\_\_\_\_\_. Comportamiento electoral en Venezuela 1998-2000: cambio y continuidad. *Cuestiones Políticas*, Maracaibo, Venezuela, v. 25, p. 27-65, 2000.

\_\_\_\_\_. The electoral effect of underdevelopment: government turnover and its causes in Latin-American, Caribbean and industrialized countries. *Electoral Studies*, Guildford, England, v. 20, n. 3, p. 427-446, setembro, 2001.

MOLINA, J. E.; PÉREZ, C. Venezuela: ¿Un nuevo sistema de partidos?. Las elecciones de 1993. *Cuestiones Políticas*, Maracaibo, Venezuela, v. 13, p. 63-89, 1994.

\_\_\_\_\_. Los procesos electorales y la evolución del sistema de partidos en Venezuela. In: ALVAREZ, A. (Ed.). *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. Caracas: U.C.V., 1996.

\_\_\_\_\_. La democracia venezolana en una encrucijada: las elecciones nacionales y regionales de 1998. *Cuestiones Políticas*, Maracaibo, Venezuela, v. 22, p. 75-106, 1998.

MYERS, D. J.; O'CONNOR, R. E. Support for coups in democratic political culture: a Venezuelan exploration. *Comparative Politics*, New York, v. 30, n. 2, p. 193-212, 1998.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

PEREIRA, V. La lealtad democrática de los venezolanos en los críticos años 90. *Cuadernos del CENDES*. Caracas, Venezuela, v. 33, p. 91-103, 1996.

\_\_\_\_\_. La democracia mínima de los venezolanos. *Politeia*. Caracas, Venezuela, v. 21, p. 45-62, 1998.

\_\_\_\_\_. Cambio político radical y actitud hacia la democracia en Venezuela. In: CARRASQUERO, J.; MAINGÓN, T.; WELSCH, F. *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas: Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela-CDB Publicaciones, 2001.

\_\_\_\_\_. Movimiento V República. In: ALCÁNTARA, M.; FREIDENBERG, F. (Eds.). *Partidos políticos de América Latina: Países Andinos*. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

PERELLI, C. La personalización de la política: nuevos caudillos, "outsiders", política mediática y política informal. In: PERELLI, C.; PICADO, S.; ZOVATTO, D. (Comp.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL, 1995.

REY, J. C. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. *Estudios Políticos*. Madrid, v. 74, p. 533-578, 1991.

SALAMANCA, L. *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*. Caracas: U.C.V.-I.L.D.I.S., 1997.

TORRES, A. ¿Son los copeyanos distintos a los adecos?. *Auténtico*, Caracas, n. 66, 11 de setembro, 1978.

\_\_\_\_\_. La 'experiencia' política en una democracia partidista joven. El caso de Venezuela. *Politeia*. Caracas, Venezuela, v. 9, p. 263-285, 1980.

\_\_\_\_\_. La evolución hacia el sistema político en Venezuela. In: COPRE. *Venezuela, Democracia y Futuro*. Caracas: COPRE. 1991. p.173-186

VAIDVAS, H. Las elecciones de 1993 y sus efectos sobre los partidos políticos y el sistema de partidos. *Cuestiones Políticas*. Maracaibo, Venezuela, v. 13, p. 91-103, 1994.

WELSCH, F.; CARRASQUERO, J. ¿Desconsolidación de la democracia en Venezuela? Rendimiento y legitimidad normativa. *Cuestiones Políticas*. Maracaibo, Venezuela, v. 16, p. 45-69, 1996.

ZAPATA, R. *Los valores del venezolano*. Caracas: Conciencia 21, 1995.

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

# *Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro*

---

**Julian Borba**

Universidade do Vale do Itajaí

---

## **Resumo**

Este artigo trata das inter-relações entre os conceitos de cultura política, ideologia e comportamento eleitoral na busca da compreensão do chamado “eleitor brasileiro” através da apresentação de algumas vertentes explicativas. São definidos os conceitos de cultura política e ideologia, além da apresentação das principais teorias do comportamento eleitoral e das tipologias do voto no Brasil. O estudo conclui por um eleitor de tipo personalista, o qual decide seu voto, principalmente, a partir dos atributos individuais, de competência e honestidade dos candidatos. Por fim, busca-se uma explicação de origem histórica para esse padrão de comportamento eleitoral.

**Palavras-chave:** cultura política, ideologia, comportamento eleitoral, Brasil.

## **Abstract**

This article analyses the interrelations between the concepts of political culture, ideology and voting behavior, in an attempt to understand the so-called “Brazilian voter”. It defines the concepts of political culture and ideology, and presents the principal theories of electoral behavior and the typologies of the vote in Brazil. It concludes by giving a typology of the Brazilian voter, who is defined as personalist-oriented, deciding his vote principally on this basis of the individual attributes, competence and honesty of the candidates. Finally, it seeks to explain the historical origin of this behavioral pattern among voters.

**Key words:** political culture, ideology, voting behavior, Brazil.

## Introdução

Um dos campos de análise mais desenvolvidos na ciência política contemporânea é a análise do comportamento eleitoral. Diferentes autores têm proposto alternativas teórico-metodológicas para explicar a forma como os cidadãos se comportam perante os fenômenos do “mundo político” e, mais especificamente, como decidem seu voto. Neste artigo, fazemos uma incursão nesse debate, focalizando a relação entre os conceitos de *cultura política*, *ideologia* e *comportamento eleitoral* e estabelecemos alguns padrões para a compreensão do chamado “eleitor brasileiro”.

O texto está dividido em quatro partes: na primeira, definimos o conceito de cultura política a partir da matriz estabelecida por Almond e Verba (1989) e seus desenvolvimentos posteriores. Em seguida, trabalhamos com o conceito de ideologia e sua relação com a cultura política. São estabelecidas aí as diferenciações entre “ideologia primária” e “ideologia secundária”. Na terceira parte, são focalizadas as teorias do comportamento eleitoral e as principais tipologias explicativas para o eleitor brasileiro. Por fim, nas considerações finais, construímos uma tipologia própria para a compreensão do eleitor brasileiro, a partir das relações estabelecidas entre os conceitos de cultura política e ideologia.

## O conceito de cultura política

Partimos do suposto de que o conceito de cultura política estabeleceu uma área de conhecimento da ciência política a partir do clássico livro de Gabriel Almond e Sidney Verba (1963 [1989]), *The civic culture: political attitudes and democracy in five countries*<sup>1</sup>.

Na forma como foi pensado pelos autores, esse conceito assumia um forte viés normativo. A preocupação estava, sobretudo, com a estabilidade democrática e as condições culturais para o estabelecimento da democracia “[...] entendida como o sistema político norte-americano, em contraposição ao socialismo soviético” (CASTRO, 2000, p. 17). Deste modo, as análises procuravam responder a uma

---

<sup>1</sup> Isto não significa que a preocupação com a cultura política não estivesse presente nos estudos políticos anteriores a Almond & Verba. Como destaca Baquero “embora já estivessem presentes, no horizonte da política clássica desde os estudos de Platão, Aristóteles e Sócrates a preocupação com a capacidade política dos cidadãos e o seu papel na sociedade, os debates que surgem na década mencionada começam a ser pautados por uma nova perspectiva de análise, e possibilita o surgimento de uma nova área de estudo, qual seja, a da política comparada empírica” (BAQUERO, 2001, p. 4). Castro (2000) também destaca que o que diferencia “os estudos dos últimos 30 ou 40 anos dos anteriores, (...) não é o tema, mas a abordagem teórica, e acima de tudo, o instrumental metodológico” (CASTRO, 2000, p. 20). Para uma genealogia do conceito de cultura política, Almond (1980).

dupla demanda: “por um lado, reforçar e justificar a compreensão da supremacia da sociedade norte-americana como modelo a ser seguido; por outro, promover e justificar a política norte-americana [...]” (CASTRO, 2000, p. 17).

Em *The civic culture*, o conceito de cultura política estava delimitado às atitudes e orientações dos cidadãos em relação aos assuntos políticos: “O termo ‘cultura política’ refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública” (ALMOND e VERBA, 1989, p. 12). Através desse conceito, visava-se chegar à caracterização daquilo que seria a cultura política de uma nação, definida como “[...] a distribuição particular de padrões de orientação política com respeito a objetos políticos entre os membros da nação” (ALMOND e VERBA, 1989, p. 13), bem como afastar-se das explicações mais em voga da ciência política de sua época, marcadas por uma forte ênfase no estudo das instituições políticas, que ainda não haviam conseguido desvincular-se das origens judicialistas da disciplina.

Os autores distinguem três tipos de orientação política: 1) a “orientação cognitiva”, que significa o conhecimento do sistema político e a crença nele, nos seus papéis e nos seus titulares, seus *inputs* e *outputs*; 2) a “orientação afetiva”, que se traduz pelos sentimentos sobre o sistema político, seus papéis, pessoas e desempenho; e 3) “a orientação avaliativa”, significando o julgamento e as opiniões sobre os objetos políticos, que tipicamente envolvem a combinação de padrões de valor, bem como de critérios de valor com informações e sentimentos (ALMOND e VERBA, 1989, p. 14).

Tais orientações seriam avaliadas a partir de diferentes classes de objetos políticos, que iriam desde sentimentos mais genéricos, passando por processos políticos e administrativos, chegando até o papel do indivíduo. Do cruzamento entre as orientações com as classes de objetos políticos, resultariam três diferentes tipos de cultura política: a paroquial, a súdita e a participante.

Esta diferenciação deu base para o aspecto mais polêmico de sua obra, ou seja, uma relação de causalidade entre cultura e estrutura políticas da qual derivou que a existência de uma democracia estável em determinada sociedade estaria condicionada pela sustentação de uma *cultura cívica*:

“[...] em geral, culturas paroquial, súdita ou participante seriam mais congruentes, respectivamente, com uma estrutura política tradicional, com uma estrutura autoritária centralizada e com uma estrutura política democrática” (ALMOND e VERBA, 1989, p. 20).

A principal e mais sistemática crítica à tradição de estudos da cultura política aponta que por trás do conceito de Almond e Verba, haveria um determinismo culturalista implícito nas hipóteses originais do estudo<sup>2</sup>. Cultura política está entendida em *The civic culture* como uma variável independente de qualquer outro fator, em uma opção metodológica com conseqüências extremamente problemáticas, pois, como afirma Moisés, implicaria tratar a cultura política “[...] como um *deus ex machina*, isto é, como se a existência de valores políticos pudesse ocorrer sem a necessidade de identificarem-se as suas causas” (MOISÉS, 1995, p. 93)<sup>3</sup>.

Pensa-se que a melhor maneira de sair desse determinismo culturalista não está no apelo a outros determinismos, tal como têm feito algumas abordagens institucionalistas que, sob o pretexto de não reificar a cultura política, acabam atribuindo às instituições um caráter determinante na configuração de processos políticos<sup>4</sup>. Concorda-se com Moisés quando afirma que:

“[...] processos clássicos de democratização sugerem que, mesmo admitindo-se a existência de certa margem de autonomia na sua formação, valores, atitudes e procedimentos políticos se reforçam a partir da interação entre o comportamento e o funcionamento das instituições políticas, algo que implica tanto em processos de aprendizagem do seu uso, como de ressocialização política induzida pela experiência, mas ambos sedimentam-se com o passar do tempo e com a continuidade dos processos que constituem os sistemas políticos” (MOISÉS, 1995, p. 94)<sup>5</sup>.

Nesse sentido, com base nos trabalhos de Inglehart (1988; 2002), Putnam (1996) e Pharr e Putnam (2000), defende-se uma abordagem para o estudo da cultura política que sirva como instrumental analítico para pesquisar as crenças, os valores e identidades dos diferentes grupos existentes na sociedade.

---

<sup>2</sup> Para uma visualização das principais críticas ao conceito de cultura política, remete-se aos trabalhos de Street (1993), Castro (2000), Moisés (1995), Rennó (1998), Badie e Hermet (1993), Chilcote (1998) e Diamond (1994).

<sup>3</sup> Segundo Castro (2000, p. 77), o maior erro da abordagem almondiana está na afirmação de que a cultura política encontrada na Inglaterra e Estados Unidos é o tipo de cultura democrática.

<sup>4</sup> Para uma típica visão “hiperinstitucionalista”, ver Przeworski et al. (2003).

<sup>5</sup> As interfaces entre instituições e cultura política no processo de democratização têm sido exploradas no Brasil através dos trabalhos de Paulo Krischke. Ver Krischke (1997).

Na mesma direção, Lane (1992) propõe o uso da categoria de cultura política *não como um esquema classificatório*, “[...] mas como um método de análise de certo grupo, tentando articular um modelo de interpretação da sua rede de crenças” (RENNÓ, 1998, p. 86).

Assim, o objetivo das análises de cultura política – e é aí que se insere a presente análise – *é contribuir para a explicação do comportamento político dos indivíduos, destacando a forma como os valores culturais são componentes endógenos da tomada de decisão.*

### **Cultura política e ideologia**

As considerações sobre cultura política e ideologia<sup>6</sup> dizem respeito aos possíveis impactos das construções ideológicas sobre a cultura política de uma sociedade. Uma abordagem nessa direção foi realizada por Debrun (1983 e 1989) através da diferenciação entre *ideologia primária e ideologia secundária*. Debrun afirma inicialmente que o quase silêncio das ciências sociais diante dos mecanismos ideológicos possui duas explicações básicas: a primeira é a “[...] aparente evidência de que a ideologia da classe dominante é, por definição, a ideologia dominante e que, nessa base, impõem-se sem dificuldade os mitos que iludem os dominados” (DEBRUN, 1989, p. 172). Desta maneira, ficam esquecidas

“[...] a edificação das estruturas argumentativas, sua contaminação maior ou menor pelos procedimentos retóricos (metáfora e metonímia em particular), suas barganhas implícitas com as ideologias prévias dos grupos dominados ou que se trata de dominar. É através dessa elaboração, no entanto, que o que era tão-somente um esboço se transforma, simultaneamente, em ideologia dominante e ideologia da classe dominante, ao mesmo tempo em que se estabelece ou consolida a própria dominação econômica, política e cultural” (DEBRUN, 1989, p. 173).

A segunda explicação refere-se à maciça utilização, no campo teórico, de temáticas marxistas ou estruturalistas, que retiram do ator social a tarefa de produção de ideologias, inclusive a ocultação ideológica.

---

<sup>6</sup> O conceito de ideologia é aqui entendido em sua acepção crítica, de inspiração marxista. Entende-se por tal conceito, toda forma de construção simbólica que visa estabelecer ou manter relações de dominação (THOMPSON, 1995).

Para o autor, uma alternativa a tais visões seria a idéia de que o ator não forja as ideologias a partir do nada, mas alicerçando-se num referencial, que denomina de “ideologia primária”, que corresponderia à cultura política de um determinado grupo, ou seja, o conjunto de atitudes e orientações dos cidadãos em relação aos fenômenos políticos. A produção de ideologias seria “[...] então uma ideologia ‘secundária’” (DEBRUN, 1989, p. 175). “A operação de ocultação ideológica seria então não um trabalho ‘ideologia sobre o fato’, mas ‘ideologia sobre ideologia’” (DEBRUN, 1989, p. 181). Percebe-se aqui uma relação dialética entre a produção de ideologias e a cultura política de uma sociedade. As ideologias são formuladas a partir de um referencial simbólico (cultura política) compartilhado pelos indivíduos de uma sociedade, que lhe dá condições de operação. Ao mesmo tempo, a ideologia age no sentido de alterar esse referencial simbólico, de acordo com o tipo de dominação que pretenda estabelecer.

Assim, as ideologias primárias seriam aquelas engendradas “[...] na práxis imediata dos atores, particularmente a dos atores dominantes” (DEBRUN, 1983, p. 19). É o essencial, segundo Debrun, é o seu desvendamento por duas razões principais: primeiro, porque as estratégias de base têm sido, em geral, eficientes, independentemente de uma formulação explícita e sistemática e, portanto, da obra dos grandes ideólogos. A segunda razão da ênfase sobre a ideologia “primária” seria pelo fato de que a ideologia secundária, longe de representar a essência da ideologia, só se desenvolve quando surgem ameaças para o predomínio de determinada ideologia primária.

Isto foi o que ocorreu na década de 1930 no Brasil, quando fórmulas novas, como o fascismo e o comunismo, começaram a ameaçar a “ordem”. “A função da ideologia ‘secundária’ é então abafar as dúvidas que começam a invadir os portadores da ideologia ‘primária’, o que implica que essa ideologia saia do silêncio, na sua evidência para se transformar numa construção mais elaborada”. O traço mais pertinente dessa ideologia secundária consiste num esforço de fundamentação: “[...] trata-se, para ela, de fundamentar o que se ‘constata’ em nível primário. Invoca, por exemplo, a mistura racial como fundamento da ‘cordialidade’ brasileira [...]” (DEBRUN, 1983, p. 20).

Segundo o autor, o maior exemplo de ideologia primária no Brasil teria sido a chamada estratégia da “conciliação”, já materializada na cultura política da sociedade brasileira<sup>7</sup>. Debrun focaliza, sobretudo, a conciliação em nível político, “[...] a qual está concebida como um acordo entre atores – grupos ou indivíduos – de um peso mais ou menos igual. Ou, pelo menos, nenhum dos dois poderia esmagar o outro”. A idéia “brasileira” de conciliação “[...] sempre pressupôs o desequilíbrio, a dissimetria dos parceiros, e não seu equilíbrio”. Ela serviu sempre para “[...] formalizar e regular a relação entre atores desiguais, uns já dominantes e os outros já dominados. E para permitir que os primeiros explorassem em seu proveito a transformação dos segundos em sócios caudatários” (DEBRUN, 1983, p. 15):

“Depois de ter sido enaltecido por Nabuco de Araújo, nos primórdios da década de cinquenta do século passado, quando ele oferecia uma ‘ponte de ouro’ aos liberais vencidos da Revolução Praieira, a ‘conciliação’ entrou depois num quase silêncio por mais de meio século. Havia um discurso da ‘conciliação’, legível entre as linhas no coronelismo ou na ‘política dos governadores’ de Campos Salles. Mas esse discurso era o mais das vezes implícito. Limitava-se a afirmar, em atos, mais do que em palavras, a ‘índole pacífica de nossa gente’. Mesmo porque a política da ‘conciliação’, não encontrando resistências ponderáveis, era como que verificada nos fatos. O que permitiu por sua vez ao discurso liberal continuar dominando o espaço político verbal, na falta de contendores” (DEBRUN, 1983, p. 19).

Ainda nesse texto, o autor já dava algumas pistas de como a economia teria se transformado numa ideologia primária: “[...] o significado principal do neo-desenvolvimentismo é este: político e ideológico, mais do que econômico. Ou melhor, a economia se transformou na ideologia da política, as infra e as superestruturas trocaram momentaneamente seus papéis” (DEBRUN, 1983, p. 37, grifo do autor).

---

<sup>7</sup> Debrun inicia a introdução de seu livro afirmando que os traços gerais da política brasileira nunca se alteraram desde a Independência. “Face à grande diversidade de conjunturas, as forças dominantes reagiram lançando mão de um número limitado de estratégias políticas, sempre as mesmas. Situação essa que permanece ainda hoje, em que pesem os arranhões que vêm sofrendo de modo crescente. Daí a repetição, cansativa de certos temas: essa monotonia temática procura ser a imagem temática de uma realidade política vista, senão como estagnada, como capaz de uma reprodução indefinida, mediante o uso de alguns mecanismos seculares de dominação que, até o momento, se revezaram no palco do poder” (DEBRUN, 1983, p. 13).

Dessas análises se depreende que a ideologia possui dois grandes momentos de operação: o momento primário, quando está materializada, cristalizada ou naturalizada nas relações sociais, e o momento secundário, que surge quando as ideologias primárias estão em crise e aparecem com a função de fundamentação ou racionalização de idéias que objetivam criar ou manter determinadas formas de dominação.

A apropriação que Zizek (1996) faz da abordagem de Hegel aproxima-se desta diferenciação entre ideologia primária e secundária, porém é muito mais rica analiticamente. Segundo Zizek, Hegel distinguiu três grandes momentos da religião: *doutrina, crença e ritual*. Essa diferenciação permitiria distribuir a operação da ideologia em torno de três grandes momentos: (1) ideologia como um complexo de idéias (teorias, convicções, crenças, métodos de argumentação); (2) a ideologia em seu aspecto externo, ou seja, a materialidade da ideologia, os aparelhos ideológicos de Estado; (3) e, por fim, o campo mais fugidio, a ideologia “espontânea” que atua no cerne da própria “realidade” social (ZIZEK, 1996).

Estes momentos poderiam, aqui, também se associar ao conceito de cultura política. O primeiro seria aquele da noção de ideologia como doutrina “[...] destinada a nos convencer de sua ‘veracidade’, mas, na verdade, servindo a algum inconfesso interesse particular de poder” (ZIZEK, 1996, p. 15).

No segundo momento de manifestação do fenômeno ideológico, encontra-se a ideologia em sua “alteridade-externalização” (ZIZEK, 1996). Este momento, segundo Zizek, estaria materializado na noção althusseriana de *Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE)*, que aponta para a existência da ideologia nas instituições e nos rituais ideológicos. Como exemplifica Althusser, “[...] a fé religiosa, por exemplo, não é apenas nem primordialmente uma convicção interna, mas é a Igreja como instituição e seus rituais, os quais, longe de serem uma simples externalização secundária, representam os próprios mecanismos que a geram” (ZIZEK, 1996, p. 18, grifo no original). O que se encontra nesse momento de manifestação “[...] é a regressão para a ideologia no exato ponto em que parecemos estar saindo dela” (ZIZEK, 1996, p. 18).

O terceiro momento da ideologia não seria nem sua expressão como doutrina explícita, como convicções articuladas sobre a natureza do homem, da sociedade e do universo, nem sua existência material (as instituições, os rituais e práticas que lhe dão corpo), mas sim sua forma “espontânea”, naturalizada nas práticas e relações sociais. Nas palavras de Zizek:

“[...] a rede elusiva de pressupostos e atitudes implícitos, quase ‘espontâneos’, que formam um momento irreduzível de reprodução de práticas ‘não ideológicas’ (econômicas, legais, políticas, sexuais, etc.). A noção marxista de ‘fetichismo da

mercadoria' é exemplar nesse contexto: designa, não uma teoria (burguesa) da economia política, mas uma série de pressupostos que determinam a estrutura da própria prática econômica 'real' das trocas de mercado – na teoria, o capitalista agarra-se ao nominalismo utilitarista, mas, na prática (da troca, etc.), segue 'caprichos teológicos' e age como um idealista especulador. Por essa razão, a referência direta à coerção extra-ideológica (do mercado, por exemplo) é um gesto ideológico por excelência: o mercado e os meios de comunicação estão dialeticamente interligados; vivemos numa 'sociedade do espetáculo' (Guy Debord) em que a mídia estrutura antecipadamente nossa percepção da realidade e a torna indiscernível de sua imagem 'esteticizada'" (ZIZEK, 1996, p. 20-21).

A ideologia "espontânea" seria próxima ao que Debrun denominou de ideologia primária, e que se está associando ao conceito de cultura política, ou seja, o momento de sua cristalização ou naturalização nas relações sociais. A importância destes conceitos é que eles permitem analisar a ideologia não só em suas grandes construções, expressas em "doutrinas" formuladas por "ideólogos", mas também a ideologia materializada em instituições ou em seu aspecto cotidiano, nas relações sociais.

Para o interesse deste trabalho, o fundamental é a percepção da relação dialética que existe entre a produção e emissão de conteúdos simbólicos (ideologias) e a recepção desses símbolos. As ideologias, ao mesmo tempo em que são constituídas pela cultura política de uma sociedade, acabam moldando esta mesma sociedade através da produção de novos significados que são internalizados nas práticas sociais.

Cabe agora analisar como os conceitos de cultura política e de ideologia podem servir como um referencial explicativo para o comportamento eleitoral.

### **O comportamento eleitoral e as tipologias do eleitor brasileiro**

São várias as teorias que procuram explicar o comportamento eleitoral, e vários autores já fizeram a revisão desta literatura (CASTRO, 1992 e 1994; CARREIRÃO, 2000; RADMANN, 2001).

Dentre as principais correntes explicativas, podem-se destacar a perspectiva sociológica, a psicológica e a teoria da escolha racional (CASTRO, 1994). A perspectiva sociológica utiliza uma abordagem de tipo macro para explicar o comportamento político dos indivíduos, enfocando as condições sociais que constituem o contexto no qual as instituições, as práticas, as ideologias e os

objetivos políticos se formam e atuam. O fundamental para a perspectiva sociológica é o contexto em que os indivíduos atuam, no qual as principais variáveis são as socioeconômicas, as demográficas e as ocupacionais, e sua preocupação central está em mostrar como tais variáveis possuem relações com o comportamento eleitoral.

Já as perspectivas psicológicas e psicossociológicas, que tiveram seu surgimento com o desenvolvimento e a disseminação das técnicas de *survey* nas ciências sociais e como principal núcleo acadêmico a Universidade de Michigan, buscaram interpretar o comportamento político a partir das motivações, percepções e atitudes dos indivíduos em relação ao mundo político. Estas abordagens não negam o impacto que fatores macroestruturais possuem sobre o comportamento eleitoral dos indivíduos, mas destacam que estes fatores somente não explicam tudo. Diante disso, salientam que o fundamental é pesquisar as opiniões, pois através delas pode-se prever a preferência dos indivíduos por um partido político que defendesse as mesmas idéias e prever qual seria sua atitude em termos de destino do voto (Cf. RADMANN, 2001, p. 23). Um clássico nesta área de estudos foi o livro *The nature of belief systems in mass publics*, de Philip Converse (1964), que demonstrou que os indivíduos se relacionam com o mundo político de acordo com seus níveis de conceituação deste mundo. Com base nesses níveis de conceituação formulou diferentes estratos de classificação, construindo uma tipologia para explicar o comportamento eleitoral<sup>8</sup>.

Por fim, existem as abordagens inspiradas pela teoria da escolha racional, que consideram a decisão do voto como produto de uma ação racional individual orientada por cálculos de interesse, que levam o eleitor a se comportar em relação ao voto como um consumidor no mercado. A esfera da política é visualizada como um “mercado político”, onde os políticos tentam “vender seus produtos”, e os cidadãos assumem o papel de “consumidores”, que vão escolher aqueles “produtos” que melhor diminuam seus custos e maximizem ou otimizem seus ganhos<sup>9</sup>.

Os estudos de comportamento eleitoral no Brasil seguem os passos da literatura internacional, buscando a aplicação de um desses instrumentais ou a integração de diferentes paradigmas.

A preocupação da ciência política brasileira com o comportamento eleitoral data de meados dos anos 1950 com o trabalho pioneiro de Azis Simão sobre o voto operário em São Paulo. Nas décadas de 1960 e 1970, a ampliação dessa área de

---

<sup>8</sup> Converse identifica cinco estratos de eleitores: os “ideólogos”, os “!quase-ideólogos”, o estrato do “interesse de grupo”, o estrato “natureza dos tempos” e o estrato “sem conteúdo ideológico”. Sobre o paradigma de Converse e sua aplicação no estudo do comportamento eleitoral no Brasil, ver Baquero (1985; 1994 e 2001).

<sup>9</sup> Referência neste tipo de abordagem encontra-se em Downs (1998).

estudos deu-se com a publicação do clássico livro *Sociedade e política no Brasil*, de Gláucio Soares (1973), e as coletâneas organizadas por Bolívar Lamounier e Fernando Henrique Cardoso (1975), e Fábio Wanderley Reis (1978). Tais estudos utilizavam-se fortemente da explicação sociológica e psicossociológica para caracterizar o comportamento do eleitor brasileiro. A maioria destes trabalhos buscava analisar de que maneira fenômenos como a industrialização e a urbanização pelos quais o país vinha passando desde a década de 1930 tinham impacto sobre a forma dos cidadãos se relacionarem com a política; porém, nem todos se limitavam a isso, tendo alguns autores utilizado variáveis psicossociológicas na análise. Como destaca Castro,

“[...] a proposta não era negar a importância dos fatores macro-sociológicos e da posição dos eleitores na estrutura social, mas ampliar a capacidade explicativa da teoria, incluindo as variáveis atitudinais e cognitivas na análise” (CASTRO, 1997, p. 151).

Mais recentemente, principalmente com o trabalho de Marcus Figueiredo (1991), as contribuições da teoria da escolha racional também foram incorporadas na análise do eleitor brasileiro.

O desenvolvimento deste campo de pesquisa permitiu que se formassem diferentes diagnósticos ou tipologias para a caracterização do voto no Brasil. Fábio Wanderley Reis, por exemplo, cunhou a expressão “*síndrome do Flamengo*” para caracterizar o voto da maioria do eleitorado brasileiro. Segundo Reis (2000a), as preferências partidárias ou ideológicas do brasileiro não se relacionariam com opiniões altamente sustentadas a respeito de questões de natureza política, mas estariam baseadas em imagens difusas, simplificadas da posição dos partidos: existiria no sistema de crenças da população uma divisão quase binária do processo político, de modo que os partidos estariam ou do lado do “povo” ou do “governo”, dos “pobres” ou dos “ricos”. Tal fenômeno faria com que o populismo fosse uma fatalidade na política brasileira. Nas palavras do autor:

“Assim, no eleitorado popular, em cuja percepção não se integram senão precariamente os diversos aspectos ou dimensões do universo sociopolítico, a opção eleitoral oposicionista parece ligar-se antes ao contraste vagamente apreendido entre o popular e o elitista (‘pobres’ versus ‘ricos’, ‘povo’ versus ‘governo’), no qual se traduz uma insatisfação difusa incapaz de articular-se por referência a problemas específicos de qualquer natureza. Por outras palavras: votar na oposição é, para o eleitor em questão, um pouco como ‘torcer’

por um clube popular de futebol – o Flamengo, digamos, para tomar talvez o mais popular deles. Mas o simplismo mesmo das percepções e imagens em que se baseia essa propensão é um fator a emprestar consistência e estabilidade aos padrões de votação popular. Assentada a poeira das perturbações do quadro partidário, vislumbrados, em seguida a cada rearranjo mais ou menos artificial ou imposto desse quadro, os novos contornos político-partidários da contraposição entre ‘povo’ e ‘elite’, volta-se, como no populismo do pré-64 e no MDB de pós-64, ao leito ‘natural’. Temos, assim, uma espécie de ‘síndrome do Flamengo’ que não apenas tende a negar a um regime autoritário como o que controlou o país até 1985 a possibilidade de verdadeira legitimação pela via eleitoral como também faz do populismo, na atualidade brasileira, uma fatalidade, desde que as condições institucionais permitam um jogo político razoavelmente aberto e sensível perante o eleitorado”. (REIS, 2000a, p. 78-79)

O trabalho de Castro (1994), diretamente influenciado pelo paradigma teórico de Reis<sup>10</sup>, procura explicar os mecanismos de decisão do voto segundo o grau de *sofisticação política dos eleitores*<sup>11</sup>. Segundo a autora, a sofisticação política seria a variável explicativa que melhor caracterizaria o comportamento eleitoral do brasileiro. Sua tese é que enquanto os eleitores sofisticados (minoria) votam orientados por opiniões sobre *issues* diversos e por uma preferência partidária baseada em uma visão informada sobre os partidos e os candidatos, a grande massa popular é desinformada e não tem opinião sobre as grandes questões do debate político, além do que, “[...] tende a atribuir a seus candidatos as qualidades que mais lhe agradam e as opiniões que eventualmente tem quanto a *issues* diversos e possui baixo grau de consistência ideológica” (CASTRO, 1994, p. 180).

Dessa forma, o voto da grande maioria do eleitorado orientar-se-ia através das “imagens” dos candidatos, que seriam “difusas” e “vagas”, porém não totalmente imprevisíveis e aleatórias, pois, assim como Reis, a autora defende a tese de que o eleitor não sofisticado votaria, em grande parte, no candidato que lhe consegue transmitir a “imagem” de defensor privilegiado dos “pobres”, dos “trabalhadores”, da “maioria da população”.

---

<sup>10</sup> F. W. Reis busca, em seus trabalhos, uma integração entre as abordagens da teoria da escolha racional e da sociologia tradicional. No campo do comportamento eleitoral, propõe a inclusão de diversas abordagens no mesmo modelo teórico, integrando as perspectivas sociológica, psicológica e a teoria da escolha racional.

<sup>11</sup> O grau de sofisticação política é constituído a partir do somatório de quatro variáveis: o interesse por política, o envolvimento no processo eleitoral, a exposição ao programa eleitoral gratuito na televisão e o grau de informação a respeito dos candidatos a presidente da república.

Na mesma direção dos trabalhos que postulam o papel central da imagem dos candidatos no processo de decisão do eleitor, há o trabalho de Silveira (1998), embora para este autor o novo cenário político da mídia e do *marketing* produzam um “novo eleitor intuitivo e não racional”.

Os estudos de Marcello Baquero, fortemente influenciados pela tradição da cultura política, identificam no Brasil um tipo de eleitor *personalista e pragmático*, marcado por fenômenos como o descrédito e a desconfiança em relação à política e aos políticos (BAQUERO, 1994), além de um forte sentimento de ineficácia política (BAQUERO e CASTRO, 1996). Tais fenômenos conduziriam a uma cultura política fragmentada e cética, sendo o personalismo “eleitoral” a consequência maior deste processo:

“[...] as atitudes de desconfiança e desencanto com as instituições, particularmente com os partidos, se dão num sentido de desvalorização concreta dessas instituições, gerando uma cultura política claramente personalista no sentido estrutural” (BAQUERO, 2000, p. 149).

Em trabalhos dedicados à aplicação do paradigma de Converse, Baquero (1985; 1994) identificou que a grande maioria dos eleitores da cidade de Porto Alegre (68,6 % em 1982, 65% em 1986, 57% em 1988 e 1989, e 58,7% em 1994) localiza-se nas escalas “natureza dos tempos” ou “sem conteúdo ideológico”. Isso significa que a maioria dos eleitores consegue estabelecer pouquíssimas avaliações minimamente coerentes sobre fenômenos diversos da vida política.

Diante desse diagnóstico, e partindo do pressuposto que o contexto político influencia a decisão do voto, o autor, analisando as eleições de 1996 em Porto Alegre, afirma que o crescimento eleitoral do Partido dos Trabalhadores não significaria um realinhamento partidário ou ideológico por parte dos eleitores e sim uma avaliação do eleitor em relação à ação administrativa dos governantes (BAQUERO, 1997)<sup>12</sup>. O comportamento da maioria do eleitorado estaria guiado mais por critérios de eficiência na administração pública ou por questões “pós-materialistas”, como meio ambiente ou qualidade de vida, do que pela identificação ideológica. Apesar das diferenças em relação aos estudos abordados anteriormente, os trabalhos de Baquero também parecem indicar a valorização da imagem do candidato como aspecto da decisão do voto, estruturada a partir da valorização de atributos pragmáticos, como a competência administrativa.

---

<sup>12</sup> A tese do voto personalista e pragmático também vem sendo adotada por Radmann (2001) e Borges (2001).

Por sua vez, Singer (2000) defendeu tese polêmica sobre o comportamento do eleitor brasileiro segundo a qual a *identificação ideológica* deve ser incorporada à análise do comportamento eleitoral por ser um dos componentes de orientação do sufrágio e uma forte variável preditiva.

Para o autor, o eleitor possui um conhecimento abstrato do significado de esquerda e direita que lhe possibilita o posicionamento na escala ideológica, o qual, mesmo desestruturado, reflete o seu sistema de crenças. Singer aponta um uso intuitivo das categorias ideológicas esquerda/direita, que poderia ser caracterizado como um sentimento ideológico que “[...] permite ao eleitor colocar-se na escala em uma posição que está de acordo com suas inclinações, embora não saiba verbalizar. E a mesma intuição o conduz a situar os candidatos (e os partidos) nessa escala e votar coerentemente” (SINGER, 2000, p. 149).

Apesar deste uso intuitivo e não cognitivamente estruturado<sup>13</sup>, ao analisar as eleições de 1989 e 1994, o autor afirma que a parcela do eleitorado que se localizou na escala ideológica tendeu a votar coerentemente com seu auto-posicionamento e não de modo indiferenciado.

Por fim, Carreirão (2000), ao analisar as eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998, postula que para dar conta dos diferentes critérios envolvidos na decisão do voto, um modelo deve incorporar pelo menos as seguintes variáveis como determinantes: a imagem política que o eleitor tem dos candidatos e partidos; a avaliação do eleitor sobre o desempenho do governo (presidente) em exercício; a avaliação do eleitor sobre algumas características pessoais dos candidatos em disputa, especialmente àquelas relativas à capacidade de governar e ao grau de escolaridade. Nesse sentido, a escolaridade seria uma variável interveniente, juntamente com os contextos eleitorais. Em sua análise, o autor afirma que a identificação ideológica, apesar de ser uma variável relevante, é mais comum entre os eleitores de alta escolaridade do que entre os de baixa escolaridade. Entre esses, que constituem a maioria do eleitorado, o autor conclui que parecem ter mais importância as avaliações que os eleitores fazem do desempenho do governo e das características pessoais do candidato.

---

<sup>13</sup> Segundo os dados de Singer, 60% dos entrevistados não sabem definir o que é esquerda ou direita. A identificação ideológica é definida através da auto-localização dos eleitores no contínuo esquerda/direita (a partir de respostas de *surveys*).

## As relações entre cultura política, ideologia e comportamento eleitoral no Brasil

Apesar das diferenças teóricas entre os autores, nesta revisão das tipologias sobre o comportamento eleitoral do brasileiro observa-se um certo consenso sobre algumas questões básicas, que são fundamentais nesta análise. O que se busca nesta seção é construir, a partir desta literatura, um marco analítico para abordar o *comportamento eleitoral e sua relação com a cultura política e a ideologia*.

Em primeiro lugar, a literatura analisada acima é consensual quanto *ao baixo grau de informação e ao caráter difuso e pouco estruturado das opiniões políticas da maioria do eleitorado brasileiro*. Isto não significa, no entanto, que existe a necessidade de visualizar o comportamento do eleitor brasileiro, como *não racional* (SILVEIRA, 1998). Como destaca Castro, o comportamento do eleitor brasileiro pode “[...] não corresponder ao cidadão ideologicamente orientado deduzido dos modelos clássicos de política democrática, ou à imagem, até certo ponto idealizada, do eleitor médio europeu, politicamente consciente” (CASTRO, 1997, p. 166), no entanto, seu voto expressa uma racionalidade que está estruturada a partir do nível cognitivo da grande maioria do eleitorado brasileiro e que se baseia em “imagens fluidas e difusas” a respeito dos políticos e dos partidos.

Em segundo lugar observa-se que *a decisão do voto, para a grande maioria do eleitorado, está fortemente estruturada pelas “imagens políticas” e avaliações que o eleitor faz de algumas características pessoais dos candidatos em disputa*. Apesar das análises de Singer (2000) indicarem que a identificação ideológica é um forte preditor do voto, percebe-se que ela está presente numa parcela mínima do eleitorado. Além disso, a forma como Singer elabora seu conceito de identificação ideológica, a qual significaria um “sentimento ideológico”, não contraria, e sim reforça a tese de um voto a partir de “imagens”.

Para os fins analíticos deste trabalho, acredita-se que não seja necessário estabelecer uma diferenciação rígida entre “imagens” políticas e “atributos” mais valorizados, como fazem alguns autores (CARREIRÃO, 2000). Quando se fala em imagem, não se faz referência somente ao posicionamento do eleitor em uma escala (por exemplo: esquerda/direita), ou em relação a determinadas prioridades (interesses do povo x interesses da elite), mas também a alguns atributos mais valorizados pelos eleitores na decisão do voto. A identificação com imagens políticas, de forma partidária, que no período bipartidário da política brasileira estruturavam-se fortemente entre as idéias de “partido do povo” e “partido do governo” ou entre “partido dos pobres” e “partido dos ricos”, no contexto pluripartidário pós-1979 estruturavam-se principalmente através das imagens *do candidato* a partir de atributos como competência e honestidade.

“Dentre os atributos mais valorizados pelos eleitores, a literatura vem destacando um menor peso para as imagens (candidato do povo/candidato da elite, esquerda/ direita) e dando maior ênfase para atributos como honestidade/integridade e a competência/ bom desempenho administrativo” (SILVEIRA, 1998, CARREIRÃO, 2000)<sup>14</sup>.

Com base nesses elementos, as possíveis relações estabelecidas entre a *tipologia do eleitor brasileiro* e os fenômenos da *cultura política e da ideologia* permitem investigar *as causas do* comportamento da grande maioria do eleitorado brasileiro, que decide seu voto, em grande parte, a partir de atributos pessoais do candidato, como a competência e a honestidade.

Cabe destacar, em primeiro lugar, que a personalização da política parece ser um fenômeno universal das democracias contemporâneas. O impacto dos meios de comunicação, que estabelecem uma relação direta entre representantes e representados, sem a necessidade de instituições de mediação política, como os partidos, e a conseqüente crise das identidades políticas tradicionais, vem provocando o surgimento de um novo tipo de governo representativo, denominado de “democracia do público” (MANIN, 1995). Neste tipo de democracia, o personalismo talvez seja o fenômeno mais observável. Como destaca Manin:

“[...] há muito tempo os analistas vêm constatando uma tendência à personalização do poder nos países democráticos. Nos países em que o chefe do poder executivo é eleito diretamente por sufrágio universal, a escolha do presidente da república tende a ser a eleição mais importante. Nos regimes parlamentaristas, onde o chefe do poder executivo também é o líder da maioria parlamentar, as campanhas e as eleições legislativas se concentram em torno da pessoa desse líder. Os partidos continuam a exercer um papel essencial, mas tendem a se tornar instrumentos a serviço de um líder. Ao contrário do que acontece na representação parlamentarista, é o chefe do governo, e não o membro do parlamento, que se considera como o representante por excelência. Contudo, da mesma maneira que acontece no parlamentarismo, a relação de representação tem um caráter essencialmente pessoal”. (MANIN, 1995, p. 25)

---

<sup>14</sup> Apesar de ressaltarmos a variável *imagem/ atributo*, isso não significa que propomos um modelo de análise do comportamento eleitoral. Isso implicaria a introdução de outras variáveis orientadoras do voto, como o voto por avaliação de desempenho (CARREIRÃO, 2000), o voto ideológico (SINGER, 2000), além de variáveis intervenientes, como o grau de sofisticação política do eleitorado (CASTRO, 1994).

Mesmo que se concorde com a afirmação de um processo de personalização “universal” da política, este conceito deve ser no mínimo matizado quando são estabelecidas comparações entre países com democracias estáveis e países recém-democratizados e, com democracias que convivem com uma instabilidade crônica. A generalização, nesses casos, pode levar a erros graves na análise dos processos políticos recentes, como o que cometeu Novaro (1995a e 1995b), quando analisou o fenômeno do “menemismo” na Argentina (e se poderia acrescentar Collor no Brasil e Fujimori no Peru) como parte deste processo universal da democracia contemporânea. Em última instância, seguindo a análise de Novaro, pouca diferença (ou nenhuma) haveria entre a eleição de Menem na Argentina e Bill Clinton nos Estados Unidos, pois os dois países estariam vivenciando um processo de personalização da política.

Ora, se uma das opções metodológicas da política comparada é aquela que busca encontrar similaridades entre os fenômenos políticos, entende-se que esta busca não deve ser “cega”, sob o risco de atribuir o mesmo significado a fenômenos diferentes. Assim, enquanto a personalização parece ser uma exceção e um fenômeno recente das democracias avançadas, em países como o Brasil ela sempre se constituiu em uma das regras do comportamento eleitoral. Além disso, nas democracias avançadas tal fenômeno convive com eleitores com níveis de sofisticação, estruturação ideológica e capacidade de conceitualização política muito superiores à média do eleitor brasileiro. Diante destes fatos, a explicação para o personalismo do eleitor brasileiro e a estruturação do voto guiada por atributos e imagens deve ser buscada na história do país e no seu impacto na conformação dos principais aspectos da sua cultura política.

Vários caminhos podem ser tomados na tentativa de compreender a história política brasileira. Em trabalhos anteriores aponte para o impacto que as idéias tecnocráticas e autoritárias tiveram, na configuração das estruturas do aparelho de Estado e da cultura política brasileira (BORBA, 2001, 2002 e 2003). Os dois regimes autoritários ao longo da história republicana foram fortemente racionalizados e legitimados por argumentos de inspiração tecnocrática, fazendo com que a organização do aparelho de Estado fosse fortemente estruturada a partir dessas idéias (como, por exemplo, nos conselhos técnicos), juntamente com a promoção de um forte desprestígio das instituições políticas constituintes da democracia, como o parlamento e os partidos políticos<sup>15</sup>. As conseqüências desses processos sobre estas instituições foram muitas, e dentre elas cabe destacar a estruturação de um sistema partidário extremamente fragmentado, instável,

---

<sup>15</sup> Sobre o impacto que essas idéias tiveram na estruturação dos partidos políticos na América Latina, ver o trabalho de Baquero (2000, cap. 2). Especificamente sobre o caso brasileiro, também há o clássico trabalho de Maria do Carmo Campello e Souza (1990 [1976])

oligarquizado e extremamente frágil como mediador político entre a sociedade e o Estado. Diretamente relacionado com a fragilidade do sistema partidário, o poder legislativo caracterizou-se por uma permanente atrofia que, historicamente, o colocou a reboque de um poder executivo “todo poderoso”.

Estes fatos, juntamente com vários aspectos da estrutura econômica da sociedade brasileira, na qual uma boa parcela dos seus cidadãos não tem acesso às mínimas condições para sua subsistência, foram em grande parte responsáveis pela configuração do sistema de crenças políticas da sociedade<sup>16</sup>. Deste modo, a conjugação de cidadãos pouco sofisticados com a constante difusão de ideologias antidemocráticas foi o elemento central da formação da cultura política brasileira, permitindo que o personalismo constituísse a base histórica de estruturação do comportamento eleitoral.

### **Referências Bibliográficas**

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989 [1963].

ALMOND, G. The intellectual history of the civic culture. In: ALMOND, G.; VERBA, S. (Eds.) *The civic culture revisited*. Boston: Little, Brown and Company, 1980, p. 1-37.

ALTHUSSER, L. Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado. In: ZIZEK, S. *Um mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BADIE, B. ; HERMET, G. *Culture et politique*. Paris: Economica, 1993.

BAQUERO, M. Paradigma de Converse: sistemas de crenças e o processo eleitoral em 1982 em Porto Alegre-RS. *Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, v. 13, 1985.

\_\_\_\_\_. Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: estado e partidos políticos. In: BAQUERO, M. *Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1994. p. 26-41.

\_\_\_\_\_. Novos padrões de comportamento eleitoral: pragmatismo nas eleições municipais de 1996 em Porto Alegre. In: BAQUERO, M. (Org.). *A Lógica do processo eleitoral em tempos modernos: novas perspectivas de análise*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.

---

<sup>16</sup> Para uma análise dos dados sobre a cultura política brasileira nos anos noventa, ver Moisés (1995), Castro (2000), Borba (2002).

\_\_\_\_\_. A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina. In: BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. de O.; GONZÁLES, R. S. (Orgs.). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998.

\_\_\_\_\_. Partidos e cultura política na América Latina: uma combinação de instabilidade política? In: BAQUERO, M. (Org.). *Desafios da democratização na América Latina: debates sobre cultura política*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1999.

\_\_\_\_\_. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

\_\_\_\_\_. Democracia, cultura e comportamento eleitoral: uma análise da situação brasileira. Paper apresentado no Seminário: Democracia: teoria e prática. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 20-22 de setembro de 2001.

BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. de O. A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política. In: BAQUERO, M. (Org.). *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre: Ed. Universidade /UFRGS, 1996.

BARRY, B. *Los sociólogos, los economistas y la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu, 1970.

BORBA, J. *O tecnocratismo como ideologia e instituição na sociedade brasileira*. Paper apresentado no Seminário Internacional de Ciência Política, Porto Alegre, UFRGS, 2001.

\_\_\_\_\_. *Ideologia tecnocrática e cultura política no Brasil: o Plano Real e as eleições de 1994*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFRGS. Porto Alegre, 2002.

\_\_\_\_\_. *Ideologia tecnocrática e cultura política no Brasil*. Paper apresentado no Colóquio Internacional "Políticas Públicas, Pobreza e Exclusão Social", Ujuí, novembro de 2003.

BORGES, P. E. A. *Candidato ou partido? Avanços do voto pragmático no Brasil*. Paper apresentado no Seminário Internacional de Ciência Política, Porto Alegre, UFRGS, 2001.

CARREIRÃO, Y. de S. *A decisão do voto nas eleições presidenciais no Brasil (1989 a 1998): a importância do voto por avaliação de desempenho*. Tese de doutorado em Ciência Política, USP, São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. *Identificação ideológica e voto para presidente*. Paper apresentado no Seminário internacional de ciência política. Porto Alegre, UFRGS, 2001.

CASTRO, H. C. de O. *Democracia e mudanças econômicas no Brasil, Argentina e Chile: um estudo comparativo de cultura política*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2000.

CASTRO, M. M. Sujeito e estruturas do comportamento eleitoral. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, 1992.

\_\_\_\_\_. *Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política*. Tese de Doutorado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1994.

\_\_\_\_\_. O comportamento eleitoral no Brasil: diagnóstico e interpretações. *Revista Teoria & Sociedade*. UFMG, n. 1, p. 126-168, 1997.

CHILCOTE, R. *Teorias de política comparativa: a busca de um paradigma reconsiderado*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CONVERSE, P. E. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. E. (Ed.). *Ideology and discontent*. New York: The Free Press, 1964.

DIAMOND, L. (Ed.). *Political culture and democracy in developing countries*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994.

DEBRUN, M. *A conciliação e outras estratégias*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

\_\_\_\_\_. A ocultação ideológica: da "ideologia primária" à "ideologia secundária". In: DASCAL, M. *Conhecimento, linguagem, ideologia*. São Paulo: Perspectiva; EDUSP, 1989.

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1998.

EASTON, D. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FIGUEIREDO, M. *A decisão do voto: (democracia e racionalidade)*. São Paulo: Ed. Sumaré; Anpocs, 1991.

\_\_\_\_\_. Teorias axiomáticas e empiria. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, 1992.

INGLEHART, R. The renaissance of political culture. *American Political Science Review*, v. 82, n. 4. p. 1203-1229, 1998.

\_\_\_\_\_. Cultura e democracia. In: HARRISON, L.; HUNTINGTON, S. *A cultura importa: os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

KRISCHKE, P. Cultura política e escolha racional na América Latina: interface nos estudos de democratização. *BIB*, n. 43, p. 103-126, 1º semestre, 1997.

LAMOUNIER, B.; CARDOSO, F. H. (Orgs.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. São Paulo: Cebrap; Paz e Terra, 1978.

LAMOUNIER, B.; SOUZA, A. Democracia e reforma institucional no Brasil: uma cultura política em mudança. *Dados*, v. 34, n. 3, 1991.

LANE, R. Political culture: residual category or general theory?. *Comparative Political Studies*, v. 25, n. 3, p. 362-387, 1992.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 29, 1995.

MOISÉS, J. A. *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo: Ática, 1995.

NOVARO, M. Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática. *Sociedad*, n. 6, abr, 1995a.

\_\_\_\_\_. O debate contemporâneo sobre a representação política. *Novos Estudos Cebrap*, n. 31, out, 1995b.

PALMEIRA, M. Voto: racionalidade ou significado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, 1992.

PHARR, S. J.; PUTNAM, R. *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.

PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. *Lua Nova*, n. 58, p. 9-35, 2003.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RADMANN, E. R. *O eleitor brasileiro: uma análise do comportamento eleitoral*. Dissertação (mestrado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001.

REIS, F. W. (Org.). *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978.

\_\_\_\_\_. *Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira*. São Paulo: EDUSP, 2000.

\_\_\_\_\_. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma Sociologia crítica da política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000b.

RENNÓ, L. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 71-92, 1. semestre de 1998.

SANTOS, W. Paradoxos do voto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, 1992.

SILVEIRA, F. E. *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

SINGER, A. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 a 1994*. São Paulo: EDUSP, 2000.

SOARES, G. A. D. *Sociedade e política no Brasil (desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República)*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

SOUZA, M. C. C. C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976 [1990].

STREET, J. Review article: political culture – from civic culture to mass culture. *British Journal of Political Science*, v. 24, p. 95-114, 1993.

THOMPSON, J. *Ideologia e cultura moderna: Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.

ZIZEK, S. O espectro da ideologia. In: ZIZEK, S. *Um mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

*Recebido para publicação em maio de 2004.  
Aprovado para publicação em junho de 2004.*

# *Os grãos da discórdia e o trabalho da mídia*

---

**Renata Menasche**

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

---

## **Resumo**

Este artigo analisa o trabalho realizado pela mídia na construção de representações sociais sobre os cultivos e alimentos transgênicos no Rio Grande do Sul, evidenciando sua ação na amplificação da polarização política sobre o tema no estado. Para isso, são focalizados dois episódios, ocorridos nos municípios gaúchos de Cachoeirinha e de Não-Me-Toque. Os tratamentos conferidos por veículos de comunicação a esses episódios são apreendidos de modo a possibilitar a observação das características da ação da mídia gaúcha na construção de representações sociais referentes ao tema.

**Palavras-chave:** alimentos transgênicos, representações sociais, mídia, Rio Grande do Sul.

## **Abstract**

This paper analyzes the work done by media in the making of social representations upon the growing of genetically-modified (GM) crops and food in Rio Grande do Sul, showing its role in the increase of political polarization on this issue in the state. In order to demonstrate this, two events in the towns of Cachoeirinha and Não-Me-Toque are considered. The type of coverage given by the media to these events is apprehended to enable the observation of the local media role in the building of social representations concerning GM organisms.

**Keywords:** genetically modified organisms, social representations, media, Rio Grande do Sul.

Este artigo analisa o trabalho realizado pela mídia na construção de representações sociais sobre os cultivos e alimentos transgênicos no Rio Grande do Sul, evidenciando sua ação na amplificação da polarização política sobre o tema no estado.

O presente estudo é resultado de uma pesquisa mais ampla, que estabeleceu por objeto as representações sociais de agricultores e consumidores gaúchos sobre cultivos e alimentos transgênicos (MENASCHE, 2003a). Junto aos agricultores, a pesquisa etnográfica foi desenvolvida em junho, agosto e setembro de 2000, em duas localidades situadas em diferentes regiões do Rio Grande do Sul, norte e centro-sul, duas das regiões em que havia, à época, notícia da presença de cultivo clandestino de soja transgênica. Com os consumidores, a partir do tema abrangente hábitos alimentares, foram realizadas entre novembro de 2001 e março de 2002 vinte e cinco entrevistas em profundidade junto a moradores de Porto Alegre – mulheres e homens, de diferentes classes sociais, etnias, faixas etárias, inserções profissionais, situações familiares, religiões, locais de nascimento e de moradia e escolaridades<sup>1</sup>. Durante o período analisado, realizou-se o acompanhamento sistemático das notícias publicadas sobre o tema nos dois principais jornais do Rio Grande do Sul.

### **Introduzindo o tema**

“A dúvida foi semeada. O que se esconde por trás das três letras OGM [organismos geneticamente modificados], que suscita tal diversidade de pontos de vista, de debates? Três outras letras, DNA. Os genes seriam responsáveis pelos males que agitam a sociedade neste fim de século: transgressão da ordem natural, artificialização da natureza, manipulação da vida” (RICROCH, 1998, p. 11).

No Rio Grande do Sul, no Brasil e no mundo, o tema organismos geneticamente modificados tem sido destacado através de polêmicas nos mais diversos campos. Ciência, política, religião, economia, meio ambiente, saúde: quando o tema em questão são os transgênicos, o que há em comum entre as perspectivas apontadas pelas diferentes áreas é a inexistência de consenso. Governantes, legisladores e juízes; cientistas e religiosos; organizações de agricultores, de consumidores e ambientalistas têm se posicionado contrária ou

---

<sup>1</sup> Vale mencionar que, com o objetivo de preservar o anonimato dos informantes, os nomes utilizados neste artigo são fictícios.

favoravelmente às aplicações na agricultura e na alimentação da técnica que possibilita a introdução em organismo hospedeiro de genes originários de outro organismo. É assim que o assunto tem se tornado objeto de leis, estudos, reportagens, seminários, livros, filmes, exposições artísticas, declarações, manifestações, debates e embates em que evidenciamos as dimensões materiais e simbólicas relativas ao tema.

Os termos em que se apresenta o debate brasileiro, e especificamente o gaúcho, sobre os organismos geneticamente modificados reproduzem os argumentos favoráveis e contrários, do debate internacional, com a presença de cientistas dos dois lados atestando a pertinência de seus argumentos. Vejamos.

De um lado, afirma-se que os cultivos transgênicos seriam mais produtivos e teriam importância fundamental para aumentar a produção de alimentos em um quadro de combate à fome no mundo. De outro lado, contesta-se a maior produtividade dos cultivos geneticamente modificados ao mesmo tempo em que a produção insuficiente de alimentos cede lugar à sua má distribuição, relacionada às desigualdades regionais e sociais, como causa principal da fome.

Ao tempo em que defensores dos transgênicos argumentam que esses cultivos possibilitam a utilização menos intensiva de agrotóxicos, causando menores danos ao meio ambiente e proporcionando maior rentabilidade aos produtores, aqueles que combatem a tecnologia afirmam que em pouco tempo ervas invasoras e insetos deverão, através de seleção natural, adquirir resistência aos agroquímicos utilizados em seu controle, o que requereria dosagens cada vez mais elevadas e acarretaria maiores danos ao meio ambiente e menor rentabilidade aos produtores.

Enquanto uns afirmam que a adoção da tecnologia significaria a subordinação dos interesses nacionais às grandes corporações transnacionais detentoras de patentes de sementes transgênicas, outros argumentam que a não-adesão à transgenia implicaria em perda de competitividade no mercado internacional.

E ainda, quando organizações de consumidores e ambientalistas afirmam serem desconhecidos os riscos dos organismos geneticamente modificados à saúde e ao meio ambiente, alertando para a possibilidade de alergias, poluição genética e erosão da biodiversidade, setores pró-transgênicos negam que qualquer efeito prejudicial tenha sido comprovado, argumentando não ser possível exigir um risco zero de qualquer tecnologia ou alimento.

Assim, a polêmica sobre os organismos geneticamente modificados é multifacetada, envolvendo mais que aspectos científicos, mas também econômicos, sociais, ambientais, sanitários e, especialmente, políticos.

A dimensão econômica da questão confere ao Brasil relevância no debate internacional. O país é o único dos três grandes exportadores de soja – ingrediente

presente em cerca de 60% dos alimentos industrializados – onde a legalização do cultivo de grãos geneticamente modificados em escala comercial permanece não definida<sup>2</sup>. Ao mesmo tempo, o que explica a importância do Rio Grande do Sul nesse debate é uma dimensão centralmente política e sua posição não pode ser compreendida apenas por ser o estado responsável por cerca de uma quinta parte da produção nacional de soja ou onde mais intensamente o cultivo ilegal do grão geneticamente modificado tem se propagado. Quando a polêmica estava ainda em sua fase inicial, à época em que Fernando Henrique Cardoso iniciava seu segundo mandato na Presidência da República e Olívio Dutra era empossado governador do Rio Grande do Sul, os governos federal e estadual assumiram posturas e medidas que os colocariam em lados opostos no campo do debate em relação ao tema dos transgênicos. Enquanto a posição contrária adotada à época pelo governo gaúcho conferiria uma dimensão politicamente amplificada à polarização nacional sobre o tema, em âmbito estadual ela se tornaria o ponto de partida para acirrar os setores favoráveis e contrários aos organismos geneticamente modificados.

O recorte temporal deste trabalho foi estabelecido tendo presente a relevância das ações governamentais na conformação do debate sobre os organismos geneticamente modificados. Dessa forma, o período aqui em foco é o compreendido entre os anos de 1999 e 2002, quando eram vigentes os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e de Olívio Dutra.

Entendendo, como propõe Champagne (1991), que os meios de comunicação, parte integrante da realidade e criadores de uma visão mediática da realidade, agem fabricando coletivamente representações sociais, buscou-se aqui analisar a construção de imagens pela mídia gaúcha que contribuíram para a conformação da polarização política sobre os transgênicos no Rio Grande do Sul.

Para isso, são focalizados dois episódios ocorridos nos municípios gaúchos de Cachoeirinha e de Não-Me-Toque. Os tratamentos conferidos pelos veículos de comunicação a esses episódios objetivam possibilitar a apreensão das características da ação da mídia gaúcha na construção de representações sociais referentes ao tema. Mas antes, cabe delinear brevemente o campo do debate gaúcho sobre os transgênicos, bem como apresentar os agentes sociais que nele tomam parte, situando assim os episódios a serem analisados.

---

<sup>2</sup> Brasil, Estados Unidos e Argentina respondem por 90% do comércio mundial do grão.

### Contextualizando: a soja pirata no estado livre de transgênicos

Em 1999, o jornal gaúcho Zero Hora contabilizaria a evolução do número de vezes em que o termo transgênico, inclusas as variações de gênero e grau, aparecera em suas reportagens. Naquele ano, o termo foi registrado 1291 vezes – correspondendo a uma média de 3,5 vezes por dia –, enquanto no ano anterior havia aparecido dez vezes menos<sup>3</sup>. Esses números podem ser tomados como evidência da importância do tema no cenário estadual daquele ano, bem como da relevância a ele conferida pela mídia gaúcha desde então.

A soja está no centro da polêmica brasileira sobre os organismos geneticamente modificados. Em junho de 1998, a soja *Roundup Ready*, cuja patente pertence à empresa norte-americana Monsanto, seria objeto da primeira solicitação de autorização para cultivo transgênico em escala comercial no país, recebendo, na sequência, parecer favorável da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio)<sup>4</sup>. Desde então, enquanto no Congresso Nacional a regulamentação do tema transgênicos permanece em debate, a autorização do cultivo em escala comercial da soja RR vem sendo impedida por sucessivas batalhas judiciais, tendo como marco a sentença, ancorada no *princípio de precaução*, do juiz Antônio Souza Prudente, de junho de 2000<sup>5</sup>.

Dessa forma, no período abordado neste estudo, o tema, objeto de debates parlamentares e de disputas judiciais, permaneceria em suspenso no que se refere à legalidade dos cultivos em escala comercial no país. Entretanto, e como é de conhecimento público, do fato de não haver no período qualquer cultivo geneticamente modificado cuja produção em escala comercial tenha sido legalmente autorizada não se pode deduzir a inexistência de grãos transgênicos entre os colhidos nos campos de soja nacionais. Ao contrário, as áreas semeadas ilegalmente com soja geneticamente modificada, inicialmente cultivadas a partir de sementes contrabandeadas da Argentina, expandiram-se ano a ano, especialmente no Rio Grande do Sul.

Enquanto em âmbito nacional os tribunais eram o palco privilegiado para a polêmica sobre os organismos geneticamente modificados, no Rio Grande do Sul as disputas legais dar-se-iam em segundo plano, submetidas, especialmente em 1999, à dinâmica dos acontecimentos que ocorreriam junto aos campos de soja no interior do estado.

---

<sup>3</sup> Transgênicos na boca do povo, *Zero Hora*, 24/12/1999.

<sup>4</sup> A Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, órgão do Ministério da Ciência e Tecnologia, foi instaurada em 1996, tendo por função examinar a biossegurança dos organismos geneticamente modificados.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.infojus.com.br/idec.html>>. Acesso em: 5 jun. 2000.

Em março de 1999, o governador Olívio Dutra, declarando pretender tornar o estado livre de transgênicos, assinaria o decreto que determinava a obrigatoriedade de notificação ao poder público estadual das áreas em que houvesse pesquisas com cultivos transgênicos, estabelecendo a apresentação de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) como condição prévia para a realização de experimentos. Amparada nesse decreto, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado interditaria dezenas de áreas experimentais de cultivos transgênicos que não haviam apresentado EIA-RIMA, apesar de anteriormente autorizadas pela CTNBio.

É possível identificar nas interdições de áreas experimentais realizadas pelo governo estadual o ponto de partida para o acirramento do conflito referente aos transgênicos no Rio Grande do Sul. Ou, mais precisamente, como veremos, no tratamento conferido pela mídia às ações do executivo a partir de tais interdições.

Ao mesmo tempo que a atuação do governo estadual passava a ser percebida como ameaça às lavouras clandestinas de soja transgênica, o debate sobre o tema era levado ao interior do estado, em reuniões realizadas por organizações não-governamentais e movimentos sociais dos diversos matizes, entre os quais o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul – a Farsul, organização sindical patronal rural –, representativos dos pólos desse debate.

Na Assembléia Legislativa, deputados pró e contra a adoção da tecnologia apresentavam projetos de lei sobre o tema. Em vários municípios, prefeitos e vereadores aprovavam legislações locais proibindo ou autorizando o cultivo de organismos geneticamente modificados. Enquanto o Greenpeace, acompanhado por uma dezena de entidades ambientalistas, religiosas e de consumidores, promovia campanha de opinião pública pela transformação do Rio Grande do Sul em estado livre de transgênicos, os Clubes Amigos da Terra<sup>6</sup> estimulavam abertamente o plantio dos grãos proibidos.

À medida que se aproximava a época de plantio da safra de soja de 1999-2000, de lado a lado os ânimos acirravam-se, os argumentos transformando-se em desafio e ameaça. Os setores pró-transgênicos, amplificados pelos veículos de comunicação, divulgavam avaliações que atestavam supostas vantagens competitivas da soja transgênica, ao mesmo tempo que propagandeavam como iminente a suspensão da proibição do cultivo comercial das variedades

---

<sup>6</sup> Os Clubes Amigos da Terra foram criados a partir dos anos oitenta, reunindo produtores – predominantemente médios e grandes – praticantes do sistema de plantio direto na palha. No Rio Grande do Sul, no que se refere ao tema soja transgênica, os Clubes Amigos da Terra mais atuantes seriam os dos municípios de Tupanciretã, Júlio de Castilhos e Cruz Alta. Em torno desses municípios, localizados na parte norte da região central do estado, ocorreriam os principais episódios de confronto entre governo estadual e produtores pró-transgênicos.

geneticamente modificadas no país e, ainda, a partir da produção de sementes ocorrida na safra anterior, afirmavam ser inevitável a expansão de lavouras transgênicas no estado. Diante do que ia se constituindo como fato consumado, o governo estadual alertava os produtores, afirmando que garantiria o cumprimento da lei, impedindo a presença de lavouras transgênicas. O tom do debate elevava-se como apostas que se sucediam em uma mesa de jogo. Restava saber quem manteria a aposta até o final.

É nesse contexto que, em outubro de 1999, pela primeira vez atuando fora dos limites das áreas experimentais, os fiscais da Secretaria de Agricultura coletariam oitocentas amostras de sementes de soja que seriam submetidas a teste de transgenia, anunciando que os proprietários de sementes identificadas como transgênicas teriam o produto interdito. Da mesma forma, na primeira semana de novembro, as equipes de fiscalização realizariam vistorias em galpões, armazéns e lavouras, ou seja, porteira adentro das propriedades rurais. Os fiscais visitariam duzentas propriedades, concentradas predominantemente na região centro-norte do estado, em torno de Cruz Alta e Tupanciretã, realizando setecentos testes de transgenia, apreendendo mais de três mil sacas de soja transgênica e encaminhando ao Ministério Público Federal uma lista com nomes de produtores considerados possíveis infratores.

O movimento seguinte seria protagonizado pelos Clubes Amigos da Terra, Sindicatos Rurais e a Farsul. Em novembro e dezembro, centenas de produtores seriam mobilizados, organizados em piquetes e manifestações para impedir a ação dos fiscais do governo estadual. Diante de estradas bloqueadas por camionetes e tratores e com fiscais da Secretaria de Agricultura feitos reféns, o governo estadual suspenderia as vistorias, buscando solução negociada para a substituição das lavouras transgênicas por convencionais.

Com a rejeição da solução negociada, lideranças pró-transgênicos orientariam os produtores a permanecerem mobilizados, para impedir a retomada da ação fiscalizadora do governo estadual, declarando como intenção da mobilização, “evitar que a incineração de lavouras transgênicas atingisse qualquer produtor da região”<sup>7</sup>.

A ameaça representada pela ação fiscalizadora do governo estadual seria assim utilizada como argumento para produzir a coesão dos produtores, apresentada como necessária para garantir a integridade de suas lavouras. As vistorias em lavouras semeadas ilegalmente com soja geneticamente modificada jamais seriam retomadas durante o governo Olívio Dutra.

---

<sup>7</sup> Produtor de soja se mobiliza em Cruz Alta, *Correio do Povo*, 30/12/1999.

### **Os usos da fogueira: o trabalho da mídia na amplificação do conflito**

“Após cerca de cinco audiências com entidades ruralistas esta semana, o secretário da agricultura, Odacir Klein, afirmou ontem à tarde que irá pedir que o judiciário apresse o julgamento do recurso que impede a liberação dos transgênicos. [...] Klein avalia que, se houver julgamento imediato e favorável à liberação, a Polícia Federal não teria mais razões para agir contra o plantio, que hoje é crime. [...] O secretário avalia que seria desastroso para a economia gaúcha se a produção fosse colocada sob suspeita. Klein disse ser favorável à pesquisa e não à queima a lavouras” (Klein pede pressa na liberação de transgênicos, *Zero Hora*, 13/02/2003).

Um leitor que se deparasse com essa notícia em que o secretário de agricultura do governo Germano Rigotto (PMDB), sucessor de Olívio Dutra (PT), assumiria a defesa da legalização do cultivo comercial da soja geneticamente modificada, afirmando ser favorável à pesquisa e contrário à queima de lavouras, seria facilmente levado a concluir que as lavouras cultivadas ilegalmente com sementes de soja geneticamente modificada no Rio Grande do Sul estivessem sob ameaça de serem queimadas. No entanto, diferentemente do ocorrido em relação a áreas utilizadas para pesquisa agrícola ou a sementes contrabandeadas apreendidas, a queima de lavouras transgênicas clandestinas não fora implementada ou proposta por qualquer órgão governamental, estadual ou federal, que tivesse por responsabilidade o controle dessas áreas de produção.

Ainda assim, a ameaça da fogueira rondaria o debate sobre os cultivos geneticamente modificados no Rio Grande do Sul desde 1999, sendo incorporada ao discurso de diferentes agentes sociais envolvidos no processo:

“O presidente do Clube dos Amigos da Terra de Tupanciretã, Almir Rebello, acredita que poderá frear as fiscalizações em busca de semente de soja transgênica. [...] ZH: Vocês não temem a destruição de lavouras? Rebello: Não acreditamos nesse tipo de ação, até porque seria uma catástrofe estadual queimar lavouras de 500 ou mil hectares” (Entrevista: Almir Rebello, *Zero Hora*, 10/11/1999).

“O que diz Adelar Portela, da direção estadual do MST: ‘É preciso deixar claro que nós não anunciamos que vamos ocupar fazendas ou queimar plantações. Essas são apenas hipóteses, caso o governo demore em desapropriar fazendas improdutivas e agir contra os

transgênicos. Defendemos, sim, que o governo dê aos transgênicos o mesmo tratamento que dispensa às plantações de maconha. Ambos os cultivos são proibidos” (Farsul ameaça recorrer ao Exército, *Zero Hora*, 21/12/1999).

Se é verdade que a queima de lavouras transgênicas clandestinas estaria presente nas falas de diferentes agentes sociais, é possível afirmar que sua consolidação no debate deu-se a partir da ação dos meios de comunicação. Para evidenciar o trabalho da mídia gaúcha na construção da fogueira enquanto ameaça e em sua consolidação no debate público sobre os transgênicos no estado, está aqui reconstituído um dos episódios que marca esse debate.

Esta narrativa tem como ponto de partida o dia 22 de abril de 1999. No foco, uma área experimental, de propriedade do Instituto Rio-Grandense do Arroz (IRGA), situada em Cachoeirinha, onde era testada uma variedade de arroz geneticamente modificado, resistente ao herbicida *Libert Link*, da empresa AgrEvo. Constatada a inadequação do isolamento da área experimental de Cachoeirinha, a CTNBio determinaria e executaria, naquela data, a queima dos trezentos pés de arroz geneticamente modificado do experimento.

Recordemos que em março daquele ano o governador Olívio Dutra assinara o decreto que determinava a notificação ao poder público estadual das áreas onde houvesse pesquisas com cultivos transgênicos, estabelecendo a apresentação de EIA-RIMA como condição prévia para a realização de experimentos. E que, amparada nesse decreto, a Secretaria de Agricultura do estado interditaria dezenas de áreas experimentais, sendo a primeira delas a área de Cachoeirinha.

A notificação dessa área pelo governo estadual havia ocorrido em 15 de abril, alguns dias antes, portanto, da destruição do experimento, executada pela CTNBio, em 22 de abril. É importante destacar que as ações dos governos federal e estadual nesse episódio não estavam concatenadas, e este é um ponto de fundamental importância para perceber como se deu o trabalho da mídia gaúcha na construção da fogueira como ameaça e em sua consolidação no debate sobre os transgênicos. Mas, mesmo não estando as duas instâncias agindo de forma combinada, o governo estadual não faria segredo de sua satisfação ante a constatação, pela CTNBio, da inadequação do isolamento da área experimental de Cachoeirinha. Afinal, ela evidenciava a pertinência do decreto estadual, que estabelecera como pré-requisito para a realização de experimentos com variedades transgênicas a apresentação de EIA-RIMA.

É nesse contexto, em que o governo estadual comemora o rigor – não corriqueiro – adotado pela CTNBio nessa ação, que encontramos, naquele 22 de abril, o secretário estadual de agricultura e abastecimento do Rio Grande do Sul em Cachoeirinha, ao lado do monte de pés de arroz transgênico que ardia em chamas.

As imagens dessa fogueira seriam reprisadas inúmeras vezes nos jornais televisivos. No dia seguinte, as fotos do secretário ao lado das plantas transgênicas em chamas ilustrariam as manchetes dos jornais impressos. O episódio teria destaque não apenas nos veículos de comunicação gaúchos, mas também na mídia nacional.

Nada há de surpreendente na repercussão dessas imagens pela mídia. Afinal, como afirma Champagne (1991), na busca pela elevação dos índices de audiência, a lógica do trabalho jornalístico, em consonância com as representações e expectativas ordinárias do grande público, conduz o foco para o que parece excepcional e fora do comum. Excepcional e fora do comum parece ser uma classificação de fácil aplicação para o caso de um experimento agrícola que termina em chamas.

Na mesma direção, como indica Moirand (1997), o efeito de dramatização produzido pela informação colocada em imagens, mais intenso do que o gerado a partir do discurso, pode ser melhor apreendido tomando em conta que enquanto esquemas, gráficos e mapas atingem mais diretamente o cognitivo, filmes e fotos reforçam o emotivo. É assim que a utilização recorrente pela mídia de imagens espetaculares como as da fogueira de Cachoeirinha pode ser percebida como uma das características da lógica de funcionamento do campo jornalístico.

É assim que podemos entender a intensa exposição das imagens da fogueira de Cachoeirinha realizada pelos veículos de comunicação, particularmente os gaúchos. Mas quais seriam os significados da ênfase conferida à presença do secretário de agricultura na cena?

A resposta a essa questão leva em conta que o trabalho de construção de representações sociais realizado pelo campo jornalístico é fortemente dependente dos interesses próprios a esse setor de atividade, e tende a exercer forte influência no funcionamento do campo político (CHAMPAGNE, 1991 e 1999).

No Rio Grande do Sul, durante a gestão de Olívio Dutra, alguns veículos de comunicação, particularmente os pertencentes ao grupo Rede Brasil Sul de Notícias (RBS), entre os quais está o jornal Zero Hora, assumiram postura oposicionista ao governo estadual<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A respeito, ver a análise de Guareschi (2002, p. 67-68), que evidencia o que considera uma campanha sistemática empreendida pela RBS contra o governo estadual, apontando que sua ação criaria “uma representação social fortemente negativa, desacreditada e pejorativa” do governo Olívio Dutra, representação que se tornaria “a realidade política do Rio Grande do Sul”.

No que se refere ao episódio em foco, mais precisamente à autoria da fogueira, o fato da ação na área experimental de Cachoeirinha ter sido determinada e executada pela CTNBio foi encoberto pelos veículos de comunicação. A mídia o substituiu por uma outra versão do episódio, em que o ato de destruição passava a ser associado ao governo estadual. Daí o destaque conferido à presença do secretário na cena.

A versão criada havia sido relacionada a uma ação previamente realizada pelo MST, que em 1º de março de 1999, no assentamento Rondinha, município de Jóia, destruíra uma lavoura de um hectare de soja. Podemos identificar no tratamento dado pela mídia a esse episódio o recurso à lógica do precedente. Explicando o trabalho de produção da notícia, Champagne (1991) aponta que, dada a necessidade de pensar rápido e sobre assuntos muito diversos, decorrente da concorrência entre os jornalistas e entre os veículos de comunicação, fatos atuais são, muitas vezes, apresentados a partir de esquemas já utilizados em fatos passados, o desconhecido sendo então tratado como conhecido.

Cabe ainda mencionar um outro episódio relacionado à queima de plantas transgênicas, ocorrido apenas alguns dias antes desse que se passou em Jóia. Em 25 de fevereiro, em Júlio de Castilhos, na estação experimental da Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro), agricultores (a imprensa não especifica que agricultores) queimaram sessenta e sete pés de soja suspeita de transgenia. Mesmo tendo sido esse o primeiro episódio relacionado à queima de plantas transgênicas no estado, teve pouca repercussão, o que talvez possa ser atribuído à pequena quantidade de plantas destruídas ou, ainda, à pouca utilidade que apresentaria para a mídia na construção de sua versão da fogueira de Cachoeirinha.

Um detalhe da cena de Cachoeirinha: o secretário trajava um colete vermelho. Nas imagens divulgadas, esse talvez tenha sido o detalhe que, transformado em evidência simbólica, conferiria veracidade à versão do episódio produzida pela mídia. Afinal, o vermelho da roupa era o mesmo encontrado nas bandeiras do MST e do Partido dos Trabalhadores, partido então à frente do governo estadual.

Entre os comentaristas de vários veículos de comunicação, especialmente emissoras de rádio e televisão, haveria aqueles que, reproduzindo o tom do debate que se dava entre lideranças políticas, comparariam a suposta ação da Secretaria de Agricultura às fogueiras da Inquisição ou às fogueiras de livros do nazismo, estabelecendo os pólos do debate: de um lado, o autoritarismo e o obscurantismo, de outro, o conhecimento e a ciência.

A partir de então, inúmeras seriam as referências, na mídia, ao episódio de Cachoeirinha, o episódio da fogueira. Nos meses que se seguiram, a repetida alusão à suposta ameaça de queima de lavouras transgênicas contribuiria para um crescente tensionamento entre governo estadual e produtores de soja pró-transgênicos.

Em 19 de outubro de 1999, um novo episódio viria a contribuir para o aprofundamento desse tensionamento que, em novembro, quando os produtores se mobilizariam para impedir a fiscalização de lavouras pelo governo estadual, se transformaria em confronto aberto. Cumprindo decisão judicial inédita no país, a Polícia Federal incineraria as 22,5 sacas de soja transgênica apreendidas em Júlio de Castilhos em outubro de 1998. Note-se que essa apreensão realizara-se antes de Olívio Dutra ser governador do estado.

A reportagem “A soja pirata”, publicada em 15 de outubro daquele ano pelo jornal Zero Hora, é particularmente ilustrativa do trabalho da mídia na consolidação da ameaça da fogueira e do ambiente de tensionamento que ela contribuía para acirrar. Vejamos alguns trechos dessa reportagem:

“A ameaça da Secretaria da Agricultura de que lavouras clandestinas podem ser queimadas com que produtores como R., de Cruz Alta, armem um esquema de cinema para dar um depoimento sobre o assunto. No meio da tarde de uma terça-feira, preferiu marcar a entrevista em um posto de gasolina na beira da estrada. Como referência, apenas a caminhonete preta”.

“O agricultor A., de Cruz Alta [...] no ano passado, não resistiu. Comprou sementes transgênicas de um contrabandista e plantou. A produtividade foi igual aos cultivos tradicionais. O que mudou foi o custo. Agora, o produtor tem sementes guardadas, mas ainda não sabe se vai plantar nos seus 220 hectares: ‘Dizem que as lavouras podem ser queimadas. Vou esperar para ver o que a vizinhança vai fazer’” (A soja pirata, *Zero Hora*, 15/10/1999).

Vale lembrar que até aquele momento eram quatro os registros relacionados à queima de material geneticamente modificado no Rio Grande do Sul atribuídos pela mídia ao governo estadual, embora nenhum fosse de sua responsabilidade: em 25 de fevereiro, Júlio de Castilhos, realizada por agricultores;

em 1º de março, Jóia, pelo MST; em 22 de abril, Cachoeirinha, pela CTNBio; em 19 de outubro, Júlio de Castilhos, pela Polícia Federal<sup>9</sup>.

As retrospectivas sobre o tema produzidas pelo jornal Zero Hora são interessantes para perceber como a versão construída pela mídia consolidar-se-ia, com o passar do tempo, como versão dominante.

É assim que, no final de 1999, tínhamos uma reportagem em que a queima de soja em Júlio de Castilhos – presumivelmente a primeira, ocorrida em fevereiro, realizada por agricultores – seria, com todas as letras, atribuída ao governo estadual. Na mesma reportagem, o executivo estadual seria, ainda, culpabilizado pela destruição do arroz transgênico da área experimental de Cachoeirinha, realizada pela CTNBio. Vejamos:

“O ano foi do transgênico. Nos tribunais e nas lavouras. Os primeiros *rounds* entre o governo estadual e os produtores foram travados ainda no início do ano, quando técnicos da Secretaria da Agricultura queimaram pés do produto modificado geneticamente em Júlio de Castilhos, na região central do estado. Uma lavoura experimental do Instituto Rio-Grandense do Arroz (IRGA), em Cachoeirinha, foi destruída por ordem da CTNBio, e os produtores culpam o governo estadual” (Transgênicos na boca do povo, *Zero Hora*, 24/12/1999).

No final do ano seguinte, comentando as ações realizadas pelo governo estadual em relação ao tema durante o ano de 1999, Zero Hora afirmaria: “o estado interdita mais de 70 áreas experimentais e queima lavouras de arroz, milho e soja” (Procuradora alerta para crime de desobediência, *Zero Hora*, 29/11/2000).

Refletindo o que parecia ter se consolidado como interpretação dominante, a mesma frase seria reproduzida, já na metade do ano de 2001, em reportagem de título sugestivo: “Agricultor pretende ampliar lavoura clandestina” (*Zero Hora*, 27/7/2001).

Na história contada pela mídia, a imagem construída do governo gaúcho seria a de um agente implacável na fiscalização e destruição de áreas cultivadas ilegalmente com sementes transgênicas. À ação governamental era atribuída a possibilidade de interrupção do ciclo natural de desenvolvimento das plantações. A ameaça de queima de lavouras conferia à ação do estado um poder de destruição

---

<sup>9</sup> Em relação ao último desses registros, a ação seria realizada em 19 de outubro, portanto após a publicação da reportagem aqui comentada. Entretanto, seu anúncio precedera a publicação da referida reportagem.

só encontrado em catástrofes naturais. Daí a força do argumento construído, pelo que carrega de simbólico.

Nesse quadro interpretativo, não é difícil concluir que a imagem de um “governo incendiário de lavouras” tenha contribuído para um maior tensionamento e polarização entre os agentes sociais envolvidos, acirrando o conflito referente aos transgênicos no Rio Grande do Sul.

### **Não-Me-Toque e o francês: um episódio lembrado**

*Até o Bové, aquele, veio aí, e tocou fogo, destruiu tudo, só não sei também porque que destruiu, não sei porque que ele não gostou disso aí, porque que tem uns políticos que são contra, outros que são a favor... eu não sei se tem algum interesse de empresas grandes no meio, por causa de adubo, por causa disso, aquilo outro, acho que até é por aí... (Armando)*

*Até o francês, aquele, esteve aí no ano passado, e estragou uma lavoura, dizimou. Deu uma polêmica sem tamanho! (Gilberto)*

Nos depoimentos dos moradores de Porto Alegre, entrevistados a partir da polêmica sobre os transgênicos, um episódio apareceria de forma recorrente: trata-se da manifestação contrária aos organismos geneticamente modificados realizada no município gaúcho de Não-Me-Toque no início de 2001.

A análise aqui desenvolvida possibilita a apreensão do processo que levaria à permanência desse episódio na memória dos informantes e busca evidenciar algumas características do trabalho de construção de representações sociais realizado pela mídia gaúcha em relação ao tema dos transgênicos.

Para isso, o ponto de partida é a observação de que o episódio em questão, ocorrido em 26 de janeiro de 2001, seria responsável pelo deslocamento do foco e da amplitude da cobertura jornalística conferida ao Fórum Social Mundial, o primeiro que então se realizava em Porto Alegre, e a identificação da presença do ativista francês José Bové entre os protagonistas da manifestação de Não-Me-Toque como razão da expressiva repercussão alcançada por esse episódio.

A notoriedade de Bové, bem como da *Confédération Paysanne*, organização sindical camponesa da qual é um dos fundadores e dirigentes, tem como marco o dia 12 de agosto de 1999. Foi nesta data que, em Millau, pequena cidade do Sul da França, produtores de queijo Roquefort, entre eles José Bové, realizaram o protesto que os conduziria às manchetes dos jornais do mundo: o desmonte simbólico da loja, então em construção, da rede de *fast food* McDonald's, escolhida como

símbolo a um só tempo da ordem econômica globalizada e da comida standartizada, a *malbouffe*.

A expressão *malbouffe* é empregada para designar comida de má qualidade, considerada não-sadia, associada à homogeneização e à produção em larga escala, características dos processos de industrialização dos alimentos e de intensificação da produção agrícola. A noção é construída em oposição aos alimentos de qualidade, associados à produção em escala artesanal, de procedência conhecida, em que são valorizadas as características regionais. Na categoria *malbouffe* estariam incluídos os alimentos transgênicos, o que explica que em uma das paredes da loja McDonald's de Millau tenha sido escrita a frase “não queremos comida Frankenstein” (Le Larzac, terreau du combat idéologique: les intellectuels-paysans y ont semé leurs idées, *Libération*, 30/6/2000).

A detenção de José Bové, que se seguiria ao episódio de Millau, provocaria manifestações de solidariedade na França e no exterior. Alguns meses mais tarde, em Seattle (EUA), nos protestos realizados durante a Conferência Interministerial da Organização Mundial do Comércio – a chamada Rodada do Milênio –, o ativista francês ver-se-ia consagrado ícone da luta anti-globalização. Desde então, cada vez que, em algum canto do planeta, Bové está presente em uma manifestação, esta alcança repercussão internacional.

É assim que podemos compreender a aparição, em janeiro de 2001, de Não-Me-Toque nas páginas dos jornais do mundo.

“Mais de 800 pequenos agricultores e colonos sem-terra liderados pelo MST destruíram ontem aproximadamente 2,5 hectares de soja e milho pertencentes à empresa Monsanto que estavam plantados em uma área experimental no município de Não-Me-Toque. Segundo os manifestantes, que invadiram a sede da empresa quinta-feira à noite, as lavouras eram de sementes geneticamente modificadas. [...] Stédile, acompanhado pelo líder camponês francês José Bové, 80 representantes da Via Campesina, Ives Dinicoli, do Partido Comunista Francês, e cerca de 40 jornalistas, chegou ao local da área invadida no início da manhã. Todos participam do Fórum Social Mundial” (MST destrói lavoura experimental, *Correio do Povo*, 27/01/2001).

Nos dias que se seguiriam ao episódio – e a partir de sua repercussão internacional –, Bové seria caracterizado pela mídia como o principal protagonista da destruição das lavouras experimentais de soja e milho geneticamente modificados pertencentes à Monsanto, sendo que tal imagem seria consolidada a

partir de medida da Polícia Federal brasileira, que determinava a saída do ativista francês do país em um prazo de 24 horas<sup>10</sup>.

É a partir de tal repercussão que podemos entender o destaque e a recorrência com que o episódio apareceria nos depoimentos dos moradores de Porto Alegre entrevistados. O episódio no qual Bové é percebido como protagonista seria comentado por treze dos vinte e cinco informantes de Porto Alegre. Em dez destes depoimentos, o episódio surgiria espontaneamente, como primeira referência a partir da simples menção da polêmica sobre os transgênicos.

Em alguns dos depoimentos, a partir da lembrança do episódio, seria evidenciada desaprovação ao método empregado na realização do protesto; por vezes, seria explicitada opinião que considera particularmente inadequada a participação de Bové no episódio. À impropriedade da ação do “francês” seria relacionada a idéia de que ele se intrometera em assunto que não lhe dizia respeito, e a essa intromissão apareceria associada a referência à sua nacionalidade ou, mais precisamente, ao fato de ser estrangeiro:

*Eu acho que ele não tem nada que se meter aqui também, ele que fique lá na terra dele, e deixe o pessoal aqui, afinal não é terra dele. (Vanilde)*

Entretanto, nos depoimentos, nem sempre a hostilidade ao que é estrangeiro seria dirigida à figura do ativista francês. Ao contrário, por vezes essa hostilidade seria direcionada exatamente àquilo que se configurava como alvo da manifestação ocorrida em Não-Me-Toque, os alimentos e cultivos transgênicos, bem como as empresas que os promovem:

*Produto argentino, eu não compro. Por causa dos transgênicos, que eles estão liberados, os transgênicos, lá. [...] É nacional? Se eu vou ver a goiabada, de onde que é a goiabada? Goiabada geralmente é. Toda a goiabada é boa, o princípio dela é bom, entende? (Helena)*

*Eu acho que aqui no Brasil eles deixam fazer tudo, né, se é um produto, transgênico, que tem informação científica de que faz mal, por que eles não fazem no país deles, vêm fazer aqui? (Sônia)*

---

<sup>10</sup> A medida da Polícia Federal, que viria a ser anulada pela concessão de um salvo-conduto, alimentaria local, nacional e internacionalmente a polêmica a respeito das diversas interpretações sobre a participação do dirigente camponês no episódio.

José Bové e os cultivos transgênicos teriam, assim, em comum, o fato de serem estrangeiros. Pessoa e plantas seriam tidas como objetos de hostilidade pelo fato de serem não-familiares, exóticas.

Nesse ponto, podemos observar semelhanças com a análise desenvolvida por Comaroff e Comaroff (2001) em seu estudo sobre as repercussões na África do Sul de um gigantesco incêndio ocorrido na Cidade do Cabo, no período que se segue à virada do milênio. Os autores mostram como a presença de “plantas invasoras estrangeiras” seria, na interpretação das causas daquele episódio, crescentemente afirmada como motivo da catástrofe. Evidenciam, ainda, que a dominância dessa interpretação corresponderia um processo de “naturalização do fluxo da xenofobia” naquela sociedade e que, nesse movimento, a presença da “natureza alienígena” tornar-se-ia veículo de temas relacionados à própria constituição da nação no debate público daquela sociedade.

No entanto, se podemos identificar manifestações de hostilidade ao estrangeiro, tanto no estudo realizado na África do Sul como em depoimentos de consumidores gaúchos, há no segundo caso um antagonismo que não encontra correspondência no primeiro.

A ação de José Bové teria por alvo as plantas transgênicas, o que colocaria, nesse caso, pessoa e plantas estrangeiras em campos opostos de um debate público específico. Esse antagonismo nos apresenta uma contradição, que pode ser melhor evidenciada a partir do seguinte trecho de depoimento:

*O Bové esteve aí se manifestando contra, porque existe um grande interesse das indústrias, principalmente norte-americanas, contra esses transgênicos, porque eles são mais resistentes a uma série de pragas, não necessitam tantos agrotóxicos, então se todo mundo passar a plantar os transgênicos, vai usar apenas um tipo de agrotóxico pra limpar a terra, e os não-transgênicos necessitam outros tipos de agrotóxicos, em uso muito maior. (Paulo)*

Para esse informante, em cuja fala aparece implícito um dos principais argumentos utilizados em defesa do plantio da soja geneticamente modificada no Rio Grande do Sul – à utilização de um único tipo de herbicida seria associada a suposta redução de custos, bem como de danos ao meio ambiente –, os estrangeiros José Bové e empresas norte-americanas estariam lado a lado, contrapondo-se aos cultivos geneticamente modificados, cuja origem não é mencionada.

Dessa forma, o informante coloca em um mesmo pólo do embate aquilo que é estrangeiro. Ao fazê-lo, parece ignorar que a soja geneticamente modificada, bem como o herbicida empregado em seu cultivo, são produtos da empresa norte-americana Monsanto e distorce um outro argumento utilizado pelos defensores dos cultivos transgênicos, que advogam que as restrições impostas pelos países europeus à utilização da biotecnologia na agricultura teriam como fundamento disputas comerciais com empresas norte-americanas. Entretanto, ao construir sua interpretação, o informante soluciona uma contradição. Afinal, como explicar o combate do ativista francês às igualmente estrangeiras plantas transgênicas? Ou, ainda, como interpretar a crítica a Bové mesmo entre aqueles que manifestariam rejeição aos cultivos e alimentos geneticamente modificados?

Como já mencionado, à época do episódio de Não-Me-Toque, e especialmente a partir da repercussão da ação da Polícia Federal, houve uma acalorada disputa entre as diferentes interpretações a respeito da participação do ativista francês no protesto. Enquanto Bové era aclamado herói pelo Fórum Social Mundial, a mídia, especialmente a local, assumia um tom de indignação nacionalista na crítica à ação de Bové, estendendo-a ao Fórum.

“Imagine-se o que ocorreria se um brasileiro invadissem uma área de parreirais na França e os destruísse. Cadeia, na certa. Tratam assim os bagunceiros por lá. No Brasil, o remédio é mais brando. O líder camponês José Bové deve ter-se sentido muito à vontade para fazer arruaças sob o manto de impunidade que o Fórum Social Mundial poderia lhe conferir. Enganou-se. O mundo é imenso. *Monsieur* que vá fazer baderna, mas em outra freguesia” (Aqui não é quintal, *Correio do Povo*, 30/01/2001).

Pode-se perceber na visão do colunista expressa no trecho destacado acima uma nota de xenofobia que guarda correspondência com a forma como, à época, o episódio seria narrado pela mídia. Ali, vale notar, Bové não é retratado como um estrangeiro qualquer: é também um “baderneiro”. Desse modo, à crítica ao suposto protagonista da ação – que, na condição de estrangeiro, estaria *fora do lugar* – somar-se-ia a crítica ao método utilizado na realização do protesto.

Um ano após o ocorrido em Não-Me-Toque, a julgar pelos depoimentos de alguns informantes, parece ser dessa visão que se aproxima a interpretação do episódio consolidada como dominante. Um único informante consideraria justificada a destruição das plantas geneticamente modificadas, apesar de “ato extremo”:

*Até o francês, aquele, esteve aí no ano passado, e estragou uma lavoura, dizimou. Deu uma polêmica sem tamanho! Não sei, foi um ato extremo, mas não estava tão errado assim, tem que chamar a atenção mesmo, senão daqui a uns dias nós estamos comendo veneno aí... (Gilberto)*

Ao contrário, em depoimentos de vários dos informantes, mesmo entre aqueles que manifestariam resistência aos alimentos e cultivos transgênicos, o protesto seria alvo de desaprovação. Em alguns deles seria, ainda, conferido destaque à violência com que teria sido realizado:

*Eles quebraram todo o laboratório! Todos os equipamentos! Tudo quebrado, e arrancaram todos os pés plantados. Então foi muito violento. Eu acho que foi uma anti-propaganda. (Karen)*

Quebrar, arrancar, estragar e dizimar seriam alguns dos verbos empregados pelos informantes para descrever o episódio, os mesmos termos que, entre outras expressões de sentido equivalente, encontraríamos nas reportagens registradas nos veículos da mídia impressa local.

Entretanto, cabe notar que, no depoimento destacado, parece haver um superdimensionamento da violência, não apenas em relação ao episódio como ocorrido, mas também quando contrastada com as reportagens publicadas na época.

Talvez possamos intuir que esse exagero encontre correspondência no tratamento conferido pela televisão ao episódio. Afinal, como explica Champagne (1991), a televisão exerce um forte efeito de dominação entre os meios de comunicação, o que pode ser atribuído, por um lado, à difusão mais ampla que proporciona à notícia e, por outro, ao efeito de dramatização da informação quando colocada em imagens.

Podemos, ainda, supor que o superdimensionamento da violência na fala da informante seja decorrente do efeito provocado pelo que o mesmo autor nomeia de *lógica do precedente* – anteriormente comentada. Assim, o que havia de inédito, no Brasil, no protesto de Não-Me-Toque, parece ter sido encoberto, no tratamento conferido pela mídia, por referências a ações aqui já ocorridas, mais precisamente as realizadas pelo MST, também protagonista do episódio em foco.

No que se refere ao tratamento conferido pela mídia ao MST, Guareschi et al. (2000) evidenciam, para o caso gaúcho, a realização de um trabalho de construção simbólica, que tem se dedicado à caracterização das ações do MST como “atos criminosos, violentos e desprovidos de base legal”. Os trechos da reportagem abaixo cabem como exemplo:

“A invasão dos prédios da Receita Federal e do Incra marcou o reaparecimento das armas nas ações realizadas pelos sem-terra na capital. Foices, facões, machados e porretes de madeira eram empunhados pela maioria dos colonos, incluindo adolescentes.

Porto Alegre estava livre de colonos armados desde 1995. Naquele ano, a Secretaria da Segurança orientou a Brigada Militar a vistoriar os ônibus com colonos na entrada da cidade e impedir a entrada de ferramentas. Na invasão de ontem, os sem-terra garantiram que não haveria violência. [...] O ex-secretário da justiça e segurança José Fernando Eichenberg afirmou que no governo passado as ferramentas eram apreendidas para evitar que se tornassem armas em um confronto. Em 1990, durante conflito entre PMs e sem-terra no centro, o soldado Valdeci de Abreu Lopes foi degolado por uma foice. No episódio de ontem, a Brigada não revistou os ônibus na entrada de Porto Alegre [...]” (Sem-terra voltam a empunhar foices e facões, *Zero Hora*, 12/09/2000).

A associação entre o episódio de Não-Me-Toque e as ações do MST permite apreender uma visão negativa sobre o episódio ocorrido em Não-Me-Toque entre os informantes, mesmo entre aqueles que manifestariam rejeição aos alimentos e cultivos transgênicos.

Dados o destaque e a recorrência com que o episódio de Não-Me-Toque apareceria nos depoimentos dos moradores entrevistados de Porto Alegre, podemos supor que talvez seja a partir dele – ou, mais precisamente, da imagem dele criada e repercutida pela mídia – que parcelas significativas da população da cidade tenham tido contato com o tema transgênicos. De fato, na maior parte dos depoimentos, esse episódio sobrepor-se-ia a qualquer outro entre os vários relacionados à polêmica em torno dos organismos geneticamente modificados ocorridos no Rio Grande do Sul até o início de 2002, quando foi concluída a etapa de coleta de dados para esta pesquisa.

No campo das representações sociais, entre os moradores de Porto Alegre entrevistados, o episódio de Não-Me-Toque parece condensar toda uma história anterior de conflitos, que tivera, como visto no item anterior, seus momentos de maior tensão em 1999.

\*

A análise do papel da mídia gaúcha na construção da fogueira como ameaça e de sua consolidação no debate sobre os transgênicos e as referências do episódio de Não-Me-Toque pelos informantes de Porto Alegre permitiram perceber o lugar central ocupado pela mídia na construção de representações sociais. Mas, se é fato que essas imagens seriam fabricadas através do trabalho realizado pela mídia, sabemos que essa construção não ocorre a partir do nada, em um vazio de práticas e símbolos. Ao agir fabricando coletivamente representações sociais, as interpretações produzidas pela mídia muitas vezes não fazem mais do que reforçar as interpretações espontâneas, mobilizando pré-julgamentos existentes na sociedade<sup>11</sup> (CHAMPAGNE, 1991).

### Referências Bibliográficas

BOVÉ, J.; DUFOUR, F. *Le monde n'est pas une marchandise: des paysans contre la malbouffe*. Paris: La Découverte, 2000.

CHAMPAGNE, P. La construction médiatique des "malaises sociaux". *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 90, p. 64-75, 1991.

\_\_\_\_\_. *Formar a opinião: o novo jogo político*. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. La médiatisation des risques et l'espace public. *Actes de la treizième séance du séminaire du programme risques collectifs et situations de crise du CNRS (organisée à l'École Nationale Supérieure des Mines de Paris)*. Grenoble: CNRS, 1999.

CHARTIER, R. O mundo como representação. *Estudos avançados*, v. 11, n. 5, p. 173-191, 2001.

CHEVEIGNÉ, S. La science médiatisée: le discours des publics. *Hermès: cognition, communication, politique*, Paris, v. 21, p. 95-106, 1997.

---

<sup>11</sup> Isso também é evidenciado para o debate sobre energia nuclear na Alemanha, analisado por Kepplinger (1995) que, discutindo a relação entre cobertura jornalística e opinião pública ao longo de duas décadas, aponta para a correspondência existente entre elas e sugere a ocorrência de um processo de reforço mútuo: uma vez induzidos os medos da população, as expectativas então geradas exerceriam pressão para a publicação de reportagens negativas em relação ao tema.

\_\_\_\_\_. *L'environnement dans les journaux télévisés: médiateurs et visions du monde*. Paris: CNRS, 2000.

COMAROFF, J.; COMAROFF, J. Naturalizando a nação: estrangeiros, apocalipse e o estado pós-colonial. *Horizontes antropológicos*, Porto Alegre, v. 7, n. 15, p. 57-106, 2001.

GUARESCHI, P. Outra comunicação é possível: meditações. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Uma nova comunicação é possível: mídia, ética e política*. Porto Alegre: Evangraf. 2002.

GUARESCHI, P.; MAYA, P. V.; POSSAMAI, H. "Essa gentinha infeliz": a representação social dos Sem Terra segundo Mendelski. In: GUARESCHI, P. (Org.). *Os construtores da informação: meios de comunicação, ideologia e ética*. Petrópolis: Vozes. 2000.

KEPPLINGER, H. M. Individual and institutional impacts upon press coverage of sciences: the case of nuclear power and genetic engineering in Germany. In: BAUER, M. (Ed.). *Resistance to new technology: nuclear power, information technology and biotechnology*. Cambridge: Cambridge University Press. 1995.

LAGADEC, P. Les médias en situations de crise: constats et questionnements à partir de couvertures d'actes de terrorisme. *Actes de la treizième séance du séminaire du programme risques collectifs et situations de crise du CNRS (organisée à l'École Nationale Supérieure des Mines de Paris)*. Grenoble: CNRS, 1999.

MARQUES, P. E. M.; BLEIL, S. I. A identidade cultural desafia a globalização: o desabafo dos agricultores franceses. *Estudos sociedade e agricultura*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 158-177, 2000.

MARTIN, J. P. La Confédération Paysanne et José Bové: des actions médiatiques au service d'un projet?. *Ruralia*, Paris, v. 6, p. 129-150, 2000.

MENASCHE, R. Uma cronologia a partir de recortes de jornais. *História, ciências, saúde*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 523-540, 2000.

\_\_\_\_\_. Legalidade, legitimidade e lavouras transgênicas clandestinas. In: ALIMONDA, H. (Org.). *Ecología política: naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

\_\_\_\_\_. *Os grãos da discórdia e o risco à mesa: um estudo antropológico das representações sociais sobre os cultivos e alimentos transgênicos no Rio Grande do Sul*. Tese de Doutorado em Antropologia Social. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2003a. 283f.

\_\_\_\_\_. Frankenfoods e representações sociais: percepções contemporâneas sobre biotecnologia, natureza e alimentação. *Theomai: estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo*. Buenos Aires, 2003b. número especial.

MOIRAND, S. Formes discursives de la diffusion des savoirs dans les medias. *Hermès: cognition, communication, politique*, Paris, v. 21, p. 33-44, 1997.

PURDUE, D. *Anti-GenetiX: the emergence of the anti-gm movement*. Aldershot: Ashgate. 2000.

RICROCH, A. Du génétiquement modifié au génétiquement identique. *Pour*, Paris, n. 159, p. 11-18, 1998.

*Recebido para publicação em maio de 2004.  
Aprovado para publicação em junho de 2004.*

# *As co-variatas políticas das mortes violentas*

---

**Gláucio Ary Dillon Soares**

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro  
Centro de Estudos de Segurança e Cidadania  
Universidade Candido Mendes

---

## **Resumo**

Os fenômenos do crime, da violência e do homicídio estão fortemente relacionados com fatores políticos, basta observar a incidência da violência policial e de Estado nas ditaduras e nos regimes totalitários ou o papel das políticas públicas e da sociedade civil democrática em coibi-los. Transformar regimes em variáveis é um dos passos fundamentais para se entender a evolução das taxas de mortes ou por causas externas nos países que passaram por mudanças de regimes políticos, como os países da Europa Oriental e do antigo bloco soviético. No caso latino-americano, não houve um quadro extremado de dissolução social semelhante mas, mesmo assim, experimentou-se uma diferença significativa nas taxas de homicídios antes e depois das transições políticas. Os dados relativos ao Brasil mostram a tendência de crescimento dessas taxas durante o regime militar e de estabilidade no período pós-transição democrática, o que rompe com uma visão que destaca o fenômeno inverso, uma espécie de onda de violência acompanhando o fim da ditadura militar.

**Palavras-Chave:** homicídios, violência, mudança política, democracia, Brasil.

## **Abstract**

Crime, violence and homicide are strongly related to political factors, as we can see by the high incidence of police and state violence in dictatorships and totalitarisms or by the role of policy and democratic civil society in reduce them. Using regimes as variables is a fundamental step to understand the evolution of rates of violent deaths or by outside causes in countries that passed through political regime changes as in Eastern Europe and the former soviet bloc. In Latin America, there was no similar picture of extreme social dissolution but, nevertheless, had experienced a significative difference in homicide rates before and after political transitions. Data on Brazil show the tendence of growth of such rates in the military regime and of stability in the post-democratic transition period, what collides with the vision of thinking that occurs the opposite phenomom, a kind of “wave of violence” following the end of the military dictatorship.

**Keywords:** homicide, violence, political change, democracy, Brazil.

As variáveis políticas têm um papel importante no estudo do crime, da violência e do homicídio. Poucos percebem a relação entre democracia e violência, mas ela existe. Um tipo de violência que viceja nas ditaduras é a violência policial. A democracia, ao permitir a liberdade de imprensa, permite que se coloque a brutalidade na televisão, no rádio, no jornal.

### **A democracia**

A democracia é um processo de longo prazo: se for mantida, os benefícios demoram, mas chegam. Uma das muitas áreas nas quais a democracia beneficia a população é o comportamento da polícia. A população brasileira tem uma relação ambígua com a polícia: precisa dela, mas a teme. Precisamente, teme a sua violência. Há uma relação negativa entre a democracia e a violência policial: quanto mais profunda e durável a primeira, menor a segunda. No imaginário popular, a violência policial é coisa de Terceiro Mundo. Dentro de limites, o imaginário bate com a realidade.

A mídia não é um espelho da realidade, uma apresentadora de estatísticas frias. Ela é mais sensível aos episódios extremos de violência policial letal do que ao acúmulo de episódios individuais do cotidiano. Chacinas com dez mortos têm mais espaço do que cem mortes individuais violentas por policiais. Não obstante, a mídia é indispensável para coibir a violência policial: ao aparecer na mídia, a violência força as autoridades responsáveis a algum tipo de ação. Muitas ações lentas, muitas ações com má vontade, mas são tomadas. O efeito cumulativo de milhares dessas medidas aparece nas estatísticas. A Teoria das Janelas Quebradas, desenvolvida por Kelling e Wilson (1982), propõe que o astral de uma área urbana é profundamente influenciado por pequenos crimes e pequenas infrações, como as pichações, o barulho, as bebedeiras, as pessoas usando a rua como banheiro e dormitório etc. Acredito que o astral reflita também a existência de normalidade no governo, por um lado, e de vontade política democrática para com o bem público, pelo outro. A vontade política autoritária não serve porque a censura caminha de mãos dadas com ela. Não existe o papel co-ator da mídia.

A violência policial letal deixa cadáveres, e cadáveres são difíceis de esconder. Eles aparecem e entram nas estatísticas de uma maneira ou de outra. No Brasil, parte significativa da violência policial letal engrossava uma categoria estatística: mortes com armas de fogo com intencionalidade desconhecida. É lá que muitos mortos pela polícia vão parar. Esta categoria foi criada para acomodar aqueles casos em que, genuinamente, não se conseguia saber se foi um acidente, se o morto se suicidou ou se foi assassinado com arma de fogo. Um país dotado de boa polícia científica reduz muito estes casos, pois uma perícia competente elimina muitas dúvidas. Infelizmente, a polícia científica ainda está engatinhando no Brasil, muitos policiais da velha guarda acham que “fazer a cena do crime” é coisa de filme policial americano.

A ilegitimidade dos governos de Figueiredo e Sarney, que não foram eleitos, assim como a sua imagem de incompetência e ineficiência geraram um astral “de janelas quebradas”. Durante esses dois governos, o número de mortos com intencionalidade desconhecida cresceu assustadoramente: de 1.526, em 1979, a 4.595 em 1986. Em 1989, atingiu o nível mais alto, 5.480. A partir do *impeachment* de Collor, o país tem gozado de relativa normalidade institucional. A partir de então, o número de mortos “por armas de fogo, com intencionalidade indeterminada” decresceu todos os anos até 1997. Neste último ano, atingiu 1.511, total mais baixo do que o de 1979, a despeito do crescimento da população. Esses dados plotados em gráfico mostram o caráter curvilíneo destas mortes inexplicadas entre 1979 e 1997. Um polinômio de segundo grau explica bem esta relação, produzindo um  $R^2$  substancial, de 0,70. Houve, durante este período de decréscimo, episódios notórios de violência policial, inclusive chacinas e participação de policiais em atividades criminosas. Devido à deficiente preparação das nossas polícias, e ao caráter incompleto do controle político e social da violência policial, a violência e a criminalidade policiais continua a existir. Mesmo assim, em conjunto com a continuidade da normalidade democrática, houve evidentes progressos das polícias em vários estados, incluindo academias que estão produzindo policiais militares e civis competentes, re-treinamento dos mais antigos (que é mais difícil do que a formação de novos) e abertura para o mundo acadêmico com realização de pesquisas. Parte do decréscimo pode ser atribuída à melhoria da coleta e da codificação das estatísticas, mas seria difícil atribuir o crescimento em anos anteriores à piora das estatísticas.

Se o Brasil mantiver a normalidade democrática, recuperar um certo dinamismo na economia e enfrentar o sério problema da desigualdade e da exclusão, as inversões que estão sendo gradualmente feitas na melhoria das polícias continuarão a surtir efeito, e a triste e vergonhosa violência policial continuará a diminuir até o ponto no qual mereçamos o título de país civilizado.

## **Efeitos das guerras e outras catástrofes de cunho político e militar**

A relação entre as guerras e a taxa de homicídio é complexa. Há evidência que, em algumas sociedades, o pós-guerra caracteriza-se por taxas de homicídio mais altas. Yang e Lester, por exemplo, usaram a porcentagem do orçamento federal dos Estados Unidos dedicada a gastos com a defesa no período de 1933-1986. É um indicador discutível. A teoria que vincula a guerra ou, talvez com mais exatidão, o pós-guerra, passa por duas subteorias: a do deslocamento social, que significaria problemas de ajustamento – econômico, social e psicológico – e a teoria de que as armas seriam facilitadoras da violência, tanto homicida quanto suicida. A teoria do deslocamento social foi postulada a partir da observação de países onde a guerra se efetuou, inclusive a Inglaterra durante a Segunda Guerra Mundial, que foi fortemente bombardeada, mas não invadida. Os Estados Unidos não tiveram guerra em seu território e o seu orçamento de defesa foi muito inchado pela Guerra Fria, o que não caracteriza nenhuma das duas subteorias. Não obstante, os autores encontraram uma correlação negativa entre os gastos totais com a defesa, e também da porcentagem dos gastos federais com a defesa, e as taxas de homicídio e de suicídio. Quanto maior o gasto, menores as taxas de homicídio e suicídio (YANG e LESTER, 1997). Os autores percebem esses resultados como apoio à teoria que haviam apresentado na direção que postulava uma relação positiva.

## **As mudanças de regime político**

Em países que passaram por mudanças políticas profundas, há uma tendência natural a associar mudanças ocorridas na sociedade às mudanças no regime político. Em alguns casos, efetivamente, há mudanças estruturais que acompanham a mudança de regime. Em países com estabilidade e continuidade institucionais, esse tipo de explicação não se incorpora à teoria criminológica, exceto lateralmente, a partir da experiência dos que se dedicam a estudos comparativos e internacionais. Porém, em países que passaram há poucas décadas por importantes mudanças de regime, essa perspectiva está presente nas análises e explicações. Os estudos sobre a violência estão crescendo nos países ex-comunistas e a mudança de regime é parte da explicação.

Entre os que estudam o efeito das mudanças de regime sobre a sociedade, há os que enfatizam a mudança e os que enfatizam o regime. Não são apenas duas ênfases entre seguidores da mesma teoria, mas tipos diferentes de teoria. Os que enfatizam a mudança tocam em outras teorias, relacionadas com a desorganização

social e o deslocamento social, levam em consideração a velocidade da mudança e importam conhecimento dos que pesquisam os efeitos das migrações e da urbanização acelerada, entre outros processos sociais. A explicação reside no processo.

Os que enfatizam o regime colocam maior ênfase nos aspectos políticos e institucionais, trabalhando com categorias mais abrangentes, como democracia, comunismo e ditadura. Trabalham com políticas públicas, com o grau de organização da sociedade a partir do Estado e com prioridades sociais nas políticas públicas, ou, se for o caso, sua falta. A explicação começa no político.

As mudanças políticas radicais, de regime, incluem importantes mudanças radicais no consumo de bebidas alcoólicas, reduzindo-o. Os efeitos dessas mudanças só se tornaram conhecidos após o fim do socialismo, quando os dados se tornaram acessíveis aos pesquisadores. O que esses dados mostram é uma redução dramática nas taxas de mortalidade por homicídios, por suicídios e por acidentes.

Não obstante, há problemas metodológicos no meio: as mudanças de regime não significam apenas mudanças na sociedade, mas significam, também, mudança na forma, extensão e qualidade dos dados coletados e na transparência desses dados. Esta característica gera um problema adicional para o pesquisador: até que ponto as mudanças que encontram devem-se a mudanças no fenômeno e até que ponto devem-se a mudanças apenas na coleta dos dados e na sua transparência?

A história recente da humanidade permite acompanhar os efeitos da mudança de um regime comunista ossificado para um regime capitalista selvagem, criminoso. Seguindo os conselhos irresponsáveis de economistas acadêmicos que concederam à sua disciplina um *status* de ciência que ela não tem, os dirigentes dos países ex-comunistas, pressionados pelas potências democráticas, apressaram-se em fazer uma transição rápida. O resultado foi a transição que começou com a pilhagem de um regime e transformou-se num regime de pilhagem. O custo, em vidas humanas, foi alto e os economistas irresponsáveis não aceitam a responsabilidade por ele.

## Aspectos espaciais da diminuição da esperança de vida na Rússia

Walberg e outros perceberam que o aumento da mortalidade na Rússia, entre 1990 e 1994, não fora homogêneo. Decidiram estudar as variações espaciais entre subdivisões da Rússia européia, chamadas *oblasts*, deixando de fora a Sibéria e as regiões do Cáucaso mais afetadas pela guerra da Chechênia (WALBERG et al., 1998). Confirmaram que a queda na expectativa de vida tinha variado muito entre as *oblasts*. Além disso, rejeitaram a tese de que a queda dever-se-ia em grande parte à pobreza, porque algumas das regiões mais ricas estavam entre as mais afetadas.

A quê, então, atribuir o declínio? Uma das principais variáveis explicativas havia sido proposta por Cornia e Paniccia: mudanças no emprego. O indicador é a soma de ganhos e perdas no emprego das empresas médias e grandes como porcentagem do emprego total (os anos foram 1993 e 1994). Não é uma medida de desemprego, mas de mudança. Teoricamente, este conceito se encaixa como um dos custos da transição, associada com o choque no mercado de trabalho. Outros três fatores estão presentes e pesam na balança: a desigualdade na distribuição de renda, o crime e o consumo de álcool.

É interessante notar que o grosso do aumento da mortalidade não se deu entre jovens adultos, mas entre pessoas de trinta a sessenta anos. É interessante também que a queda na expectativa de vida não teve determinantes diferentes por gênero: o declínio entre os homens tinha uma alta correlação com o declínio entre as mulheres. As *oblasts* onde houve maior baixa na expectativa de vida masculina também tiveram maior baixa na expectativa de vida feminina.

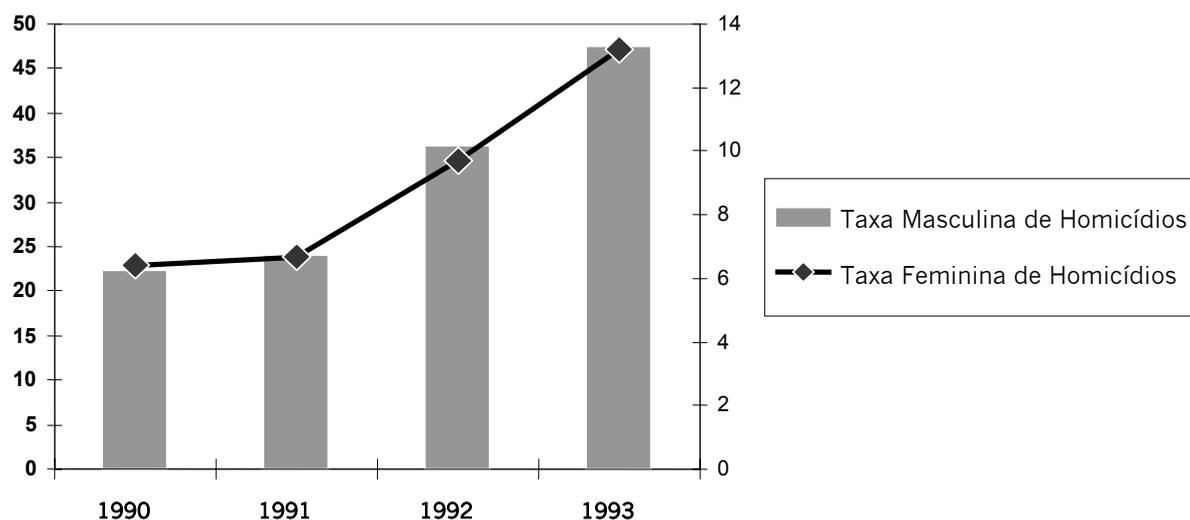
A Rússia, como centro e origem do comunismo no poder, é um caso que deve ser estudado, mas algumas repúblicas menores também passaram por mudanças radicais que foram multiplicadas pela mudança de parte submissa, com autonomia limitada, de uma união dominada pela Rússia para uma república independente. Por disponibilidade de dados, usamos alguns países como a Estônia.

A primeira observação refere-se à deterioração generalizada das condições de vida, ao tremendo crescimento da desigualdade na distribuição de renda e ao desmantelamento das instituições de amparo social, com a resultante de que a mortalidade geral aumentou substancialmente e a esperança média de vida ao nascer diminuiu. Cornia e Paniccia argumentam que deterioração semelhante só pode ser observada, historicamente, durante guerras e fomes (CORNIA e PANICCIA, 1995). Efetivamente, foi uma redução na vida humana semelhante à observada durante grandes catástrofes naturais, guerras, pestes e fomes.

É dentro desse panorama de deterioração das condições de vida e de aumento da mortalidade que o aumento dos homicídios tem sido colocado.

Vimos que a estabilidade nas taxas de homicídio é a norma. Na Rússia, as taxas de homicídio por cem mil, tanto masculinas quanto femininas, dobraram em dois anos, entre 1991 e 1993.

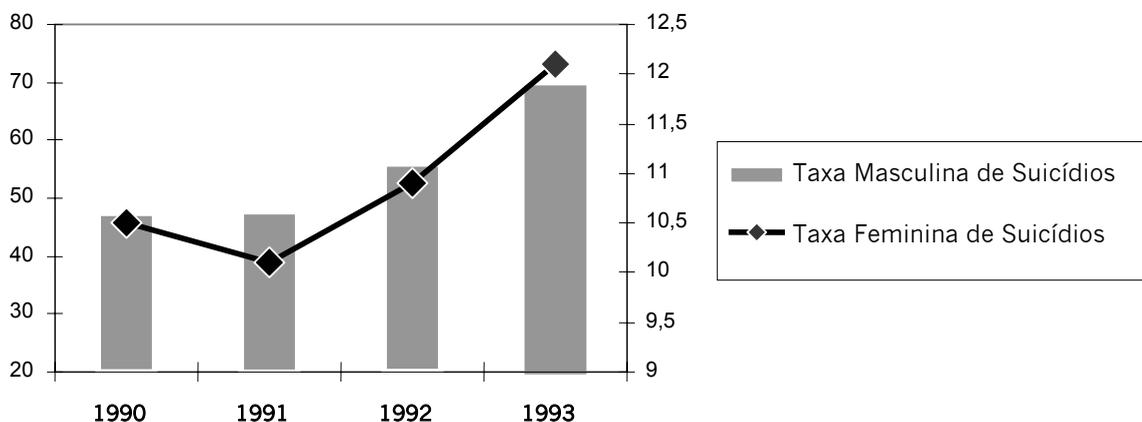
**Figura 1**  
**Evolução das taxas de homicídios na Rússia, por gênero, 1990 a 1994**  
**(por cem mil habitantes)**



Nota: a taxa masculina refere-se ao eixo numerado da esquerda e a feminina ao da direita.

As duas taxas já haviam crescido entre 1990 e 1991, mas, entre 1991 e 1993, elas saltaram. É importante, para a escolha de uma perspectiva teórica adequada, demonstrar que esse não foi, apenas, um aumento da violência criminal, mas um crescimento de todos os índices negativos, que pode ocorrer quando um regime se desfaz sem ser substituído por outro. Tratava-se de um colapso político e social e não de um aumento isolado da violência. Vejamos o crescimento, rigorosamente semelhante, das taxas de suicídio:

**Figura 2**  
**Evolução das taxas de suicídio na Rússia, por gênero, 1990 a 1994**  
**(por cem mil habitantes)**



Nota: a taxa masculina refere-se ao eixo numerado da esquerda e a feminina ao da direita.

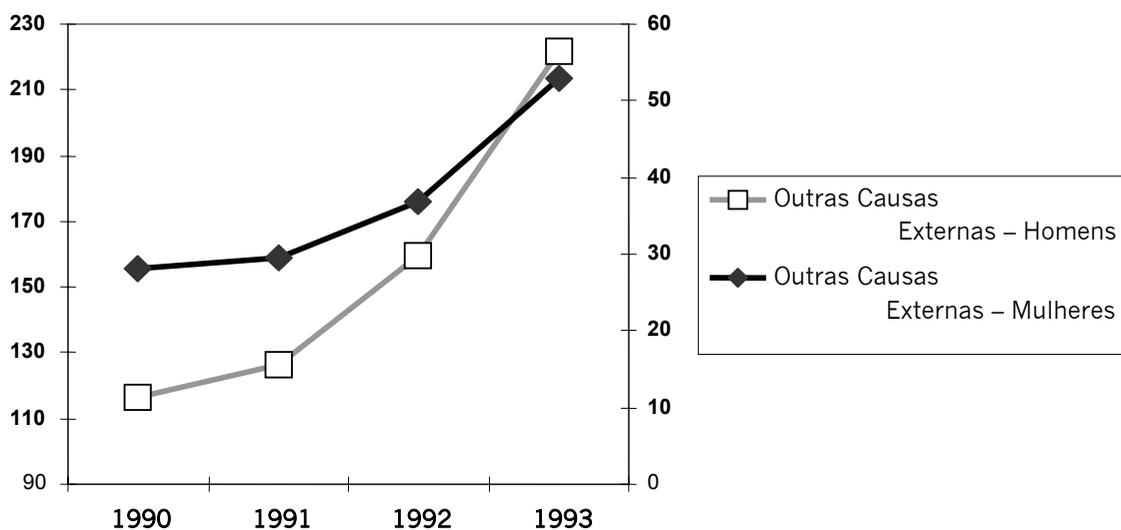
O período caracterizou-se por um tremendo incremento de outras taxas de mortes externas, inclusive quedas, afogamentos, asfixias, eletrocuções etc<sup>1</sup>. Não obstante, em parte elas revelam o dramático crescimento do alcoolismo. O crescimento foi relativamente aumentado pelo contraste com a campanha anti-alcoolismo de Gorbachev, que muitos detestavam, mas que provocou um decréscimo sensível nas mortes por cirrose e outras doenças hepáticas crônicas<sup>2</sup>, além de um decréscimo muito maior nas outras taxas, referentes a acidentes de todo tipo e à violência, que estão intimamente relacionadas com o consumo de álcool e de outras drogas.

Após a mudança de regime, as taxas por cem mil habitantes de mortes por cirrose e outras doenças crônicas do fígado aumentaram de 1990 a 1994: 14,1; 15,1; 22,6 e 29,7. A relação com o fim das restrições ao consumo de álcool são óbvias. Porém, as mortes diretas, através de doenças hepáticas, são minoria quando comparadas com as mortes indiretas provocadas pelo alcoolismo e consumo de outras drogas. A mudança de regime foi sentida na sociedade pelo aumento do consumo de bebidas alcoólicas e, através deste aumento, pelo aumento nas taxas de mortes violentas de todo tipo. As “outras” causas externas foram numericamente mais importantes do que homicídios, suicídios e mortes no trânsito somados, crescendo vertiginosamente no período.

<sup>1</sup> (E800-E807, E826-E949, E980-E999) na nona revisão da *International Classification of Diseases*.

<sup>2</sup> (571.0-571.3, 571.5, 571.6) na nona revisão da *International Classification of Diseases*.

Figura 3  
Evolução das taxas de mortalidade por outras causas externas na Rússia,  
por gênero, 1990-1993  
(por cem mil habitantes)



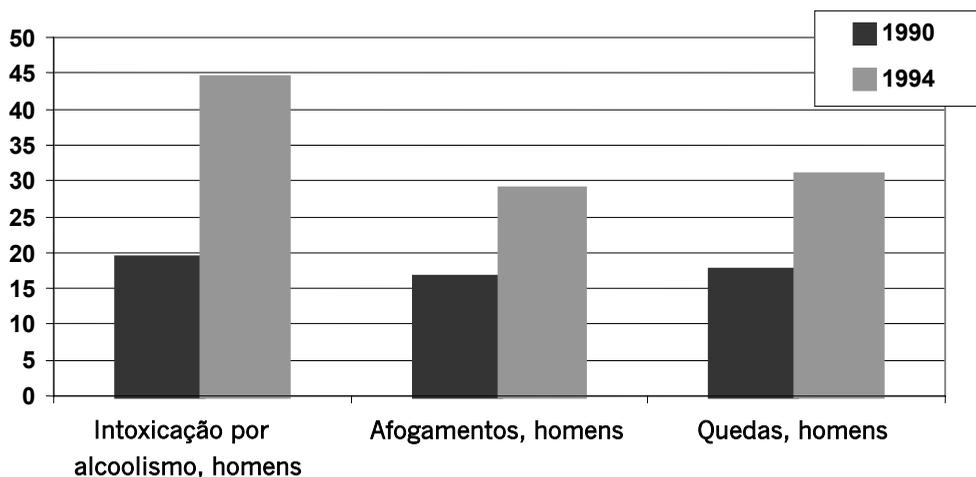
Nota: a taxa masculina refere-se ao eixo numerado da esquerda e a feminina ao da direita.

Em 1993, a taxa de todo o país era de 133 por cem mil habitantes, muito mais que a soma das taxas de homicídio (29,7), suicídio (38) e acidentes de trânsito (25). O crescimento do alcoolismo reflete-se nessas mortes com números muito maiores do que de maneira direta, através das doenças hepáticas, que requerem a manutenção do vício durante um tempo grande. Além disso, repito que é possível que o colapso do Estado influencie o cuidado com a coleta de dados e o funcionamento da polícia, e não apenas a transparência, fazendo com que muitas mortes de origem mais difícil de identificar sejam simplesmente jogadas em categorias residuais.

Outros países socialistas da antiga Europa Oriental seguiram trilhas semelhantes: Kaasic et al. (1988) compararam as taxas de mortalidade geral e por algumas causas específicas na Estônia e na Suécia entre 1990 e 1994. A esperança média de vida ao nascer dos homens e das mulheres aumentou gradualmente na Suécia, como vem ocorrendo em todos os países industrializados democráticos e sem profundas contradições raciais e sociais: de 74,8 a 76,1 anos, entre os homens, e de 80,4 a 81,4 anos, entre as mulheres. Já na Estônia, a esperança de vida dos homens baixou de 64,6 para 61,1, uma perda brutal de três anos e meio em apenas quatro anos e a das mulheres baixou de 74,6 para 73,1, uma perda de um ano e meio.

A taxa de vitimização por homicídios entre os homens saltou, na Estônia, de 19,2 por cem mil em 1990 para 46,7 em 1994; a das mulheres também mais do que dobrou, de 4,1 para 10. Mas não foi, apenas, um aumento da violência e do crime: a taxa de suicídio também saltou de 44,6 para 73 entre os homens; a das mulheres aumentou muito moderadamente, de 13,1 para 13,7. A taxa de mortes por intoxicação alcoólica, causadas tanto por um aumento do consumo quanto por uma baixa criminosa na qualidade das bebidas (tanto fabricadas internamente quanto importadas) também aumentou dramaticamente.

**Figura 4**  
**Taxas de Mortalidade por Causas Seleccionadas na Estônia, 1990 e 1994**  
**(por cem mil habitantes)**



Os dados mostram o tremendo crescimento, entre os homens, das mortes por intoxicação alcoólica entre os estonianos de 1990 a 1994. Essa era uma população acostumada às seguranças mínimas de um Estado comunista, assim como às suas restrições e limites. Aceitando que havia (e há) corrupção nos Estados comunistas e que há enriquecimento pessoal dentro do aparelho do Estado, é um fenômeno diferente do que ocorre em Estados capitalistas, nos quais, além do enriquecimento pessoal igualmente ilegal através da corrupção, há o enriquecimento pessoal legal através da propriedade de bens de produção, no sentido amplo. O que se viu foi uma canibalização do Estado e um crescimento tremendo da desigualdade e, para a maioria (possivelmente mais de 80% da população), o breve sonho do enriquecimento capitalista seguido do pesadelo da pobreza capitalista e de um capitalismo que se desfazia do seu passado comunista e, com ele, das instituições de proteção social.

O problema do álcool nas repúblicas bálticas (Estônia, Lituânia e Látvia) mereceu estudo à parte (McKEE et al., 2000). O problema é sério: metade dos homens e um sexto das mulheres admitiram que bebiam pelo menos uma vez por semana. As correlatas do consumo eram a idade e a renda. Na Estônia, havia diferenças entre os grupos étnicos, com os russos bebendo menos.

O problema também foi estudado por um dos principais epidemiólogos da Europa Oriental, Chenet, que, com seus associados, analisou a contribuição de *binge drinking* para as variações nas mortalidade na Lituânia. Essa expressão refere-se ao hábito de beber muito de cada vez, ainda que possivelmente não tantas vezes quanto um consumidor de vinho. É hábito arraigado em alguns países, inclusive na Lituânia e na Rússia (CHENET et al., 2001).

A influência nefasta do consumo de álcool foi sentida em outras repúblicas do antigo sistema socialista. Na Romênia, entre 1990 e 1996, houve uma redução de 1,71 anos de vida entre os homens e de 0,54 entre as mulheres. O aumento da mortalidade deveu-se a doenças cardiovasculares e do sistema digestivo, e à cirrose, em particular entre adultos e idosos (DOLEA et al., 2002).

A Geórgia é um caso à parte porque os dados são muito pobres e porque ela não seguiu o padrão das repúblicas da antiga URSS. Para começar, um quinto do país está fora do controle do governo; além disso, houve fortes movimentos migratórios a partir de 1991. Badurashvili e outros usaram instrumentos demográficos para acessar as mudanças na expectativa de vida na Geórgia durante e após “a transição” (BADURASHVILI et al., 2001). A Geórgia é uma exceção em todos os sentidos: não foi muito beneficiada pela política de restrição ao consumo de álcool imposta por Gorbachev em 1985 nem foi tão afetada pela transição quanto outras repúblicas soviéticas.

A Alemanha Oriental e a Polônia apresentam um perfil diferente. Houve uma perda de um ano durante a transição e uma recuperação logo após. A perda, de aproximadamente um ano na esperança de vida ao nascer dos homens, foi em parte devida a causas externas – homicídios, acidentes e suicídios. O declínio entre as mulheres também foi menos pronunciado: 0,3 ano. Estas perdas foram mais do que compensadas pelo crescimento rápido após a transição inicial: entre 1991/92 e 1996/97 a esperança de vida ao nascer entre os homens aumentou 2,4 anos na Alemanha Oriental e 2 anos na Polônia (NOLTE, SHKOLNIKOV e McKEE, 2000). O caminho foi semelhante ao de outros países do antigo bloco socialista, mas os números foram muito mais favoráveis.

O crescimento do crime em geral, e da violência em particular, nos países do antigo bloco soviético não obedece às mesmas explicações que nos regimes capitalistas tradicionais. Ele acompanha o colapso de um sistema. Por isso, cresce juntamente com outros indicadores do colapso: o crescimento do consumo de drogas, particularmente do álcool; o crescimento das mortes por intoxicação alcoólica (agravado, no caso da Estônia, pela venda de produtos com alta taxa de letalidade); o crescimento dos afogamentos, das quedas e de outras mortes acidentais (mas não necessariamente no trânsito, devido à crise econômica que afetou a milhagem rodada), o crescimento das mortes por cirrose e outras disfunções hepáticas e o crescimento dos suicídios. O crescimento dos homicídios não foi um fenômeno isolado: foi parte de um quadro de dissolução social.

Martin McKee e Vladimir Shkolnikov (2001) fizeram um excelente estudo comparativo das mortes prematuras masculinas na Europa Oriental. Afirmam que, em 1990, a probabilidade de morte antes de 65 anos na União Soviética era o dobro da Europa Ocidental e, nos países comunistas da Europa Central e Oriental era 70% mais alta. Os autores resumizam os resultados em vários pontos, dos quais sublinho alguns:

- As maiores causas da alta mortalidade eram a violência e as doenças cardiovasculares;
- Os altos níveis de consumo de álcool, principalmente o consumo por *binges*, foram causas importantes. O fumo e a má nutrição também tiveram um papel importante;
- Os homens que experimentaram mais mudanças ocupacionais e econômicas, os com menos educação e os com menos apoio social foram mais afetados e morreram mais cedo.

Porém, McKee e Shkolnikov trazem à baila o papel da centralidade das políticas públicas no que concerne às mortes violentas. Na visão dos autores, as autoridades dos antigos países socialistas e, depois do colapso, os governos seguintes, não deram importância às mortes violentas. Em 1997, a taxa de “mortes por causas externas”, por cem mil homens com menos de 65 anos, era cinco vezes mais alta nos países da antiga União Soviética do que na Europa Ocidental; nos países da Europa Central e Oriental a taxa correspondente era o dobro da taxa na Europa Ocidental. São diferenças impressionantes. Todas as mortes por causas externas eram mais altas: as taxas de mortes no trânsito eram 50% mais altas, as por suicídio eram quase três vezes e meia mais altas e as taxas por homicídio eram dezenove vezes mais altas. Outros acidentes, como afogamentos e mortes por fogo, também eram bem mais frequentes.

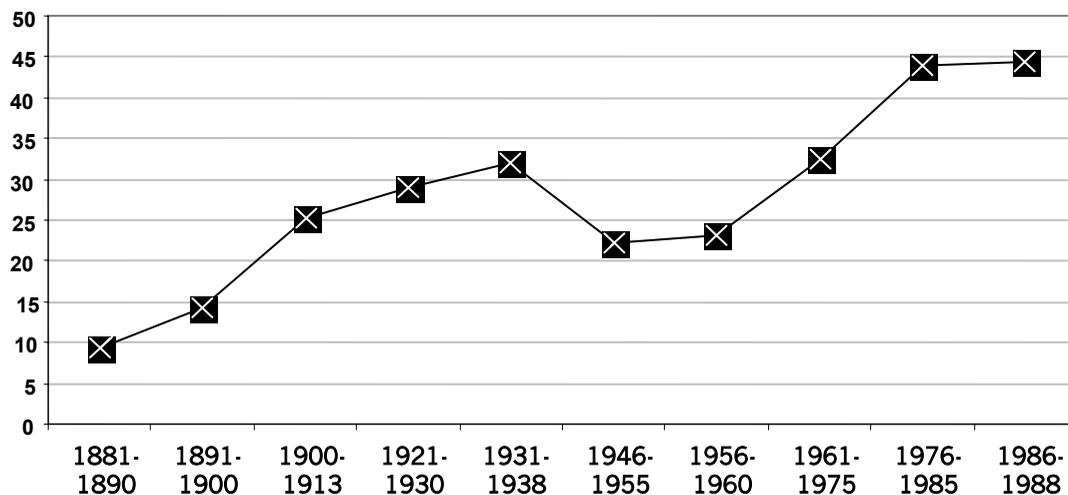
O antigo bloco soviético, que já era diferenciado, diferenciou-se ainda mais durante e depois da transição. As repúblicas que faziam parte da União Soviética apresentavam e apresentam taxas substancialmente mais altas; alguns países como a República Checa e a Polônia, assim como a antiga Alemanha Oriental, tiveram fortes melhorias, em contraste, por exemplo, com a Bulgária e a Romênia, que não tiveram.

Os autores, como tantos outros, enfatizam a influência negativa do alcoolismo. Sublinham que a distribuição espacial das mortes por causas externas é quase idêntica à das mortes por envenenamento alcoólico. Chegam a afirmar que muitos homens que se suicidam estavam alcoolizados e que, nos homicídios, ou a vítima ou o algoz, ou os dois, estavam ébrios.

A transição do comunismo para o capitalismo é certamente diferente da mudança de regime mais recente observada na maioria dos países latino-americanos que passaram de uma ditadura militar para uma democracia. Nesta transição, a mudança foi menor. A mudança foi essencialmente política, o sistema econômico e social não foi desmantelado. Em alguns casos, a política econômica do regime militar não foi abandonada – ao contrário, foi mantida ou aprofundada. Não houve ruptura. Socialmente, várias das novas democracias introduziram modestas alterações nas políticas altamente concentradoras e investiram apenas marginalmente em políticas sociais. Ainda que modestas e, em alguns casos, pequenas, essas mudanças tiveram conseqüências positivas. Em outra direção, as políticas públicas em relação ao alcoolismo e às drogas e ao porte de armas chegaram tarde nas democracias latino-americanas. A crítica de McKee e Shkolnikov (2001) também se aplica à América Latina.

Outro exemplo da influência de fatores políticos sobre o comportamento humano violento talvez resida na Hungria. Em meados da década de 1950 a Hungria tentou se distanciar do tipo rígido de comunismo da União Soviética, iniciando uma tentativa de democratização. Falava-se, outra vez, no socialismo democrático, na democracia dentro do socialismo. Foi um momento de esperança, ainda que breve. A explosão democrática húngara foi massacrada pelos tanques do Pacto de Varsóvia e a abertura foi interrompida. A Hungria voltou à órbita soviética. Não disponho de dados de longo prazo sobre o homicídio na Hungria, mas os tenho sobre o suicídio. O efeito esperado seria o crescimento posterior. Houve, efetivamente, um crescimento rápido das taxas de suicídio por cem mil habitantes:

**Figura 5**  
**Evolução das taxas de suicídios na Hungria, 1881 a 1988**  
**(por cem mil habitantes)**



Os dados mostram que a taxa de suicídios cresceu na Hungria de 1881/90 ao início da Segunda Guerra Mundial, decrescendo até 1946/55. Em 1956, houve a invasão pelas tropas do Pacto de Varsóvia e, durante as três décadas seguintes, pelo menos, a taxa cresceu perto de vinte pontos, dobrando.

Portanto, os dados disponíveis apóiam a hipótese de que as taxas de vários comportamentos, como o homicídio e o suicídio, podem acompanhar mudanças de regime. As mudanças de regime não são fenômenos cotidianos, mas elas repetem-se historicamente, sendo relativamente freqüentes. As mudanças que acarretam raramente têm a magnitude das observadas na transição do ex-bloco soviético. Não obstante, elas necessitam ser incorporadas às teorias do homicídio pois, sem elas, o crescimento rápido do homicídio *cum* crescimento rápido de outros indicadores de desintegração social fica sem explicação. Mas essa transição tem que ir além da explicação cabalística do “fim do socialismo” e analisar quais as políticas públicas associadas ao crescimento de taxas específicas.

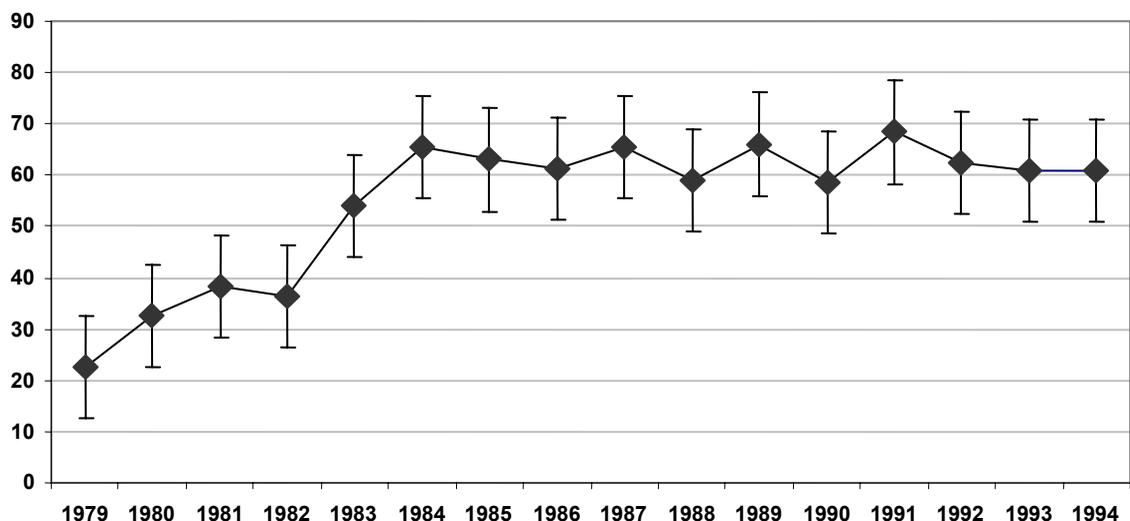
### **A taxa de homicídios e a mudança de regimes no Brasil**

O fato de o Brasil ter estado vinte e um anos em um regime militar e ditatorial e ter passado a um regime democrático se oferece como explicação para uma série de comportamentos, inclusive os relacionados com o crime e a violência.

A idéia (falsa) de que existe uma “onda” de violência, caracterizada por um crescimento de assaltos, latrocínios e homicídios a curto prazo – leia-se um ou dois anos – levou alguns defensores de regimes autoritários a vincular a “onda” de violência ao fim do regime militar e, segundo os mais extremados e menos instruídos, com a “bagunça democrática”.

Várias pesquisas demonstram a falsidade empírica dessa pseudo-explicação. Barata et al. (1999) apresentam dados que mostram que, para o conjunto dos homicídios, o período de maior crescimento foi o de 1979 a 1984. O gráfico, com barras de erros, para as taxas de homicídios masculinos por cem mil habitantes, que aqueles autores construíram mostra isso visualmente:

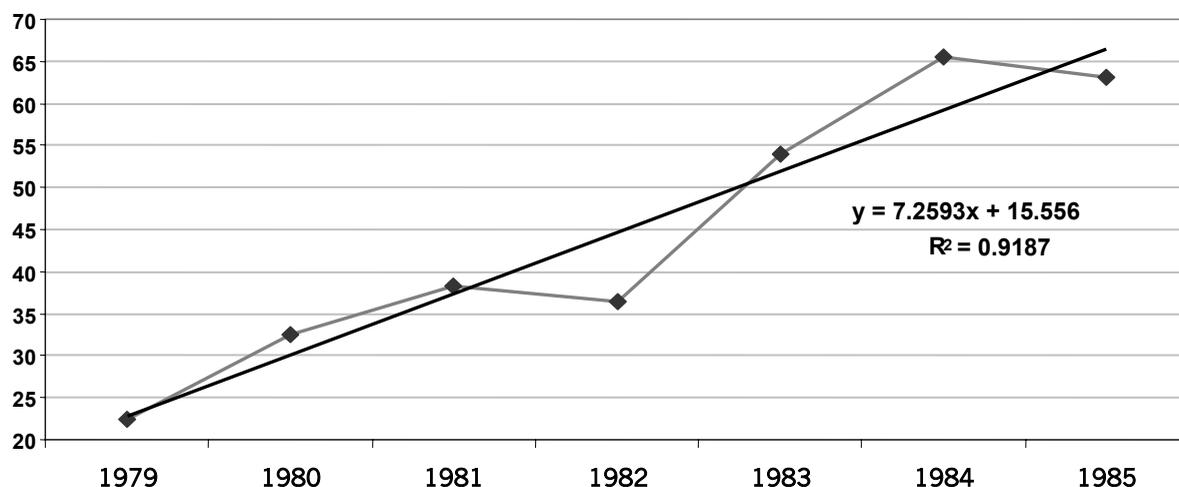
**Figura 6**  
**Evolução nas taxas masculinas de homicídios na cidade de São Paulo, Brasil**  
**1979 a 1994**  
**(por cem mil habitantes)**



Houve rápido crescimento entre 1979 e 1981, pequeno decréscimo em 1982, ano em que se anunciou a crise “da dívida”, tremenda aceleração de 1982 a 1984, a ponto de justificar a afirmação de que teria havido uma “onda” de homicídios, com o problema teórico adicional de que, a partir daí, não houve crescimento significativo; a taxa de 1994 foi inferior à de 1984.

Fazendo a partição dos dados de acordo com o regime político, de 1979 a 1985 e de 1986 a 1994, vemos que o período relativo ao regime militar caracterizou-se por um claro crescimento e que a regressão linear simples, sem correção ( $y = 7,2593x + 15,556$ ), proporciona uma solução que indica que a taxa de homicídios crescia a mais de sete ao ano (sete por mil é, aproximadamente, a taxa americana em 2000). Ou seja, a taxa masculina de homicídios por cem mil habitantes na cidade de São Paulo cresceu, cada ano, durante os últimos tempos do regime militar, o equivalente à taxa americana de um ano. O  $R^2 = 0,92$ , indica a previsibilidade do fenômeno conhecendo as taxas dos anos anteriores.

Figura 7  
Evolução das taxas masculinas de homicídios na cidade de São Paulo, Brasil  
Período final da ditadura – 1979 a 1985  
(por cem mil habitantes)



Para os que costumam buscar “ondas” de crime e de violência, esse período talvez tenha sido o que mais se aproximou do crescimento que o conceito de onda induz: as taxas por cem mil habitantes cresceram de pouco mais de vinte e dois a quase sessenta e seis por cem mil habitantes em seis anos, quase triplicando. Entretanto, diferente do conceito de onda, que acaba, e as taxas diminuem, a violência continuou no mesmo patamar em que foi deixada pelo regime militar.

A regressão linear para o período de 1986 a 1994 não produz resultados consistentes. Visualmente, houve estabilização, com variações relativamente pequenas de ano a ano. O coeficiente é negativo e o coeficiente de determinação  $R^2 = 0,005$ , que não é estatisticamente significativo. Conhecer as taxas dos anos anteriores à democratização não ajuda a conhecer a taxa dos anos seguintes: a inspeção visual do período democrático mostra estabilidade com variações, sem tendência definida ao crescimento ou à diminuição.

Os autores deste excelente estudo (BARATA et al., 1999), efetuando a partição dos dados por sexo e por idade, puderam chegar a resultados mais específicos:

Entre as mulheres:

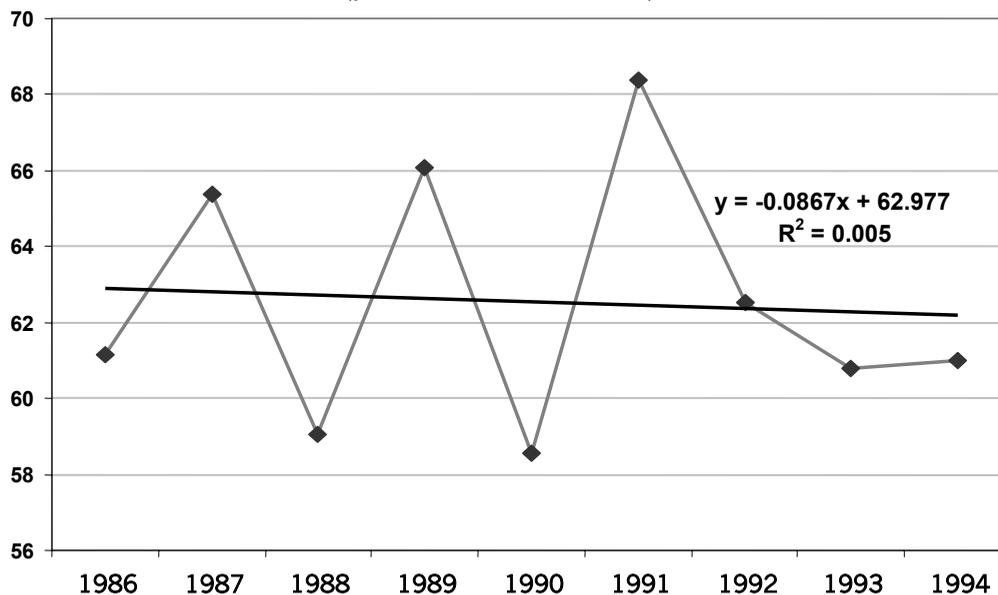
- Durante o regime militar, cresceram as taxas nas faixas dos 10 aos 39 anos, ao passo que, nas demais faixas etárias, as taxas de vitimização por homicídio tiveram pequenas variações;
- A partir da redemocratização, houve estabilização ou queda entre todos os grupos etários.

Entre os homens:

- Durante o regime militar, cresceram as taxas em todas as faixas entre 10 e 59 anos;
- Durante o regime democrático, continuaram a crescer as taxas masculinas de adolescentes e jovens adultos, particularmente entre 20 e 29 anos; na faixa dos 30 a 39, variaram pouco, sem direção; decaíram um pouco na faixa de 40 a 49; decaíram bastante nas faixas de 50 a 59, 60 a 69 e 70 anos e mais.

Minha conclusão é que aumentou a desigualdade entre as idades nas taxas de vitimização, tanto entre homens como entre mulheres.

**Figura 8**  
Evolução das taxas masculinas de homicídios na cidade de São Paulo, Brasil  
Períodos de implantação e consolidação da democracia, 1986 a 1994  
(por cem mil habitantes)



Fica, portanto, claro, graças ao cuidadoso estudo de Barata et al., que o período de grande crescimento da taxa de homicídios foi entre 1979 e 1985, mas que grupos etários e os sexos não tiveram comportamento semelhante. A partir de 1985 até 1994, houve pequenos zigue-zagues, mas a tendência maior foi a estabilização das taxas de homicídio nos altos níveis em que foram deixadas pelo regime militar. Na cidade de São Paulo, o regime democrático impediu que as taxas continuassem crescendo, mas não as diminuiu.

Essas tendências têm certa semelhança com as encontradas em outras áreas metropolitanas brasileiras, como demonstrado por pesquisadores como Ignácio Cano, Leandro Piquet Carneiro e Edmundo Campos, entre outros. Cabe, portanto, a pergunta: se os dados mostram claramente que o crescimento maior da taxa de homicídios ocorreu dentro do regime militar nos seus últimos anos, porque ainda há quem creia que o crescimento se deu depois? Na minha opinião, a resposta passa por alguns níveis:

- Os poucos estudos quantitativos, mais precisos, são posteriores ao fim do regime militar;
- Havia censura durante o regime militar e a violência do mesmo afetou negativamente muitos pesquisadores que se abstiveram de publicar trabalhos cujas conclusões fossem críticas ao regime;
- A preocupação social com a violência cresceu depois do fim do regime militar, a sociedade abriu os olhos para a violência civil;
- A ausência de dados – os dados não eram facilmente acessíveis e muitos militares e burocratas consideravam os dados de segurança pública como assunto de segurança nacional – impedia o trabalho de pesquisa quantitativa;
- A inexistência de dados confiáveis trabalhados e publicados permite uma sobrevida às teorias e pseudo-teorias que não resistem ao confronto com esses dados;
- As teorias em voga no Brasil não são criminológicas, mas teorias da sociedade e da economia indevidamente esticadas para incluir o crime e a violência.

Determinar que as mudanças de regime político têm conseqüências para o comportamento violento, particularmente o homicídio, significa que devemos integrar esse conhecimento nas teorias com que trabalhamos. O que fizemos foi demonstrar que estas mudanças afetam as taxas, aumentando-as ou diminuindo-as. Não obstante, é provável que o regime político interaja com outras variáveis, cuja relação com o homicídio seria significativamente mais diferente em um regime do que em outro. Mais do que isso, ela seria diferente nas mudanças de regime. Isso

significa que qualquer conjunto de hipóteses, qualquer teoria, que comece e termine dentro de um regime é necessariamente incompleta e talvez não se aplique, ou tenha uma aplicação mais modesta, em regimes diferentes ou em mudanças e transições. Trabalhar com dados limitados a um regime impede conhecer a influência do próprio nome dentro do qual se trabalha. A virtude dos estudos comparativos e históricos é transformar os regimes em variáveis, o que permite visualizar o seu efeito sobre o crime, a violência e o homicídio.

### Referências Bibliográficas

BADURASHVILI, I.; MCKEE, M.; TSULADZE, G.; MESLE, F.; VALLIN, J.; SHKOLNIKOV, V. Where there are no data: what has happened to life expectancy in Georgia since 1990?. *Public Health*, v. 115, n. 6, p. 394-400, November, 2001.

BARATA, R. B.; RIBEIRO, M. C. S. de A.; MORAES, J. C. de. Tendência temporal da mortalidade por homicídios na cidade de São Paulo, Brasil, 1979-1994. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 15, n. 4, Out/Dez, 1999.

CHENET, L.; BRITTON, A.; KALEDIENE, R.; PETRAUSKIENE, J. Daily variations in deaths in Lithuania: the possible contribution of binge drinking. *International Journal of Epidemiology*, v. 30, n. 4, p. 743 - 748, August, 2001.

CORNIA, G. A.; PANICCIA, R. The demographic impact of sudden impoverishment: Eastern Europe during the 1989-1994 transition. *Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series*, UNICEF International Child Development Centre, Florence, v. 49, 1995.

DOLEA, C.; NOLTE, E.; MCKEE, M. Changing life expectancy in Romania after the transition. *Journal of Epidemiology and Community Health*, v. 56, n. 6, p. 444-449, June, 2002.

KAASIK, T.; ANDERSSON, R.; HÖRTE, L. The effects of political and economic transitions on health and safety in Estonia: an estonian-swedish comparative study. *Social Science and Medicine*, v. 47, n. 10, p. 1589-1599, 1998.

MCKEE, M.; SHKOLNIKOV, V. Understanding the toll of premature death among men in Eastern Europe. *British Medical Journal*, v. 323, 3 november 2001.

MCKEE, M.; POMERLEAU, J.; ROBERTSON, A.; PUDULE, I.; GRINBERGA, D.; KADZIAUSKIENE, K.; ABARAVICIUS, A.; VAASK, S. Alcohol consumption in the Baltic Republics. *Journal of Epidemiology and Community Health*, v. 54, p. 361-366, May, 2000.

NOLTE, E.; SHKOLNIKOV, V.; McKEE, M. Changing mortality patterns in East and West Germany and Poland. II: short-term trends during transition and in the 1990s. *Journal of Epidemiology and Community Health*, v. 54, n. 12, p. 899-906, Dec, 2000.

WALBERG, P.; McKEE, M.; SHKOLNIKOV, V.; CHENET, L.; LEON, D. A. Economic change, crime, and mortality crisis in Russia: regional analysis. *British Medical Journal*, v. 317, p. 312-318, 1 August, 1998.

WILSON, J.; KELLING, G. Broken windows: the police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly*, 1982.

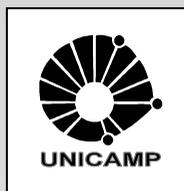
YANG, B.; LESTER, D. War and rates of personal violence. *Journal of Social Psychology*, v. 137, n. 1, p. 131-132, Feb, 1997.

*Recebido para publicação em janeiro de 2004.  
Aprovado para publicação em março de 2004.*

# TENDÊNCIAS

Ano 11, nº 1

ENCARTE  
DA  
REVISTA  
DO  
CESOP



*O Encarte **Tendências** desta edição apresenta uma compilação de dados sobre as eleições municipais realizadas em outubro de 2004.*

*Essas foram as primeiras eleições ocorridas após a vitória do Partido dos Trabalhadores para a Presidência da República em 2002, e consideramos importante verificar a posição das várias forças partidárias locais frente às preferências dos eleitores dos grandes centros urbanos no período da campanha.*

*Um dos temas que orientam este Encarte é o desempenho do PT nos municípios em que o partido concorreu à reeleição. As derrotas, as vitórias e as ausências do partido nos quadros eleitorais locais, tal como os dados estão organizados, são uma referência ao leitor que o permite avaliar as suas possíveis conseqüências nas relações de poder dentro do governo Lula e entre os partidos, abrindo caminho para as eleições presidenciais de 2006.*

*Assim, na primeira seção, apresentamos o jogo eleitoral e as evoluções das intenções de voto em 10 capitais e na cidade de Campinas, com pesquisas realizadas durante o ano de 2004.*

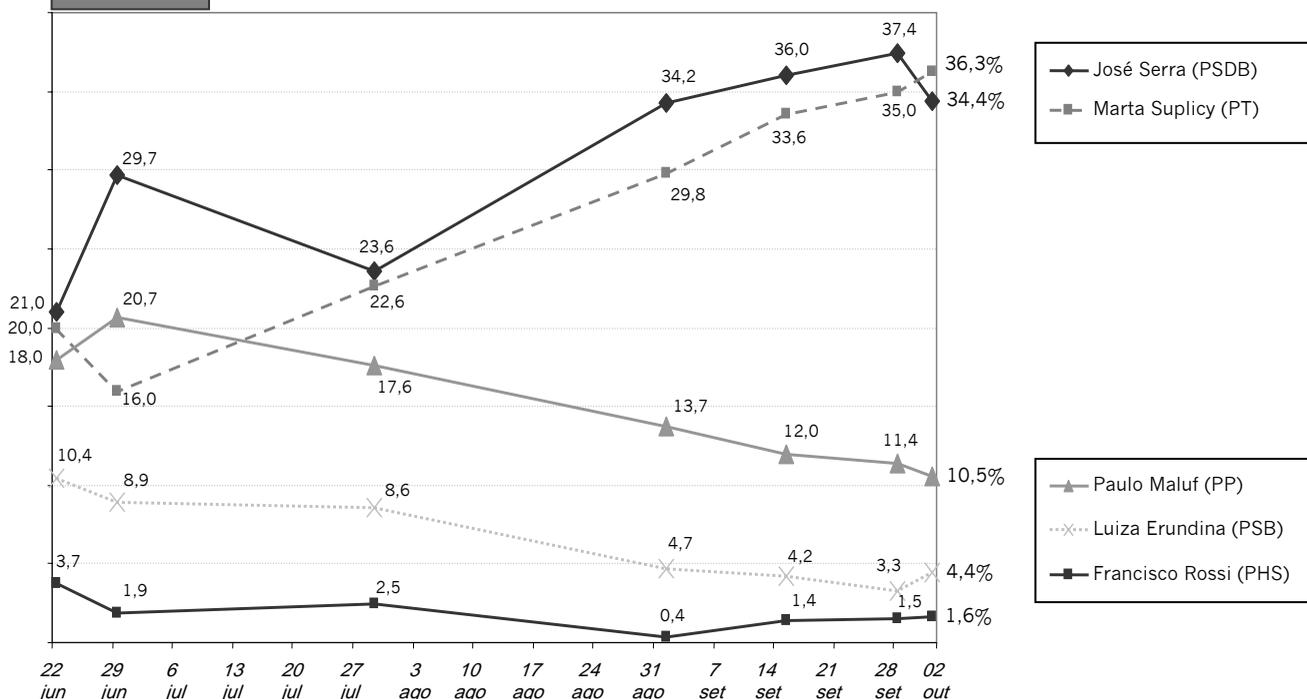
*Ainda orientado pelo desempenho do PT, a segunda seção apresenta os dados de avaliação do desempenho dos governos federal, estadual e municipal nas cidades de São Paulo e Porto Alegre, municípios em que a experiência de gestão do PT teve marcas decisivas para a política local e para o partido, e que saem da disputa de 2004 como as mais importantes derrotas do partido.*

*Finalmente, a terceira seção compila algumas “Estatísticas Eleitorais” de 2004 divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mostrando a evolução do número de prefeitos eleitos e dos votos nominais de acordo com os partidos. Como forma de comparação, incluímos e atualizamos as mesmas informações disponíveis para as duas eleições municipais anteriores, publicadas nesta revista em artigo de David Fleischer, na edição de maio de 2002.*

São Paulo

Em 2004, a capital paulista foi terreno para apresentação de 14 candidatos. A multiplicidade de propostas, no entanto, não traduziu as preferências do eleitor: apenas 5 candidatos concentraram quase a totalidade das intenções de voto durante a campanha.

1º Turno Os Principais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas nºs 1 a 7)

Pergunta: Se as eleições para Prefeito de São Paulo fossem hoje e os candidatos fossem todos esses, em quem o(a) sr(a) votaria?

1º Turno Demais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)

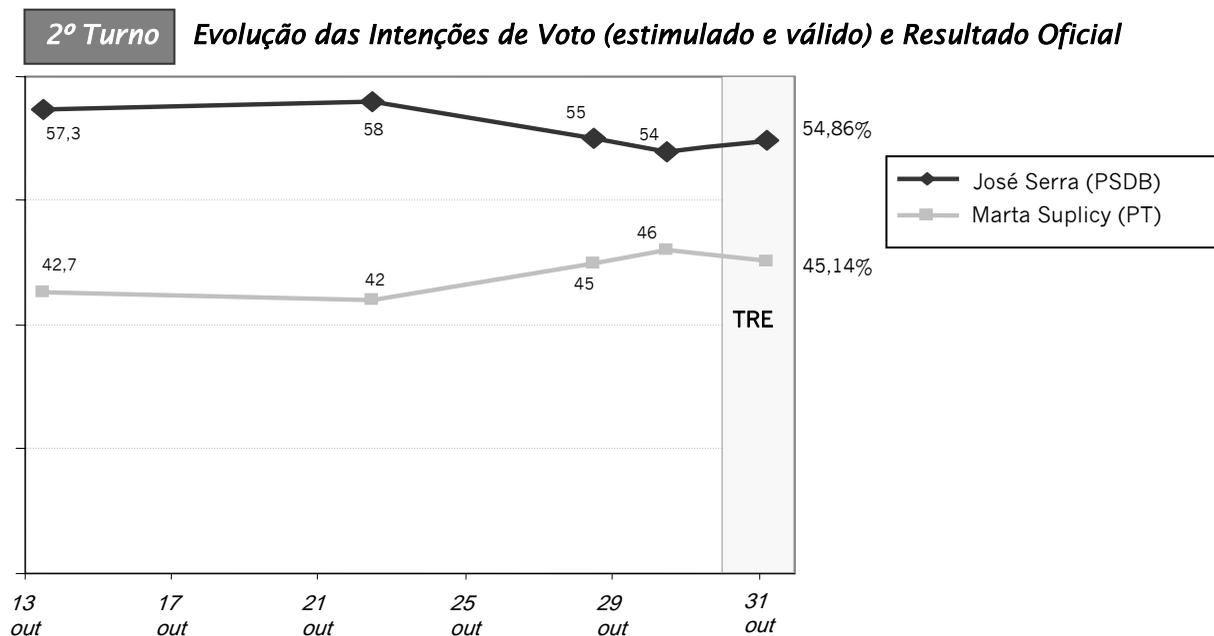
Data de publicação da pesquisa	22/jun	29/jun	29/jul	1/set	15/set	28/set	2/out
Paulinho (PDT)	2,8	1,1	1,3	1,3	0,9	1,6	1,1
Doutora Havanir (PRONA)	0,8	0,2	0,0	0,6	0,4	1,0	0,6
José Luiz Penna (PV)	NL	0,3	0,3	0,0	0,2	0,6	0,6
Osmar Lins (PAN)	NL	NL	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Walter Canoas (PCB)	NL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
Ciro Moura (PTC)	NL	0,1	1,5	0,4	0,6	0,2	0,2
Dirceu Travesso (PSTU)	NL	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,1
Anaí Caproni (PCO)	NL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
João Manuel Baptista (PSDC)	NL	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
Não sabe/não opinou	8,3	9,2	11,0	8,8	5,1	3,7	7,3
Branco/Nulo	11,5	11,3	11,0	6,1	5,2	3,6	2,5

Legenda: NL = não listado no questionário

Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas nºs 1 a 7)

## São Paulo

Marta Suplicy (PT) e José Serra (PSDB) reproduziram em 2004 na cidade de São Paulo a disputa ocorrida em 2002 para a Presidência da República



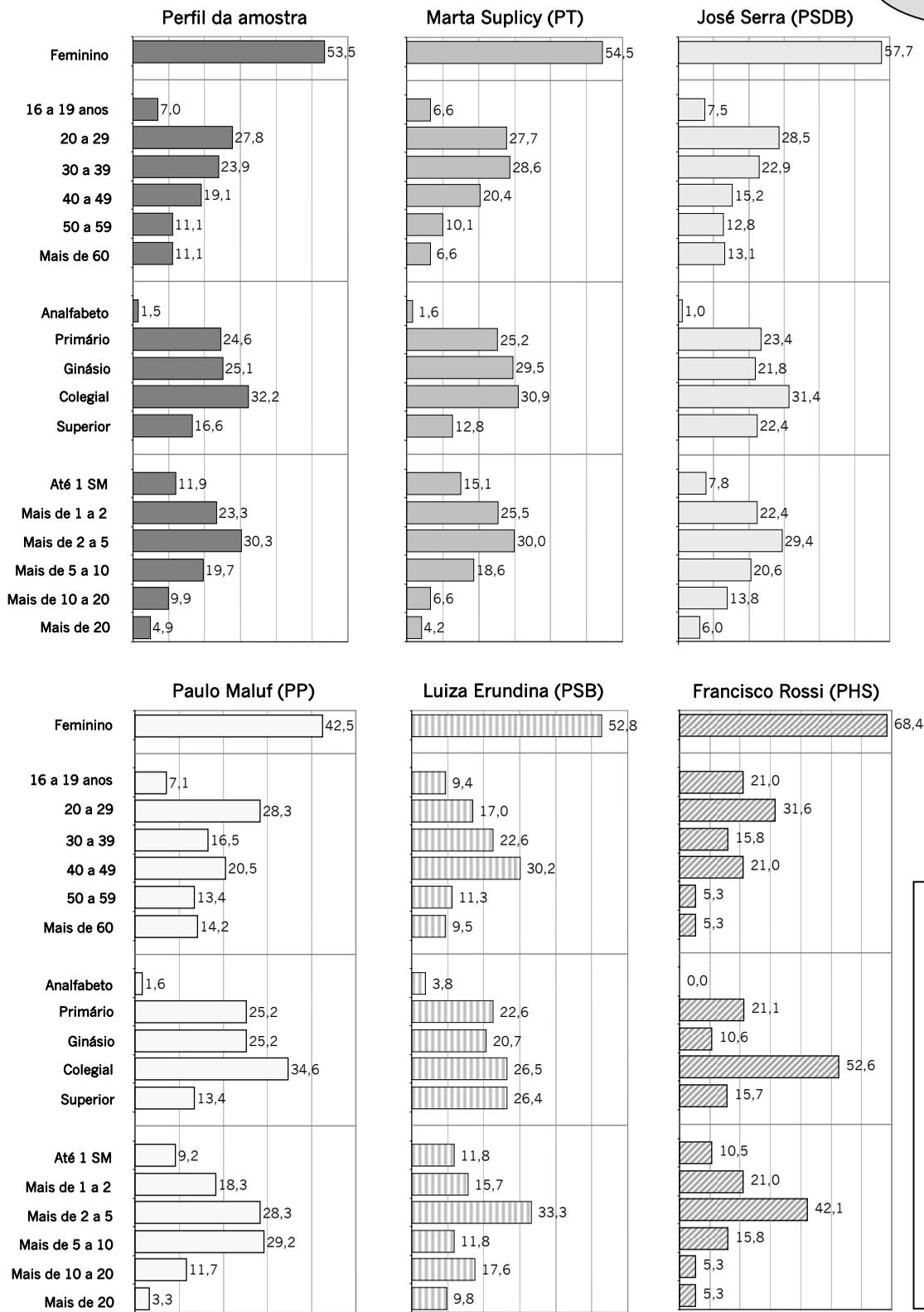
Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 8 a 11) e TRE-SP

Pergunta: Em qual destes dois candidatos o(a) sr(a) votaria para Prefeito de São Paulo se o segundo turno fosse hoje?

Serra e, até mais destacadamente, Rossi conseguiram maior apoio entre o eleitorado feminino do que Marta Suplicy. No entanto, o perfil do eleitorado da então prefeita de São Paulo apresentou uma significativa sobre-representação entre os eleitores com renda familiar abaixo de 2 salários mínimos.

A pequena preferência dos eleitores por Erundina, candidata pelo Partido Socialista Brasileiro, e ex-prefeita da cidade pelo PT entre 1988 e 1992, destaca-se pela proporção dos mais escolarizados: 26,4% dos seus eleitores têm ensino superior.

Perfil Social dos Eleitores

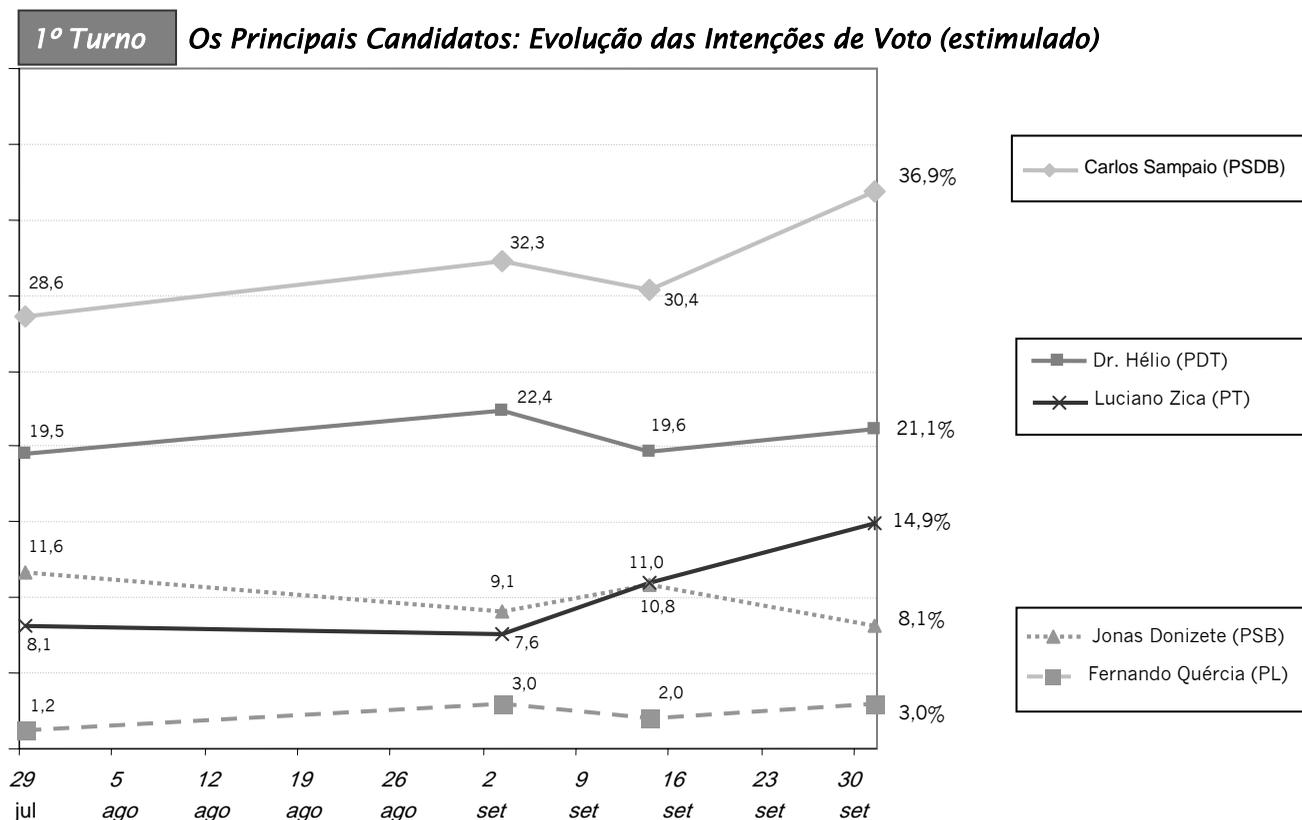


**Fonte:** IBOPE, 2004 (ficha técnica nº 7, última pesquisa do 1º turno para o município, publicada em 02/out).

**N:** Perfil da amostra = 1.204; Marta = 437; Serra = 414; Maluf = 127; Erundina = 53; Rossi = 19.

**Campinas, SP**

Em Campinas, SP, a gestão petista carregou uma avaliação pouco positiva em quase todo o período. A ausência do candidato do PT no 2º turno refletiu em boa medida o descontentamento da população com o partido, que então finalizou sua 2ª experiência na cidade.



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas nºs 12 a 15)

Pergunta: Se as eleições para Prefeito de Campinas fossem hoje e os candidatos fossem todos esses, em quem o(a) sr(a) votaria?

**1º Turno Demais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)**

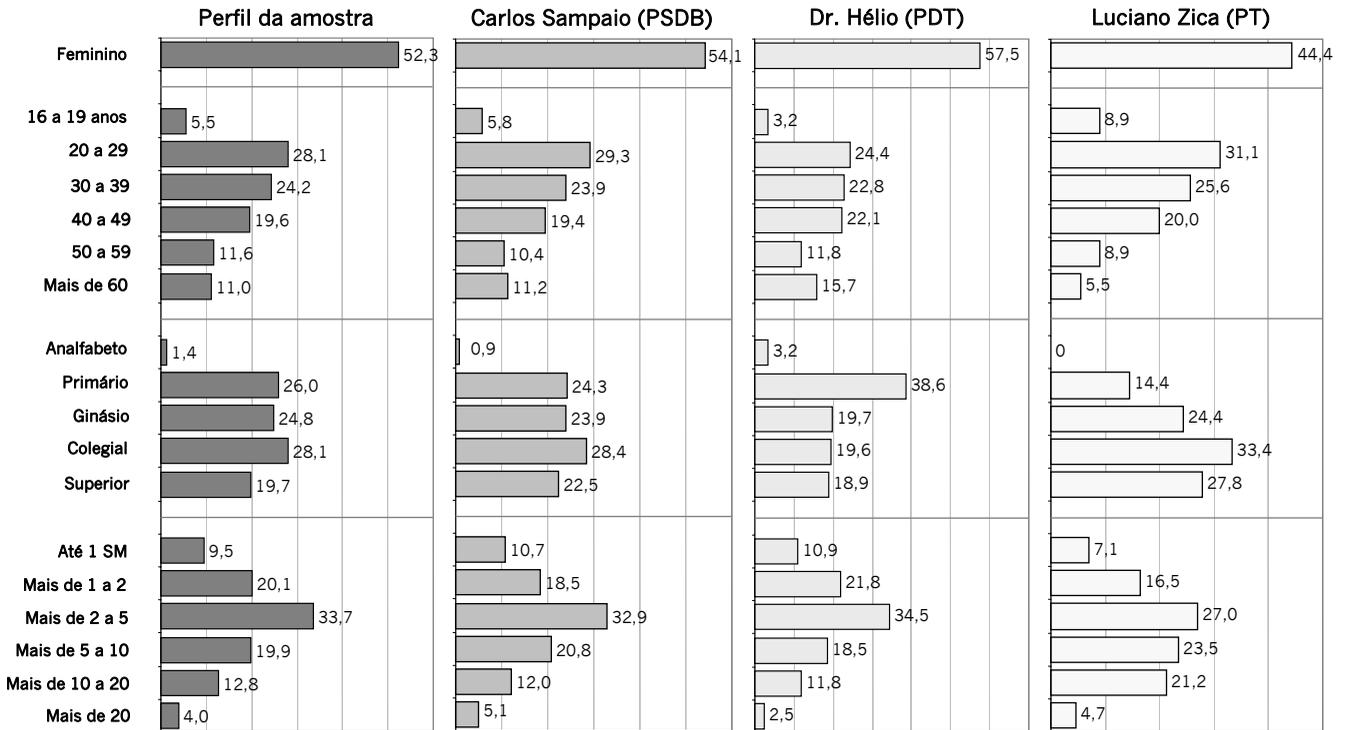
Data de publicação da pesquisa	29/jul	3/set	14/set	1/out
Silvia Ferraro (PSTU)	0,7	0,2	0,3	0,0
Josias Abom (PCO)	0,5	0,2	0,7	0,7
Ricardo Xavier (PSDC)	0,2	0,2	1,0	1,2
Não sabe/não opinou	18,0	14,6	15,4	8,3
Branco/Nulo	11,6	10,4	8,8	5,8

Fonte: IBOPE, 2004 (ver fichas técnicas, nºs 12 a 15)

A pequena preferência pelo PT esteve associada ao eleitorado mais jovem e mais escolarizado. O candidato vencedor do PDT concentrou as preferências dos menos escolarizados em mais de 41%.

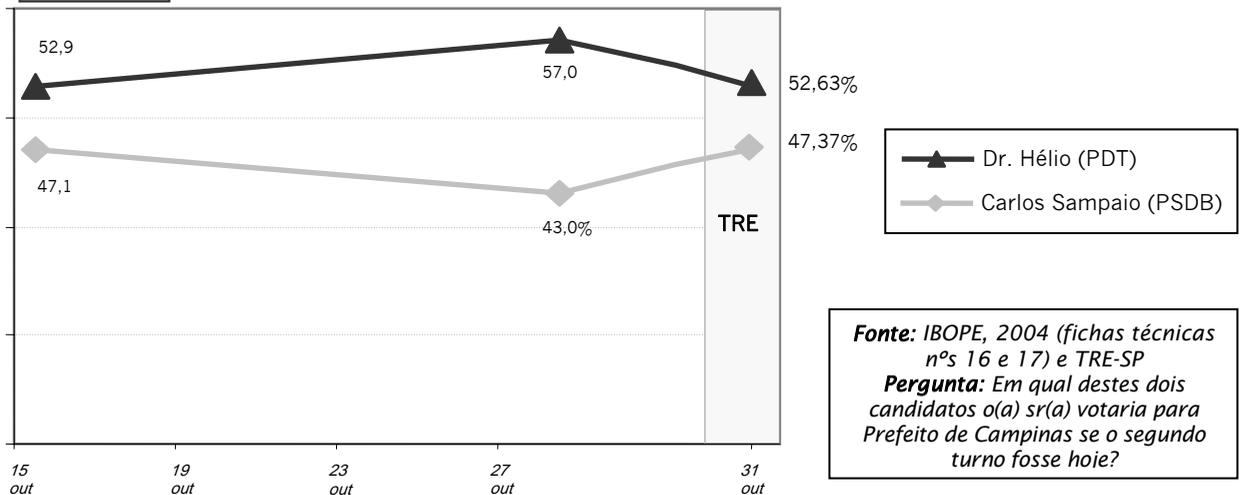
Campinas, SP

Perfil Social dos Eleitores



Fonte: IBOPE, 2004 (ficha técnica nº 15, última pesquisa do 1º turno, publicada em 01/out).  
 N: Perfil da amostra = 602; Carlos Sampaio = 222; Dr. Hélio = 127; Zica = 90.

2º Turno Evolução das Intenções de Voto (estimulado e válido) e Resultado Oficial

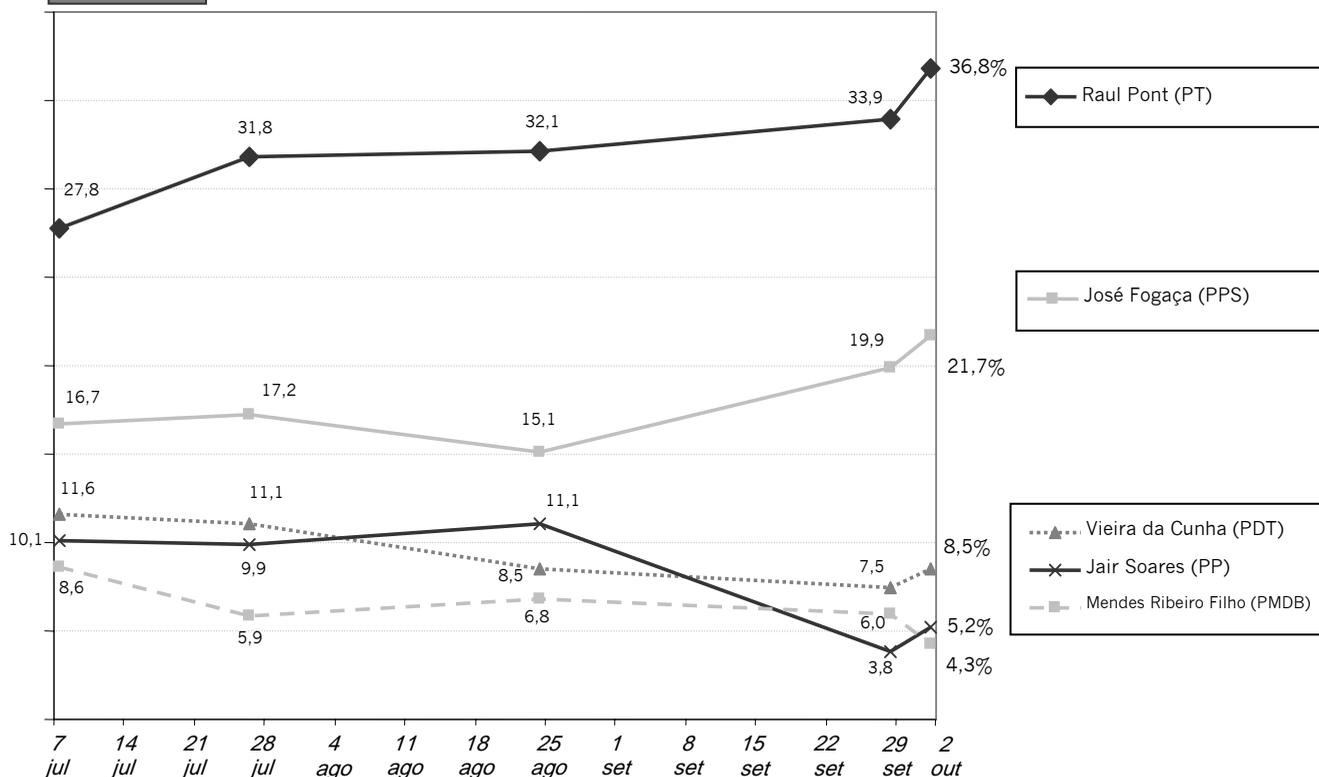


Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas nºs 16 e 17) e TRE-SP  
 Pergunta: Em qual destes dois candidatos o(a) sr(a) votaria para Prefeito de Campinas se o segundo turno fosse hoje?

Porto Alegre

Após 16 anos de uma experiência de gestão local continuada em Porto Alegre, o PT em 2004 dividiu as preferências dos eleitores dentro do próprio terreno da centro-esquerda, nos 1º e 2º turnos, com o PPS.

1º Turno Os Principais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas nºs 18 a 22)

Pergunta: Se as eleições para Prefeito de Porto Alegre fossem hoje e os candidatos fossem todos esses, em quem o(a) sr(a) votaria?

1º Turno Demais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)

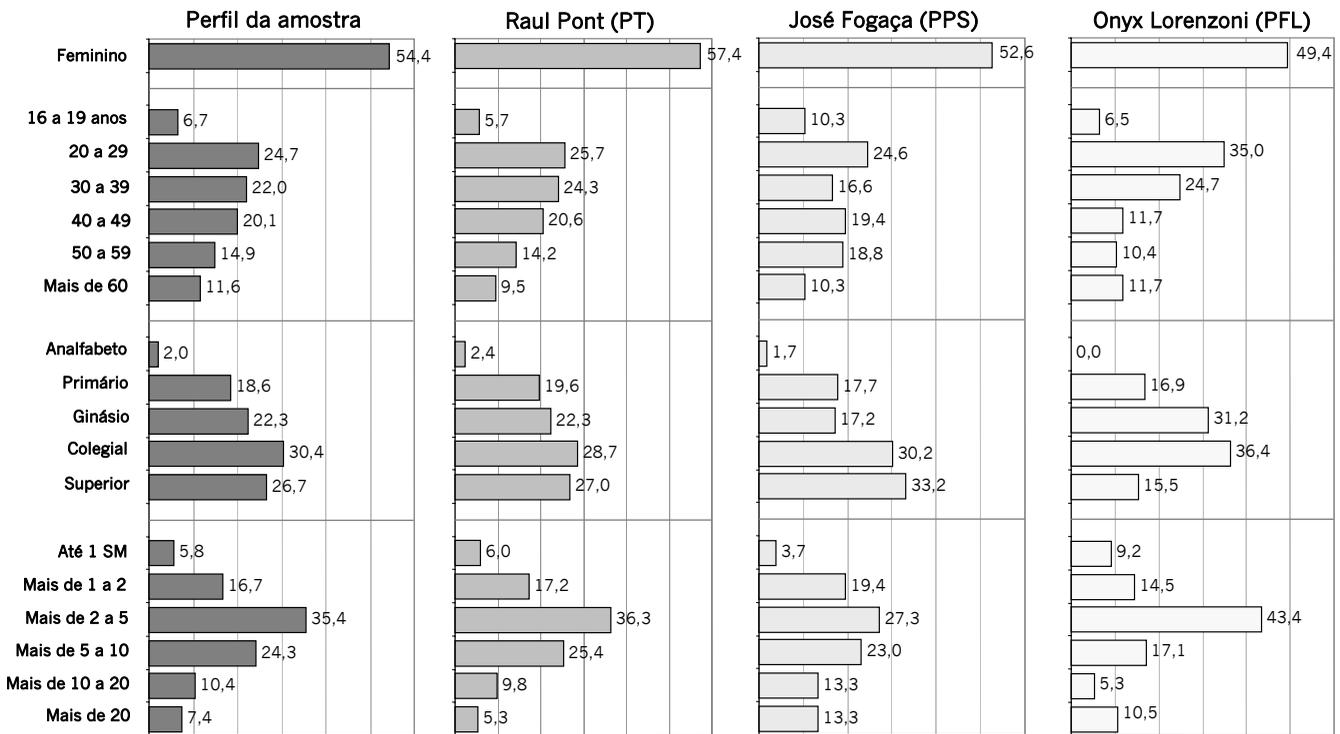
Data de publicação da pesquisa	7/jul	26/jul	24/ago	28/set	2/out
Beto Albuquerque (PSB)	3,4	3,7	2,5	3,0	3,1
Onyx Lorenzoni (PFL)	2,0	2,7	3,5	10,1	9,6
Vera Guasso (PSTU)	1,0	0,5	1,1	0,8	0,9
Guillermo Giordano (PCO)	0,3	0,0	0,2	0,2	0,2
Não sabe/não opinou	9,1	7,9	9,0	8,6	5,0
Branco/Nulo	9,4	9,3	10,1	6,2	4,7

Fonte: IBOPE, 2004 (ver fichas técnicas, nºs 18 a 22)

Os dados das pesquisas mostram que são pequenas as diferenças entre os perfis sociais dos eleitores de José Fogaça (PPS) e Raul Pont (PT). Fogaça possui proporções pouco maiores de eleitores mais escolarizados e mais ricos.

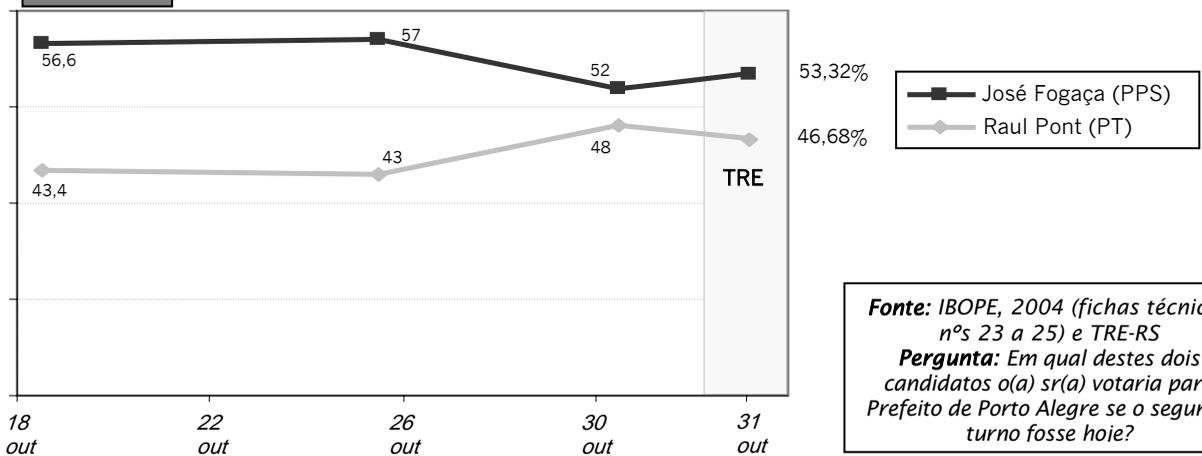


Perfil Social dos Eleitores



Fonte: IBOPE, 2004 (ficha técnica nº 22, última pesquisa do 1º turno, publicada em 02/out).  
 N: Perfil da amostra = 805; Raul Pont = 296; Fogaça = 175; Onyx = 77.

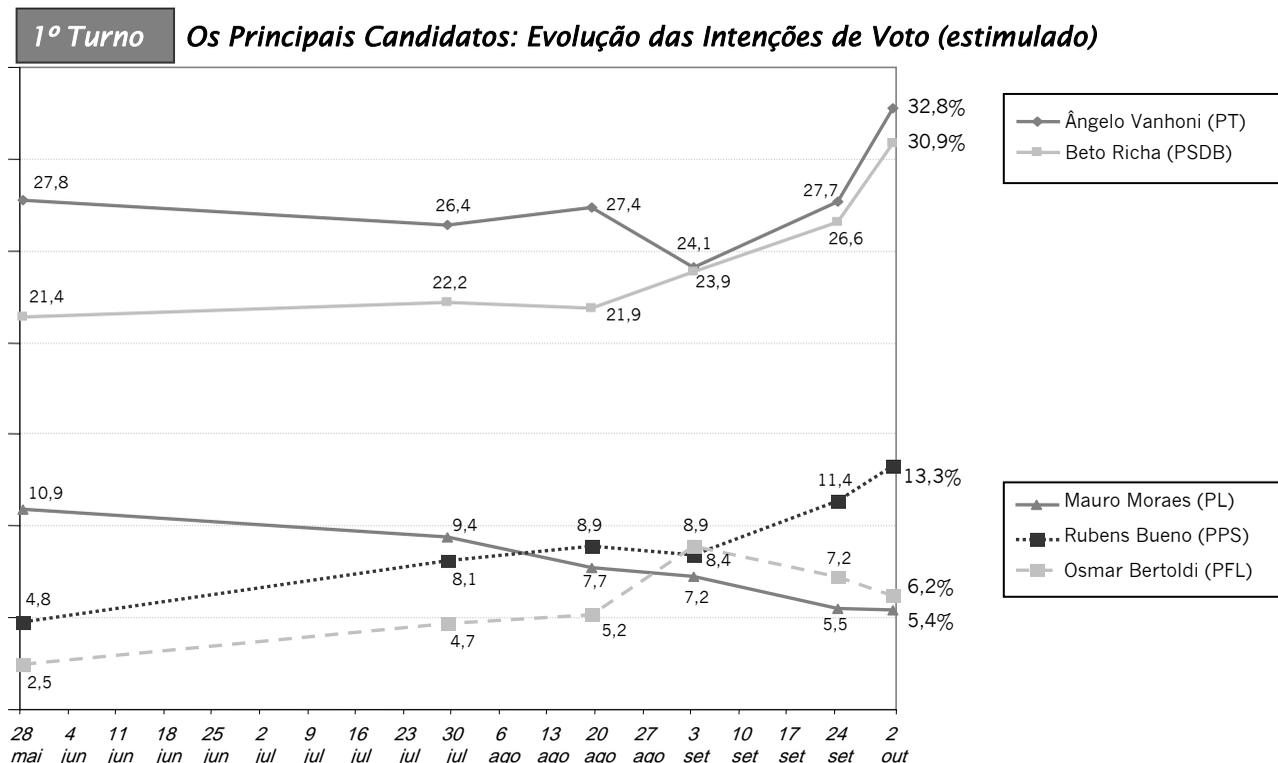
2º Turno Evolução das Intenções de Voto (estimulado e válido) e Resultado Oficial



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas nºs 23 a 25) e TRE-RS  
 Pergunta: Em qual destes dois candidatos o(a) sr(a) votaria para Prefeito de Porto Alegre se o segundo turno fosse hoje?

Curitiba

Com a presença de 12 candidatos, a campanha eleitoral em Curitiba concentrou as preferências nos candidatos do PT e do PSDB, que finalizaram o 1º turno empatados.



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 26 a 31)

Pergunta: Se as eleições para Prefeito de Curitiba fossem hoje e os candidatos fossem todos esses, em quem o(a) sr(a) votaria?

**1º Turno Demais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)**

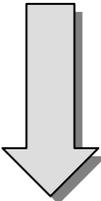
Data de publicação da pesquisa	28/mai	29/jul	19/ago	3/set	24/set	2/out
Jorge Luiz de Paula Martins (PRP)	NL	0,7	0,0	0,0	0,2	0,0
Leopoldo Campos (PSDC)	NL	0,7	0,0	0,2	0,2	0,6
Pedro Manoel Neto (PMN)	NL	0,7	0,0	0,0	0,2	0,6
Achiles Ferreira Júnior (PTC)	NL	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Gilberto Félix (PSTU)	NL	0,0	0,2	0,0	0,7	0,0
Melo Viana (PV)	NL	0,0	0,2	0,0	0,7	1,6
Vera Helena Teixeira (PRTB)	NL	NL	0,0	0,0	0,2	0,8
Não sabe/não opinou	8,3	16,8	15,0	19,0	11,6	4,1
Branco/Nulo	15,3	10,3	13,3	8,1	7,5	3,4

Legenda: NL = não listado no questionário.

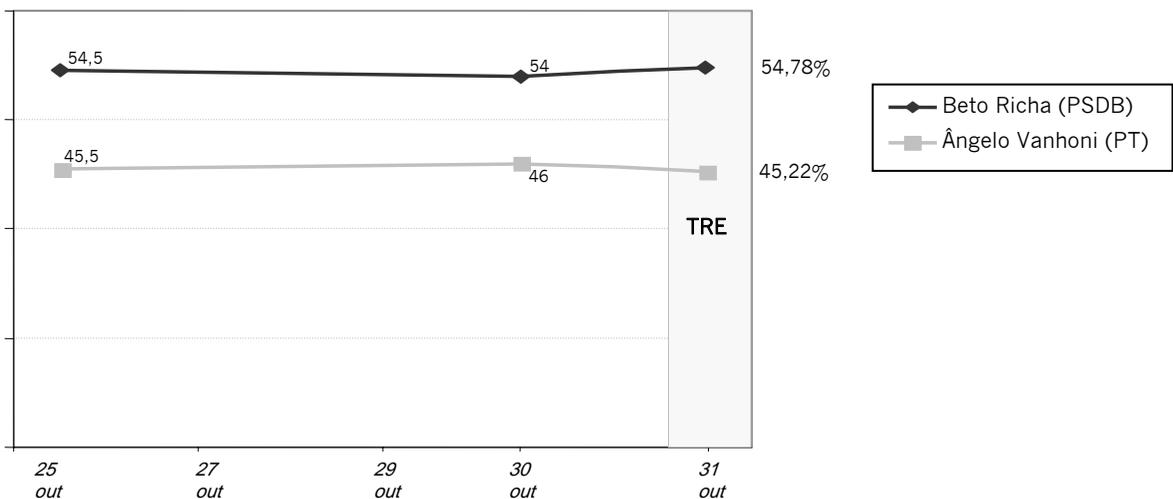
Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 26 a 31)

Curitiba

Assim como na cidade de São Paulo, Curitiba trouxe para o âmbito local a disputa entre o PT e o PSDB.



**2º Turno** Evolução das Intenções de Voto (estimulado e válido) e Resultado Oficial



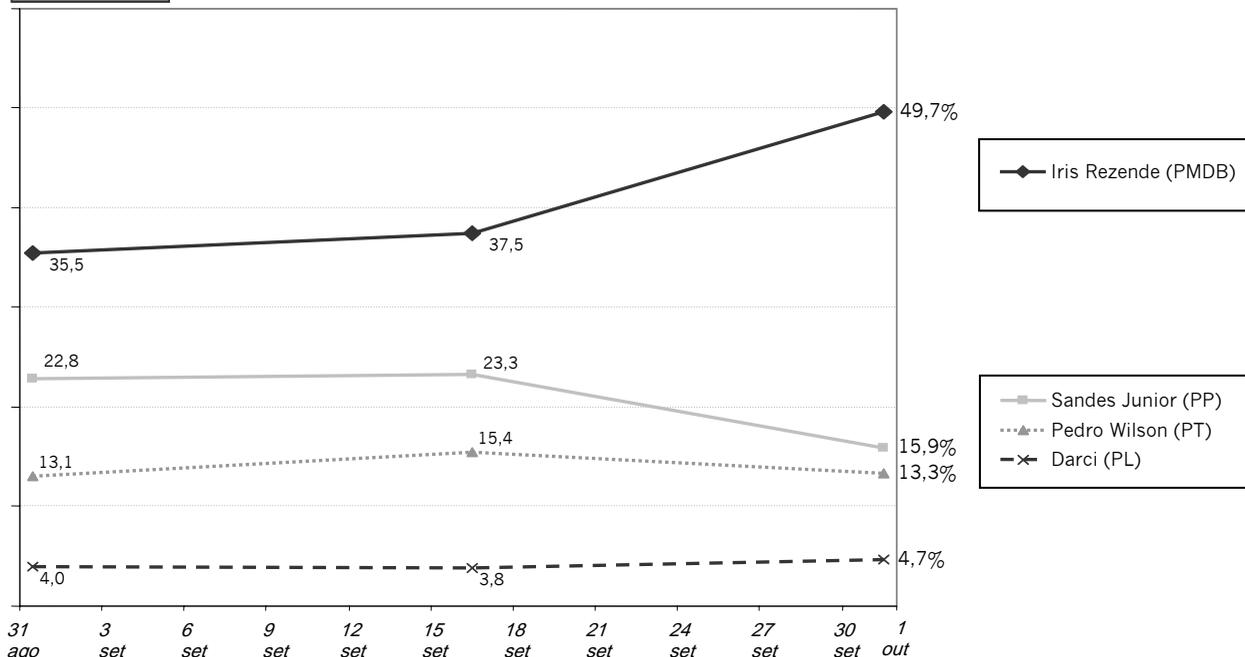
Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas nºs 32 e 33) e TRE-PR

Pergunta: Em qual destes dois candidatos o(a) sr(a) votaria para Prefeito de Curitiba se o segundo turno fosse hoje?

Goiânia

Em Goiânia, o candidato do PMDB concentrou as preferências do eleitorado desde o início do 1º turno. O PT figurou em 3º lugar durante toda a campanha mas foi para o 2º turno com 23% dos votos.

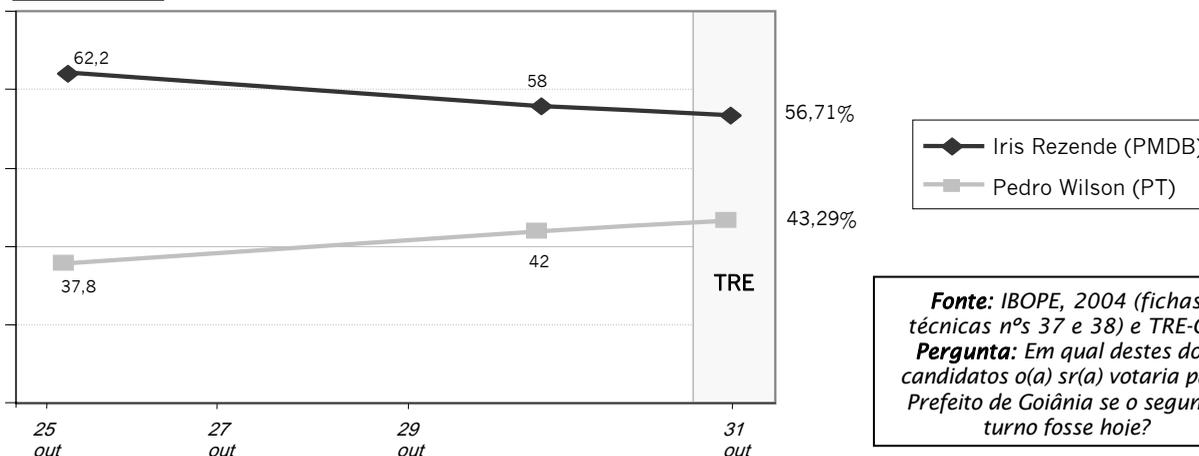
1º Turno Os Principais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 34 a 36)

Pergunta: Se as eleições para Prefeito de Goiânia fossem hoje e os candidatos fossem todos esses, em quem o(a) sr(a) votaria?

2º Turno Evolução das Intenções de Voto (estimulado e válido) e Resultado Oficial

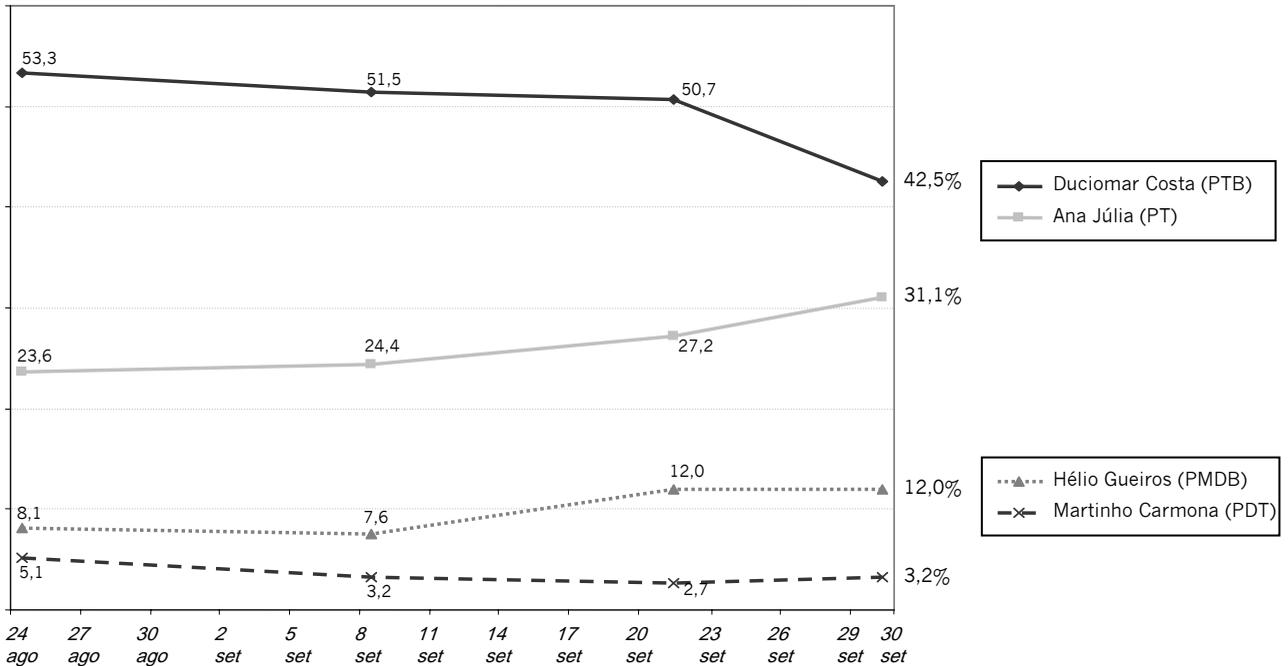


Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 37 e 38) e TRE-GO  
 Pergunta: Em qual destes dois candidatos o(a) sr(a) votaria para Prefeito de Goiânia se o segundo turno fosse hoje?

Belém

Apesar das preferências ascendentes pela candidata do PT no 1º turno, no 2º turno, disputando com o PTB, o partido não conseguiu a reeleição em Belém.

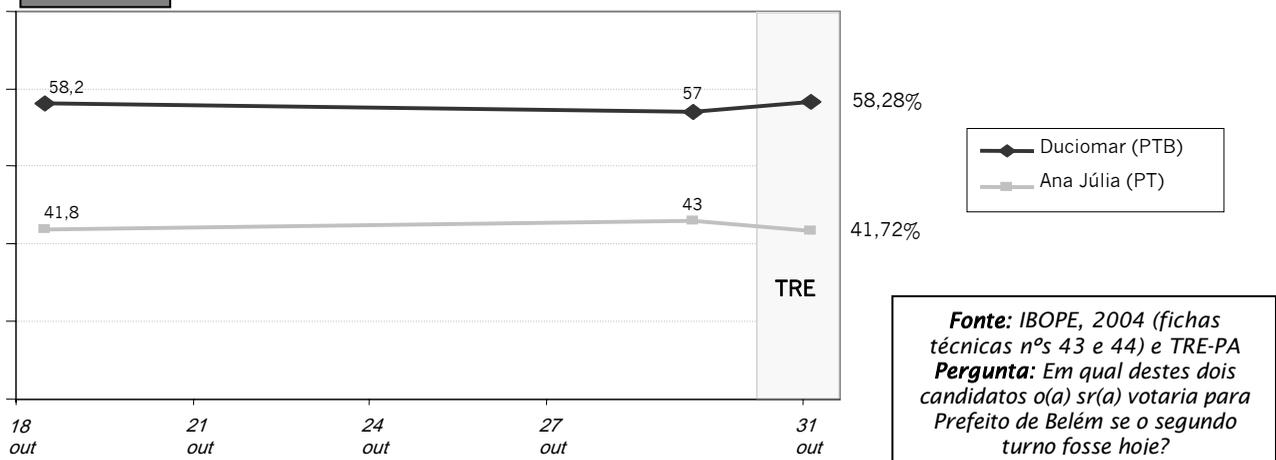
**1º Turno** Os Principais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 39 a 42)

Pergunta: Se as eleições para Prefeito de Belém fossem hoje e os candidatos fossem todos esses, em quem o(a) sr(a) votaria?

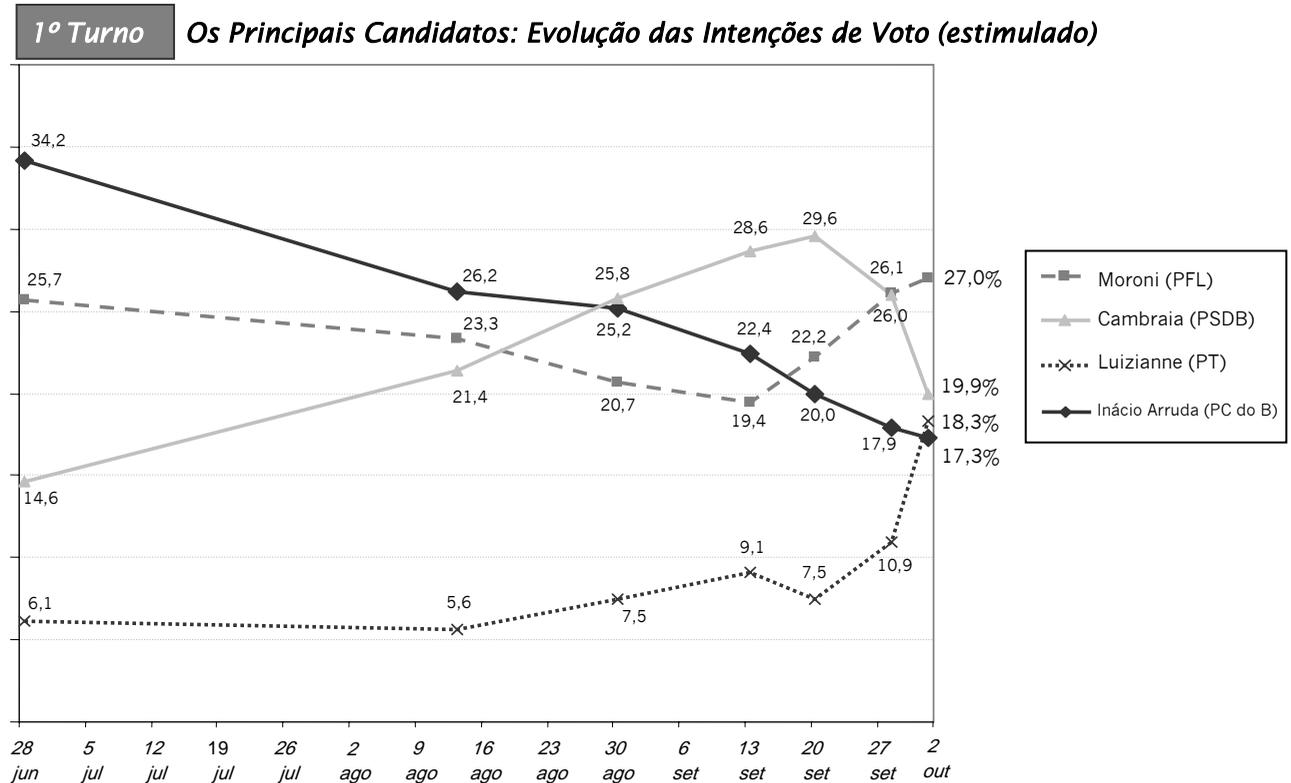
**2º Turno** Evolução das Intenções de Voto (estimulado e válido) e Resultado Oficial



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 43 e 44) e TRE-PA  
 Pergunta: Em qual destes dois candidatos o(a) sr(a) votaria para Prefeito de Belém se o segundo turno fosse hoje?

**Fortaleza**

As oscilações entre as preferências dos quatro principais candidatos de Fortaleza mostram o conturbado quadro político que levou o PT ao 2º turno da eleição, depois de uma trajetória sem expressão em quase toda a campanha.



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas nºs 45 a 51)

Pergunta: Se as eleições para Prefeito de Fortaleza fossem hoje e os candidatos fossem todos esses, em quem o(a) sr(a) votaria?

**1º Turno Demais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)**

Data de publicação da pesquisa	28/jun	13/ago	30/ago	13/set	20/set	28/set	2/out
Heitor Férrer (PDT)	4,0	4,0	2,1	3,1	2,2	3,4	2,2
Francisco Caminha (PHS)	1,2	1,2	1,0	0,9	0,7	0,7	0,6
Aloísio Carvalho (PMDB)	0,8	1,7	4,7	4,0	7,2	6,2	5,0
Marcelo Silva (PV)	0,2	1,3	0,4	0,0	0,2	0,0	0,4
Nielson (PSC)	0,2	0,0	0,4	0,2	0,4	0,5	1,1
Valdir Pereira (PSTU)	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Vidal (PCO)	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,5	0,6
Não sabe/Não opinou	5,3	6,1	7,0	8,2	4,9	4,1	3,8
Branco/Nulo	7,3	8,8	5,1	3,9	4,9	3,7	3,8

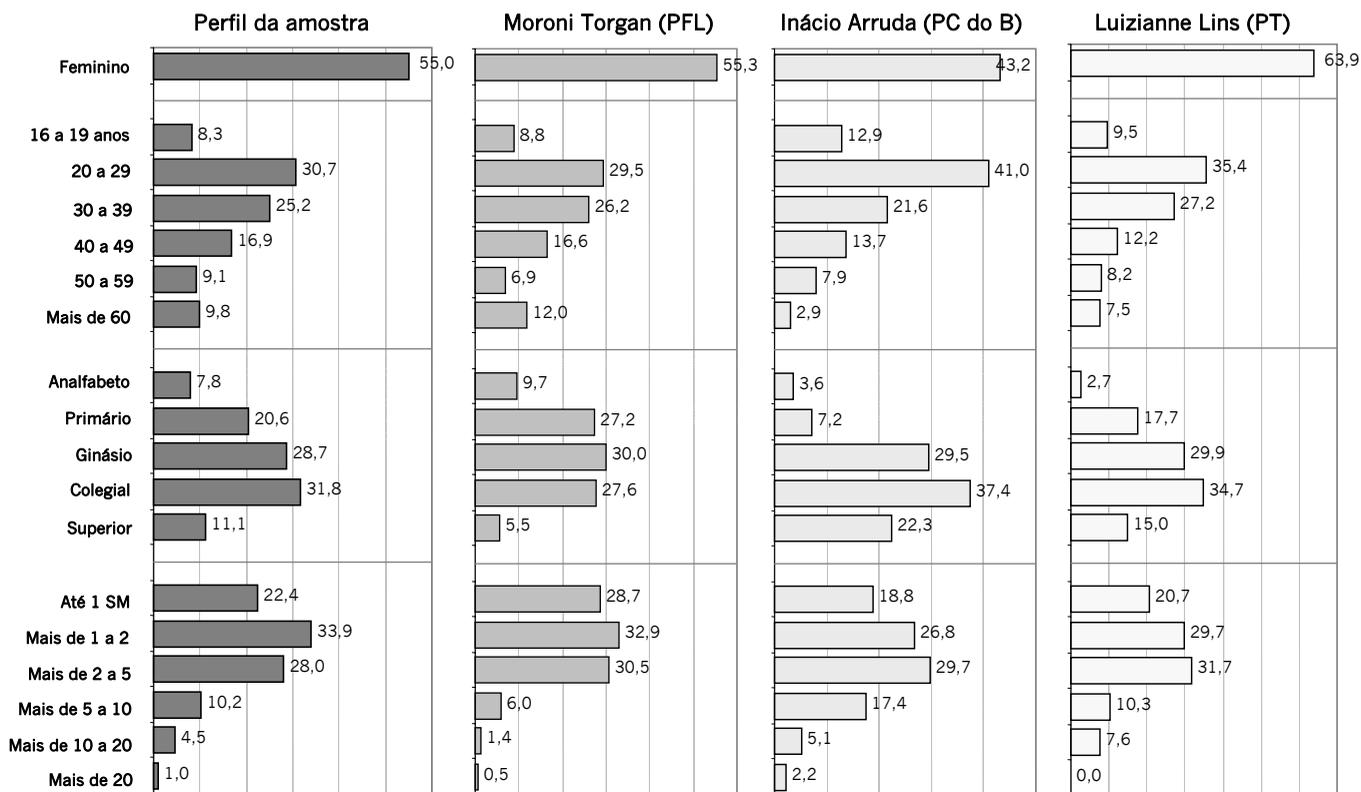
Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas nºs 45 a 51)

Fortaleza

O que destaca o eleitorado da candidata Luizianne Lins (PT) é a predominância das mulheres, aproximadamente 64%.

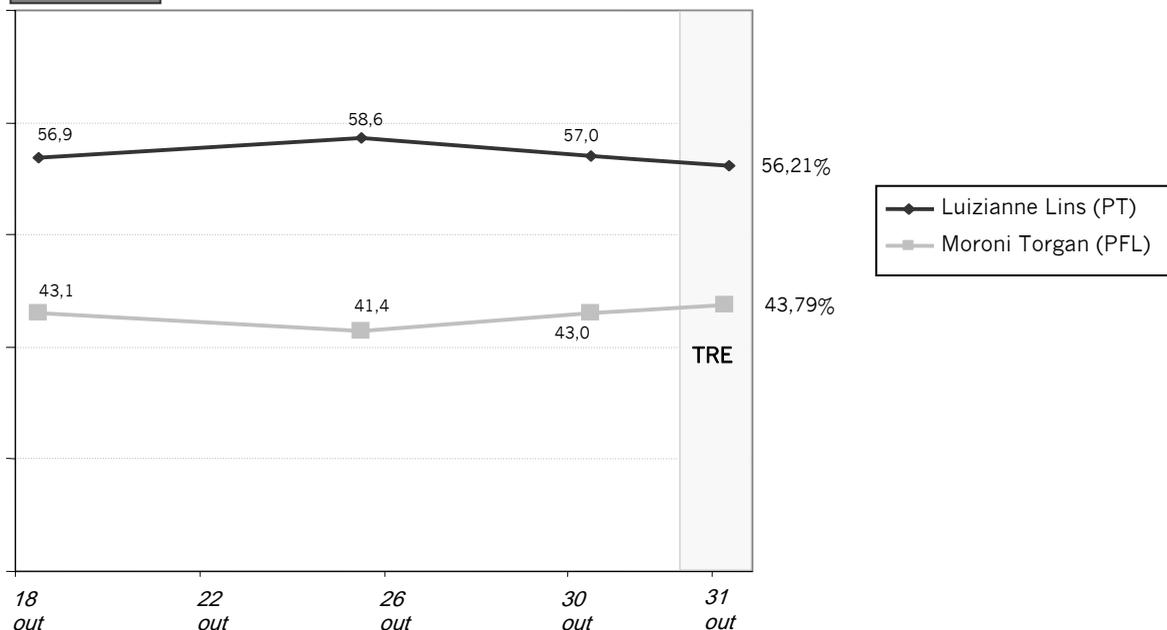
Para Inácio Arruda (PC do B) destacam-se os eleitores jovens entre 20 e 29 anos – 41%, e para Moroni Torgan (PFL), os menos escolarizados – aproximadamente 37% com até o primário completo

Perfil Social dos Eleitores



Fonte: IBOPE, 2004 (ficha técnica nº 51, última pesquisa do 1º turno, publicada em 02/out).  
 N: Perfil da amostra = 805; Moroni = 217; Inácio Arruda = 139; Luizianne = 147.

## Fortaleza

2º Turno *Evolução das Intenções de Voto (estimulado e válido) e Resultado Oficial*

**Fonte:** IBOPE, 2004 (fichas técnicas n<sup>os</sup> 52 a 54) e TRE-CE

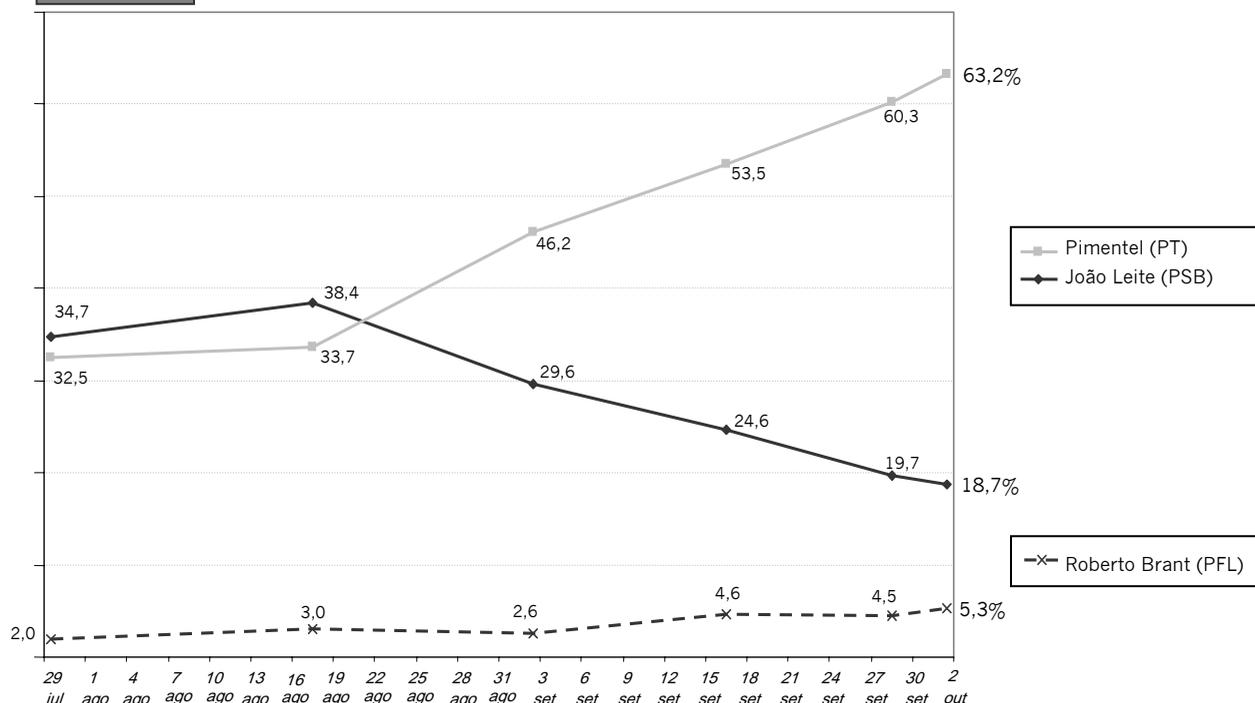
**Pergunta:** Em qual destes dois candidatos o(a) sr(a) votaria para Prefeito de Fortaleza se o segundo turno fosse hoje?

O efeito "surpresa" das preferências pela candidata do PT no 1º turno conferiu uma diferença de mais de 13 pontos sobre o candidato do PFL já no início do 2º turno e mantida até o final.

**Belo Horizonte**

A campanha de Belo Horizonte foi dividida no interior da centro-esquerda, entre PT e PSB, desde o início do 1º turno.

**1º Turno Os Principais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)**



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas nºs 55 a 60)

Pergunta: Se as eleições para Prefeito de Belo Horizonte fossem hoje e os candidatos fossem todos esses, em quem o(a) sr(a) votaria?

Essa foi a capital estadual com o menor número de candidatos, e o PT concentrou mais de 63% das preferências no final do período.

**1º Turno Demais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)**

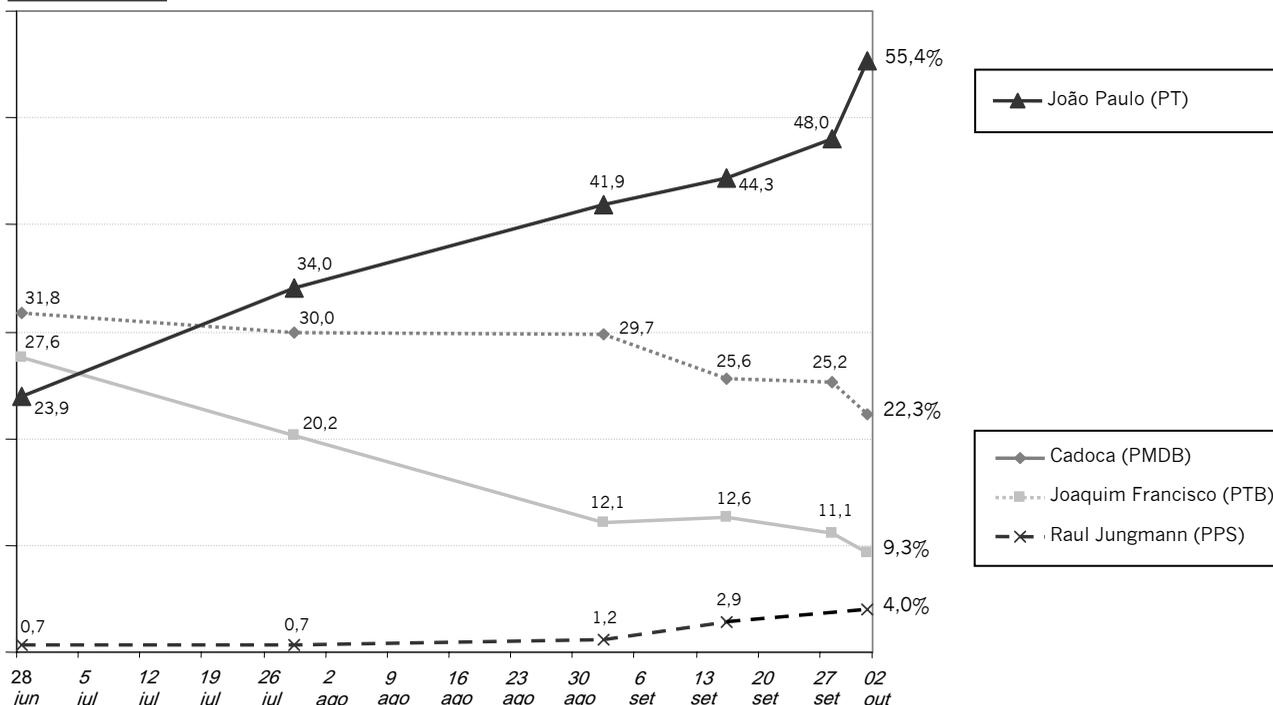
Data de publicação da pesquisa	29/jul	17/ago	2/set	16/set	28/set	2/out
Vanessa Portugal (PSTU)	2,7	1,2	0,3	1,5	1,5	1,5
Betão (PCO)	0,5	0,5	1,2	1,1	2,5	1,1
Não sabe/não opinou	9,6	13,8	12,1	8,3	7,2	4,9
Branco/Nulo	18,0	9,4	8,0	6,4	4,3	5,5

Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas nºs 55 a 60)

Recife

A trajetória ascendente do candidato petista em Recife teve início no mês de julho, o início da campanha, e conferiu vitória ao partido já no 1º turno

1º Turno Os Principais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 61 a 66)

Pergunta: Se as eleições para Prefeito de Recife fossem hoje e os candidatos fossem todos esses, em quem o(a) sr(a) votaria?

1º Turno Demais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)

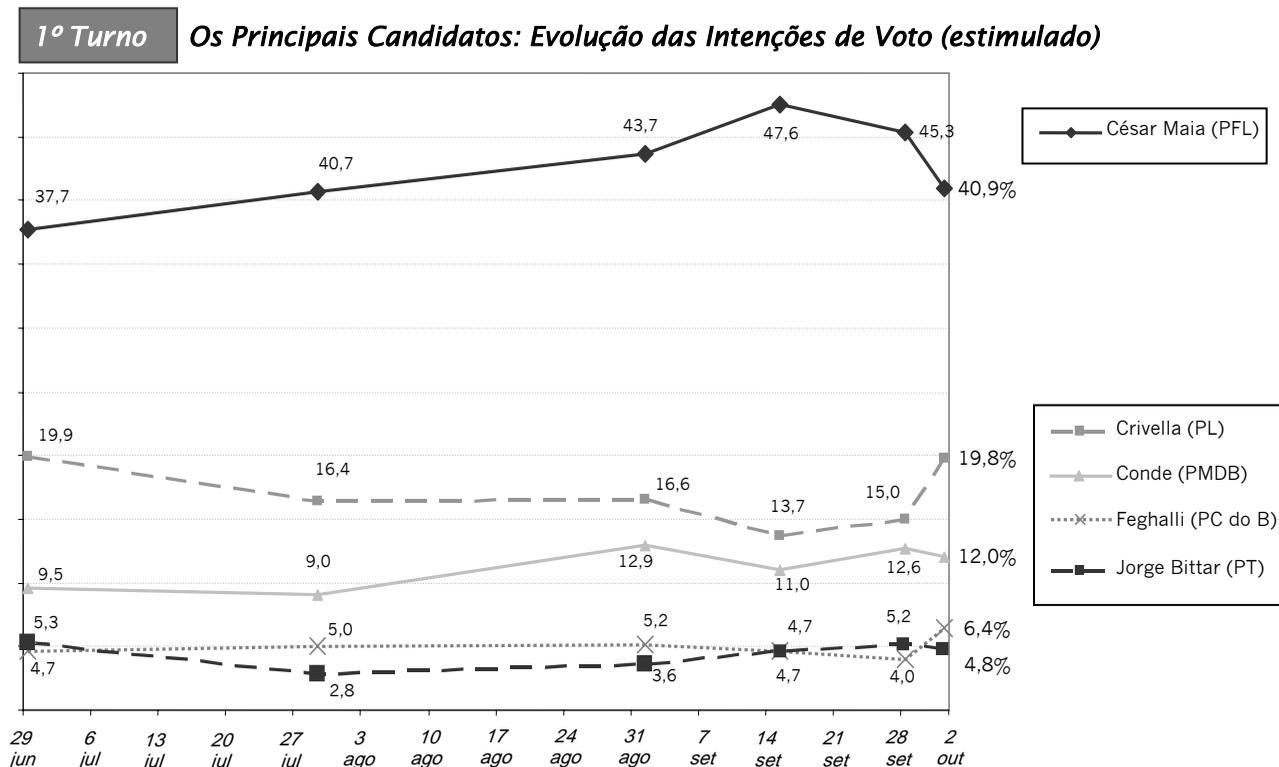
Data de publicação da pesquisa	28/jun	29/jul	2/set	16/set	28/set	2/out
Irmão Araújo (PSC)	NL	0,3	0,3	1,4	SI	1,5
Katia Telles (PSTU)	NL	0,3	0,2	0,5	SI	0,2
Silvio Costa (PMN)	NL	0,7	0,5	0,6	SI	1,0
Não sabe/não opinou	4,7	5,9	4,8	5,3	4	2,5
Branco/Nulo	7,6	6,9	7,8	5,3	5	2,3

Legenda: NL = não listado no questionário; SI = sem informação.

Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 61 a 66)

## Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, mesmo com a disputa das preferências dividida entre 10 candidatos, César Maia (PFL) conseguiu vitória no 1º turno, com justos 50,1% dos votos.



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 67 a 72)

Pergunta: Se as eleições para Prefeito do Rio de Janeiro fossem hoje e os candidatos fossem todos esses, em quem o(a) sr(a) votaria?

**1º Turno Demais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)**

Data de publicação da pesquisa	29/jun	29/jul	1/set	15/set	28/set	2/out
André Corrêa (PPS)	0,2	0,3	0,4	0,7	0,7	1,0
Nilo Batista (PDT)	NL	1,2	1,4	0,8	1,0	1,0
Dr. Lenine Madeira (PRONA)	0,1	0,2	0,3	0,4	0,6	0,6
Octacílio Ramalho (PSTU)	NL	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3
Thelma Maria (PCO)	NL	0,0	0,6	0,1	0,1	0,3
Não sabe/não opinou	12,2	13,6	8,4	10,2	10,1	7,5
Branco/Nulo	10,4	10,8	6,6	5,8	5,1	5,4

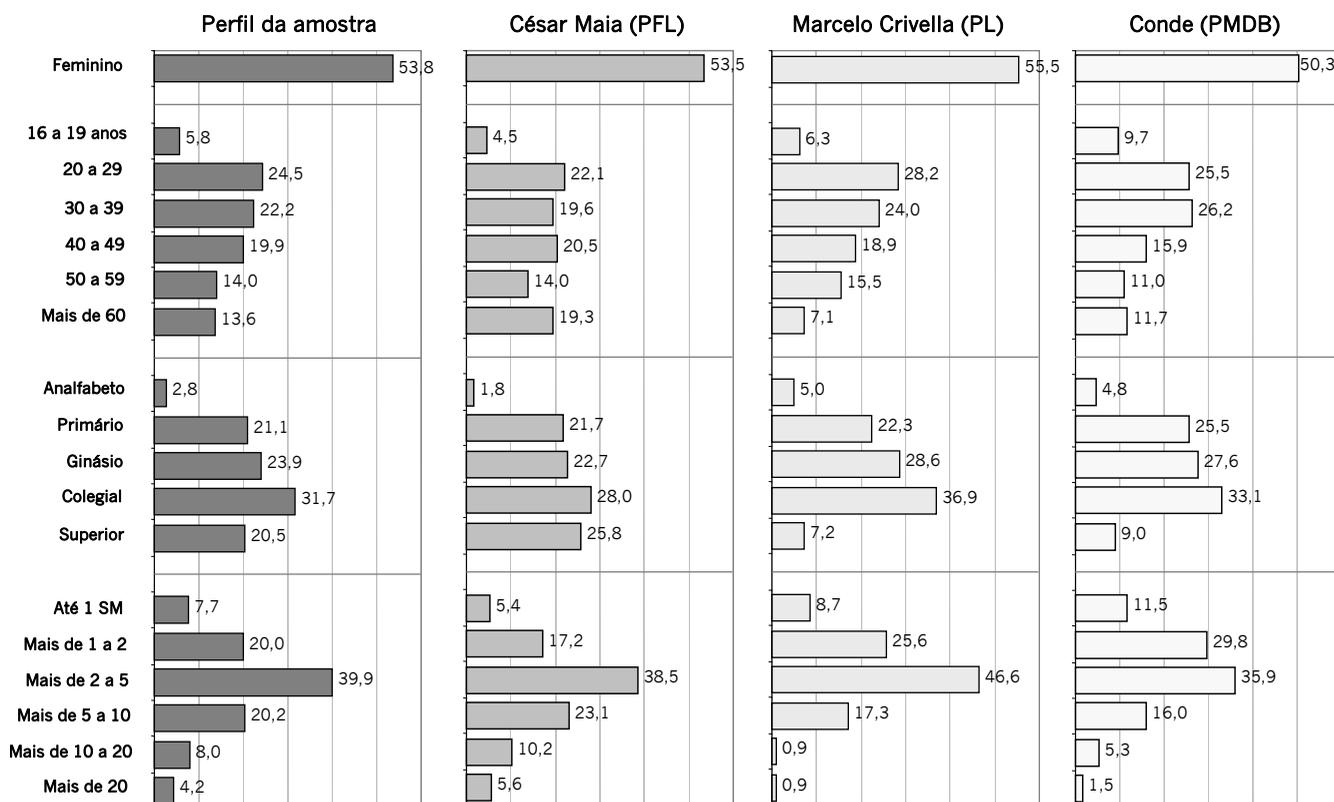
Legenda: NL = não listado no questionário.

Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 67 a 72)

Rio de Janeiro

O que se destaca no eleitorado de César Maia (PFL) é a presença dos mais velhos, mais escolarizados e mais ricos.

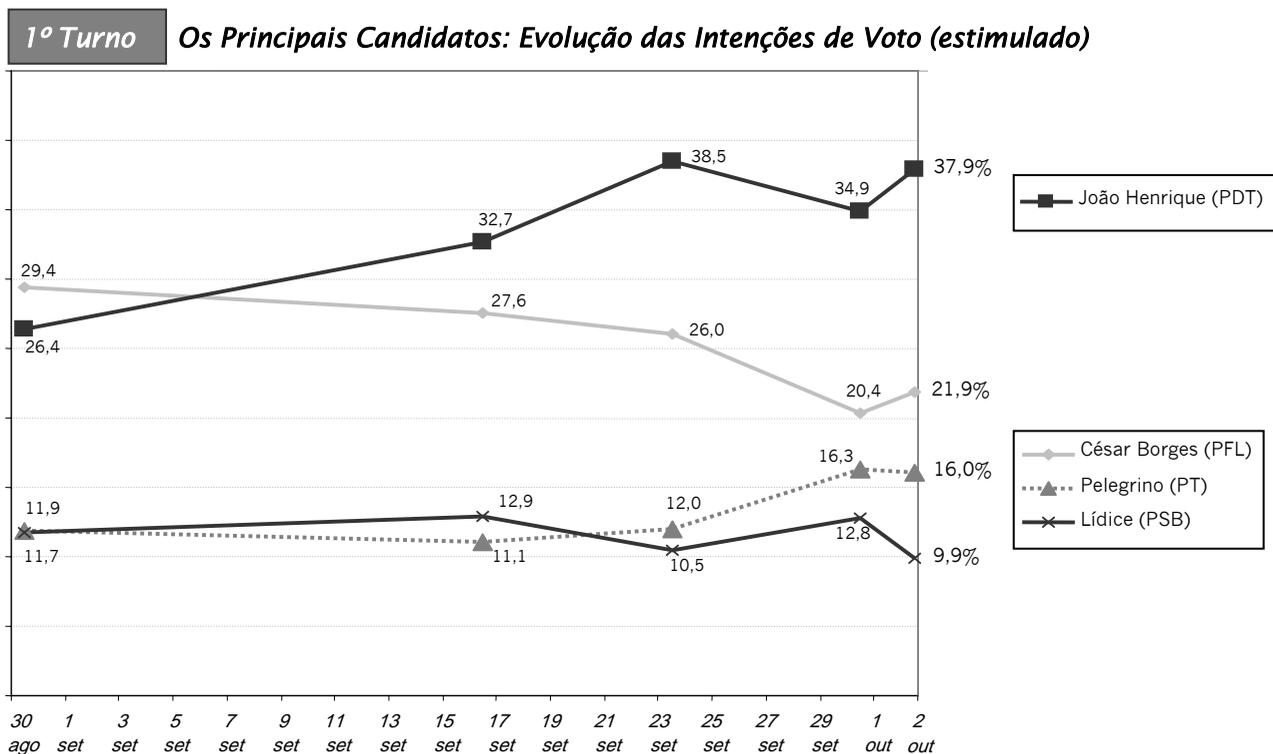
Perfil Social dos Eleitores



Fonte: IBOPE, 2004 (ficha técnica nº 72, última pesquisa do 1º turno, publicada em 02/out).  
 N: Perfil da amostra = 1.204; César Maia = 493; Crivella = 238; Conde = 145.

Salvador

Com a presença de 10 candidatos, a campanha eleitoral em Salvador foi desde o início marcada pela polarização entre o PDT e o PFL.



Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 73 a 77)

Pergunta: Se as eleições para Prefeito de Salvador fossem hoje e os candidatos fossem todos esses, em quem o(a) sr(a) votaria?

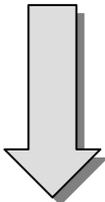
**1º Turno Demais Candidatos: Evolução das Intenções de Voto (estimulado)**

Data de publicação da pesquisa	30/ago	16/set	23/set	30/set	2/out
Da Luz (PSDC)	1,2	1,0	1,2	0,7	1,3
Benito Gama (PTB)	0,4	1,4	0,2	0,3	0,6
Antônio Eduardo (PCO)	0,2	0,6	0,2	0,0	0,3
Ângela Maini de Faria (PRTB)	0,0	0,2	0,2	0,3	0,6
França (PSTU)	0,0	0,6	0,0	0,7	0,4
Rivailton Veloso (PTC)	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1
Não sabe/não opinou	11,7	6,2	5,1	8,6	7,3
Branco/Nulo	7,1	5,7	6,1	4,7	3,7

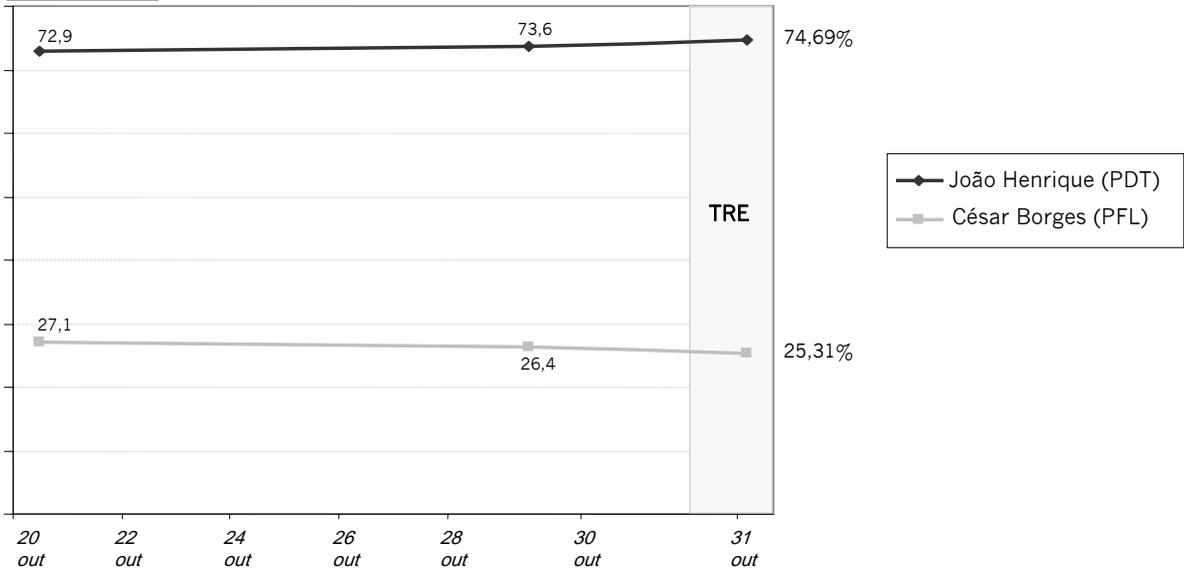
Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 73 a 77)

Salvador

No 2º turno, o candidato João Henrique (PDT) concentrou as intenções de voto de praticamente todos os demais partidos fora da disputa, e chegou a obter quase 75% dos votos.



**2º Turno** Evolução das Intenções de Voto (estimulado e válido) e Resultado Oficial



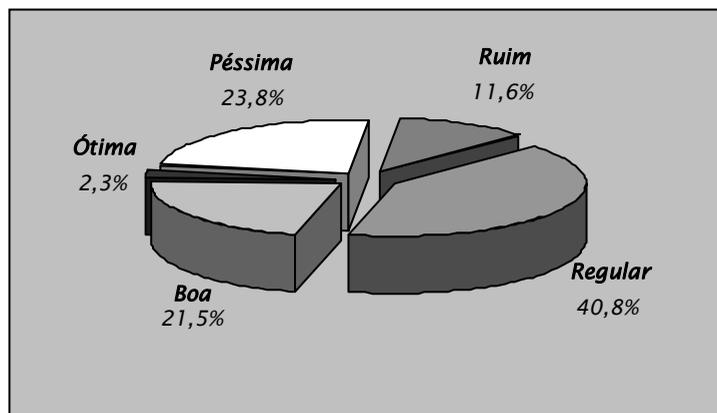
Fonte: IBOPE, 2004 (fichas técnicas n°s 78 e 79) e TRE-BA  
 Pergunta: Em qual destes dois candidatos o(a) sr(a) votaria para Prefeito de Salvador se o segundo turno fosse hoje?

São Paulo

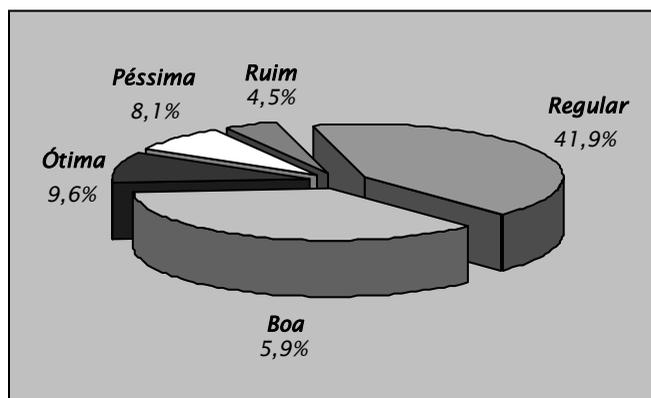
As importantes derrotas do PT em 2004, nas cidades de São Paulo e Porto Alegre, não vieram acompanhadas de uma avaliação negativa das gestões pelo eleitor.

Para os eleitores de São Paulo, o governo do Estado é o âmbito com a melhor avaliação de desempenho. As avaliações da Prefeitura e do Governo Federal são muito semelhantes, em que predomina o desempenho regular.

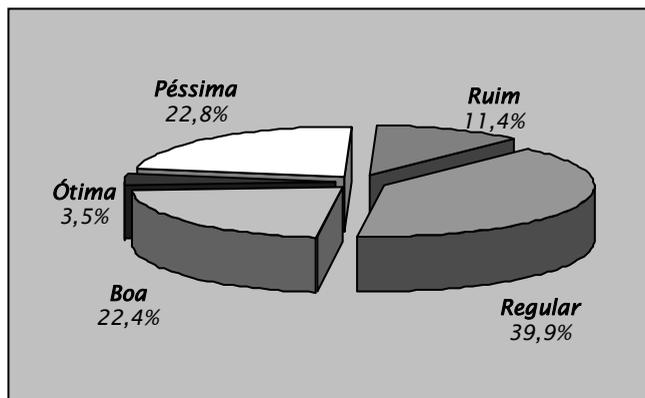
Avaliação da Prefeitura



Avaliação do Governo Estadual



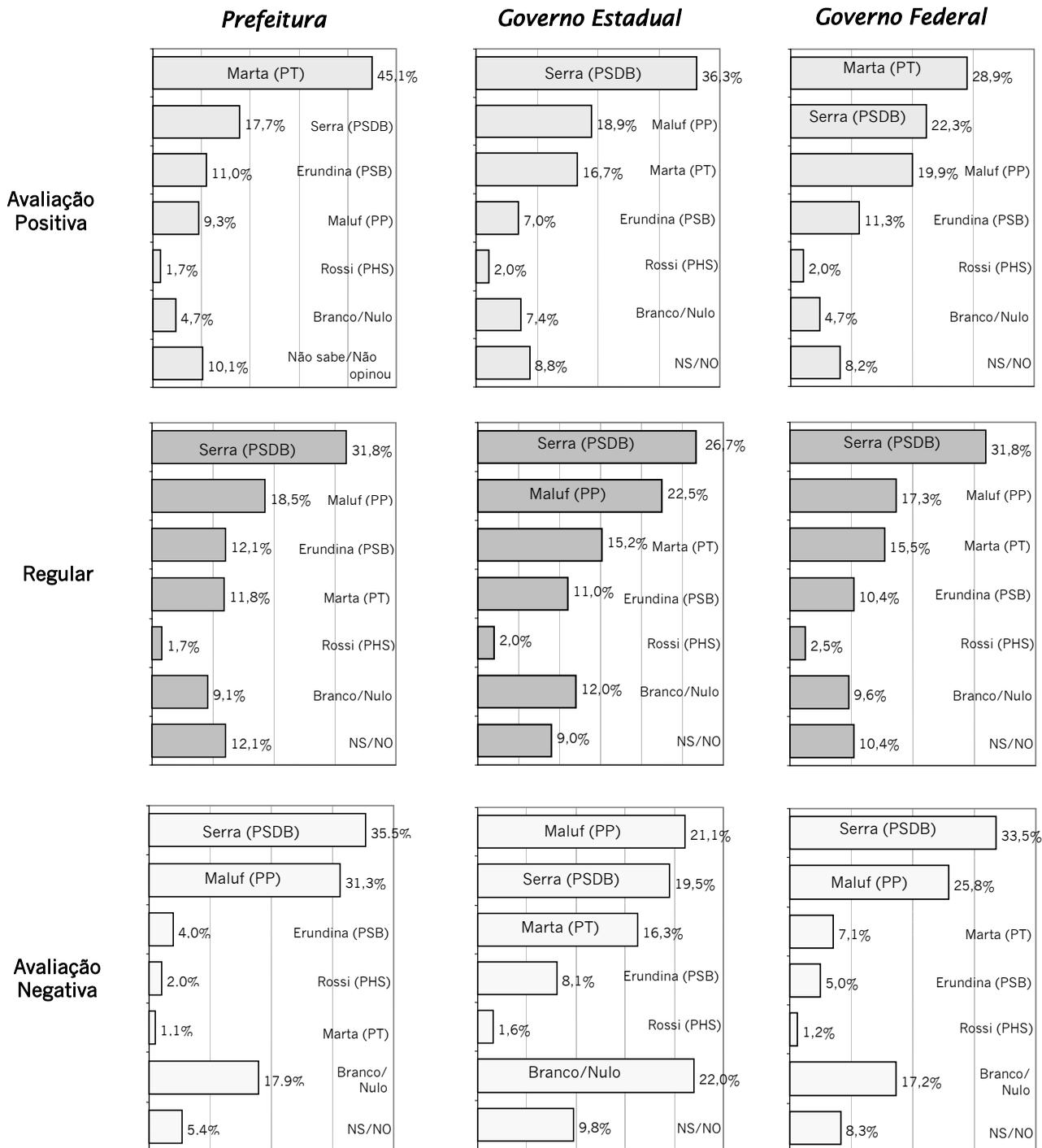
Avaliação do Governo Federal



Fonte: IBOPE, 2004 (ficha técnica nº 2), final de junho  
 Pergunta: Como o(a) sr(a) classifica a administração da prefeita Marta Suplicy (PT)? E do governador Geraldo Alckmin (PSDB)? E do presidente Lula (PT)?



Apesar da semelhança entre as avaliações do Governo Federal e da Prefeitura de São Paulo, é muito mais forte a associação entre a avaliação positiva do governo de Marta Suplicy e as intenções de voto para a candidata.



A percepção dos serviços públicos é um forte componente das intenções de voto. No caso de São Paulo em 2004, embora a saúde e o asfaltamento de ruas tenham sido os únicos problemas avaliados com notas menores que 5, a maioria do eleitorado optou pela não reeleição da prefeita do PT.

### Principais Problemas da Cidade de São Paulo

Problemas	% de entrevistados que mencionaram	% de menções ao problema
1. Desemprego	66,0	23,2
2. Saúde	59,8	21,1
3. Segurança Pública	47,5	16,7
4. Educação	36,0	12,7
5. Transporte Coletivo	12,1	4,3

Fonte: IBOPE, 2004 (ficha técnica nº 2).

**Pergunta:** Esta é uma lista de áreas em que as pessoas vêm enfrentando problemas de maior ou menor gravidade. Por favor, diga-me quais são as três áreas que mais tem preocupado o(a) sr(a) e a sua família atualmente.

N = 2.844 respostas e 1.001 entrevistados (os entrevistados tinham a possibilidade de indicar até três problemas)

### Avaliação dos Serviços Públicos da Prefeitura

Serviço	Nota Média (0 a 10)	N/S
16. Saúde	3,77	2,7%
15. Asfaltamento e recapeamento de ruas e avenidas	4,32	4,0%
14. Programa Saúde da Família	4,98	22,8%
13. Limpeza e varrição de ruas e avenidas	5,24	3,7%
12. Educação	5,32	4,9%
11. Embelezamento da cidade	5,34	7,9%
10. Projeto Renda Mínima	5,42	18,6%
9. Conservação das praças e áreas verdes	5,53	6,1%
8. Obras Viárias dos Túneis Rebouças e Faria Lima	5,60	37,2%
7. Passa Rápido	5,63	25,9%
6. Creches e pré-escola	5,87	14,6%
5. Transporte de ônibus e peruas	6,00	3,8%
4. Merenda nas escolas	6,17	22,5%
3. Extensão da Radial Leste até Guaianazes	6,53	35,0%
2. CEU's	7,28	17,9%
1. Bilhete Único	7,44	11,7%

Fonte: IBOPE, 2004 (ficha técnica nº 1)

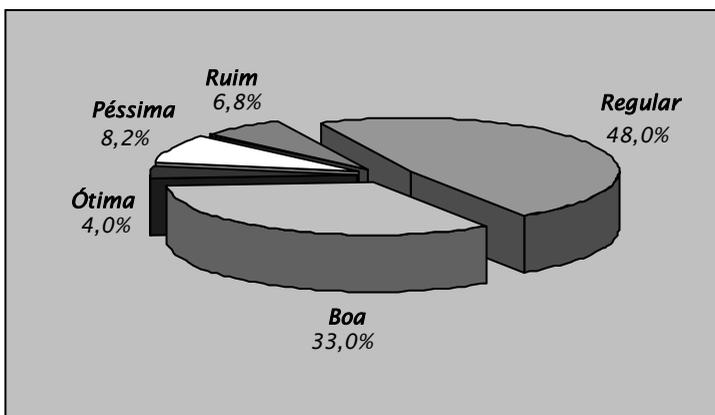
**Pergunta:** Que nota de 0 a 10 o(a) sr(a) daria para cada uma das áreas de atuação da Prefeitura de São Paulo?

N = 1.204 entrevistados.

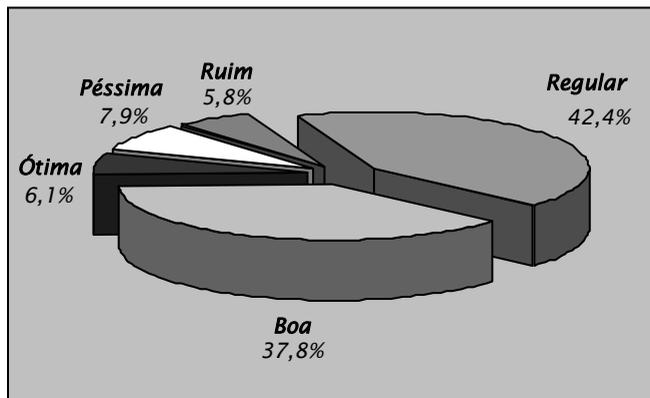
Porto Alegre

Também para os eleitores de Porto Alegre o desempenho do governo estadual é avaliado mais positivamente que os governos local e federal, mas a gestão da Prefeitura tem uma percepção muito menos negativa que a gestão do Presidente Lula.

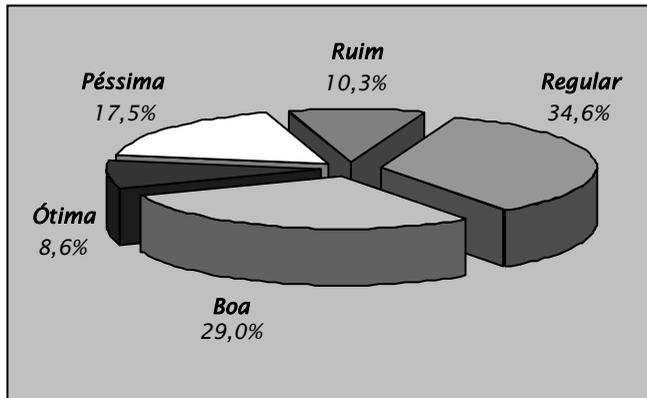
Avaliação da Prefeitura



Avaliação do Governo Estadual

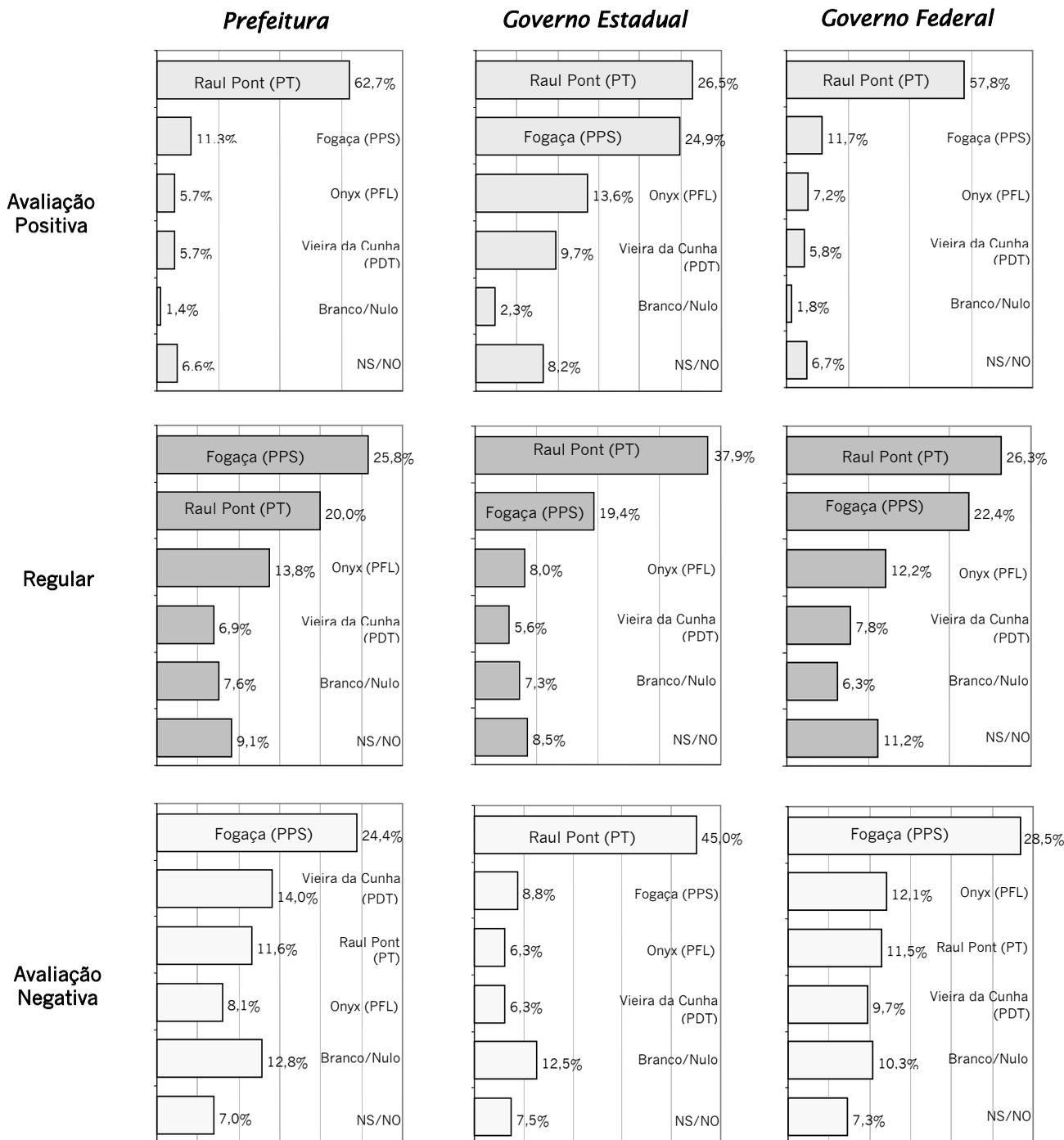


Avaliação do Governo Federal



Fonte: IBOPE, 2004 (ficha técnica nº 21), final de setembro  
 Pergunta: Como o(a) sr(a) classifica a administração da prefeito João Verle (PT)? E do governador Germano Rigotto (PMDB)? E do presidente Lula (PT)?

Para os eleitores de Porto Alegre, a avaliação positiva da gestão de João Verle rendeu mais intenções de voto a Raul Pont do que a avaliação da gestão Lula.



## Porto Alegre

## Principais Problemas de Porto Alegre

<i>Problemas</i>	<i>% de entrevistados que mencionaram</i>	<i>% de menções ao problema</i>
1. Saúde	70,3	24,0
2. Segurança Pública	62,3	21,3
3. Desemprego	50,5	17,2
4. Educação	39,7	13,6
5. Menor Abandonado	13,8	4,7

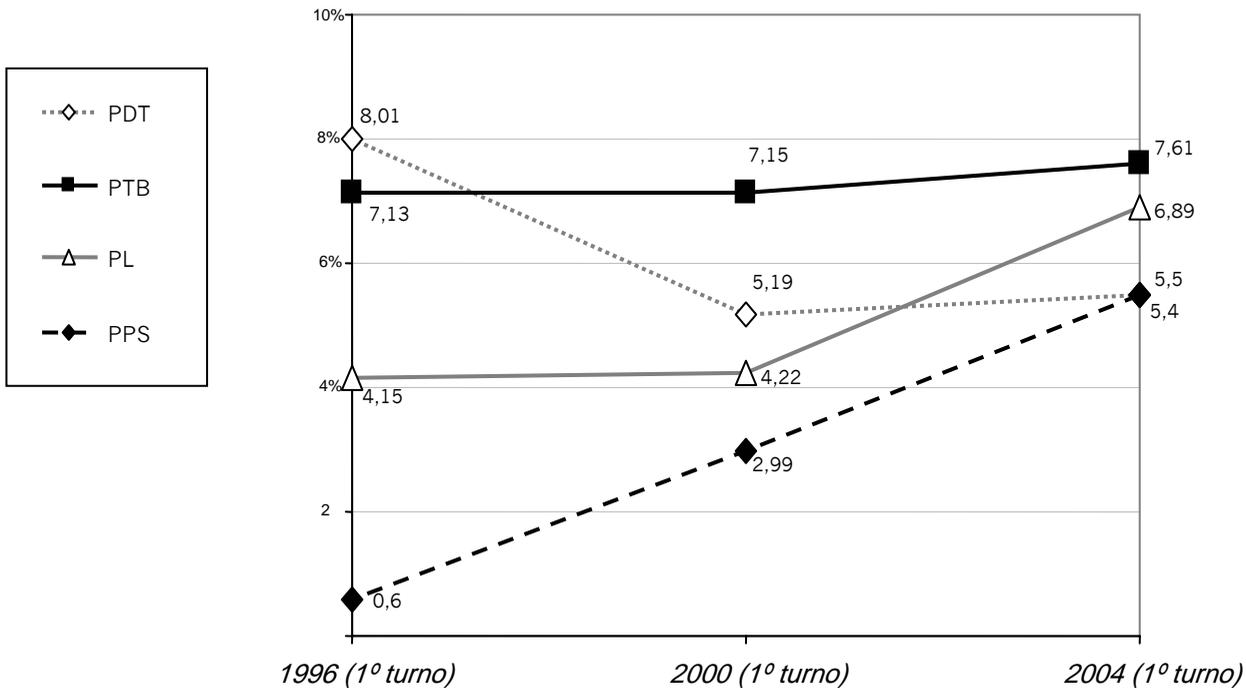
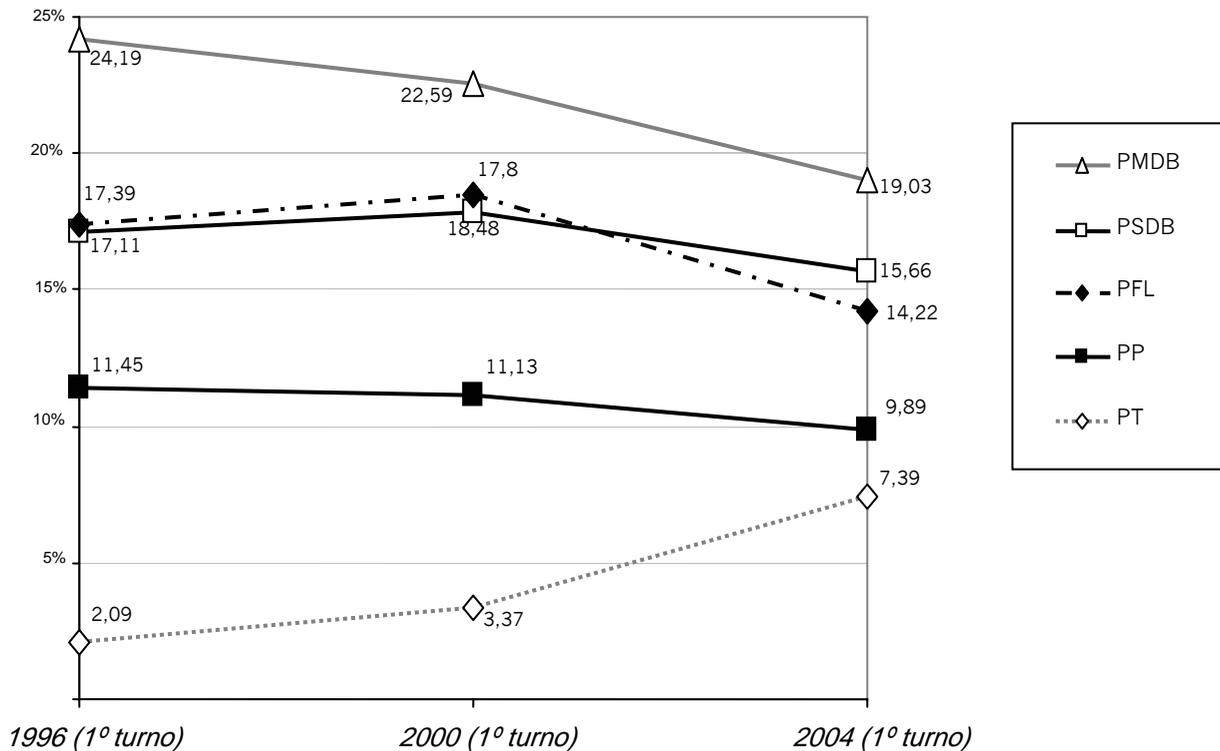
**Fonte:** IBOPE, 2004 (ver ficha técnica, nº 25).

**Pergunta:** Esta é uma lista de áreas em que as pessoas vêm enfrentando problemas de maior ou menor gravidade. Por favor, diga-me quais são as três áreas que mais tem preocupado o(a) sr(a) e a sua família atualmente.

**N** = 1.763 respostas e 602 entrevistados (os entrevistados tinham a possibilidade de indicar até três problemas)

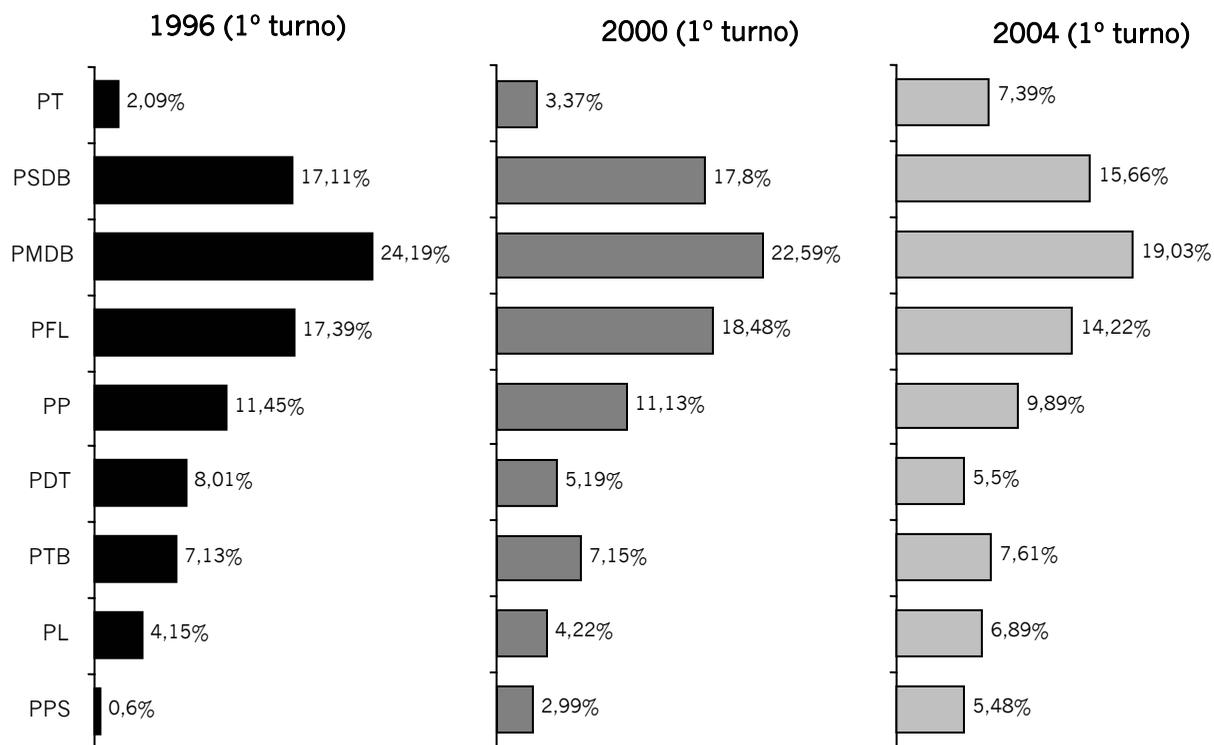
# Dados Oficiais

**Evolução dos Partidos com Prefeitos Eleitos no 1º turno, 1996-2004 (em % do total)**



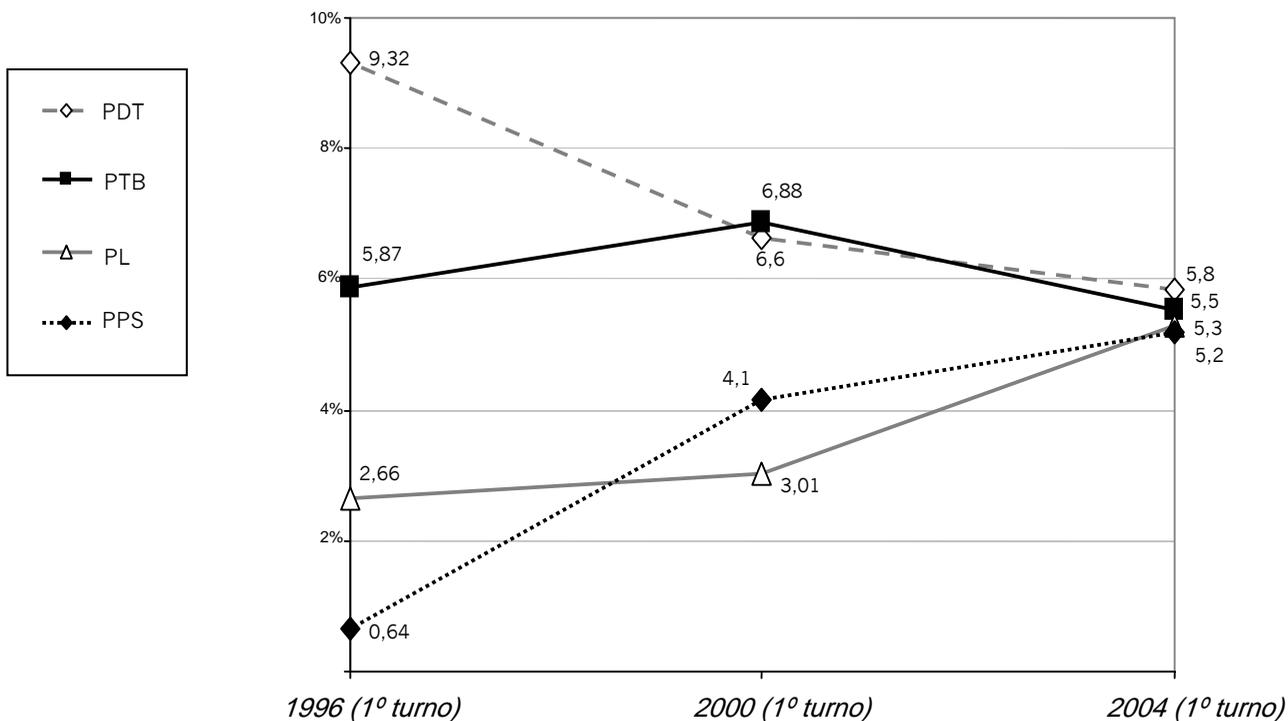
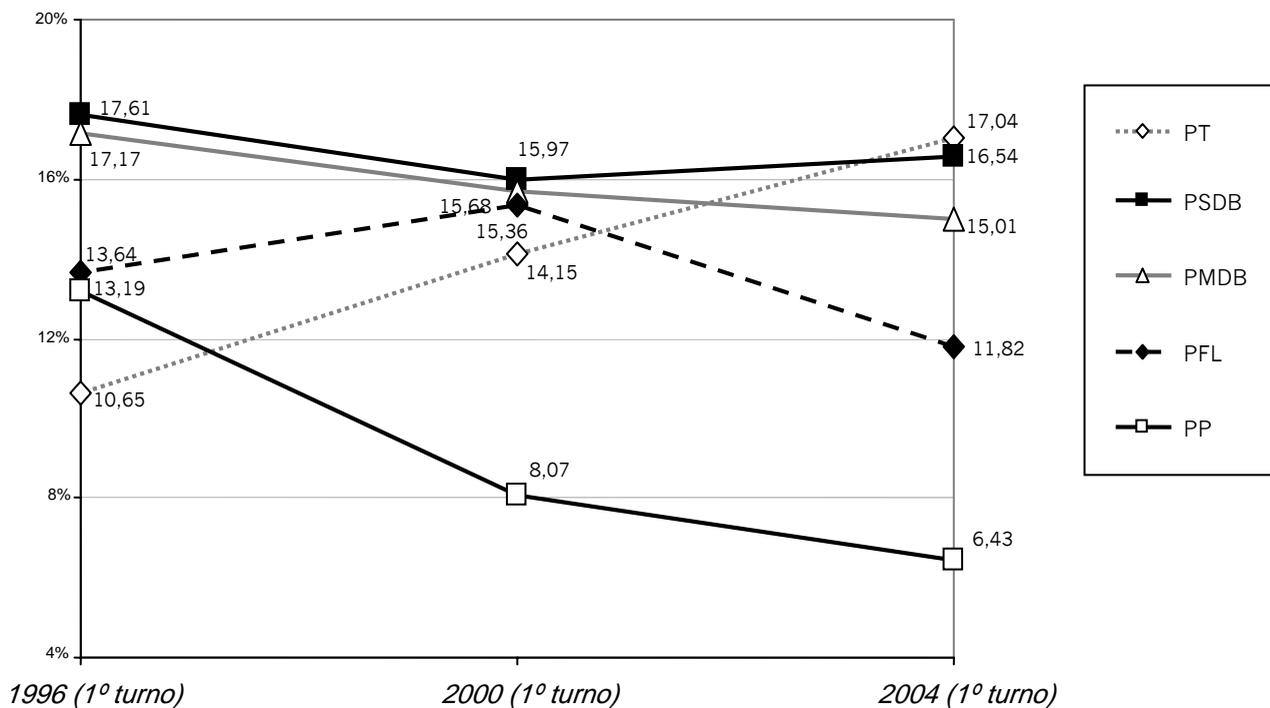
## Dados Oficiais

## Distribuição dos Municípios segundo os Partidos dos Prefeitos Eleitos, 1996-2004



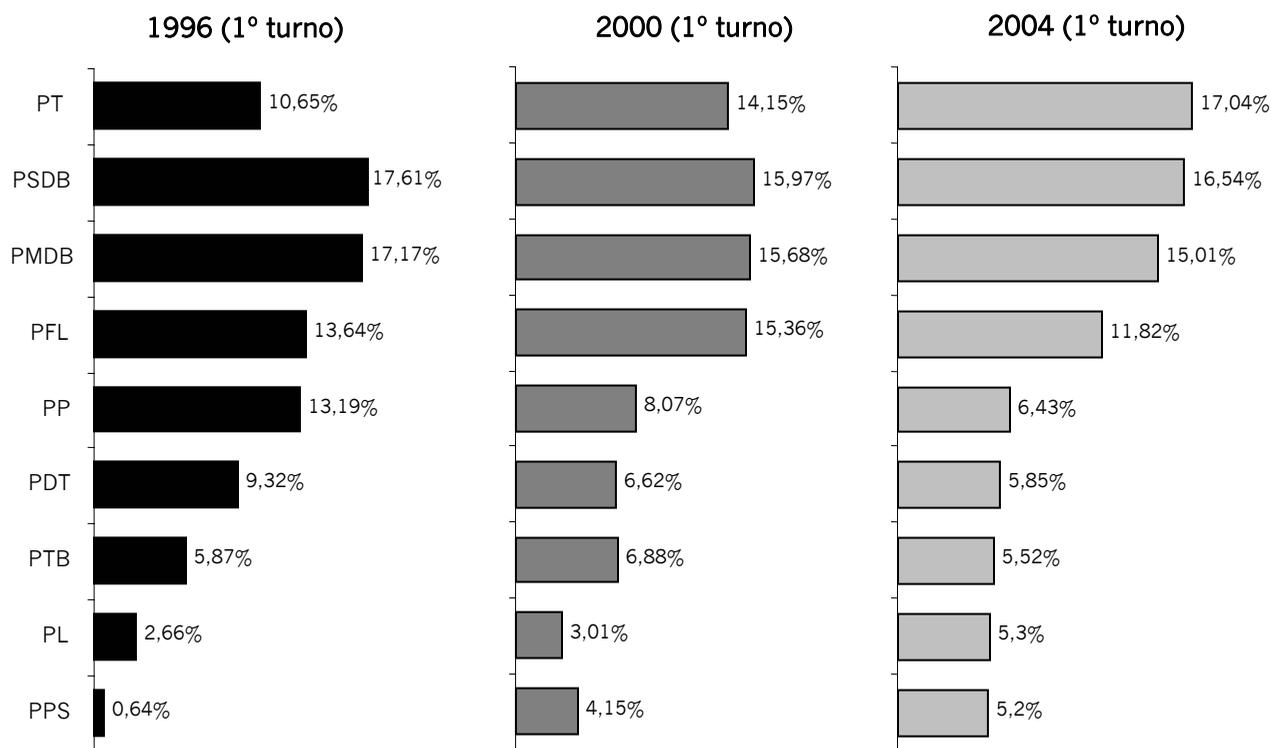
# Dados Oficiais

**Evolução dos Votos Nominais, Eleições Municipais, 1996-2004 (em % do total)**



## Dados Oficiais

## Votos Nominais, 1996-2004



**TSE - Resultados Eleitorais das Eleições Municipais de 1996, 2000 e 2004: Número de Votos Nominais para Prefeito e Número de Eleitos no 1º Turno**

Partidos (em 2004)	2004 (1º turno) <sup>1</sup>				2000 (1º turno) <sup>1</sup>				1996 (1º turno) <sup>2</sup>			
	Nº de votos nominais	%	Nº de prefeitos eleitos	%	Nº votos nominais	%	Nº de prefeitos eleitos	%	Nº votos nominais	%	Nº de prefeitos eleitos	%
PT	16.205.308	17,04	411	7,39	11.938.803	14,15	187	3,37	7.909.121	10,65	112	2,09
PSDB	15.735.933	16,54	871	15,66	13.474.489	15,97	988	17,80	13.080.192	17,61	919	17,11
PMDB	14.278.093	15,01	1.058	19,03	13.228.878	15,68	1.254	22,59	12.756.477	17,17	1.299	24,19
PFL	11.247.438	11,82	791	14,22	12.958.862	15,36	1.026	18,48	10.133.375	13,64	934	17,39
PP <sup>3</sup>	6.115.881	6,43	550	9,89	6.812.860	8,07	618	11,13	9.799.291	13,19	615	11,45
PDT	5.568.118	5,85	306	5,50	5.585.403	6,62	288	5,19	6.924.936	9,32	430	8,01
PTB	5.247.549	5,52	423	7,61	5.802.528	6,88	397	7,15	4.360.411	5,87	383	7,13
PL	5.044.174	5,30	383	6,89	2.541.899	3,01	234	4,22	1.978.849	2,66	223	4,15
PPS	4.944.060	5,20	305	5,48	3.502.328	4,15	166	2,99	476.072	0,64	32	0,60
PSB	4.468.498	4,70	175	3,15	3.858.799	4,57	133	2,40	2.816.271	3,79	147	2,74
PV	1.368.858	1,44	57	1,02	644.638	0,76	13	0,23	242.287	0,33	13	0,24
PC do B	889.065	0,93	10	0,18	382.827	0,45	1	0,02	191.176	0,26	..	..
PSC	522.832	0,55	26	0,47	533.550	0,63	33	0,59	545.370	0,73	49	0,91
PRP	446.550	0,47	37	0,67	182.359	0,22	16	0,29	480.165	0,65	31	0,58
PHS <sup>4</sup>	431.285	0,45	26	0,47	146.880	0,17	6	0,11	35.398	0,05	2	0,04
PMN	408.011	0,43	31	0,56	220.231	0,26	14	0,25	443.878	0,60	30	0,56
PSDC	374.456	0,39	13	0,23	139.195	0,16	8	0,14	66.716	0,09	2	0,04
PSL	330.561	0,35	24	0,43	283.124	0,34	26	0,47	246.811	0,33	11	0,20
PTC <sup>5</sup>	316.209	0,33	16	0,29	25.465	0,03	3	0,05	25.701	0,03	..	..
PRTB	236.198	0,25	12	0,22	70.000	0,08	4	0,07	18.952	0,03	2	0,04
PRONA	221.141	0,23	7	0,13	235.314	0,28	..	..	171.855	0,23	1	0,02
PT do B	220.596	0,23	23	0,41	151.870	0,18	6	0,11	146.865	0,20	5	0,09
PSTU	183.562	0,19	..	..	98.387	0,12	..	..	63.599	0,09	..	..
PTN	138.392	0,15	5	0,09	43.193	0,05	2	0,04	23.999	0,03	1	0,02
PAN	115.517	0,12	1	0,02	18.584	0,02	1	0,02	28.653	0,04	..	..
PCO	42.836	0,05	..	..	14.116	0,02	..	..	2.476	0,01	..	..
PCB	19.174	0,02	..	..	9.824	0,01	..	..	12.731	0,02	..	..
PSD <sup>6</sup>	..	..	..	..	1.271.247	1,51	111	2,00	1.183.221	1,59	120	2,23
PST <sup>7</sup>	..	..	..	..	176.906	0,21	16	0,29	106.073	0,14	9	0,17
PGT <sup>7</sup>	..	..	..	..	25.923	0,03	..	..	8.648	0,01	..	..
<b>TOTAL</b>	<b>95.120.295</b>	<b>100,0</b>	<b>5.517</b>	<b>100,0</b>	<b>84.378.482</b>	<b>100,0</b>	<b>5.551</b>	<b>100,0</b>	<b>74.279.569</b>	<b>100,0</b>	<b>5.370</b>	<b>100,0</b>

1: Dados extraídos da página do TSE na internet ([www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)) no dia 17/02/2005. Dados atualizados pelo TSE em 15/12/2004

2: Dados extraídos do Sistema de Estatísticas Eleitorais – Canelew 1996, disponível para download na página do TSE

3: Mudou de nome, de PPB para PP, em abril de 2003

4: Mudou de nome, de PSN para PHS, em janeiro de 2000

5: Antigo PRN, sigla com que concorreu as eleições de 2000 e 1996

6: Incorporado ao PTB nas eleições de 2004

7: Incorporado ao PL nas eleições de 2004

# Fichas Técnicas

## Eleições 2004 – Pesquisas IBOPE

Local/Turno	Nº da pesquisa	Data de realização	Data de publicação	N.º de entrevistas	Universo	Metodologia
São Paulo 1º Turno	1. IBO/SPcap04.JUN-02170	15 a 17/06	22/06	1.204	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de São Paulo	<p><b>Pesquisa Municipal:</b> Entrevistas pessoais com utilização de questionários elaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. As entrevistas foram realizadas por uma equipe de entrevistadores do IBOPE Opinião, devidamente treinados para abordagem deste tipo de público.</p> <p>Amostra representativa dos eleitores da área pesquisada, selecionada em dois estágios:</p> <p>No primeiro, foram selecionados os setores censitários, onde as entrevistas foram realizadas através do método PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho), tomando o número de eleitores como base para tal seleção.</p> <p>No segundo estágio, foi feita a seleção do entrevistado, dentro do setor censitário, utilizando-se quotas proporcionais, em função das seguintes variáveis: <b>Sexo</b>, <b>Grupo de Idade</b> (16-17, 18-24, 25-29, 30-39, 40-49, 50-69, 70 anos e mais), <b>Instrução</b> (até 4ª série do EF, 5ª a 8ª do EF, EM, Superior), e <b>Atividade</b> (agricultura, indústria de transformação, indústria de construção, outras indústrias, comércio, prestação de serviços, transporte e comunicação, atividade social, administração pública, outras atividades, estudantes, inativos).</p> <p>O intervalo de confiança estimado é de 95% e a margem de erro máxima estimada é de 4,0 pontos percentuais para mais ou para menos sobre os resultados encontrados no total da amostra.</p>
	2. IBO/SPcap04.JUN-02172	25 a 27/06	29/06	1.001		
	3. IBO/SPcap04.JUL-02177	24 a 26/07	29/07	602		
	4. IBO/SPcap04.AGO-02202	28 a 30/08	01/09	805		
	5. IBO/SPcap04.SET-02218	11 a 13/09	15/09	1.204		
	6. IBO/SPcap04.SET-02233	24 a 26/09	28/09	1.204		
	7. IBO/SPcap04.SET-02258	01 e 02/10	02/10	1.204		
São Paulo 2º Turno	8. OPP860/04*	08 a 10/10	13/10	1.204	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Campinas	
	9. OPP882/04*	18 a 20/10	22/10	1.204		
	10. IBO/SPcap04.OUT-02271	24 a 26/10	28/10	1.204		
	11. OPP958/04*	29 e 30/10	30/10	2.000		
Campinas 1º Turno	12. IBO/CAMPINAS04.AGO-02176	23 a 25/07	29/07	406	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Campinas	
	13. IBO/CAMPINAS04.AGO-02191	20 a 22/08	03/09	406		
	14. IBO/CAMPINAS04.SET-02216	10 a 12/09	14/09	602		
	15. IBO/CAMPINAS04.SET-02254	27 a 29/09	01/10	602		
Campinas 2º Turno	16. IBO/CAMPINAS04.OUT-02262	11 a 13/10	15/10	602	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Porto Alegre	
	17. IBO/CAMPINAS04.OUT-02269	25 e 26/10	28/10	602		
Porto Alegre 1º Turno	18. IBO/PORTOALEGRE04.JUN-02144	29/06 a 01/07	07/07	406	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Porto Alegre	
	19. IBO/PORTOALEGRE04.JUL-02145	20 a 22/07	26/07	406		
	20. IBO/PORTOALEGRE04.AGO-02147	17 a 19/08	24/08	602		
	21. IBO/PORTOALEGRE04.SET-02149	21 a 23/09	28/09	602		
	22. IBO/PORTOALEGRE04.SET-02151	01 e 02/10	02/10	805		
Porto Alegre 2º Turno	23. IBO/PORTOALEGRE04.OUT-02152	12 a 14/10	18/10	805	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Porto Alegre	
	24. OPP904/04*	19 a 21/10	25/10	805		
	25. OPP957/04*	29 e 30/10	30/10	805		

## Fichas Técnicas

Local/Turno	Nº da pesquisa	Data de realização	Data de publicação	N.º de entrevistas	Universo	Metodologia	
Curitiba 1º Turno	26. IBO/CURITIBA04.MAI-02029	06 a 09/05	28/05	504	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Curitiba	<p><b>Pesquisa Municipal:</b> Entrevistas pessoais com utilização de questionários elaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. As entrevistas foram realizadas por uma equipe de entrevistadores do IBOPE Opinião, devidamente treinados para abordagem deste tipo de público.</p> <p>Amostra representativa dos eleitores da área pesquisada, selecionada em dois estágios:</p>	
	27. IBO/CURITIBA04.JUL-02030	25 a 27/07	29/07	406			
	28. IBO/CURITIBA04.AGO-02031	14 a 16/08	19/08	406			
	29. IBO/CURITIBA04.AGO-02032	29 a 31/08	03/09	406			
	30. IBO/CURITIBA04.SET-02033	20 a 22/09	24/09	805			
	31. IBO/CURITIBA04.SET-02034	01 e 02/10	02/10	805			
Curitiba 2º Turno	32. IBO/CURITIBA04.OUT-02036	19 a 21/10	25/10	805			
	33. OPP954/04*	29 e 30/10	30/10	805			
Goiânia 1º Turno	34. IBO/GOIANIA04.AGO-01939	27 a 29/08	31/08	602	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Goiânia	<p>No primeiro, foram selecionados os setores censitários, onde as entrevistas foram realizadas através do método PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho), tomando o número de eleitores como base para tal seleção.</p> <p>No segundo estágio, foi feita a seleção do entrevistado, dentro do setor censitário, utilizando-se quotas proporcionais, em função das seguintes variáveis: <b>Sexo</b>, <b>Grupo de Idade</b> (16-17, 18-24, 25-29, 30-39, 40-49, 50-69, 70 anos e mais), <b>Instrução</b> (até 4ª série do EF, 5ª a 8ª do EF, EM, Superior), e <b>Atividade</b> (agricultura, indústria de transformação, indústria de construção, outras indústrias, comércio, prestação de serviços, transporte e comunicação, atividade social, administração pública, outras atividades, estudantes, inativos).</p> <p>O intervalo de confiança estimado é de 95% e a margem de erro máxima estimada é de 4,0 pontos percentuais para mais ou para menos sobre os resultados encontrados no total da amostra.</p>	
		35. IBO/GOIANIA04.SET-01940	11 a 13/09	16/09			602
		36. IBO/GOIANIA04.SET-01941	27 a 29/09	01/10			602
Goiânia 2º Turno	37. IBO/GOIANIA04OUT-01942	19 a 21/10	25/10	602			
	38. OPP955/04*	29 e 30/10	30/10	602			
Belém 1º Turno	39. IBO/BELEM04.AGO-02005	17 a 19/08	24/08	602	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Belém		
		40. IBO/BELEM04.AGO-02006	31/08 a 02/09	08/09			602
		41. IBO/BELEM04.SET-02007	14 a 16/09	21/09			602
		42. IBO/BELEM04.SET-02008	25 a 27/09	30/09			602
Belém 2º Turno	43. IBO/BELEM04.OUT-02009	12 a 14/10	18/10	602			
	44. OPP916/04*	26 e 27/10	29/10	602			
Fortaleza 1º Turno	45. IBO/FORTALEZA04.JUN-01906	20 a 22/06	28/06	602	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Fortaleza		
		46. IBO/FORTALEZA04.AGO-01907	09 a 11/08	13/08			602
		47. IBO/FORTALEZA04.AGO-01908	23 a 25/08	30/08			805
		48. IBO/FORTALEZA04.SET-01909	07 a 09/09	13/09			805
		49. IBO/FORTALEZA04.SET-01910	14 a 16/09	20/09			805
		50. IBO/FORTALEZA04.SET-01911	21 a 23/09	28/09			805
		51. IBO/FORTALEZA04.SET-01912	01 e 02/10	02/10			805

## Fichas Técnicas

Local/Turno	Nº da pesquisa	Data de realização	Data de publicação	N.º de entrevistas	Universo	Metodologia
Fortaleza 2º Turno	52. IBO/FORTALEZA04.OUT-01914	12 a 14/10	18/10	805	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Fortaleza	<p><b>Pesquisa Municipal:</b> Entrevistas pessoais com utilização de questionários elaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. As entrevistas foram realizadas por uma equipe de entrevistadores do IBOPE Opinião, devidamente treinados para abordagem deste tipo de público.</p> <p>Amostra representativa dos eleitores da área pesquisada, selecionada em dois estágios:</p> <p>No primeiro, foram selecionados os setores censitários, onde as entrevistas foram realizadas através do método PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho), tomando o número de eleitores como base para tal seleção.</p> <p>No segundo estágio, foi feita a seleção do entrevistado, dentro do setor censitário, utilizando-se quotas proporcionais, em função das seguintes variáveis: <b>Sexo, Grupo de Idade</b> (16-17, 18-24, 25-29, 30-39, 40-49, 50-69, 70 anos e mais), <b>Instrução</b> (até 4ª série do EF, 5ª a 8ª do EF, EM, Superior), e <b>Atividade</b> (agricultura, indústria de transformação, indústria de construção, outras indústrias, comércio, prestação de serviços, transporte e comunicação, atividade social, administração pública, outras atividades, estudantes, inativos).</p> <p>O intervalo de confiança estimado é de 95% e a margem de erro máxima estimada é de 4,0 pontos percentuais para mais ou para menos sobre os resultados encontrados no total da amostra.</p>
	53. IBO/FORTALEZA04.OUT-01915	19 a 21/10	25/10	805		
	54. IBO/FORTALEZA04.OUT-01916	29 e 30/10	30/10	805		
Belo Horizonte 1º Turno	55. IBO/BELOHORIZONTE04.JUL-01965	24 a 26/07	29/07	406	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Belo Horizonte	
	56. IBO/BELOHORIZONTE04.AGO-01966	13 a 15/08	17/08	406		
	57. IBO/BELOHORIZONTE04.AGO-01967	28 a 30/08	02/09	602		
	58. IBO/BELOHORIZONTE04.SET-01968	12 a 14/09	16/09	805		
	59. IBO/BELOHORIZONTE04.SET-01969	24 a 26/09	28/09	1.106		
	60. IBO/BELOHORIZONTE04.SET-01970	01 e 02/10	02/10	1.106		
Recife 1º Turno	61. IBO/RECIFE04.JUN-02072	20 a 23/06	28/06	406	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Recife	
	62. IBO/RECIFE04.JUL-02273	24 a 27/07	29/07	406		
	63. IBO/RECIFE04.AGO-02076	28 a 30/08	02/09	602		
	64. IBO/RECIFE04.SET-02079	12 a 14/09	16/09	805		
	65. IBO/RECIFE04.SET-02082	23 a 25/09	28/09	1.106		
	66. IBO/RECIFE04.SET-02084	01 e 02/10	02/10	1.106		
Rio de Janeiro 1º Turno	67. IBO/RJcap04.JUN-02093	25 a 27/06	29/06	1.001	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade do Rio de Janeiro	
	68. IBO/RJcap04.JUL-02096	24 a 26/07	29/07	602		
	69. IBO/RJcap04.AGO-02104	28 a 30/08	01/09	805		
	70. IBO/RJcap04.SET-02115	11 a 13/09	15/09	1.204		
	71. IBO/RJcap04.SET-02123	24 a 26/09	28/09	1.204		
	72. IBO/RJcap04.SET-02127	01 a 02/10	02/02	1.204		
Salvador 1º Turno	73. IBO/SALVADOR04.AGO-01886	24 a 26/08	30/08	504	Eleitores de 16 anos ou mais da cidade de Salvador	
	74. IBO/SALVADOR04.SET-01887	12 a 14/09	16/09	504		
	75. IBO/SALVADOR04.SET-01888	18 a 20/09	23/09	602		
	76. IBO/SALVADOR04.SET-01889	26 a 28/09	30/09	602		
	77. IBO/SALVADOR04.SET-01890	01 e 02/10	02/10	805		
Salvador 2º Turno	78. IBO/SALVADOR04.OUT-01892	16 a 18/10	20/10	805		
	79. IBO/SALVADOR04.OUT-01893	26 e 27/10	29/10	805		

\* Pesquisas extraídas do site do IBOPE: [www.ibope.com.br](http://www.ibope.com.br)

# OPINIÃO PÚBLICA

2005 March

Vol. XI, nº1

ISSN 0104-6276

## CONTENTS

	<i>Pg.</i>
<i>The 'new cleavage' thesis and the social basis of radical right support</i> Pippa Norris	01
<i>The mistrust of democratic institutions</i> José Álvaro Moisés	33
<i>Political mistrust in Latin America</i> Timothy J. Power Giselle D. Jamison	64
<i>Basis of a new social contract? Taxes and "Participative Budget" in Porto Alegre</i> Marcelo Baquero Aaron Schneider Bianca Linhares Douglas Santos Alves Thiago Ingrassia Pereira	94
<i>The democratic consistency of Venezuela in a political changing period</i> Valia Pereira Almas	128
<i>Political culture, ideology, and electoral behavior: some theoretical remarks and reflections about the Brazilian case</i> Julian Borba	147
<i>The grains of dissent and the media coverage</i> Renata Menasche	169
<i>Political covariates of violent deaths</i> Gláucio Ary Dillon Soares	192
<b>TENDÊNCIAS</b> <i>Data Report - Year 11, nº 1</i>	213



OPINIÃO PÚBLICA  
Campinas  
Vol. XI, nº 1 - p. 1-248  
2005 March  
ISSN 0104-6276





ISSN 0104-6276