

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. XI, nº 2



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP

Reitor

José Tadeu Jorge

Coordenador Geral

Fernando Ferreira Costa

Coordenador dos Centros e Núcleos de Pesquisa

Jorge Tápia



CENTRO DE ESTUDOS DE OPINIÃO PÚBLICA

Conselho Orientador

Marcus Faria Figueiredo
(IUPERJ)
Antônio Flávio Pierucci
(FFLCH – USP)
Carlos Eduardo Meirelles Matheus
(PUC – SP)
Fernando Antônio Lourenço
(IFCH – UNICAMP)
Hélgio Trindade
(NUPERGS – UFRGS)
Leandro Piquet Carneiro
(FFLCH – USP, ISER)
Mauro Francisco Paulino
(Inst. DATAFOLHA)
Márcia Cavallari Nunes
(IBOPE)
Ney Lima Figueiredo
(CEPAC)
Örjan Olsén
(Ipsos – Opinion)
Rachel Meneguello
(IFCH – UNICAMP)
Regina Moran
(IMECC – UNICAMP)
José Roberto Rus Perez
(FE – UNICAMP)
Maria Inês Fini
(FE – UNICAMP)
Gustavo Venturi
(Criterium Consultoria em Pesquisas)

Coordenação

Fernando Antônio Lourenço

Equipe de Projetos Permanentes

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

Estagiários

Priscilla Yuri Saita
Bruna Maria Bruno Verídico

Secretaria Geral

Lais Helena Cardoso C. de Oliveira

OPINIÃO PÚBLICA VOL. XI, Nº2, Outubro, 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

Revisão:

Fabíola Brigante del Porto

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

Outubro de 2005

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

Centro de Estudos de Opinião Pública

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

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

Home Page:

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



OPINIÃO PÚBLICA

Outubro de 2005

Vol. XI, nº2

ISSN 0104-6276

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
<i>Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização</i> Scott Mainwaring Mariano Torcal	249
<i>Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada</i> Daniel Zovatto	287
<i>As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local</i> Maria Teresa Miceli Kerbauy	337
<i>Poder direcionador? Um estudo comparativo de opinião pública e distribuição de renda</i> David Weakliem Robert Andersen Anthony Heath	366
<i>Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: "quem manda?"</i> Carlos Pereira Timothy Power Lúcio Rennó	401
<i>Como os empresários pensam a política e a democracia: Brasil, anos 1990</i> Paulo Roberto Neves Costa	422
<i>Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras</i> Sivaldo Pereira da Silva	450
TENDÊNCIAS <i>Encarte de Dados de Opinião Pública - Ano 11, nº 2</i>	469



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. XI, nº 2 - p. 249-499
Outubro 2005
ISSN 0104-6276



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas – vol.
XI, nº 2, Outubro 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

Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização

Scott Mainwaring

University of Notre Dame, Estados Unidos

Mariano Torcal

Universitat Pompeu Fabra, Espanha

Resumo

Este artigo examina duas diferenças entre os sistemas partidários das democracias industriais avançadas e os de países menos desenvolvidos, particularmente em termos do nível de institucionalização. O argumento geral é que os sistemas partidários dos países menos desenvolvidos são menos institucionalizados. De modo mais específico, mostramos primeiro que a maioria das democracias e semi-democracias em países menos desenvolvidos têm uma volatilidade eleitoral muito mais alta e menos estabilidade eleitoral do que as democracias industriais avançadas. E, em segundo lugar, boa parte da literatura sobre partidos e sistemas partidários pressupõe o contexto de sistemas partidários institucionalizados com partidos fortemente enraizados na sociedade e supõe ainda que vínculos programáticos e ideológicos estão na raiz dos vínculos estáveis entre eleitores e partidos. Nos sistemas partidários da maioria das democracias e semi-democracias dos países menos desenvolvidos, os vínculos programáticos e ideológicos entre eleitores e partidos são mais fracos. Nessa mesma direção, os vínculos entre eleitores e candidatos são mais personalistas nas democracias e semi-democracias dos países menos desenvolvidos do que nas democracias industriais avançadas.

Palavras-chave: partidos políticos, sistemas partidários, democracia, institucionalização.

Abstract

This paper examines two differences between the party systems of the advanced industrial democracies and party systems of less developed countries, particularly in terms of the level of institutionalization. The overarching argument is that the party systems of less developed countries are less institutionalized. More specifically, we first show that most democracies and semi-democracies in less developed countries have much higher electoral volatility and less electoral stability than the advanced industrial democracies. Second, much of the literature on parties and party systems assumes the context of institutionalized party systems with strong party roots in society and further presupposes that programmatic or ideological linkages are at the root of the stable linkages between voters and parties. In the party systems of most democracies and semi-democracies in less developed countries, programmatic or ideological linkages between voters and parties are weaker. In this direction also, linkages between voters and candidates are more personalistic in democracies and semi-democracies of less developed countries than in the advanced industrial democracies.

Keywords: political parties, party systems, democracy, institutionalization.

O principal argumento deste artigo é que o nível de institucionalização é uma dimensão central para compreender os sistemas partidários¹. Até meados dos anos 1990, a maioria dos trabalhos sobre partidos e sistemas partidários negligenciou esse fato, dado que tinha o alto nível de institucionalização como pressuposto. Não obstante, sem examinar a institucionalização, é impossível entender características importantes dos sistemas partidários da maioria das democracias e semi-democracias pós-1978. Os eleitores, partidos e sistemas partidários na maioria dos regimes competitivos desse período são qualitativamente diferentes daqueles das democracias industriais avançadas.

Tratamos das duas primeiras dimensões da institucionalização de um sistema partidário que Mainwaring e Scully (1995) e Mainwaring (1999, p. 22-39) desenvolveram: a estabilidade da competição entre partidos e a profundidade das raízes partidárias na democracia, que mostram diferenças grandes e persistentes entre a maioria das democracias e semi-democracias pós-1978 e as democracias industriais avançadas.

Além da maior estabilidade na competição entre partidos, o enraizamento social partidário é muito mais forte na maioria das democracias industriais avançadas, comparado à maioria das democracias e semi-democracias pós-1978. Esse grau de enraizamento partidário social varia de forte a fraco e nós analisamos duas manifestações dessa força variável. Primeiro, uma quantidade considerável da literatura teórica e comparativa pressupõe que os vínculos programáticos ou ideológicos estão na raiz dos vínculos estáveis entre eleitores e partidos. Nessas teorias, os eleitores escolhem um partido ou candidato com base em suas preferências ideológicas ou programáticas. Porém, na maioria das democracias e semi-democracias pós-1978, esses vínculos são fracos e constituem uma parte fundamental do frágil enraizamento partidário na sociedade.

A outra manifestação empírica desse frágil enraizamento é que os vínculos entre eleitores e candidatos são mais personalistas na maioria dos regimes competitivos pós-1978 do que nas democracias industriais avançadas. Fora destas, muitos eleitores escolhem os candidatos com base em suas características pessoais, sem levar em conta partido, ideologia ou questões programáticas. O alto grau de personalismo reflete esse enraizamento e vai contra o que se espera, tomando como base a maior parte da literatura teórica sobre eleitores e sistemas partidários. O personalismo introduz um critério importante para avaliar a institucionalização dos partidos: a despersonalização dos partidos e da competição partidária (MÉNY, 1990, p. 67).

¹ Agradecemos a Michael Coppedge, Marta Fraile, Anna Grzymala-Busse, Frances Hagopian, Kevin Krause, Ignacio Lago, Carol Mershon, José Ramón Montero, Richard Rose, Edurne Zoco e dois pareceristas anônimos pelos comentários. Edurne Zoco, Angel Álvarez, Lorenzo Brusattin e Terence Merritt forneceram auxílio à pesquisa. Peter Baker, Eugene Bartkus, Viva Bartkus, Pradeep Chhibber, Dwight Dyer, Kevin Krause, Bong-jun Ko, Mark Jubulis, Vello Pettai, Marina Popescu, Gabor Toka, Edward Rakhimkulov e Edurne Zoco nos ajudaram a identificar cisões, fusões e mudanças de nomes de partidos.

Na conclusão, argumentamos que a fraca institucionalização tem conseqüências negativas para a *accountability* eleitoral. Sistemas partidários pouco institucionalizados são mais vulneráveis a permitir que políticos anti-partidos cheguem ao poder, causando efeitos adversos na democracia, como por exemplo, Fujimori, no Peru entre 1990-2000, e Hugo Chávez, na Venezuela de 1998 até o presente.

Até a década de 1980, a literatura teórica sobre partidos e sistemas partidários ou concentrava-se em sistemas bem institucionalizados ou os pressupunha implicitamente. Havia poucas democracias ou semi-democracias com sistemas partidários pouco institucionalizados. Porém, desde o início da terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1991), esses sistemas se tornaram lugar comum nos regimes políticos competitivos. Eles têm características e dinâmicas diferentes dos sistemas bem institucionalizados. Os cientistas sociais precisam modificar a literatura teórica dominante para compreender esses sistemas partidários menos institucionalizados.

Este artigo baseia-se em Mainwaring e Scully (1995) e Mainwaring (1999, p. 22-39), que geraram grande parte do trabalho contemporâneo sobre institucionalização do sistema partidário. Avançamos em relação a esses trabalhos mais antigos de quatro maneiras. Primeiro, oferecemos mais provas empíricas sistemáticas, usando *surveys* em vários países para demonstrar algumas das proposições anteriores sobre essa institucionalização. Com base nesses dados, também desenvolvemos novos indicadores para avaliar a força das raízes programáticas dos partidos na sociedade. Em segundo lugar, analisamos uma variedade maior de países do que naqueles trabalhos e outros estudos anteriores sobre esse tema. Em terceiro lugar, analisamos alguns aspectos novos da teoria dos sistemas partidários, que aqueles trabalhos não trataram em detalhe; em particular, questionamos o pressuposto dos vínculos programáticos e ideológicos que permeia uma parte da literatura. Por fim, apresentamos testes mais rigorosos para algumas proposições empíricas, ao mesmo tempo que abandonamos algumas afirmações difíceis de testar sobre as conseqüências da baixa institucionalização. A segunda metade do artigo, ao mesmo tempo que desenvolve os conceitos e teorias presentes nos trabalhos citados, apresenta novos argumentos e evidências.

Diferentemente de Mainwaring e Scully (1995), não comparamos sistemas partidários em todas as quatro dimensões de sua institucionalização. Devido às dificuldades de se obter informações empíricas válidas comparáveis para todas as quatro dimensões em uma ampla gama de países, preferimos desenvolver alguns pontos em maior profundidade e para um grande número de países do que oferecer uma discussão superficial de todas as dimensões. Nossa análise limita-se

exclusivamente a democracias e semi-democracias²; os partidos que funcionam em regimes autoritários estão fora de nossa esfera de estudo.

Comparando sistemas partidários: o nível de institucionalização

Um sistema partidário é um conjunto de partidos que interagem de maneiras padronizadas. Essa definição implica três diferenças entre sistemas e não-sistemas. Primeiro, como Sartori (1976) mostrou, um sistema deve ter pelo menos dois elementos constitutivos; portanto, precisa ter ao menos dois partidos. Segundo, a noção de interações padronizadas sugere que há algumas regularidades na distribuição do apoio eleitoral por partidos ao longo do tempo, mesmo que alguns deles ascendam e outros declinem. Terceiro, a idéia de um sistema implica alguma continuidade nos componentes que o formam. Portanto, “sistema partidário” implica alguma continuidade nos partidos, ou seja, a institucionalização das agremiações.

Os sistemas partidários variam em muitas dimensões, mas os cientistas sociais se empenham em identificar as mais importantes para facilitar a classificação e a comparação. Como, então, deveriam os cientistas sociais comparar e classificar os sistemas partidários? Sartori (1976) identificou duas dimensões desses sistemas como sendo de particular importância: o número de partidos relevantes e o grau de polarização ideológica. Porém, conceituou inadequadamente uma propriedade igualmente importante dos sistemas partidários: o nível de institucionalização.

Em sua discussão sobre a diferença entre sistemas partidários consolidados e não-sistemas, Sartori (1976, p. 244-248) foi pioneiro ao reconhecer a importância da institucionalização (que ele chamou de “consolidação”). No entanto, discordamos de três aspectos de sua conceituação de institucionalização. Primeiro, ele postulou uma dicotomia entre sistemas consolidados e não-sistemas, enquanto nós julgamos muito mais útil conceber a institucionalização como um *continuum*. Nada na definição de “sistema” justifica uma demarcação rígida dicotômica entre um sistema e um não-sistema, desde que haja algum padrão na competição entre partidos e alguma continuidade nos principais partidos do sistema. Esses dois critérios são fáceis de cumprir minimamente. As categorias dicotômicas de Sartori ignoram variações importantes dentro de cada uma dessas categorias. Além disso, uma dicotomia requer um ponto de corte preciso e inevitavelmente arbitrário: um caso precisa ser classificado ou como consolidado ou como não-consolidado.

² Seguimos as definições de democracia e semi-democracia de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñan (2001). Incluímos ambas quando nos referimos a regimes políticos competitivos.

Em segundo lugar, Sartori estabelece um patamar excessivamente alto para o que constitui um sistema partidário. Por exemplo, ele sustentou que a Colômbia não tinha um sistema partidário na década de 1970, quando, na verdade, o país tinha um dos mais antigos do mundo. Liberais e conservadores eram os principais adversários eleitorais havia décadas, sempre quando as eleições eram relativamente livres e legítimas, e ambos os partidos tinham fortes raízes na sociedade.

Em terceiro lugar, pelo fato de que considerava os não-sistemas como exteriores à sua teorização principal e não examinava a variação na institucionalização entre sistemas partidários ou entre o que ele considerava não-sistemas, Sartori relegou a institucionalização a um segundo plano. Por exemplo, as considerações sobre institucionalização estão totalmente ausentes de sua classificação dos sistemas partidários. Ao contrário, acreditamos que a institucionalização deve estar no centro do palco, pois algumas das diferenças mais importantes entre sistemas partidários giram em torno das diferenças em institucionalização.

Uma classificação dos sistemas partidários baseada no número de partidos e no nível de polarização negligencia diferenças substanciais no grau de institucionalização e, portanto, como a competição entre partidos funciona em contextos menos institucionalizados. Ao comparar e classificar os sistemas partidários para além das democracias industriais avançadas, os cientistas políticos que trabalham sobre a América Latina (BENDEL, 1993; COPPEDGE, 1998, p. 559-561; KITSCHOLT, 2003; MAINWARING, 1999; MAINWARING e SCULLY, 1995; MOLINA e PÉREZ, 2004; PAYNE et al., 2002, p. 127-154; SCHEDLER, 1995; VAN COTT, 2000), África (KUENZI e LAMBRIGHT, 2001), Ásia (JOHNSON, 2002; STOCKTON, 2001) e as regiões pós-comunistas (BIELASIAK, 2002; GRZYMALA-BUSSE, 2002; MAIR, 1997, p. 175-198; MARKOWSKI, 2000; MOSER, 1999 e 2001; ROSE e MUNRO, 2003; STONER-WEISS, 2001; TAVITS, 2005; TÓKA, 1997) reconheceram cada vez mais a necessidade de dar atenção ao nível de institucionalização, além das duas dimensões de Sartori³. Sistemas partidários institucionalizados estruturam em alto grau o processo político. Em sistemas fluidos, os partidos são, de alguma forma, atores importantes, mas não possuem o mesmo efeito estruturador.

³ Nosso foco é sobre *sistemas* partidários. Outros estudiosos trataram da institucionalização dos *partidos* (DIX, 1992; GUNTHER e HOPKIN, 2002; HUNTINGTON, 1968, p. 12-28; JANDA, 1980; LEVITSKY, 2003; MÉNY, 1990; PANEBIANCO, 1988; RANDALL e SVÁSAND, 2002). A institucionalização dos partidos nas democracias está forte e positivamente correlacionada à institucionalização do sistema partidário, mas a relação não é linear, como observaram Mainwaring e Scully (1995, p. 20-21), Randall e Svásand (2002), Stockton (2001) e Wallis (2003).

Institucionalização refere-se a um processo pelo qual uma prática ou organização se torna bem estabelecida e amplamente conhecida, senão universalmente aceita. Os atores desenvolvem expectativas, orientações e comportamentos baseados na premissa de que essa prática ou organização prevalecerá no futuro previsível. Em política, institucionalização significa que os atores políticos têm expectativas claras e estáveis em relação ao comportamento dos outros atores. Nas palavras de Huntington (1968, p. 12), “institucionalização é o processo pelo qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade”. Desse modo, um sistema partidário institucionalizado é aquele em que os atores desenvolvem expectativas e comportamentos baseados na premissa de que os contornos e as regras fundamentais da competição e do comportamento partidários prevalecerão no futuro previsível. Num sistema partidário institucionalizado, os principais partidos e seu comportamento serão estáveis. A noção de institucionalização não deve ser teleológica, nem o processo é linear; não há progressão necessária de uma institucionalização fraca para uma maior. Os sistemas partidários podem se desinstitucionalizar, como mostram os casos da Itália, do Peru e da Venezuela nos anos 1990.

Seguindo Mainwaring (1999, p. 22-39) e Mainwaring e Scully (1995), conceituamos quatro dimensões da institucionalização do sistema partidário. Primeiro, sistemas mais institucionalizados manifestam considerável estabilidade nos padrões de competição entre partidos (PRZEWORSKI, 1975). Essa é a dimensão mais fácil de medir e talvez a mais importante, porque a institucionalização está conceitualmente muito vinculada à estabilidade.

Em segundo lugar, em sistemas mais institucionalizados, os partidos têm raízes fortes na sociedade, a maioria dos eleitores tem ligações partidárias e algumas associações de interesse estão intimamente ligadas a eles. Um forte enraizamento partidário na sociedade ajuda a proporcionar a regularidade na competição eleitoral que a idéia de institucionalização implica. Raízes na sociedade e estabilidade da competição entre partidos, embora analiticamente separáveis, estão entrelaçadas porque o forte enraizamento social estabiliza a competição. Se a maioria dos cidadãos apóia o mesmo partido de uma eleição para outra, há menos eleitores flutuantes e, portanto, menor probabilidade de mudanças eleitorais em massa que se refletem em alta volatilidade. Ao contrário, onde os partidos possuem raízes fracas na sociedade, é provável que mais eleitores troquem de partido de uma eleição para outra, abrindo assim a possibilidade de uma maior volatilidade.

Em terceiro lugar, em sistemas mais institucionalizados, os atores políticos conferem legitimidade aos partidos, considerando-os uma parte necessária da política democrática, mesmo quando criticam determinados partidos e manifestam ceticismo em relação aos partidos em geral (TORCAL, GUNTHER e MONTERO, 2002). A legitimidade ajuda a estabilizar os sistemas partidários e, portanto, é uma dimensão atitudinal significativa da institucionalização.

Por fim, em sistemas mais institucionalizados, as organizações partidárias não estão subordinadas aos interesses de uns poucos líderes ambiciosos; elas adquirem um *status* e um valor independente próprio (HUNTINGTON, 1968, p. 12-24)⁴. A institucionalização partidária é limitada quando um partido é instrumento pessoal de um líder ou de um pequeno grupo (JANDA, 1980). Quando os partidos eleitoralmente bem sucedidos são veículos personalistas, o nível de institucionalização do sistema é baixo nessa quarta dimensão.

Embora discordemos de Sartori quando concebemos a institucionalização como um *continuum*, em vez de uma dicotomia, ele merece grande crédito por reconhecer que há profundas diferenças nos sistemas partidários conforme o nível de institucionalização. Após sua obra clássica, essa questão foi completamente esquecida até Bendel (1993) e Mainwaring e Scully (1995).

Os sistemas partidários caracterizados por um grau baixo de institucionalização podem ser denominados fluidos ou fracamente institucionalizados. A institucionalização é uma variável contínua que vai de sistemas partidários institucionalizados a fluidos. Comparados com sistemas mais institucionalizados, os sistemas fluidos caracterizam-se por menos regularidade nos padrões da competição, raízes mais fracas na sociedade, menor legitimidade conferida aos partidos e organizações partidárias mais débeis, dominadas freqüentemente por líderes personalistas.

A estabilidade da competição partidária: volatilidade eleitoral

Para desenvolver o argumento de que os sistemas partidários competitivos contemporâneos diferem em aspectos importantes que não podem ser captados pela tipologia de Sartori, comparamos 39 países conforme a primeira dimensão da institucionalização: a regularidade dos padrões de competição partidária. Das quatro dimensões mencionadas, é a mais fácil de medir sistematicamente, comparando especificamente a volatilidade eleitoral. Essa volatilidade refere-se à transferência agregada de votos de um partido para os outros, de uma eleição para a próxima (PEDERSEN, 1983; PRZEWORSKI, 1975; ROBERTS e WIBBEL, 1999). Ela

⁴ Uma vez que a discussão de Huntington sobre institucionalização é bem conhecida, vale a pena observar que nosso conceito difere do dele. Nosso foco é sobre os *sistemas* partidários, o dele era sobre partidos. Mais importante, ele considerava os partidos mais institucionalizados quando eram mais autônomos em relação aos grupos sociais. Ao contrário, nós acreditamos que vínculos fortes entre partidos e grupos sociais manifestam raízes partidárias mais profundas na sociedade e maior institucionalização.

é computada somando-se a mudança líquida em porcentagem de votos ganhos ou perdidos por cada partido de uma eleição para outra e depois dividindo-se por dois⁵.

A Tabela 1 mostra a volatilidade eleitoral para eleições da câmara baixa do período pós-1978 em 39 democracias e semi-democracias. Limitamos a seleção de casos a países que até 2003 haviam tido pelo menos três eleições consecutivas para a câmara baixa, quando o escore combinado atribuído pela Freedom House ao país era 10 ou menos⁶. Os países com um escore combinado médio de 11 ou mais tinham regimes autoritários e são classificados pela Freedom House como “não livres”. Em regimes autoritários, os partidos possuem funções diferentes do que nas democracias e semi-democracias. Esses regimes não permitem eleições livres e justas, seu controle das eleições favorece o partido governante e tende a limitar a volatilidade eleitoral. Portanto, costuma ser enganador comparar a volatilidade eleitoral entre os dois tipos de regimes. Assim, somente o período democrático mais recente é levado em conta nos países onde houve uma interrupção da democracia e, dessa forma, usamos apenas eleições posteriores a 1978⁷.

A Tabela 1 inclui países da rodada 1995-97 do *World Values Survey* (WVS) e do *Comparative Study of Electoral Systems* (CSES) [Estudo Comparativo de Sistemas Eleitorais]⁸. Entre os países do WVS que cumpriam o critério da Freedom House em pelo menos três eleições consecutivas, incluímos todos aqueles com uma população de pelo menos dez milhões de habitantes. A Tabela 1 inclui também sete países (Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Letônia e Lituânia) que tinham menos de dez milhões de habitantes com o objetivo de analisar alguns países menores, e Bolívia e Equador para reduzir a sub-representação dos países pobres.

⁵ Quando um partido se cinde em dois ou mais partidos entre a eleição T1 e a T2, comparamos seu total T2 com o maior partido resultante da cisão. Tratamos então o menor como se não tivesse obtido votos na eleição T1. Quando dois ou mais partidos se fundiram e criaram uma nova organização, calculamos a volatilidade usando o partido original com a maior porcentagem. Se dois ou mais partidos se fundiram para a eleição T2, mas competiram na eleição T1 como partidos separados, admitimos que aquele com menos votos desapareceu na eleição T2. Demos um valor zero para esse partido em T2 e contamos sua parte dos votos em T1 como sua porcentagem de mudança. Quando um partido mudou de nome, mas apresentou uma continuidade óbvia com um partido anterior, ele foi contado como sendo a mesma organização. Tratamos usualmente os partidos independentes como uma categoria porque nos faltam dados necessários para comparar seus resultados individuais de uma eleição para outra.

⁶ A Freedom House publica um relatório anual sobre o estado das liberdades civis e dos direitos políticos na maioria dos países. Os escores variam de 1 (melhor) a 7 (pior). Combinamos os dois escores, criando um índice de 2 (mais democrático) a 14 (mais autoritário).

⁷ Não incluímos Bangladesh e as Filipinas devido à ausência de resultados eleitorais completos. Para o Equador, usamos resultados para deputados selecionados em um distrito de âmbito federal, não os resultados separados para deputados federais eleitos em distritos de âmbito provinciais.

⁸ Para Bélgica, França, Itália, Holanda, Reino Unido e Alemanha Ocidental, usamos o *European Election Study 1994*.

Tabela 1
Volatilidade eleitoral, IDH, PIB per capita e escores da Freedom House, 39 países

Pais	Volatilidade eleitoral média, câmara baixa	Eleições incluídas para volatilidade	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2001	PIB per capita (US\$ com Paridade do Poder de Compra) 2001	Escores da Freedom House combinados 2001-2002
Estados Unidos	3,2	1978–2002	0,937	34.320	2,L
Austrália	6,4	1980–2001	0,939	25.370	2,L
Grécia	6,9	1981–2000	0,892	17.440	4,L
Reino Unido	8,2	1979–2001	0,930	24.160	3,L
Alemanha	8,7	1980–2002	0,921	25.350	-----
Suíça	9,4	1979–2003	0,932	28.100	2,L
Bélgica	11,5	1978–2003	0,937	25.520	3,L
Dinamarca	12,2	1979–2001	0,930	29.000	2,L
Suécia	13,5	1979–2002	0,941	24.180	2,L
Noruega	14,1	1981–2001	0,944	29.620	2,L
Portugal	14,1	1979–2002	0,896	18.150	2,L
Espanha	16,5	1979–2000	0,918	20.150	3,L
Holanda	16,6	1981–2003	0,938	27.190	2,L
Chile	16,7	1989–2001	0,831	9.190	4,L
França	17,5	1978–2002	0,925	23.990	3,L
Japão	18,6	1979–2000	0,932	25.130	3,L
Taiwan	18,7	1996–2001	-----	-----	3,L
Itália	22,1	1979–2001	0,916	24.670	3,L
Colômbia	22,1	1978–2002	0,779	7.040	8,PL
México	22,7	1988–2000	0,800	8.430	5,L
Brasil	24,1	1986–2002	0,777	7.360	6,PL
Coréia do Sul	24,6	1988–2000	0,879	15.090	4,L
Argentina	24,9	1983–2001	0,849	11.320	6,PL
Índia	25,0	1980–1999	0,590	2.840	5,L
Hungria	25,1	1990–2002	0,837	12.340	3,L
República Tcheca	25,7	1990–2002	0,861	14.720	3,L
Venezuela	31,3	1978–2001	0,775	5.670	8,PL
Equador	36,4	1979–1998	0,731	3.280	6,PL
Bulgária	36,8	1990–2001	0,795	6.890	4,L
Eslovênia	38,2	1992–2000	0,881	17.130	3,L
Bolívia	39,8	1980–2002	0,672	2.300	4,L
Estônia	42,4	1992–2003	0,833	10.170	3,L
Polônia	46,6	1991–2001	0,841	9.450	3,L
Lituânia	49,2	1992–2000	0,824	8.470	3,L
Rússia	50,0	1993–1999	0,779	7.100	10,PL
Peru	51,9	1980–2001	0,752	4.570	4,L
Romênia	53,0	1990–2000	0,773	5.830	4,L
Letônia	58,2	1993–2002	0,811	7.730	3,L
Ucrânia	59,2	1994–2002	0,766	4.350	8,PL

Fontes: *Human Development Report (2003)* para o IDH e o valor do PIB em 2001.

Escores da Freedom House em: <http://polisci.la.psu.edu/faculty/Casper/FHratings.pdf>.

L=Livre; PL=Parcialmente Livre.

Os sistemas partidários variam de muito estáveis (Estados Unidos, Austrália etc.) a extremamente voláteis (Ucrânia, Letônia, Romênia, Peru, Rússia, Polônia e Estônia). A mudança eleitoral é, em média, muito maior nas democracias e semi-democracias em desenvolvimento do que nas democracias industriais avançadas, ainda que nestas últimas, como Dalton, McAllister e Wattenberg (2000) afirmam, a volatilidade tenha aumentado em décadas recentes. Nos Estados Unidos, o resultado da eleição anterior para a câmara baixa serve como excelente preditor do resultado da eleição subsequente por partido, com um erro médio de apenas 3,2%. Em contraste, na Ucrânia, o procedimento idêntico oferece pouca capacidade de previsão, com um erro médio de 59,2% (dezoito vezes maior do que nos EUA). Lipset e Rokkan (1967) caracterizaram os sistemas partidários da Europa Ocidental como “congelados”. Ao contrário, muitos sistemas partidários contemporâneos em regimes políticos competitivos são altamente fluidos.

Os escores de volatilidade ressaltam a vantagem de conceber a institucionalização como uma variável contínua e qualquer tentativa de estabelecer um ponto de corte dicotômico seria arbitrária. A mesma observação se aplica aos outros indicadores desenvolvidos mais adiante neste artigo.

A Tabela 1 apresenta também o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2001 para esses 39 países (tal como registrado no *Human Development Report* de 2003) e seus escores da Freedom House de 2003. Em geral, os países mais ricos possuem volatilidade eleitoral menor. Em uma regressão OLS com a volatilidade média dos países como a variável dependente e o IDH deles como a única variável independente, esta última foi significativa no nível 0,000 e teve um forte impacto substantivo; cada aumento de 0,100 no IDH levou a uma diminuição esperada de 12,5% na volatilidade eleitoral. O IDH respondeu por 46,3% da variação em escores de volatilidade. Numa segunda regressão OLS, com apenas uma variável independente, o PIB per capita foi um preditor ainda mais forte da volatilidade, respondendo por 60,6% da variação nos escores de volatilidade. A variável PIB per capita foi significativa no nível de 0,000 e teve um forte impacto substantivo; um aumento de US\$ 1.000 nela produz uma diminuição esperada de 1,29% na volatilidade eleitoral. Esses resultados mostram que as democracias industriais avançadas possuem sistemas partidários mais estáveis do que as democracias e semi-democracias menos desenvolvidas. A correlação entre renda per capita dos países e sua volatilidade eleitoral média foi um impressionante $-0,78$, significativa no nível de 0,000 (*2-tailed*). Os dezesseis países com o IDH mais alto ($IDH \geq 0,892$) estão entre os dezoito países com a volatilidade eleitoral mais baixa.

As causas da forte correlação entre um alto nível de desenvolvimento e a baixa volatilidade eleitoral requerem pesquisas além do que é possível fazer aqui; oferecemos apenas algumas breves reflexões. O fato de que a maioria dos sistemas partidários da Europa Ocidental tenha se estabilizado antes da Segunda Guerra

Mundial (BARTOLINI e MAIR, 1990; LIPSET e ROKKAN, 1967), quando esses países tinham padrões de vida muito mais baixos do que os atuais, indica que a principal explicação não é o argumento baseado na modernização, segundo o qual um nível mais alto de desenvolvimento causa volatilidade eleitoral mais baixa. Na maioria do que agora são democracias industriais avançadas, os partidos foram veículos de integração social e política das massas de novos cidadãos (CHALMERS, 1964; PIZZORNO, 1981). Eles construíram organizações integradoras e solidificaram fortes lealdades. Na maioria dos países de democratização tardia, os partidos ocuparam um lugar menos central na luta para expandir a cidadania e nunca tiveram as funções sociais de amplo alcance ou fomentaram fortes identidades, tal como fizeram nas democracias mais antigas (GUNTHER e DIAMOND, 2003). Essas diferenças de padrões históricos (*path dependence*) ajudam a explicar as altas correlações entre um nível maior de desenvolvimento e um sistema partidário mais estável. O mau desempenho econômico em muitos países menos desenvolvidos contribuiu também para a alta volatilidade eleitoral (REMMER, 1991; ROBERTS e WIBBLES, 1999). Um fator contribuinte final dessa alta volatilidade em muitos países menos desenvolvidos são as freqüentes mudanças do lado da oferta, na medida em que as elites políticas mudam de um partido para outro (ROSE e MUNRO, 2003).

Converse (1969) sustentou que os sistemas partidários se tornariam mais estáveis ao longo do tempo, à medida que os eleitores passassem a se identificar com determinados partidos⁹. Porém, pesquisas recentes indicaram que a maioria dos eleitores aprende rapidamente a localizar as posições dos partidos (KITSCHHELT et al., 1999) e que os sistemas partidários em países menos desenvolvidos não tendem, em média, a se tornar mais estáveis ao longo do tempo (BIELSIK, 2002). Nossos dados sobre volatilidade eleitoral parecem confirmar esse argumento. Nos dezoito países da Tabela 1 com IDH menor que 0,850, para o primeiro período eleitoral incluído nessa tabela, a volatilidade eleitoral foi, em média, 38,2%. Nos períodos eleitorais posteriores, a volatilidade para esses países foi, em média, 33,1% (n=19), 34,8% (n=16), 35,0% (n=10) e 27,9% (n=7). Nenhuma das médias de volatilidade após o primeiro período eleitoral difere estatisticamente (em $p < 0,10$, *2-tailed*) da média de 38,2% para o primeiro período. Portanto, não há tendência estatisticamente significativa de diminuição da volatilidade ao longo do tempo. Desse modo, os dados sobre volatilidade indicam que a institucionalização não é linear ou teleológica. Rose e Munro (2003) chamam esse fenômeno de longo período sem institucionalização de “competição sem institucionalização”. A institucionalização fraca (e a alta volatilidade) poderia continuar por um longo tempo.

⁹ Janda (1980) também sustentou que a institucionalização dos partidos é uma questão de tempo. Tavits (2005) afirma que na Europa pós-comunista, a volatilidade aumentou primeiro, para depois diminuir.

Durante o período pós-1980, a maioria dos países não experimentou grandes mudanças em volatilidade eleitoral de uma eleição para outra. A correlação entre escores de países no primeiro período eleitoral usado na Tabela 1 e o segundo é 0,68 (n=39) (significativa no nível de 0,000); entre o segundo e o terceiro período, é 0,83 (n=34) (significativa no nível de 0,000), entre o terceiro e o quarto, é 0,73 (n=27) (significativa no nível de 0,000) e entre o quarto e o quinto, é 0,69 (n=23) (significativa no nível de 0,000). Mesmo ao longo de um período extenso, as correlações mantêm níveis moderadamente fortes. Por exemplo, a correlação entre volatilidade no primeiro e no quinto período é 0,54, significativa no nível de 0,008, e entre o segundo e o quinto é 0,69, significativa no nível de 0,000. Poucos países exibem declínios marcantes em volatilidade ao longo do tempo (por exemplo, o Brasil após 1994), enquanto outros poucos mostram aumentos notáveis (por exemplo, a Itália depois de 1993, a Venezuela após 1988), mas a volatilidade é bastante estável na maioria dos países.

Raízes partidárias e voto ideológico

A segunda dimensão da institucionalização do sistema partidário é a ancoragem dos partidos na sociedade. Em sistemas partidários mais institucionalizados, os partidos criam raízes sociais fortes e estáveis. Onde isso acontece, a maioria dos eleitores sente-se ligado a um partido e vota regularmente em seus candidatos.

A maioria das teorias sobre os motivos da fidelidade de indivíduos a partidos – ou, dito de outra forma, sobre porque os partidos criam raízes na sociedade – concentra-se nos vínculos ideológicos ou programáticos entre eleitores e partidos. O pressuposto da existência desses vínculos fortes caracteriza os modelos espaciais do voto de proximidade e os direcionais, a literatura sobre o esquema direita-esquerda (FUCHS e KLINGEMANN, 1990), as abordagens dos sistemas partidários baseadas na clivagem social (LIPSET e ROKKAN, 1967) e algumas importantes teorias sobre realinhamento partidário nas democracias industriais avançadas (INGLEHART, 1984, 1990; KITSCHOLT, 1994). Concordamos que vínculos programáticos ou ideológicos são um meio importante para estabilizar a competição eleitoral (embora vínculos clientelistas e tradicionais/afetivos também possam causar esse efeito); mas discordamos que tais vínculos sejam fortes na maioria dos sistemas partidários e, ao contrário, mostramos que há uma ampla variação na força dos vínculos ideológicos.

Os modelos espaciais do voto são muito importantes para entender como os indivíduos desenvolvem ligações a determinados partidos e por que os partidos criam raízes profundas na sociedade. O modelo de proximidade espacial está associado a Budge (1994), Cox (1990), Downs (1957), Enelow e Hinich (1984), Hinich e Munger (1994) e Westholm (1997), entre outros. Hinich e Munger (1994) criaram um modelo espacial de proximidade particularmente sofisticado: sustentam que a competição espacial não ocorre necessariamente ao longo de uma dimensão econômica esquerda-direita¹⁰, mas ainda pressupõem que os eleitores escolhem um partido ou candidato com base na ideologia, que serve de atalho para a decisão eleitoral. Nessa teoria, os indivíduos desenvolvem ligações com partidos porque acreditam que esses partidos defendem melhor os seus interesses. A explicação desses autores sobre por que um grande número de indivíduos adere a partidos gira em torno da congruência ideológica entre eleitores e seus partidos preferidos.

Os modelos espaciais direcionais concordam que os eleitores escolhem um candidato ou partido com base na posição ideológica, mas diferem do modelo anterior em um aspecto fundamental. Nas teorias direcionais, os cidadãos não votam conforme a proximidade do partido em relação a eles na escala esquerda-direita, mas de acordo com a orientação ideológica do partido em algumas questões em relação às quais o eleitor tem uma preferência intensa (RABINOWITZ e MACDONALD, 1989; RABINOWITZ, MACDONALD e LISTHAUG, 1991). A abordagem direcional compartilha com os modelos de proximidade a idéia de que a posição ideológica determina as preferências dos eleitores por candidatos ou partidos e é responsável pelas raízes partidárias na sociedade¹¹.

Outro conjunto importante da literatura sobre partidos e eleitores pressupõe implicitamente que o voto é programático ou ideológico¹². A teoria da clivagem social dos sistemas partidários de Lipset e Rokkan (1967) supõe que os eleitores

¹⁰ Discordamos que a dimensão esquerda-direita necessariamente se refere exclusivamente ou mesmo principalmente a uma dimensão econômica. Ao contrário, ela incorpora questões que mudam historicamente, entre as quais as questões econômicas foram proeminentes na maioria das democracias industriais avançadas. Em muitas destas, religião foi um melhor preditor da posição esquerda-direita do que a classe. Nas duas últimas décadas, cada vez mais, o pós-materialismo se tornou um importante preditor da posição esquerda-direita (INGLEHART, 1984 e 1990; KITSCHOLT, 1994).

¹¹ Iversen (1994b) e Merrill e Grofman (1999) integram os modelos de proximidade espacial e os direcionais. Iversen (1994a) integra a teoria espacial com um entendimento de que os partidos influenciam os eleitores. Hibbing e Theiss-Morse (2002) criticam a teoria espacial; eles argumentam que o voto ideológico é menos importante do que os modelos espaciais afirmam.

¹² Uma importante abordagem contrastante ao voto ideológico é o voto baseado no desempenho do governo. Por exemplo, a obra seminal de Fiorina (1981) supõe o voto com base nas avaliações retrospectivas dos benefícios proporcionados por políticas públicas. As teorias sobre o voto econômico (KIEWITZ e KINDER, 1979) também se baseiam na suposição de que os eleitores fazem suas escolhas eleitorais em função do desempenho do governo. Ver Sánchez-Cuenca (2003) para uma síntese das abordagens do voto baseadas em ideologia e em desempenho.

identificam seus interesses com base em suas posições sociológicas na sociedade – classe, religião, etnia ou nacionalidade e residência urbana/rural. Nesse argumento, está implícito que alguns partidos defendem programática ou ideologicamente os interesses de diferentes setores da sociedade e que os indivíduos formam suas preferências partidárias com base nos interesses programáticos e ideológicos que resultam de suas posições sociais (ver também BARTOLINI e MAIR, 1990; SCULLY, 1992; VALENZUELA, 1997).

Outra tradição acadêmica importante considera o esquema esquerda-direita, que sintetiza as orientações ideológicas, como uma âncora psicológica estabilizadora que influencia o voto. De acordo com essa literatura, os indivíduos determinam suas preferências partidárias com base em suas orientações ideológicas (INGLEHART e KLINGEMANN, 1976; KLINGEMANN, 1979; INGLEHART, 1979; LAPONCE, 1981; FUCHS e KLINGEMANN, 1990; FLEURY e LEWIS-BECK, 1993; KNUTSEN, 1997).

Em suma, três importantes tradições acadêmicas supõem que os vínculos entre eleitores e partidos são programáticos ou ideológicos. Em contraste, mostramos que há grande variação no grau em que a competição partidária em diferentes países é programática ou ideológica. O voto ideológico, tal como medido pelo tradicional esquema esquerda-direita, varia enormemente¹³.

A última coluna da Tabela 2 fornece uma medida da variação do voto ideológico entre países baseada nos resultados de uma análise de regressão logística com pares de partidos como variável dependente (colunas 2 a 5). Nessa análise, o voto tal como expresso por respondentes de *surveys* é a variável dependente dicotômica e a escala esquerda-direita de 1 a 10 é a única variável independente. A análise limita-se a alguns países que tiveram um escore Freedom House combinado de 10 ou menos em 1996. Nos restringimos aos três maiores partidos (de acordo com o número de respondentes que expressaram uma preferência partidária no *survey*) de cada país¹⁴. Para um escore em nível nacional, utilizamos os resultados de duas simulações (não apresentadas no texto) baseadas nos coeficientes estimados da regressão logística. A primeira simulação estimou a probabilidade de um eleitor A escolher o partido *i* e não o partido *j*, considerando A localizado no ponto 3,25 da escala esquerda-direita (3,25 é o ponto mediano exato

¹³ A escala esquerda-direita constitui um bom resumo da ideologia na maioria dos países (ALCÁNTARA, 1995; DALTON, 1985; INGLEHART, 1984; SANI e SARTORI, 1983). Em muitos países latino-americanos, um grande número de eleitores não tem uma boa compreensão da escala esquerda-direita, mas do mesmo modo, não tem uma compreensão sofisticada das questões programáticas. Numa comunicação pessoal, Kevin Krause observou que em alguns países com divisões étnicas significativas – por exemplo, a Eslováquia – as posições esquerda-direita não constituem um bom resumo da ideologia.

¹⁴ Para os Estados Unidos, usamos somente dois partidos porque o terceiro partido era eleitoralmente insignificante.

entre o centro e o ponto mais à esquerda). A segunda simulação estimou a probabilidade de um eleitor A escolher o partido *i* e não o *j* se A estivesse localizado no ponto 7,75 na escala esquerda-direita (7,75 é o ponto mediano exato entre o centro e o ponto mais à direita, 10,00). A coluna intitulada “probabilidades da primeira diferença” contém o quanto a probabilidade de que o eleitor A escolha *i* e não *j* mudou com a variação na posição de A de 3,25 para 7,75. Se um eleitor que está no ponto 3,25 na escala esquerda-direita tem uma probabilidade predita de votar para *i* de 0,25, e um eleitor em 7,75 tem uma probabilidade de escolher *i* de .65, então a probabilidade da primeira diferença seria 0,40. O escore por país é a média dos três escores calculados para os pares de partidos para aquele país¹⁵.

As diferenças entre os países no que se refere ao voto ideológico são enormes. Tal como se esperava, a capacidade preditiva do voto com base na posição esquerda-direita é maior em países com volatilidade eleitoral mais baixa. A correlação entre essa volatilidade e a média das probabilidades da primeira diferença na Tabela 2 é -0,56 (n=32, significativa em $p < 0,001$). Essa forte correlação entre o voto ideológico e a estabilidade da competição interpartidária sugere que as três abordagens teóricas discutidas antes estavam provavelmente corretas ao sustentar que os vínculos programáticos/ideológicos são o modo principal de construir um sistema partidário institucionalizado. Não obstante, em alguns casos (Estados Unidos e Austrália, por exemplo), a estabilidade eleitoral é muito alta a despeito da moderada estruturação ideológica do voto, enquanto alguns países pós-comunistas (República Tcheca e Bulgária) exibem de moderada à alta volatilidade eleitoral, apesar da alta estruturação ideológica. A enorme variação do voto ideológico apóia fortemente nosso argumento de que os cientistas sociais não podem pressupor que a competição partidária é programática ou ideológica. Essa pressuposição é enganadora na maioria dos sistemas partidários fluidos.

¹⁵ Calculamos coeficientes que não eram significativos no nível de $p < 0,10$ como igual a 0 porque eles não se distinguem estatisticamente de 0 nesse nível.

Tabela 2
Voto ideológico em 33 países

(Variável dependente para as colunas 2 a 5: voto partidário expresso pelos respondentes
Variável independente: posição esquerda-direita dos respondentes em uma escala de 1 a 10)

País	Par de partidos (variável dependente)	Significância do coeficiente logístico esquerda-direita	Nagelkerke R²	Probabilidades da primeira diferença entre os valores esquerda-direita 3,25 e 7,75	Média das probabilidades da primeira diferença *
Itália	Forza Italia v. PDS	0,000	0,85	0,93	0,72
	Forza Italia v. AN	0,000	0,13	0,25	
	PDS v. AN	0,000	0,91	0,98	
Suécia	Moderata Samligspartiet v. Social Democrata	0,000	0,82	0,93	0,69
	Moderata Samligspartiet v. Vansterpartiet	0,000	0,94	0,91	
	Social Democrata v. Vansterpartiet	0,000	0,23	0,24	
Portugal	PSD v. PS	0,000	0,50	0,88	0,64
	PSD v. CDU	0,000	0,82	0,80	
	CDU v. PS	0,000	0,47	0,25	
República Tcheca	ODS v. CSSD	0,000	0,62	0,82	0,62
	ODS v. KCSM	0,000	0,89	0,82	
	CSSD v. KCSM	0,000	0,52	0,22	
Holanda	PvdA v. CDA	0,000	0,47	0,75	0,60
	PvdA v. D'66	0,000	0,11	0,40	
	CDA v. D'66	0,000	0,28	0,65	
Chile	Socialistas (PS+PPD) v. PDC	0,000	0,12	0,40	0,56
	Conservadores (UDI+RN) v. PDC	0,000	0,33	0,54	
	Conservadores v. Socialistas	0,000	0,53	0,73	
Uruguai	Colorado v. Nacional	0,066	0,01	0,13	0,56
	Colorado v. Frente Amplio	0,000	0,62	0,77	
	Nacional v. Frente Amplio	0,000	0,58	0,79	
Espanha	PP v. PSOE	0,000	0,63	0,80	0,55
	PP v. Izquierda Unida	0,000	0,62	0,85	
	PSOE v. IU	Não significativa	0,00	–	
França	Socialista v. RPR	0,000	0,76	0,92	0,54
	Socialista v. Front Nacional	0,000	0,59	0,71	
	RPR v. Front Nacional	Não significativa	0,01	–	
Polônia	Solidarnosc v. PSL	0,000	0,18	0,39	0,52
	Solidarnosc v. SLD	0,000	0,53	0,66	
	PSL v. SLD	0,000	0,24	0,50	
Reino Unido	Conservador v. Trabalhista	0,000	0,43	0,73	0,52
	Conservador v. Liberal Democrata	0,000	0,21	0,52	
	Trabalhista v. Liberal Democrata	0,000	0,07	0,32	
Alemanha Ocidental	SPD v. CDU/CSU	0,000	0,35	0,71	0,51
	SPD v. Greens	0,010	0,03	0,13	
	CDU/CSU v. Greens	0,000	0,47	0,69	
Dinamarca	Socialdemokr. v. Konservative	0,000	0,52	0,77	0,50
	Socialdemokr v. Venstre	0,000	0,52	0,74	
	Konservative v. Venstre	Não significativa	0,00	–	
Grécia	Pasok v. Nea Demokratia	0,000	0,70	0,82	0,50
	PASOK v. Politiki Anixi	0,000	0,18	0,28	
	Nea Demokratia v. Pol.Anixi	0,000	0,17	0,40	
Suíça	Radical Démocratique v. Socialista	0,000	0,40	0,70	0,48
	Radical Démocratique v. Democracia Cristã	Não significativa	0,01	–	
	Socialist v. Democracia Cristã	0,055	0,46	0,73	
Bulgária	União das Forças Democ. v. Socialistas	0,000	0,63	0,67	0,45
	União das Forças Democ. v. Partido Agrário	0,000	0,28	0,47	
	Socialistas v. Partido Agrário	0,000	0,22	0,20	

País	Par de partidos (variável dependente)	Significância do coeficiente logístico esquerda-direita	Nagelkerke R ²	Probabilidades da primeira diferença entre os valores esquerda-direita 3,25 e 7,75	Média das probabilidades da primeira diferença *
Noruega	Trabalhista v. Progressista	0,000	0,10	0,28	0,43
	Trabalhista v. Conservador	0,000	0,38	0,59	
	Progressista v. Conservador	0,000	0,10	0,42	
Estados Unidos	Republicanos v. Democratas	0,000	0,15	0,42	0,42
Japão	Liberal Democrata v. Partido Nova Fronteira	0,000	0,11	0,25	0,38
	Liberal Democrata v. Socialista	0,000	0,30	0,53	
	Partido Nova Fronteira v. Socialista	0,009	0,08	0,35	
Bélgica	CD&V v. PS	0,000	0,49	0,34	0,36
	CD&V v. VLD	Não significante	0,01	–	
	PS v. VLD	0,000	0,48	0,73	
Eslovênia	Liberal Democracia v. Partido do Povo	0,002	0,06	0,31	0,36
	Liberal Democracia v. Democracia Cristã	0,000	0,20	0,55	
	Partido do Povo v. Democracia Cristã	0,032	0,04	0,21	
Hungria	MSZP v. FIDESZ	0,000	0,32	0,57	0,31
	MSZP v. FKGP	0,010	0,04	0,12	
	FIDESZ v. FKGP	0,000	0,14	0,23	
Austrália	Trabalhista v. Liberal	0,000	0,16	0,45	0,30
	Trabalhista v. Verde	0,006	0,01	0,05	
	Liberal v. Verde	0,000	0,17	0,39	
Argentina	PJ v. UCR	0,000	0,05	0,22	0,26
	PJ v. Frepaso	0,000	0,13	0,37	
	UCR v. Frepaso	0,034	0,03	0,18	
Taiwan	Nacionalista v. Democracia Progressista	0,000	0,13	0,41	0,25
	Nacionalista v. Partido Novo	0,005	0,02	0,13	
	Democracia Progressista v. Partido Novo	0,002	0,05	0,22	
México	PRI v. PRD	0,000	0,13	0,28	0,20
	PAN v. PRD	0,000	0,04	0,18	
	PRI v. PAN	0,000	0,03	0,13	
Venezuela	AD v. COPEI	Não significante	0,00	–	0,19
	AD v. Causa R	0,000	0,22	0,28	
	COPEI v. Causa R	0,000	0,21	0,29	
Brasil	PMDB v. PT	0,000	0,08	0,22	0,18
	PMDB v. PSDB	0,064	0,02	0,12	
	PT v. PSDB	0,000	0,15	0,19	
Ucrânia	Democrata v. Comunista	Não significante	0,02	–	0,15
	Democrata v. Movimento Popular	0,000	0,13	0,30	
	Comunista v. Movimento Popular	0,007	0,04	0,16	
Rússia	Comunista v. Rússia Nosso Lar	0,000	0,10	0,28	0,12
	Comunista v. Liberal Democracia	0,040	0,03	0,08	
	Rússia Nosso Lar v. Liberal Democr.	Não significante	0,01	–	
Peru	Cambio 90 v. UPP	Não significante	0,00	–	0,06
	Cambio 90 v. APRA	Não significante	0,00	–	
	UPP v. APRA	0,015	0,03	0,18	
Romênia	CDR v. PDSR	0,001	0,03	0,18	0,06
	CDR v. PD	Não significante	0,01	–	
	PDSR v. PD	Não significante	0,01	–	
Índia	Congresso Nacional Indiano v. BJP	0,023	0,02	0,08	0,05
	Congresso Nac. Indiano v. Partido do Povo	Não significante	0,01	–	
	BJP v. Partido do Povo	0,024	0,02	0,08	

* A coluna 6 é a média dos três escores da coluna 5, contando os coeficientes não significativos no nível de $p < 0,10$ (coluna 3) como iguais a 0 na coluna 5.

Fontes: *European Election Study 1994* (Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Itália, Holanda, Portugal, Reino Unido, Alemanha Ocidental), *Comparative Study of Electoral Systems 1996-2000* (República Tcheca, Hungria, Romênia), *World Values Survey 1997* (outros países).

Esperávamos que, onde a ancoragem programática/ideológica dos partidos fosse mais fraca, aqueles que apóiam partidos teriam distribuições mais espalhadas ao longo da escala esquerda-direita, pois fortes vínculos dessa natureza a partidos dependem da consistência programática/ ideológica dos eleitores leais aos partidos. Para testar essa hipótese, a Tabela 3 apresenta uma medida do grau em que os partidos de um país eram coesos ao longo da dimensão esquerda-direita. Construímos o escore do país começando com o desvio-padrão dos que apóiam cada partido ao longo da dimensão esquerda-direita, depois ponderamos os partidos pelo seu número de apoiadores¹⁶. A correlação entre a ancoragem ideológica de um país na Tabela 2 e seu desvio padrão ponderado na Tabela 3 é 0,50, significativo no nível de $p < 0,01$ ($n=30$). Essa correlação sustenta a hipótese de que a consistência programática/ideológica entre os partidos facilita a estruturação ideológica da competição partidária.

Embora as vinculações programáticas ou ideológicas entre eleitores e partidos não sejam a única maneira de criar estabilidade no sistema partidário, elas são um meio importante pelo qual os eleitores se tornam ligados a partidos e, portanto, um meio importante para que os partidos se enraízem na sociedade. Onde os vínculos ideológicos a partidos são fortes, a volatilidade eleitoral tende a ser menor, exatamente como Lipset e Rokkan (1967) e os teóricos espaciais postulam¹⁷. Onde há uma vinculação fraca entre a posição programática e ideológica dos eleitores e seu partido preferido, é mais provável que os eleitores tendam a mudar de um partido para outro; ou seja, que sejam eleitores flutuantes.

¹⁶ Ver Inglehart e Klingemann (1976), Tabela 13.3 para dados comparáveis sobre desvios padrões de partidários na Europa Ocidental em 1973. A Irlanda era um *outlier*, com uma relação tênue entre auto-localização esquerda-direita e preferência partidária.

¹⁷ Com fraco voto ideológico, mas padrões eleitorais muito estáveis, os Estados Unidos constituem uma notável exceção a essa generalização. A exceção americana mostra que os vínculos programáticos/ideológicos não são o único caminho para ter sistemas partidários estáveis. As altas barreiras de entrada para os novos partidos ajudam a explicar a anomalia norte-americana. Elas ajudam a possibilitar que republicanos e democratas dominem o mercado eleitoral, apesar da modesta estruturação ideológica.

Tabela 3
Desvio-padrão das posições esquerda-direita dos eleitores que apóiam partidos

País	Escore do país*	País	Escore do país *
Suécia	1,35	Ucrânia	1,77
Alemanha Ocidental	1,46	Japão	1,83
Espanha	1,46	Estados Unidos	1,83
Portugal	1,48	Argentina	1,85
Itália	1,49	Rússia	1,86
Holanda	1,49	Bulgária	1,87
França (94)	1,50	Uruguai	1,88
Noruega	1,51	Hungria	1,90
Dinamarca	1,55	Bélgica	1,93
Grécia	1,56	Polónia	1,98
Reino Unido (não inclui Irlanda do Norte)	1,64	Peru	2,10
Eslovênia	1,65	México	2,45
Suíça	1,65	Índia	2,52
República Tcheca	1,67	Romênia	2,59
Taiwan	1,67	Brasil	2,84
Austrália	1,68	Venezuela	3,00
Chile	1,68		

* A média ponderada do país é o desvio-padrão médio para todos os partidos com pelo menos dois apoiadores, ponderado pelo número de apoiadores dos partidos. A ponderação significa que todos os indivíduos que expressaram uma preferência partidária são ponderados igualmente, uma vez que seus partidos têm pelo menos um outro apoiador entre os respondentes. O motivo para excluir partidos com apenas um apoiador é que o desvio-padrão deve ser zero se N=1.

Fontes: *European Election Study 1994* (Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Itália, Holanda, Portugal, Reino Unido, Alemanha Ocidental), *Comparative Study of Electoral Systems 1996-2000* (República Tcheca, Hungria, Romênia), *World Values Survey 1995-1997* (outros países).

Esses resultados indicam a necessidade de repensar as teorias sobre eleitores, voto e competição partidária em sistemas partidários menos institucionalizados. Os modelos espaciais e outras abordagens teóricas que pressupõem o voto ideológico não estão errados, mas há uma considerável variação na acuidade de seu retrato da competição partidária em diferentes países – fato que os modelos espaciais não reconheceram. O voto ideológico é um aspecto poderoso da competição partidária na maioria das democracias industriais avançadas, mas é muito mais fraco na maioria dos regimes competitivos pós-1978. Por implicação, alguns dos instrumentos teóricos e dos pressupostos que foram essenciais na compreensão da competição partidária nas democracias industriais avançadas são menos úteis – e às vezes até problemáticos – na análise dos sistemas partidários menos institucionalizados.

A correlação modesta entre a estruturação ideológica da competição partidária e a estabilidade eleitoral sugere outro ponto fundamental. Todas as três teorias discutidas nesta seção passam por cima ou não valorizam suficientemente três vínculos não-programáticos e não-ideológicos que podem orientar os eleitores (KITSCHOLT, 2000), embora somente dois dos três possam criar laços estáveis entre eleitores e partidos e, portanto, promover um maior enraizamento partidário na sociedade. Essas *racionales* não-programáticas merecem muita atenção em sistemas partidários menos institucionalizados. Primeiro, os eleitores podem escolher baseados mais em bens clientelistas do que em posição ideológica. Nesse caso, um eleitor pode optar por um político ou partido, mesmo que seu concorrente esteja ideologicamente mais próximo de sua posição preferida. Ao assegurar bens clientelistas, os eleitores podem defender seus interesses materiais de uma maneira que não seria possível por meio de bens públicos¹⁸. Em segundo lugar, todas as três teorias não levam em conta que o voto pode ser personalista, sem um vínculo forte com preferências ideológicas ou com localização sociológica (SILVEIRA, 1998). O eleitor pode votar não por preferência ideológica, mas por simpatia pelos traços de personalidade de um candidato. Nessas condições, o laço ideológico entre indivíduos e partidos é fraco e pode não haver outro laço que crie uma fidelidade duradoura a determinado partido. Em terceiro lugar, os eleitores podem se ligar a partidos com base em laços tradicionais/afetivos, de alguma forma independentemente de clientelismo ou predileções programáticas. No entanto, nos regimes competitivos contemporâneos, em que a televisão tem um forte impacto na política, os vínculos tradicionais/afetivos quase certamente se desfarão.

Raízes partidárias e voto personalista

Nesta seção, examinamos um aspecto diferente das raízes dos partidos na sociedade. A disseminação do voto baseado nas características pessoais dos candidatos, sem conteúdo programático ou ideológico, é um sinal revelador da fraqueza das raízes partidárias. Quando há laços fortes entre eleitores e partidos, sejam construídos por vínculos programáticos/ideológicos, clientelistas ou tradicionais/afetivos, os eleitores permanecem fiéis ao seu partido e a personalidade dos candidatos tem importância secundária.

¹⁸ Não temos dados que nos permitam comparar o grau de voto clientelista em diferentes países. Índícios consideráveis – embora não sistemáticos – sugerem que o clientelismo é mais disseminado na maioria das democracias das terceira e quarta ondas do que nas democracias industriais avançadas. Ver Ames, 2001; Guevara Mann, 2001; Hagopian, 1996; Hartlyn, 1988, p. 170-183; Legg e Lemarchand, 1972; Mainwaring, 1999, p. 175-218; O'Donnell, 1996; Scott, 1972; e Stokes, no prelo.

Líderes e personalização tornaram-se cada vez mais importantes em resultados de eleições, mesmo em países com sistemas de governo parlamentaristas, constituindo o fenômeno chamado de “presidencialização das campanhas eleitorais modernas” (CREWE e KING, 1994; KAASE, 1994). Nas democracias industriais avançadas, a avaliação dos líderes pelos cidadãos contém componentes programáticos, ideológicos ou de identificação partidária. Nos sistemas partidários fluidos, o personalismo desprovido de componentes programáticos e ideológicos desempenha usualmente um papel muito maior no voto (SILVEIRA, 1998)¹⁹. Em sistemas mais institucionalizados, é mais provável que os eleitores se identifiquem com um partido, e os partidos dominam os padrões de recrutamento e deliberação política. Em sistemas fluidos, muitos eleitores escolhem mais de acordo com a personalidade do que com o partido, políticos antipartidos têm mais chance de ganhar eleições e o populismo e a antipolítica são mais comuns. A cena política é dominada mais por personalidades do que por partidos.

O voto personalista é um fenômeno político importante e parcialmente mensurável (KING, 2002a e 2002b), mas tem sido negligenciado na maior parte da literatura sobre voto, inclusive nos modelos espaciais e nos trabalhos baseados no esquema esquerda-direita. Em sistemas fluidos, personalidades independentes de partidos e preferências programáticas têm um impacto considerável nas campanhas eleitorais e políticos independentes podem ter sucesso em suas candidaturas a altos cargos. O espaço para os populistas é maior, especialmente nos sistemas presidencialistas, uma vez que os candidatos apelam diretamente aos eleitores, sem necessidade de se elegerem presidentes de partidos para se tornarem chefes de Estado.

Um modo de avaliar a importância do personalismo em campanhas eleitorais são os dados sobre os candidatos *outsiders* à presidência. Candidatos a presidente eleitoralmente competitivos, sejam independentes ou de partidos novos, refletem um alto grau de personalismo e a abertura dos eleitores para candidaturas externas aos partidos estabelecidos. Por motivos operacionais, definimos esses candidatos *outsiders* como independentes (sem filiação partidária) ou que pertencem a um partido que obteve menos de 5% dos votos para a câmara baixa na eleição anterior e não apresentaram candidatura à presidência em qualquer eleição antes da anterior.

¹⁹ Silveira (1998) realiza um excelente estudo do voto personalista no Brasil. Ele enfatiza os aspectos não-programáticos e não-ideológicos dos eleitores brasileiros pobres. Esse tema tem ressonâncias em alguns trabalhos sobre os Estados Unidos (CONVERSE, 1964; HIBBING e THEISS-MORSE, 2002), mas vai no sentido oposto da maior parte do trabalho recente sobre as democracias industriais avançadas. A literatura sobre populismo é relevante para a análise do voto personalista, dado que os líderes populistas estabelecem uma relação direta e personalista com as massas. Ver Roberts, 1995; Weffort, 1978; e Weyland, 1999.

A Tabela 4 apresenta os dados sobre a fatia do voto ganho por candidatos presidenciais *outsiders* em seis países latino-americanos e (para comparação) nos Estados Unidos²⁰. Os *outsiders* ganharam a eleição presidencial no Peru em 1990, na Venezuela em 1993 e 1998 e na Colômbia e no Equador em 2002²¹. A recorrência extraordinária desses eventos políticos revela a fraca institucionalização do sistema partidário existente. Outro *outsider* (Evo Morales) foi para o segundo turno na eleição presidencial da Bolívia em 2002. Na Colômbia, na Venezuela, no Equador e na Bolívia, os *outsiders* obtiveram pelo menos 50% dos votos válidos em uma das duas últimas eleições presidenciais.

Tabela 4
Porcentagem média do voto obtida por candidatos presidenciais *outsiders* nas cinco eleições presidenciais mais recentes, em países selecionados

País	Eleições incluídas	% de voto obtido por candidato <i>outsider</i> eleição mais recente	% média do voto obtido por candidatos <i>outsiders</i> cinco últimas eleições
Estados Unidos	1984–2000	0,3	6,0
Brasil*	1989–2002	0,0	13,4
Equador	1988–2002	58,9	17,5
Bolívia	1985–2002	51,3	22,1
Venezuela	1983–2000	40,2	26,5
Colômbia	1986–2002	66,5	28,5
Peru	1985–2001	27,9	32,7

* Os dados para o Brasil incluem somente quatro eleições porque houve apenas quatro eleições presidenciais populares desde a transição para a democracia em 1985.

²⁰ Alguns detalhes adicionais sobre como codificamos os candidatos *outsiders* ou não: nossa intenção é levar em conta somente os partidos que são realmente novos. Portanto, se um partido mudou de nome da Eleição t para a Eleição t+1, não o consideramos como partido novo em t+1. Pela mesma razão, não contamos uma aliança (coalizão) de partidos anteriormente existentes como um novo partido. Não contamos a fusão de dois partidos anteriormente existentes como um partido novo. Em casos de cisão de um partido, nenhum dos partidos resultantes foi contado como novo. Contamos como independentes os candidatos que não tinham uma filiação partidária. Dentre esses três pares de partidos, mostramos os resultados do par que teve o maior coeficiente estandardizado para a variável esquerda-direita. O voto mais claramente ideológico entre os três maiores pares de partidos nos diz mais sobre o voto ideológico do que uma média dos coeficientes estandardizados. Mesmo nos sistemas em que a ideologia é um aspecto poderoso da competição partidária, ela não é um preditor forte do voto entre cada e todos os pares de partidos. A ideologia deveria ser antes um bom preditor do voto entre partidos que são relativamente distantes ideologicamente. Se entre os três maiores partidos, dois são de centro-esquerda e o terceiro é de centro-direita, não esperaríamos que a ideologia fosse um preditor poderoso da preferência de voto entre os dois partidos de centro-esquerda.

²¹ Há dois tipos de *outsiders*: aqueles que jamais foram políticos nacionais e concorrem contra o *establishment* – como Alberto Fujimori, Hugo Chávez e Lucio Gutiérrez – e aqueles que estão fora do sistema partidário – como Rafael Caldera e Álvaro Uribe Vélez. Os primeiros não têm experiência anterior de política nacional e os últimos são dissidentes de partidos tradicionais. Aqui, nos concentramos nos políticos que estão fora do sistema partidário estabelecido.

No Brasil, o presidente Fernando Collor de Mello (1990-92) criou um partido com o objetivo de concorrer à presidência em 1989 e derrotou os candidatos dos partidos estabelecidos. Sete meses depois de sua posse, seu partido conquistou apenas 40 das 503 cadeiras da Câmara de Deputados nas eleições parlamentares de outubro de 1990. Com um claro apelo personalista e não partidário, seu partido desapareceu depois que ele renunciou em 1992, a fim de evitar o *impeachment*. O presidente peruano Alberto Fujimori (1990-2000) também criou um partido para concorrer à presidência, fez campanha contra os partidos e depois evitou esforços para construir um partido. No Peru, os políticos independentes dominaram as eleições municipais de 1995 e a possibilidade dos apelos antipartidários conquistarem o apoio popular levou ao surgimento de um novo grupo de políticos antipartidos. Fujimori controlava pessoalmente as escolhas de candidatos ao congresso em seu partido altamente personalizado (CONAGHAN, 2000) em um processo oposto ao que se encontra em um sistema institucionalizado. Além disso, é possível aos candidatos terem acesso às eleições sem um partido e vencê-las como independentes. O ex-líder golpista Hugo Chávez criou um partido novo em sua investida bem sucedida à presidência da Venezuela, em 1998. Do mesmo modo, no Equador, em 2002, o ex-líder golpista Lucio Gutiérrez criou um novo partido em sua campanha vencedora à presidência.

O personalismo e os políticos antipartidos são também comuns em alguns países pós-comunistas. O ex-presidente russo Boris Léltsin não era membro de um partido e solapou os partidos. Alexander Lebed, que terminou em terceiro lugar na eleição presidencial da Rússia em 1996, concorreu como independente. Os candidatos não-partidários saíram-se bem nas eleições para as duas casas do parlamento russo. Nas eleições de 1993, bem mais da metade dos candidatos de distritos de um único representante à câmara baixa eram independentes sem filiação partidária, e somente 83 dos 218 deputados eleitos pertenciam a um partido (MOSER, 1995, p. 98). Em 1995, mais de mil dos 2.700 candidatos nessa categoria eram independentes. Dos 225 assentos destinados a representantes únicos, 78 foram ganhos por independentes; o maior partido conseguiu obter apenas 58 cadeiras (WHITE, ROSE e MCALLISTER, 1997, p. 203, 224). O ex-rei Simeão II da Bulgária também criou um veículo político personalista bem sucedido eleitoralmente.

Por quê o voto personalista é comum em alguns sistemas partidários, mesmo depois de um tempo considerável de regime democrático? Não podemos responder a essa questão plenamente aqui, mas é possível fazer algumas especulações. Primeiro, as seqüências históricas na construção dos partidos são importantes. Nas democracias antigas e bem estabelecidas, os partidos enraizaram-se na sociedade antes do surgimento dos meios modernos de

comunicação de massa, em especial da televisão. Na Europa Ocidental, os partidos da classe operária integraram os trabalhadores no sistema político e proporcionaram fontes fundamentais de identidade (CHALMERS, 1964; PIZZORNO, 1981). Fenômeno semelhante ocorreu com os partidos democratas cristãos (KALYVAS, 1996). Em contraste, na maioria dos sistemas pouco institucionalizados, a televisão tornou-se um fenômeno de massa antes dos partidos estarem bem enraizados. Os candidatos a cargos executivos podem apresentar suas mensagens na televisão sem a necessidade de contar com organizações partidárias bem desenvolvidas (SARTORI, 1989), o que permite o surgimento de partidos altamente personalistas (GUNTHER e DIAMOND, 2003, p. 187). Em segundo lugar, o mau desempenho de muitos regimes competitivos pós-1978 desacreditou os partidos governantes (REMMER, 1991; ROBERTS e WIBBLES, 1999; TAVITS, 2005) e, até de uma maneira mais ampla, desacreditou os partidos como veículos de representação. Esse fenômeno abriu as portas para as cruzadas personalistas antipartidárias.

Em terceiro lugar, em muitos regimes competitivos pós-1978, os partidos são programaticamente difusos (KITSCHOLT et al., 1999, p. 164-190; OSTINGUY, 1998), dificultando que os eleitores possam determinar qual deles está mais próximo de suas posições, ou então podem ser ideologicamente pouco confiáveis, fazendo mudanças radicais em seus posicionamentos (STOKES, 2001). Nessas circunstâncias, os eleitores são voláteis e é mais provável que se voltem para candidatos personalistas, que freqüentemente fazem campanha contra os partidos. Em quarto lugar, o voto personalista é provavelmente mais forte nos sistemas presidencialistas do que nos parlamentaristas e a maioria das democracias industriais avançadas possui sistemas desse último tipo, ao passo que muitos dos regimes competitivos pós-1978 são presidencialistas.

A predominância do personalismo está relacionada com a segunda e a quarta dimensões da institucionalização do sistema partidário. Os vínculos personalistas entre eleitores e candidatos tendem a ser mais fortes onde as raízes partidárias na sociedade são mais fracas. Em sistemas fluidos, os partidos possuem recursos precários e são pouco profissionalizados. Muitos partidos são veículos personalistas (CONAGHAN, 2000).

O voto baseado na avaliação racional de líderes poderia, em princípio, ser um sinal de sofisticação política e maior *accountability* eleitoral. King (2002a) chama tais avaliações, que têm conteúdo programático/ideológico, de efeitos indiretos das avaliações dos candidatos. Porém, em muitos sistemas partidários fluidos, a relação entre a posição ideológica dos indivíduos e sua avaliação dos líderes políticos é fraca pois essa avaliação não se baseia em princípios programáticos e ideológicos.

A Tabela 5 mostra a correlação produto-momento da avaliação dos indivíduos de líderes políticos e a posição deles na escala esquerda-direita.

Tabela 5
Ancoragem ideológica da avaliação de líderes em 19 países incluídos no
Comparative Study of Electoral Systems (coeficientes de correlação Pearson)

República Tcheca (1996)	Vaclav Klaus	0,60**
	Ellemann-Jensen	-0,42**
	P. Stig Moeller	-0,63**
Média		0,54
Suécia (1998)	Goran Persson	-0,39**
	Carl Bildt	0,58**
	Gudrun Schyman	-0,48**
Média		0,48
Espanha	Jose Maria Aznar	0,57**
	Joaquin Almunia	-0,32**
	F. Frutos	-0,29
Média		0,39
Austrália	Paul Keating	-0,33**
	John Howard	0,43**
	Tim Fischer	0,39**
Média		0,38
Dinamarca (1998)	P. Nyrup Rasmussen	-0,36**
	Ellemann-Jensen	0,52**
	P. Stig Moeller	0,26**
Média		0,38
Portugal (1997)	J. Barroso	0,55**
	A. Guterres	-0,24**
	P. Portas	0,35**
Média		0,38
Hungria (1998)	Gyula Horn	-0,39**
	Viktor Orban	0,34**
	Jozsef Torgyan	0,36**
Média		0,36
Noruega (1997)	Thorbjorn Jagland	-0,17**
	Carl Ivar Hagen	0,45**
	Jan Petersen	0,40**
Média		0,34
Suíça (1999)	Christoph Blocher	0,50**
	Ruth Dreifuss	-0,34**
	Franz Steinegger	0,18**
Média		0,34
Reino Unido (1997)	Tony Blair	-0,30**
	John Major	0,40**
	Paddy Ashdown	-0,16**
Média		0,29

Estados Unidos	Bill Clinton	-0,27**
	Bob Dole	0,31**
Média		0,29
Rússia (1999)	Zyuganov	-0,51**
	Kiriyenko	0,18**
	Luzhkov	-0,12**
Média		0,27
Alemanha (1998)	Schroeder	-0,21**
	Kohl	0,26**
	Waigel	0,28**
Média		0,25
Holanda (1998)	Wim Kok	-0,10**
	Frits Bolkesetain	0,34**
	J. De Hoop	0,21**
Média		0,22
Eslovênia	Janez Drnovsek	-0,19**
	Marjan Podobnik	0,12**
	Janez Jansa	0,36**
Média		0,22
Romênia	Emil Constantinescu	0,19**
	Ion Iliescu	-0,17**
Média		0,18
Taiwan	Lee Tung-Hui	0,10*
	Peng Ming Min	-0,02
	Lin Yang-Gang	0,19**
Média		0,10
México (2000)	E. Zedillo	0,12**
	D. Fernandez de Cevallos	0,11**
	Cardenas Solorzano	-0,05
Média		0,08
Peru	A. Toledo	-0,05
	A. Garcia	0,03
	L. Flores	0,13**
Média		0,04

* Significante em 0,10; **Significante em 0,05

Os itens são escores de correlação Pearson entre a autodefinição ideológica esquerda-direita dos respondentes e a avaliação que fazem de líderes especificados. A média do país é uma média não-ponderada dos valores absolutos das três correlações individuais para o país. Correlações não-significantes não diferem estatisticamente de 0 no nível de confiança de 90% e, portanto, as tratamos como uma correlação de 0 ao calcular a média do país.

A relação entre avaliação da liderança e ideologia é alta nas democracias industriais avançadas, mas baixa nos países com sistemas partidários pouco institucionalizados. Em alguns países (México, Peru e Taiwan), essa relação foi quase zero. A correlação entre a correlação média de Pearson dos países na Tabela 5 e sua volatilidade eleitoral é 0,41 ($n=18$, $p < 0,10$), demonstrando um vínculo um pouco mais forte entre posição ideológica e avaliação da liderança em sistemas partidários institucionalizados²².

A avaliação da liderança poderia ser, em princípio, um meio razoável de promover a representação e a *accountability* eleitoral, mas onde não está bem conectada a questões ideológicas ou programáticas, essa avaliação indica personalismo não-programático. De acordo com muitas visões (BARNES, 1977; CONVERSE e PIERCE, 1986), a representação desprovida de conteúdo programático não tem sentido; a representação só existe graças à correspondência programática/ideológica entre as idéias dos representantes e dos cidadãos (ver também LUNA e ZECHMEISTER, 2005). Essa representação ocorre somente por acaso, se é que acontece, quando não há relação entre as posições ideológicas dos cidadãos e a avaliação que fazem dos líderes políticos. Em muitos regimes competitivos pós-1978, a conexão entre a posição ideológica dos cidadãos e seus líderes políticos preferidos é fraca.

A importância do voto personalista desprovido de muito conteúdo ideológico em sistemas partidários menos institucionalizados sugere, mais uma vez, a necessidade de cautela na aplicação de modelos teóricos baseados no pressuposto de que a escolha eleitoral é programática ou ideológica. Com frequência, não é este o caso em sistemas partidários fluidos.

Conclusão

A consciência da importância da institucionalização do sistema partidário aumentou na última década, mas os cientistas sociais que trabalham sobre sistemas fluidos precisam continuar a repensar o modo como teorizamos e comparamos os sistemas partidários. Algumas teorias que foram apresentadas como universais – por exemplo, as teorias espaciais do voto e da competição partidária – são, na verdade, mais úteis para analisar as democracias industriais avançadas do que os sistemas fluidos. É essencial estar consciente dessas diferenças entre os dois sistemas e evitar a pressuposição de que teorias supostamente universais, construídas implicitamente com base nas democracias industriais avançadas, serão aplicáveis a sistemas partidários fluidos. A análise de sistemas menos institucionalizados lança luz sobre questões importantes que não

²² Essa correlação é para os dezessete países incluídos em ambas as Tabelas 1 e 5.

aparecem quando se analisam as democracias industriais avançadas²³.

Os sistemas partidários variam muito em níveis de institucionalização, e esta varia independentemente do número de partidos e do nível de polarização. Os analistas que comparam sistemas partidários com base no número de partidos põem no mesmo grupo os casos multipartidários, sem levar em conta o nível de institucionalização, mas os casos pouco institucionalizados diferem bastante daqueles solidamente enraizados. É enganoso tratar todos os sistemas multipartidários como uma categoria indiferenciada quando há enormes diferenças em institucionalização. Equador, Noruega, Peru, Rússia e Suécia possuem sistemas multipartidários, mas os da Noruega e da Suécia são muito mais institucionalizados do que os dos outros três países citados. Misturar indiscriminadamente esses casos de multipartidarismo esconde diferenças profundas na natureza dos sistemas.

A institucionalização varia também de modo significativo em relação à distância ideológica no sistema partidário. Alguns sistemas polarizados (por exemplo, a França dos anos 1960 aos anos 1980, a Itália dos anos 1940 aos 1980) estavam bem institucionalizados. Outros sistemas polarizados (o Brasil de meados a fins dos anos 1980, a Venezuela desde 1998) são menos institucionalizados e funcionam de maneira diferente. Uma questão fundamental no estudo comparativo de sistemas partidários, tanto quanto o número de partidos e a distância ideológica entre eles, é o seu nível de institucionalização.

Nosso foco neste artigo concentrou-se nas diferenças cruciais na institucionalização do sistema partidário e em como essas diferenças exigem que se repense a teoria do sistema partidário. Nossa intuição é de que a institucionalização tem conseqüências importantes para a política democrática. De outro modo, não seria uma questão essencial no estudo dos sistemas partidários. Desse modo, encerramos com duas observações sobre as conseqüências da fraca institucionalização do sistema.

Primeiro, a pouca institucionalização introduz mais incertezas quanto aos resultados eleitorais e pode enfraquecer os regimes democráticos. A transferência de votos de um partido para o outro é maior, as barreiras de entrada para novos partidos são mais baixas e a probabilidade de que políticos personalistas anti-sistema possam chegar à chefia do governo é muito maior. Essa incerteza revelou-se inimiga da democracia até os anos 1980, quando o fim da Guerra Fria reduziu o nível do conflito político e facilitou a expansão pós-1989 das democracias e semi-democracias no mundo. Mas, mesmo no contexto do pós-Guerra Fria, o grau muito

²³ Numa linha de argumentação semelhante, Mainwaring (2003) sustenta que os partidos em democracias menos institucionalizadas (a maioria dos casos pós-1978) têm objetivos diferentes dos partidos nas democracias industriais avançadas. Os primeiros estão preocupados com objetivos que envolvem o regime político (preservá-lo ou solapá-lo), além dos objetivos eleitorais e de política pública.

mais alto de personalismo em sistemas partidários pouco institucionalizados pode abrir caminho para o autoritarismo (por exemplo, Fujimori no Peru em 1992) ou para uma erosão dos regimes democráticos e semidemocráticos (por exemplo, Hugo Chávez na Venezuela desde 1998) (MAYORGA, no prelo; TANAKA, no prelo).

Em segundo lugar, a institucionalização fraca é inimiga da *accountability* eleitoral. Na maioria das democracias, os partidos são o mecanismo primário dessa *accountability* e, para que esta funcione bem, os eleitores devem poder identificar – em termos amplos – o que são os principais partidos e o que defendem (HINICH e MUNGER, 1994). Em contextos nos quais os partidos aparecem e desaparecem com frequência, onde a competição entre eles é ideológica e programaticamente difusa e onde personalidades costumam ofuscar os partidos como rota para o poder executivo, as perspectivas de uma *accountability* eleitoral efetiva sofrem abalos consideráveis²⁴.

Para que essa *accountability* e a representação política funcionem bem, o ambiente político precisa proporcionar aos cidadãos elementos efetivos de informação que lhes possibilitem votar de forma racional, sem gastar tempo desmedido para chegar a essas decisões. Em sistemas institucionalizados, os partidos oferecem uma referência ideológica que dá certa ancoragem aos eleitores, reduzindo os custos da informação e aumentando assim os níveis de *accountability* eleitoral. A estabilidade limitada de sistemas partidários menos institucionalizados e o fraco conteúdo programático/ideológico que as siglas dos partidos oferecem nesses contextos reduzem os elementos informativos que esses sistemas oferecem aos eleitores, por sua vez, dificultando a racionalidade e diminuindo o potencial para uma *accountability* eleitoral baseada em uma avaliação racional de políticas, governos e líderes. Onde essa *accountability* sofre, pode romper-se a promessa da democracia representativa de que os políticos eleitos servirão de agentes dos eleitores para promover algum bem comum ou defender os interesses de eleitorados específicos (LUNA e ZECHMEISTER, 2005).

Em uma das citações mais famosas da história da análise dos partidos políticos, Schattschneider (1942, p. 1) escreveu que os “partidos políticos criaram a democracia moderna e a democracia moderna é impensável exceto em termos dos partidos”. Se a história da democracia moderna está alicerçada sobre os partidos políticos, então podemos esperar que a democracia apresente algumas deficiências onde os partidos são mecanismos menos estáveis de representação, *accountability* e estruturação do que foram nas democracias industriais avançadas.

²⁴ A *accountability* eleitoral também sofre onde os partidos fazem mudanças radicais de orientação, como ocorreu em muitos países latino-americanos nos anos 1980 e 1990 (STOKES, 2001). Em alguns sistemas fluidos, um grande número de legisladores muda de partido durante seus mandatos (HELLER e MERSHON, 2005). Essa prática também enfraquece a *accountability* eleitoral.

Referências Bibliográficas

ALCÁNTARA, M. La elite parlamentaria latinoamericana y el continuo izquierda-derecha. In: HOFMEISTER, W.; THESING, J. (ed.). *Transformación de los sistemas políticos en América Latina*. Buenos Aires: Konrad Adenauer, 1995.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

BARNES, S. H. *Representation in Italy: institutionalized tradition and electoral choice*. Chicago: The University of Chicago Press, 1977.

BARTOLINI, S.; MAIR, P. *Identity, competition and electoral availability: the stabilization of european electorates, 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

BENDEL, P. Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica. In: NOHLEN, D. (ed.). *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.

BIELASIAK, J. The institutionalization of electoral and party systems in postcommunist states. *Comparative Politics*, v. 34, n. 2, p. 189-210, 2002.

BUDGE, I. A new spatial theory of party competition: uncertainty, ideology and policy equilibria viewed comparatively and temporally. *British Journal of Political Science*, v. 24, n. 4, p. 443-467, 1994.

CHALMERS, D. *The Social Democratic Party of Germany: from working class movement to modern political party*. New Haven: Yale University Press, 1964.

CREWE, I.; KING, A. Are british elections becoming more 'presidential'?. In: JENNINGS, M. K.; MANN, T. E. (ed.). *Elections at home and abroad: essays in honor of Warren E. Miller*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

CONAGHAN, C. M. The irrelevant right: Alberto Fujimori and the new politics of pragmatic Peru. In: MIDDLEBROOK, K. J. (ed.). *Conservative parties, the right, and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000.

CONVERSE, P. E. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. (ed.) *Ideology and discontent*. New York: The Free Press, 1964.

_____. Of time and stability. *Comparative Political Studies*, v. 2, n. 2, p. 139-171, 1969.

CONVERSE, P. E.; PIERCE, R. *Political representation in France*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

COPPEDGE, M. The dynamic diversity of latin american party systems. *Party Politics*, v. 4, n. 4, p. 547-568, 1998.

COX, G. Centripetal and centrifugal incentives in electoral systems. *American Journal of Political Science*, v. 34, n. 4, p. 903-935, 1990.

DALTON, R. J. Political parties and political representation: party supporters and party elites in nine nations. *Comparative Political Studies*, v. 18, n. 3, p. 276-299, 1985.

DALTON, R. J.; MCALLISTER, I.; WATTENBERG, M. The consequences of partisan dealignment. In: DALTON, R. J.; WATTENBERG, M. (ed.). *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DIX, R. Democratization and the institutionalization of latin american political parties. *Comparative Political Studies*, v. 24, n. 1, p. 488-496, 1992.

DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row, 1957.

ENELOW, J.; HINICH, M. *The spatial theory of voting: an introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

FLEURY, C. J.; LEWIS-BECK, M. S. Anchoring the french voter: ideology versus party. *The Journal of Politics*, v. 55, n. 4, p. 1100-1109, 1993.

FIORINA, M. *Retrospective voting in american national elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.

FUCHS, D.; KLINGEMANN, H. D. The left-right schema. In: JENNINGS, M. K. et al. *Continuities in political action: a longitudinal study of political orientations in three western democracies*. Berlin: Walter de Gruyter, 1990.

GRZYMALA-BUSSE, A. The effects of communist party transformation on the institutionalization of party systems. In: BOZÉKI, A.; ISHIYAMA, J. (ed.). *The communist successor parties of Central and Eastern Europe*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2002.

GUEVARA MANN, C. *Forsaken virtue: an analysis of the political behavior of panamanian legislators, 1984-1999*. Ph.D. Thesis, University of Notre Dame, 2001.

GUNTHER, R. P.; HOPKIN, J. A crisis of institutionalization: the collapse of the UCD in Spain. In: GUNTHER, R. P.; MONTERO, J. R.; LINZ, J. J. (ed.). *Political parties: old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

GUNTHER, R.; DIAMOND, L. Species of political parties: a new typology. *Party Politics*, v. 9, n. 2, p. 167-199, 2003.

HAGOPIAN, F. *Traditional politics and regime change in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 1996.

HARTLYN, J. *The politics of coalition rule in Colombia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

HELLER, W. B.; MERSHON, C. Party switching in the italian chamber of deputies. *The Journal of Politics*, v. 67, n. 2, p. 536-559, 2005.

HIBBING, J.; THEISS-MORSE, E. *Stealth democracy: americans' beliefs about how government should work*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HINICH, M.; MUNGER, M. *Ideology and the theory of political choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

HUNTINGTON, S. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

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

INGLEHART, R. The impact of values, cognitive level and social background. In: BARNES, S. H. et al. (ed.). *Political action*. Beverly Hills: Sage, 1979.

_____. The changing structure of political cleavages in western society. In: DALTON, R. J.; FLANAGAN, S.; BECK, P. (ed.). *Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment?*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____. *Culture shift in advanced industrial democracy*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

INGLEHART, R.; KLINGEMANN, H. D. Party identification, ideological preference and the left-right dimension among western mass publics. In: BUDGE, I.; CREWE, I.; FARLIE, D. (ed.). *Party identification and beyond: representations of voting and party competition*. London: John Wiley and Sons, 1976.

IVERSEN, T. The logics of electoral politics: spatial, directional, and mobilizational effects. *Comparative Political Studies*, v. 27, n. 2, p. 155-189, 1994a.

_____. Political leadership and representation in west european democracies: a test of three models of voting. *American Journal of Political Science*, v. 38, n. 1, p. 45-74, 1994b.

JANDA, K. *Political parties: a cross national survey*. New York: Free Press, 1980.

JOHNSON, E. P. *Streams of least resistance: the institutionalization of political parties and democracy in Indonesia*. Ph.D. Thesis, University of Virginia, 2002.

KAASE, M. Is there personalization in politics? Candidates and voting behavior in Germany. *International Political Science Review*, v. 15, p. 211-230, 1994.

KALYVAS, S. N. *The rise of christian democracy in Western Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

KIEWET, R. D.; KINDER, D. Economic discontent and political behavior: the role of personal grievances and collective economic judgments in congressional voting. *American Journal of Political Science*, v. 23, n. 3, p. 495-527, 1979.

KING, A. Do leaders' personalities really matter?. In: KING, A. (ed.). *Leaders' personalities and the outcomes of democratic elections*. Oxford: Oxford University Press, 2002a.

_____. Conclusions and implications. In: KING, A. (ed.). *Leaders' personalities and the outcomes of democratic elections*. Oxford: Oxford University Press, 2002b.

KITSCHOLT, H. *The transformation of european social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. Linkages between citizens and politicians in democratic politics. *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 6/7, p. 845-879, 2000.

_____. *Party competition in Latin America and post-communist Eastern Europe: divergence of patterns, similarity of explanatory variables*. Filadélfia, 27-31 de agosto, 2003. Trabalho apresentado na 100ª Reunião Anual da American Political Science Association.

KITSCHOLT, H. et al. *Post-communist party systems: competition, representation, and inter-party competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

KLINGEMANN, H. D. Measuring ideological conceptualizations. In: BARNES, S. H. et al. (ed.). *Political action*. Beverly Hills: Sage, 1979.

KNUTSEN, O. The partisan and value based component of the left-right self-placement: comparative study. *International Political Science Review*, v. 18, n. 2, p. 191-225, 1997.

KUENZI, M.; LAMBRIGHT, G. Party system institutionalization in 30 african countries. *Party Politics*, v. 7, n. 4, p. 437-468, 2001.

LAPONCE, J. A. *Left and right: the topography of political perceptions*. Toronto: University of Toronto Press, 1981.

LEGG, K.; LEMARCHAND, R. Political clientelism and development: a preliminary analysis. *Comparative Politics*, v. 4, n. 2, p. 149-178, 1972.

LEVITSKY, S. *Transforming labor-based parties in Latin America: argentine peronism in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. In: LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. (ed.). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press, 1967.

LUNA, J. P.; ZECHMEISTER, E. J. Political representation in Latin America: a study of elite-mass congruence in nine countries. *Comparative Political Studies*, v. 38, n. 4, p. 388-416, 2005.

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

_____. Party objectives in contexts of authoritarianism or fragile democracy: a dual game. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. (ed.). *Christian democracy in Latin America: electoral competition and regime conflicts*. Stanford: Stanford University Press, 2003.

MAINWARING, S.; BRINKS, D.; PÉREZ-LIÑAN, A. Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, p. 37-65, 2001.

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

MAIR, P. *Party system change: approaches and interpretations*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

MARKOWSKI, R. Party system institutionalization and democratic consolidation: on the idiosyncrasies of the polish case. In: FRENTZEL-ZAGORSKA, J.; WASILEWSKI, J. (ed.). *The second generation of democratic elites in Central and Eastern Europe*. Warsaw: Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, 2000.

MAYORGA, R. A. Outsiders and neo-populism: the road to plebiscitary democracy. In: MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M.; PIZARRO, E. (ed.). *When representation fails: the crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press. No prelo.

MÉNY, Y. *Government and politics in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

MERRILL, S.; GROFMAN, B. *A unified theory of voting: directional and proximity spatial models*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MOLINA, J.; PÉREZ, C. Radical change at the ballot box: causes and consequences of electoral behavior in Venezuela's 2000 elections. *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 1, p. 103-134, 2004.

MOSER, R. *The emergence of political parties in post-Soviet Russia*. Ph.D. Thesis, University of Wisconsin, 1995.

_____. Electoral systems and the number of parties in post-communist states. *World Politics*, v. 51, n. 3, p. 359-384, 1999.

_____. *Unexpected outcomes: electoral systems, political parties, and representation in Russia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.

O'DONNELL, G. Illusions about consolidation. *The Journal of Democracy*, v. 7, n. 2, p. 34-51, 1996.

OSTIGUY, P. *Peronism and anti-peronism: class-cultural cleavages and political identity in Argentina*. Ph. D. Thesis, University of California, Berkeley, 1998.

PANEBIANCO, A. *Political parties: organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

PAYNE, M. et al. *Democracies in development: politics and reform in Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.

PEDERSEN, M. N. Changing patterns of electoral volatility in european party systems: explorations in explanation. In: DAALDER, H.; MAIR, P. (ed.). *Western european party systems: continuity and change*. Beverly Hills: Sage, 1983.

PIZZORNO, A. Interests and parties in pluralism. In: BERGER, S. (ed.). *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. New York: Cambridge University Press, 1981.

PRZEWORSKI, A. Institutionalization of voting patterns, or is mobilization the source of decay?. *American Political Science Review*, v. 69, n. 1, p. 49-67, 1975.

RABINOWITZ, G.; MACDONALD, S. E. A directional theory of issue voting. *American Political Science Review*, v. 83, n. 1, p. 93-121, 1989.

RABINOWITZ, G.; MACDONALD, S. E.; LISTHAUG, O. Old players in an old game: party strategy in multiparty systems. *Comparative Political Studies*, v. 24, n. 2, p. 147-185, 1991.

RANDALL, V.; SVÅSAND, L. Party institutionalization in new democracies. *Party Politics*, v. 8, n. 1, p. 5-29, 2002.

REMMER, K. The political impact of economic crisis in Latin America in the 1980s. *American Political Science Review*, v. 85, n. 3, p. 777-800, 1991.

ROBERTS, K. M. Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: the peruvian case. *World Politics*, v. 48, n. 1, p. 82-116, 1995.

ROBERTS, K. M.; 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.

ROSE, R.; MUNRO, N. *Elections and parties in new european democracies*. Washington, DC: CQ Press, 2003.

SÁNCHEZ-CUENCA, I. *How can governments be accountable if voters vote ideologically?*. Center for Advanced Study in the Social Sciences, Institute Juan March, may 2003. Working Paper 191.

SANI, G.; SARTORI, G. Polarization, fragmentation, and competition in western democracies. In: DAALDER, H.; MAIR, P. (ed.). *Western european party systems*. Beverly Hills: Sage, 1983.

SARTORI, G. *Parties and party systems: a framework for analysis*. New York: Cambridge University Press, 1976.

_____. Video-power. *Government and Opposition*, v. 24, n. 1, p. 39-53, 1989.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. *Party government*. New York: Farrar and Reinhart, 1942.

SCHEDLER, A. *Under- and over-institutionalization: some ideal typical propositions concerning old and new party systems*. University of Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies, march 1995. Working Paper #213.

SCOTT, J. Patron-client politics and political change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, v. 66, n. 1, p. 91-113, 1972.

SCULLY, T. R. *Rethinking the center: cleavages, critical junctures, and party evolution in Chile*. Stanford: Stanford University Press, 1992.

SIMON, H. A. *The science of the artificial*. 3th ed. Cambridge: MIT Press, 1996.

SILVEIRA, F. *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre: Edipucrs, 1998.

STOCKTON, H. Political parties, party systems, and democracy in East Asia: lessons from Latin America. *Comparative Political Studies*, v. 34, n. 1, p. 94-119, 2001.

STOKES, S. *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

_____. Perverse accountability: a formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*. No prelo.

STONER WEISS, K. The limited reach of Russia's party system: under-institutionalization in dual transitions. *Politics and Society*, v. 29, n. 3, p. 385-414, 2001.

TANAKA, M. From crisis to collapse of the party systems and dilemmas of democratic representation: Peru and Venezuela. In: MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M.; PIZARRO, E. (ed.). *When representation fails: the crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press. No prelo.

TAVITS, M. The development of stable party support: electoral dynamics in post-communist Europe. *American Journal of Political Science*, v. 49, n. 2, p. 283-298, 2005.

TÓKA, G. Political parties and democratic consolidation in East Central Europe. In: DIAMOND, L. et al. (ed.). *Consolidating the third wave democracies: themes and perspectives*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1997.

TORCAL, M.; GUNTHER, R. P.; MONTERO, J. R. Anti-party sentiments in Southern Europe. In: GUNTHER, R. P.; MONTERO, J. R.; LINZ, J. J. (ed.). *Political parties: old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

TORCAL, M.; MAINWARING, S. The political recrafting of social bases of party competition: Chile, 1973-95. *The British Journal of Political Science*, v. 33, p. 55-84, 2003.

UNDP, United Nations Development Programme. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press, 2003.

VALENZUELA, J. S. The origins and transformations of the Chilean party system. In: DEVOTO, F. J.; DI TELLA, T. S. (ed.). *Political culture, social movements and democratic transitions in South America in the XXth century*. Milan: Feltrinelli, 1997.

VAN COTT, D. L. Party system development and indigenous populations in Latin America: the Bolivian case. *Party Politics*, v. 6, n. 2, p. 155-174, 2000.

WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WESTHOLM, A. Distance versus direction: the illusory defeat of the proximity theory of electoral choice. *American Political Science Review*, v. 91, n. 4, p. 865-883, 1997.

WEYLAND, K. Neoliberal populism in Latin America and Eastern Europe. *Comparative Politics*, v. 31, n. 4, p. 379-401, 1999.

WHITE, S.; ROSE, R.; MCALLISTER, I. *How Russia votes*. Chatham, NJ: Chatham House, 1997.

Em inglês, este texto será publicado em William Crotty e Richard Katz, ed., *Handbook of Political Parties* (Sage Publications). A Sage autoriza a publicação em *Opinião Pública*.

*Recebido para publicação em março de 2005.
Aprovado para publicação em maio de 2005.*

Tradução de Pedro Maia Soares.

Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada

Daniel Zovatto

Instituto Internacional para la Democracia y
Asistencia Electoral (IDEA)

Resumo

Este artigo apresenta uma leitura regional comparada dos sistemas de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais em dezoito países da América Latina. Apresenta também uma avaliação sobre as principais descobertas e tendências vigentes nesta questão e seus efeitos sobre os partidos e o sistema democrático, formulando ao mesmo tempo um conjunto de princípios orientadores, objetivos gerais e recomendações (não prescritivas) que deveriam ser levadas em conta em todo processo de reforma.

Palavras-chave: partidos políticos, campanhas eleitorais, sistemas de financiamento, democracia, América Latina.

Abstract

This article presents a comparative regional overview of political parties and electoral campaigns financing systems of eighteen countries in Latin America. It presents also a evaluation of the major findings and currents trends on this subject and their effects on parties and on the democratic system, positing at the same time a set of guiding principles, overall objectives and (not prescriptive) recommendations that should be take into account in every electoral reform process.

Keywords: political parties, electoral campaigns, financing systems, democracy, Latin America.

A importância e atualidade deste tema

A história e a experiência comparada mostram que a relação entre dinheiro e política foi, é e continuará sendo complexa, e que ela constitui uma questão fundamental para a qualidade e estabilidade da democracia. Giovanni Sartori destaca a esse respeito que “...mais que nenhum outro fator (...) é a competição entre partidos com recursos equilibrados (políticos, humanos, econômicos) que gera democracia” (SARTORI, 1992, p. 197). Nessa afirmação está subjacente a premissa que enuncia a importância dos partidos políticos para a democracia, sem os quais ela não seria viável.

Como disse César Gaviria “criou-se entre muitas pessoas a falsa idéia de que era possível fortalecer a democracia nas Américas ignorando ou, pior ainda, atacando os partidos políticos”¹. Com efeito, os partidos prestam um serviço público essencial: o de selecionar, recrutar e capacitar candidatos para que exerçam cargos públicos, mobilizar os eleitores, participar e depois ganhar ou perder as eleições, assim como formar governos. Em um modelo ideal, os partidos agregam interesses, desenvolvem alternativas de política e, em geral, constituem o principal elo entre a cidadania e o governo. O funcionamento dos partidos – sua organização e profissionalismo, sua base de financiamento e sustentabilidade – tem um impacto direto na efetividade do resto do sistema político.

Sem desconhecer sua importância, durante os últimos anos, tanto nas democracias mais antigas como nas emergentes, surgiu um descontentamento quanto aos partidos e aos políticos, o que teve um impacto nas atitudes em relação à democracia em seu conjunto². Um motivo principal para que isso tenha ocorrido foi, sem dúvida, o que se percebe como uma intromissão excessiva do dinheiro na política. Que a preocupação particular se centre nas pressões do setor empresarial ou em doações associadas a dinheiros ilícitos, na compra de votos ou no crescimento incessante das campanhas nos meios de comunicação, a imagem pública dos partidos se vê cada vez mais deteriorada pela mancha da corrupção. Por isso, a questão do financiamento dos partidos se transferiu nos últimos anos para o centro da agenda política em vários países e regiões do mundo (FOGG et al., 2003, p. 169-178).

¹ Gaviria (2003). Discurso pronunciado na III Reunião do Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, celebrada em Cartagena de Índias, Colômbia. Novembro, 2003.

² Latinobarómetro (2004). Os partidos políticos são as instituições com os níveis mais baixos de credibilidade cidadã, com apenas 19% de apoio. Ver: www.latinobarometro.org

Com efeito, o funcionamento de uma democracia exige a existência de partidos políticos e estes, assim, como qualquer outra organização, necessitam gerar rendas para financiar sua vida permanente, custear sua operação e, muito em particular, para entrar e competir na disputa eleitoral. Como assinala Angelo Panebianco, o dinheiro dos partidos é um assunto relevante, não somente pelas quantidades implicadas ou por suas fontes de origem, mas porque se tornaram a coluna vertebral do Estado democrático (PANEBIANCO, 1990). Nas palavras do Conselho de Presidentes e Primeiros Ministros das Américas: “A política é importante para melhorar a vida de todos os nossos cidadãos. Os partidos políticos são um componente fundamental de nossa política democrática e precisam de dinheiro para funcionar” (CENTRO CARTER, 2003, p. 66).

Em resumo, *embora a democracia não tenha preço, ela tem um custo de funcionamento que é preciso pagar e, por isso, é indispensável que seja o sistema democrático que controle o dinheiro e não o oposto* (MOBOJI, 2003, p. 141). Desse modo, o tema do financiamento político se converteu em uma questão estratégica de toda democracia, e ao mesmo tempo, dada sua complexidade e os desafios que apresenta, também tornou-se um problema, uma verdadeira dor de cabeça. Segundo Maurice Duverger, “A democracia não está ameaçada pelo regime de partidos, mas pelo financiamento deles” (citado por HERNÁNDEZ, 2003, mimeo).

A relação entre o financiamento e a corrupção política

O tema do financiamento de partidos e de campanhas adquiriu uma importância cada vez maior porque, afora seus pontos positivos, costuma ser associado lamentavelmente com escândalos de corrupção política e tráfico de influências. Com efeito, na América Latina, a crise dos partidos tem, em boa medida, vinculação com os escândalos provocados por seu financiamento ilegal. Não deve surpreender então que a demonização da política por causa do dinheiro esteja na ordem do dia (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2004, p. 5).

Embora o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais não seja uma atividade corrupta *per se*, a história recente da política latino-americana mostra que esse tema, como já dissemos, é vinculado frequentemente à corrupção política, entendida esta como o “...mau uso e abuso de poder, de origem pública ou privada, para fins partidários ou pessoais, através da violação de normas de direito”³.

³ Esta definição procede de Christine Lanfried, citada por Navas (1998, p. 481). Nesse mesmo sentido, a Transparência Internacional, em seu Informe Global de Corrupção 2004, define a corrupção política como “o abuso por parte dos líderes políticos para seu próprio benefício do poder que se lhes confiou”. Ver: www.transparency.org

A corrupção política se manifesta sob diversas modalidades que vão desde a compra de votos e do uso de fundos ilegais, até a venda de nomeações e o abuso dos recursos estatais. Um inventário das principais manifestações vinculadas à relação entre financiamento político e corrupção na América Latina permite identificar as seguintes:

- ✓ a recepção de contribuições que infringem as regulamentações existentes;
- ✓ o uso para fins partidários ou eleitorais de dinheiro derivado de atividades corruptas;
- ✓ o uso indevido de recursos do Estado com fins político-partidários ou proselitismo, inclusive o desvio de serviços e tempo dos funcionários públicos;
- ✓ suborno antecipado: a aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos;
- ✓ suborno: pagamentos a funcionários por parte de fornecedores do Estado em retribuição por favores recebidos;
- ✓ a aceitação de contribuições de fontes questionáveis;
- ✓ participação e favorecimento de negócios ilícitos (tóxicos, armas, jogo, prostituição etc.);
- ✓ utilização de dinheiro com fins proibidos, como por exemplo a “compra de votos”⁴.

Desse modo, o financiamento dos partidos e das campanhas, ao ver-se associado à corrupção, longe de contribuir para fortalecer a institucionalidade democrática, termina muitas vezes produzindo o efeito contrário, agravando a crise de credibilidade e confiança nas instituições políticas e pondo a própria política “sob suspeita” (ZOVATTO, 2004, p. 13).

Essa suspeita não é resultado somente de escândalos de corrupção revelados e comprovados, mas também da aparência de corrupção que deriva das imputações que fazem entre si os partidos e candidatos sobre a origem duvidosa e a gestão indevida de seus fundos.

Os efeitos negativos para o sistema democrático da corrupção política foram bem apontados por Jorge Malem, segundo o qual: 1) a corrupção solapa a regra da maioria que é própria da democracia; 2) corrói os fundamentos da moderna teoria da representação que está na base do ideal democrático; 3) afeta o princípio de publicidade e de transparência; 4) empobrece a qualidade da democracia ao subtrair da agenda pública todas aquelas questões que constituem a contraprestação corrupta correspondente à recepção por parte dos partidos de fundos irregulares; e 5) provoca uma série de ilícitos em cascata, isto é, os

⁴ Para uma análise mais detalhada, ver Zovatto (2003, p. 41).

dirigentes políticos, para dissimular os fundos obtidos irregularmente, se vêem jogados numa espécie de lei de Gresham, em que são obrigados a realizar ações incorretas ou indevidas para evitar ações ou conseqüências ainda piores, com a deterioração que isso implica para a vida cidadã (MALEM, 2003, p. 491-494).

Cabe advertir, no entanto, que esses males não são exclusivos de nossa região nem de países em vias de desenvolvimento, mas fazem parte de um pernicioso fenômeno de caráter global que chegou mesmo a afetar líderes de democracias consolidadas, como os Estados Unidos e alguns países de Europa ocidental, além de numerosos países asiáticos. Desse modo, a polêmica que afetou o presidente Clinton sobre as fontes externas de financiamento, os escândalos na França com respeito a empregos fictícios, os fundos secretos da CDU manejados pelo chanceler Helmut Kohl, assim como as dificuldades enfrentadas por Tony Blair, que o obrigaram a aceitar a renúncia de um de seus ministros e a criar a comissão presidida por lord Neill, com o objetivo de reformar o sistema de financiamento, são apenas alguns poucos exemplos que demonstram que mesmo dentro das democracias mais consolidadas, a relação entre o dinheiro e a política é uma questão complexa e controversa.

Na América Latina, casos de financiamento público ilícito, por meio de contas confidenciais ou entradas encobertas, geraram numerosas crises que colocaram em situações-limite vários presidentes, com Fernando Collor de Mello, no Brasil, Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, Jamil Mahuad, no Equador, Arnoldo Alemán, na Nicarágua e Alfonso Portillo, na Guatemala. Paralelamente, em um bom número de países, o dinheiro proveniente do crime organizado e de atividades ilícitas, como o narcotráfico, teve um peso relevante no financiamento das campanhas, como foi o caso da de Ernesto Samper, na Colômbia.

Em síntese, embora, em princípio, não se deva estabelecer uma relação direta entre o financiamento e a corrupção política, o certo é que o financiamento se converteu, em muitas ocasiões, em fonte de corrupção, tanto em países subdesenvolvidos como nos desenvolvidos (ZOVATTO, 2004, p. 19).

Não obstante, devemos ter presente que os escândalos de corrupção não têm apenas uma dimensão negativa, mas que, se são devidamente aproveitados, podem constituir-se na "...parteira das reformas", tal como sugere K. D. Ewing. Lamentavelmente, essa não é a prática usual na América Latina, uma vez que o mais grave em nossos países não são os escândalos em si mesmos (já graves), mas a impunidade que costuma acompanhá-los, o que provoca no cidadão uma sensação de que "vale tudo", uma maior descrença no sistema judicial, um incentivo adicional para operar como *free raiders*, e a sensação de que quem cumpre as leis sempre perde (MALEM, 2003, p. 494-495).

Por tudo isso, aderimos às recomendações formuladas pela Transparência Internacional em seu informe global de 2004, voltadas para o combate da corrupção política, em particular às seguintes:

- Os governos devem melhorar a legislação sobre o financiamento político e sua divulgação. As agências encarregadas de sua implementação e os tribunais independentes devem ser dotados dos recursos adequados, faculdades e poder para revisar, investigar e controlar as contas dos corruptos.
- Os governos devem implementar uma legislação adequada sobre o conflito de interesses, inclusive leis que regulem as circunstâncias nas quais um funcionário eleito pode ocupar uma posição no setor privado ou em uma companhia de propriedade do Estado.
- Os candidatos e partidos devem ter acesso equitativo aos meios de comunicação. Devem-se estabelecer, aplicar e manter critérios para obter um equilíbrio na cobertura deles.
- Os partidos, os candidatos e os políticos devem divulgar fundos, receitas e gastos a um organismo independente. Essa informação deve ser apresentada de uma maneira regular, sobre uma base anual, tanto antes como depois das eleições.
- As instituições internacionais de financiamento e os doadores bilaterais devem levar em conta a corrupção quando decidem emprestar ou entregar dinheiro aos governos. Devem estabelecer critérios adequados para avaliar os níveis de corrupção.
- Deve-se ratificar e impulsionar rapidamente a convenção da ONU contra a corrupção. Por seu lado, a convenção da OCDE contra o suborno deve ser fortalecida, controlada e promovida adequadamente. Os governos assinantes devem iniciar uma campanha educativa que assegure que os homens de negócios conheçam a lei e as penalidades que acarreta infringi-la.

Não obstante, como bem adverte Doublet, a existência sozinha de uma regulamentação do financiamento da vida política ou do financiamento público nunca protegeu os países dos escândalos políticos financeiros. A razão disso reside na debilidade dos mecanismos de controle que as próprias legislações sobre essa matéria estabelecem. Daí, como veremos mais adiante, a importância de contar não unicamente com marcos regulatórios adequados, mas também com órgãos de controle e um regime de sanções eficazes (DOUBLET, 2003, p. 477-478).

A importância de contar com um marco jurídico eficaz

O que analisamos até aqui confirma a necessidade e a importância de que o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais conte com um marco jurídico eficaz, ao menos pelas seguintes cinco razões:

Primeiro, para evitar o abuso e a compra de influências nos partidos políticos por parte de grupos de interesse ou indivíduos endinheirados, com o objetivo de restabelecer a confiança dos cidadãos no processo político. Assim, a demanda cidadã em favor de uma política limpa impulsionou a maior parte das iniciativas de regulamentação em anos recentes.

A segunda razão passa por estabelecer um *campo de jogo equilibrado para a competição entre os partidos*. A equidade na competição, como já dissemos, é um princípio fundamental da democracia multipartidária. Legislar sobre o financiamento dos partidos e das campanhas pode ajudar a equilibrar as condições da competição e facilitar a entrada de novos partidos no cenário político, ou a redução da pressão dos grupos corporativos ou outros setores ricos sobre partidos existentes. Facilitar um acesso equitativo aos meios de comunicação, em particular à televisão, é outro mecanismo apropriado para promover a equidade.

Uma terceira razão é o *empoderamento dos eleitores* mediante normas sobre divulgação de informação, voltadas para que eles contem com elementos adequados para tomar uma decisão informada no dia das eleições. Dessa forma, o eleitorado conta com a possibilidade de exercer uma sanção efetiva que promova a boa conduta dos partidos e candidatos.

Um quarto motivo é o *desenvolvimento e fortalecimento dos partidos*, para que se convertam em atores responsáveis em apoio a uma democracia sustentável e efetiva. Isso coloca a regulamentação do financiamento no contexto mais amplo das disposições constitucionais e legislativas sobre partidos e, certamente, no da filosofia geral sobre o seu papel no sistema democrático, inclusive a relação entre a liderança, os candidatos, seus membros e os cidadãos.

Uma quinta razão é *assegurar um “mínimo de racionalidade” no uso de recursos públicos* destinados a financiar atividades político-eleitorais. Isso é particularmente relevante dada a severa crise fiscal que afeta a maioria dos países da região.

Não obstante, todo esforço regulador do financiamento político deve levar em conta seu caráter flutuante e conjuntural em que a adoção de uma solução costuma produzir efeitos não desejados, os quais deverão ser, por sua vez, corrigidos mediante uma nova reforma legal.

Por outro lado, cabe ter presente que não existe um sistema de financiamento único, ideal, funcional para todos os países e situações. Ao contrário, cada país necessita projetar e aplicar seu próprio sistema de acordo com seus valores políticos e sua cultura, seu sistema político e eleitoral, sua capacidade

institucional e, em geral, o grau de desenvolvimento de sua democracia. No entanto, não se trata somente de uma questão de normas, mas também de condutas e, em consequência, a contribuição positiva do legislador passa por criar os incentivos adequados a encaminhar positivamente as relações entre dinheiro e política (FERREIRA RUBIO, 1997, p. 7).

De acordo com Karl-Heinz Nassmacher, existem três problemas fundamentais que as regulamentações sobre financiamento devem tratar: a autonomia dos partidos; a transparência de todos os recursos financeiros partidários; e a aplicação das normas correspondentes. A partir desses três aspectos medulares, Nassmacher identifica na prática comparada mundial quatro opções (IDEA, 2003, p. 10-13) para a regulamentação do financiamento partidário. Três delas tratam em particular de cada um dos problemas, enquanto que a quarta opção, mais ampla em seu alcance, mas mais modesta em suas expectativas, combina e trata simultaneamente os três problemas. Essas opções são, em resumo:

1. A *opção de autonomia*, que enfatiza a liberdade e o caráter privado dos partidos e minimiza a necessidade de regulamentação, confiando em grande medida nos mecanismos de auto-regulação e autocorreção da competição partidária;
2. A *opção de transparência*, que enfatiza a importância do acesso público à informação relacionada com as finanças partidárias, de forma que os eleitores assumam suas responsabilidades e liberdades e façam uma escolha informada no dia das eleições;
3. A *opção de vigilância*, que prevê um conjunto de regulamentações detalhadas sobre o financiamento partidário, cuja verificação e implementação está a cargo de uma instituição pública independente;
4. A *opção de regulamentação diversificada*, que corresponde ao modelo praticado no Canadá, que combina “a supervisão flexível, a regulação precisa, os incentivos públicos e as sanções ocasionais” (IDEA, 2003, p. 10-13).

As características formais e reais dos sistemas de financiamento partidário e das campanhas eleitorais

No caso concreto da América Latina, os sistemas de financiamento vigentes na maioria dos países não correspondem aos quatro modelos gerais analisados na seção anterior, mas suas características determinam antes um sistema que privilegia a regulamentação abundante, baixos níveis de transparência, órgãos de controle débeis, um regime de sanções bastante ineficaz e uma cultura inclinada ao não-cumprimento. Fatores como o regime de governo, o sistema de partidos e a cultura política pesam na determinação das características fundamentais e no funcionamento dos sistemas nacionais de financiamento.

O mapeamento das principais características formais e reais desses sistemas apresenta o balanço a seguir.

As características formais

Entre as características formais mais relevantes encontramos:

- a) Em relação ao tipo de sistema de financiamento, predomina em toda a região (94% dos países), com exceção da Venezuela, o financiamento misto, em que os partidos políticos recebem fundos públicos e privados para financiar suas campanhas eleitorais ou para custear seus gastos de funcionamento ordinário.
- b) A maioria dos países (94%) conta dentro de seu financiamento público com subvenções diretas (em dinheiro ou bônus) ou indiretas (serviços, benefícios tributários, acesso aos meios de comunicação, capacitação etc.).
- c) Os métodos de distribuição do financiamento público direto na região são fundamentalmente de três tipos: proporcional à força eleitoral (53%); método combinado de distribuição equitativa entre todos os partidos e segundo a força eleitoral (41%); e método combinado de distribuição proporcional à força eleitoral e representação parlamentar (6%).
- d) Na maioria de países (65%) se prevê algum tipo de barreira legal para ter acesso ao financiamento público. Estas se referem especificamente a que os elegíveis para o subsídio mencionado obtenham uma porcentagem mínima de votos ou que contem com representação parlamentar.
- e) Quanto ao desembolso do financiamento público, embora não exista um padrão homogêneo, prevalece o sistema que divide o desembolso em um montante anterior e outro posterior às eleições (53%), seguido pelo mecanismo de reembolso que se realiza depois das eleições (29%) e, em terceiro lugar, pelo que é feito antes das eleições (6%).
- f) A maior parte dos países estabelece restrições quanto à origem das contribuições privadas, predominando as proibições de doações de governos, instituições ou indivíduos estrangeiros (72%) de fornecedores do Estado (50%) e; de fontes anônimas (50%). Alguns países estabelecem também limites ao montante das contribuições privadas.
- g) Na maioria dos países (76%) concede-se aos partidos políticos acesso gratuito aos meios de comunicação estatais, privados ou a ambos, predominando o acesso gratuito aos meios de comunicação do Estado, durante a vigência da campanha eleitoral.

h) Em quase todos os países (94%) existe algum órgão encarregado do controle e da fiscalização do financiamento dos partidos, tarefa atribuída na maioria dos casos aos organismos eleitorais.

i) Finalmente, a maioria dos países prevê um regime de sanções direcionado para castigar a inobservância da legislação sobre o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. Entre as sanções, prevalecem, por um lado, as penas pecuniárias (78%) e, pelo outro (embora em menor medida), as sanções administrativas ou de outra índole (56%) que acarretam a eliminação do registro partidário, ou a redução ou suspensão dos fundos estatais para os partidos que violaram a lei.

As características reais

No entanto, se quisermos ter uma visão global dos sistemas de financiamento em escala regional, não podemos elaborar unicamente o mapeamento de seus traços formais, e sim complementá-los com a caracterização da estrutura do financiamento real.

Em primeiro lugar, e em relação dos níveis dos gastos eleitorais dos partidos e o seu destino, apesar de não dispormos de dados quantitativos globais definitivos a respeito, é possível afirmar que existe uma tendência ao seu aumento, devido sobretudo a:

a) o crescimento da sociedade e a necessidade de os partidos levarem sua mensagem a milhões de eleitores, obrigando-os a investir grandes quantias nos meios de comunicação eletrônicos;

b) o aumento da quantidade de televisores entre os habitantes de cada país da região. Segundo o Informe de Desenvolvimento Humano de 1997, na América Latina, naquele ano, havia 200 televisores para cada 1.000 pessoas. Em 2000, o Banco Mundial registrou 255 para cada 1.000 habitantes (WORLD BANK, 2000). Esse crescimento converteu a televisão no meio ideal para transmitir as mensagens políticas, sobretudo nas campanhas presidenciais;

c) a mudança no modo de fazer campanha na região, que se assemelha cada vez mais ao modelo norte-americano, no qual a técnica mercadológica eleitoral, as pesquisas, os assessores de imagem e especialistas em produção se convertem em fatores decisivos para chegar aos eleitores.

Em segundo lugar, em relação à origem das contribuições, dado que os partidos sofreram uma diminuição das cotas dos filiados, o maior volume das contribuições provém, na maioria dos países, das grandes empresas. Paralelamente, é possível que o dinheiro procedente do crime organizado e de atividades ilícitas como o narcotráfico venha ganhando um maior peso no financiamento político na região.

Embora essa modalidade de financiamento seja dificilmente detectada, sua influência pode ser medida a partir dos escândalos ocorridos com frequência em diferentes países, dentre os quais Colômbia, Bolívia, Panamá e Guatemala.

Em terceiro lugar, cabe observar que a estrutura do financiamento real na região dista significativamente do esquema normativo, especificamente no que respeita aos mecanismos de controle e à aplicação das sanções, devido à debilidade desses mecanismos e à propensão à impunidade.

Em quarto lugar, fatores como o sistema de governo, o sistema de partidos, o sistema eleitoral e a cultura política influem de maneira importante na vigência real do marco jurídico.

Com relação ao sistema de governo, segundo Xiomara Navas-Carbó, o presidencialismo tem uma incidência direta sobre as finanças partidárias. Os sistemas políticos da América Latina caracterizam-se pela combinação de sistemas presidenciais com sistemas de representação proporcional e multipartidarismo, embora com diferenças importantes em cada um desses aspectos. Dessa maneira, são as eleições presidenciais, e não as legislativas, que põem em movimento e determinam o destino dos grandes fluxos de capital para as campanhas eleitorais (NAVAS, 1998, p. 274-275).

Isso repercute na estrutura de receitas dos partidos e candidatos, especificamente em relação ao destino das contribuições de origem privada, que são as que constituem, em geral, a maior parte dos fundos com que os partidos financiam suas campanhas.

Com efeito, a primazia das eleições presidenciais nesses sistemas favorece que as contribuições privadas, graças ao interesse dos doadores por obter maior influência sobre aqueles que competem pelo poder governamental, se direcionem diretamente para os candidatos presidenciais ou ao seu círculo mais próximo, e não para a estrutura partidária formal.

Com relação ao sistema partidário, embora não possamos falar de um único sistema de partidos na região, existe um elemento comum à maioria deles que é o peso do personalismo (política “candidatocêntrica”), que dificulta o desenvolvimento de partidos organizativa, estrutural e democraticamente estáveis.

Essa característica influencia não somente o funcionamento do sistema partidário, mas também a forma como se canalizam as contribuições privadas, particularmente com fins eleitorais, as quais muitas vezes, são feitas ao candidato e não ao partido, gerando sérios obstáculos para exercer um devido controle do financiamento político. Neste cenário, o controle e a fiscalização se complicam porque, na maior parte dos países, as sanções estão previstas fundamentalmente para os partidos (ou, em alguns casos, para os encarregados das finanças partidárias) e, em menor medida, de maneira individual para os candidatos ou colaboradores mais próximos que atuam a título pessoal. A debilidade estrutural e organizacional de

muitos partidos da região e seu funcionamento como meras máquinas eleitorais, também acentuam o destino pessoal das contribuições, complicando seu acompanhamento e controle.

Com respeito ao sistema eleitoral, sua influência dá-se diretamente na estrutura e funcionamento do sistema de partidos e, por conseguinte, na determinação das características básicas do sistema de financiamento das campanhas eleitorais. Nesse sentido, tanto o tipo de sistema eleitoral, como a simultaneidade (ou não) das eleições legislativas e presidenciais têm influência nas necessidades financeiras dos partidos políticos.

Em anos recentes, a tendência da reforma eleitoral na América Latina foi passar de uma fórmula de maioria simples ou relativa (que predominou até fins dos anos 1970) a um sistema de dois turnos, com os conseqüentes efeitos sobre o regime de financiamento partidário e das campanhas eleitorais, pois dois turnos eleitorais geram a necessidade de mais recursos.

Do mesmo modo, o momento da realização das eleições presidenciais, em relação às legislativas, é também um aspecto importante a levar em consideração. Embora em onze dos dezoito países as eleições legislativas e presidenciais se realizem ao mesmo tempo, naqueles em que isso não acontece, a exigência de recursos financeiros aumenta diante da necessidade de participar de uma ou mais eleições adicionais. Outros dois aspectos que demandam maior quantidade de recursos são a utilização do voto preferencial e a realização de eleições internas.

Finalmente quanto aos efeitos sobre a cultura política, o grau de aprofundamento dos valores e do comportamento democráticos, tanto por parte dos líderes como dos cidadãos, é essencial para a vigência efetiva de normas que regulem o financiamento político.

A prestação de contas por parte dos partidos e a vigilância de parte da cidadania constituem hábitos pouco arraigados na cultura política latino-americana, embora observemos um progressivo e alentador (ainda que incipiente) papel dos meios de comunicação e da sociedade civil no acompanhamento e na fiscalização da origem e destino dos recursos manejados pelos partidos políticos.

Além dos fatores acima analisados é preciso acrescentar outros três aspectos que limitam a vigência real dos marcos normativos, favorecem a impunidade e trazem consigo o risco da captura da agenda do Estado: a) estados de direito debilitados; b) a “informalidade” presente no âmbito da política, e da economia; e c) a concentração de poder econômico, inclusive o espinhoso tema da propriedade dos meios de comunicação.

Análise regional comparada

Os sistemas de financiamento: público, privado e misto

O financiamento público tem uma longa tradição na América Latina. Tal como em muitos regimes políticos da Europa ocidental, optou-se por essa solução como uma maneira de evitar ou diminuir a incidência de interesses particulares e poderes fácticos no desempenho das funções partidárias. Seu objetivo é, por um lado, obter condições mais equitativas durante a competição eleitoral entre os diversos atores políticos e, por outro, uma maior transparência em matéria de financiamento, voltada para mitigar os altos níveis de corrupção política⁵.

Com efeito, a idéia subjacente à concessão de financiamento público é que este garante um nível adequado de recursos para que a competição eleitoral contenha opções reais para as partes que disputam o acesso a posições de governo, ou espaços de representação parlamentar com base em oportunidades equitativas, e não em função de maiores ou menores recursos financeiros, que poderiam transformar os processos eleitorais em meros ritos democráticos, com ganhadores e perdedores pré-determinados. A intenção é conjurar, até onde seja possível, os riscos palpáveis que significa para a competição democrática o fato de que os partidos possam ser prisioneiros de grandes agentes do mercado, ou inclusive, de grupos de interesse que operam à margem da legalidade (WOLDENBERG, 2003, p. 20-21).

Um argumento adicional a favor do financiamento público é que ele é concedido com a intenção de fazer com que as operações financeiras dos partidos, suas receitas e suas despesas, corram por vias transparentes, conhecidas e sujeitas aos órgãos de controle e fiscalização do erário público. A idéia é que, por se tratar de recursos dos contribuintes, os princípios de transparência e de controle sejam garantidos de melhor maneira.

Outra razão importante para a introdução do financiamento público na América Latina foi a convicção de que os partidos desempenham um papel transcendental nos sistemas democráticos representativos e, por isso, o Estado deve assegurar que eles disponham do apoio e dos recursos necessários para seu funcionamento ordinário ou eleitoral, e para sua institucionalização e fortalecimento democrático.

⁵ Outro dos propósitos do financiamento público, segundo seus defensores, é liberar as forças partidárias da “humilhante tarefa de pedir dinheiro”, possibilitando que se concentrem em suas atividades políticas. Ver Gidlund (1991, p. 25).

O reconhecimento disso coincide com o *status* jurídico que os partidos têm hoje na maioria das legislações da região. Com efeito, na América Latina a doutrina majoritária se inclina a favor da tese que vê os partidos como associações privadas que cumprem funções públicas ou de interesse geral, devendo portanto ser objetos de financiamento público.

Obviamente, o financiamento público também gera polêmica. Assim, múltiplos argumentos reiteram a importância de tomar consciência do risco existente em sustentar o sistema de financiamento com grandes contribuições públicas, da estatização, burocratização e ossificação dos partidos (isto é, sua dependência econômica crônica dos recursos estatais e a conseguinte perda de contato com a sociedade), o que repercute em uma diminuição de sua liberdade, em sua acomodação ao *status quo* e em seu distanciamento da cambiante realidade social (DEL CASTILLO; ZOVATTO, 1998, p. 64-77). Outro tipo de risco que pode ser causado por um financiamento estatal excessivo é que a dependência quase exclusiva dos fundos públicos provoque o distanciamento do aparato central do partido de suas bases e reduza sua necessidade de aumentar o volume de filiação partidária (GIDLUND, 1991).

Não obstante, e sem desconhecer alguns dos efeitos negativos possíveis de um sistema centrado fundamentalmente em fundos públicos, é preciso ter presente que um sistema baseado exclusivamente no financiamento privado tem também seus riscos, entre eles, permitir a influência desmesurada de determinados indivíduos ou empresas (legais ou ilegais) sobre os partidos e os poderes públicos, frente à necessidade das agrupações partidárias e dos candidatos de obter recursos econômicos, sem importar muitas vezes a natureza das fontes; tendência negativa que se fortifica porque as contribuições dos filiados desempenham um papel cada vez menor no financiamento dos partidos políticos latino-americanos.

Em favor do financiamento privado, cabe apontar que a origem dos recursos, diretamente dos cidadãos deveria ser visto, em princípio, como uma prova do enraizamento sadio dos partidos na sociedade em que atuam, sempre e quando existam limitações com respeito a sua origem, limites quanto a seus montantes, mecanismos de controle efetivos e uma série de garantias voltadas para evitar o abuso e a desigualdade. Além disso, a necessidade de coletar dinheiro pode ter efeitos colaterais positivos, pois constitui um poderoso incentivo para recrutar novos membros. Do mesmo modo, as atividades de busca de fundos têm o efeito de criar redes de simpatizantes que, em tempos de campanha, estarão mais bem preparados para cumprir tarefas políticas.

Em suma, a experiência latino-americana comparada revela as dificuldades financeiras dos partidos para seu sustento e consolidação, assim como os riscos de que seu financiamento (tanto ordinário como eleitoral) seja exclusivamente privado. Como disse José Woldenberg, é improvável que os sistemas pluralistas alcancem e mantenham um equilíbrio razoavelmente eqüitativo e competitivo sem um financiamento público (CARRILLO et al., 2003, p. 23-24).

Por tudo isso, e embora sejamos da opinião de que não existe um sistema ideal de financiamento, nossa preferência é por um sistema misto (a opção dominante na América Latina) devendo cada país, em função de sua situação particular e dos objetivos perseguidos, determinar as porcentagens de dinheiro público e privado. Cremos também que, para compensar os possíveis riscos burocratizantes do financiamento público, valeria a pena estabelecer um sistema de “*matching*”, em virtude do qual uma porcentagem da ajuda pública estivesse condicionada à captação de recursos pelos partidos, dando preferência aos fundos que proviessem de numerosas e pequenas contribuições, em lugar de poucas e grandes quantias de dinheiro.

O financiamento misto

Um exame comparado da legislação eleitoral dos países latino-americanos mostra que todos os seus ordenamentos eleitorais regulam o tema do financiamento dos partidos, embora em termos, modalidades e graus de intensidade variados. Assim, enquanto alguns ordenamentos contam com normas detalhadas nesta matéria, outros países se caracterizam por ter regulamentações gerais e escassas. Mas vale anotar que alguns países, como Chile e Peru, que se caracterizavam até agora por sua exígua regulamentação dessa questão, aprovaram recentemente leis que procuram regulamentar com mais detalhes o financiamento político⁶.

Em relação ao tipo de financiamento, predomina em toda a região (exceto na Venezuela) o sistema misto. Embora em alguns casos, como o do México, prevaleçam os fundos públicos sobre os privados, na maioria dos países, o financiamento privado é majoritário.

⁶ No Chile, foi aprovada a Lei nº. 19884 sobre transparência, limite e controle do gasto eleitoral, em agosto de 2003. No Peru, em outubro do mesmo ano, foi aprovada a Lei nº. 28094 de partidos políticos.

A regulamentação do componente público do financiamento misto: principais traços e tendências

Com o estabelecimento em 2003 do financiamento público direto nas legislações peruana e chilena, se consolidou uma tendência na região de instaurar em todos os países – exceto no caso da Venezuela – o sistema de financiamento estatal composto (direto e indireto). Essa modalidade de financiamento combina as contribuições em dinheiro, bônus ou empréstimos – financiamento direto – com a concessão de facilidades no que se refere a serviços, infra-estrutura, isenções, acesso aos meios de comunicação, entre outros – financiamento indireto (Quadro 1).

Quadro 1
Financiamento público indireto na América Latina

País	Acesso gratuito aos meios públicos ou privados	Isenção Impostos/ Dispensas	Incentivos para divulgação /distribuição de publicações	Uso de edifícios públicos para atividades políticas	Transporte
Argentina	Sim	Sim	Não	Não	Não
Bolívia	Sim	Não	Não	Não	Não
Brasil	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Colômbia	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Costa Rica	Não	Não	Sim	Sim	Não
Chile	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Equador	Não	Sim	Não	Não	Não
El Salvador	Sim ¹	Não	Não	Não	Sim
Guatemala	Sim	Não	Sim	Não	Não
Honduras	Não	Sim	Sim	Não	Não ²
México	Sim	Sim	Sim	Sim ³	Não
Nicarágua	Não	Sim	Não	Não	Não
Panamá	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Paraguai	Sim	Sim	Não	Não	Não
Peru	Sim	Sim	Não	Não	Não
Rep. Dominicana	Sim	Não	Não	Não	Não
Uruguai	Sim	Não	Não	Não	Não
Venezuela	Não	Não	Não	Não	Não

1. Nos meios de comunicação do Estado (não ocorre na prática).

2. Em Honduras se dá financiamento para o transporte, mas em forma direta.

3. Permissão prévia.

Os subsídios do Estado são distribuídos principalmente com base na fórmula de proporcionalidade em relação ao número de votos obtidos nas últimas eleições e, em segundo lugar, mediante um método combinado, em que uma parte se distribui eqüitativamente entre todos os partidos e a outra, de acordo com a força eleitoral. Embora esse critério seja razoável, pois considera o grau de enraizamento social de cada partido e seu caudal eleitoral, também é certo que tende a prolongar as desigualdades entre os chamados partidos grandes e os pequenos, assim como com os de recente incorporação à disputa político eleitoral. Os defensores da igualdade apontam que esses requisitos bloqueiam o acesso de novas opções, o que pode criar “uma espécie de pugna entre *insiders* e *outsiders* da arena eleitoral” (WOLDENBERG, 2003, p. 22).

Precisamente, essas razões fizeram com que, em alguns países, se buscasse uma combinação entre critérios de proporcionalidade e de eqüidade. Argentina, Brasil, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana estabeleceram fórmulas híbridas nesse sentido (Quadro 2).

Quadro 2
Financiamento público direto na América Latina: condições para ter acesso ao financiamento, barreira legal e critério de distribuição

Países	Condições de acesso ao financiamento e barreira legal	Critério de distribuição
Argentina	Partidos reconhecidos que tenham oficializado candidaturas nacionais para o segmento igualitário (30%), e partidos que tenham participado na última eleição de deputados nacionais para a porção proporcional (70%). Não se fixa limite mínimo.	Misto (força eleitoral/eqüidade)
Bolívia	Partidos que tenham obtido um mínimo de 3% do total de votos válidos em nível nacional na eleição geral precedente (ou municipal segundo corresponda).	Por força eleitoral
Brasil	Para a habilitação básica: partidos registrados perante a justiça eleitoral. Para o financiamento proporcional são elegíveis os partidos que tenham obtido 5% nas últimas eleições, distribuído entre vários estados (5% dos votos válidos na última eleição da câmara de deputados. Esses votos devem estar distribuídos em 1/3 dos estados, como mínimo, com 2% dos votos válidos em cada estado).	Misto (força eleitoral/eqüidade)
Colômbia	5% do total de votos válidos para eleições uninominais. Para a reposição dos gastos das eleições plurinominais (parlamentares e outras), os partidos devem alcançar pelo menos um terço dos votos obtidos pela lista que obtenha assentos com o menor dos resíduos.	Por força eleitoral
Costa Rica	Partidos que obtenham ao menos 4% dos sufrágios válidos em escala nacional ou partidos inscritos em escala provincial que obtenham como mínimo essa porcentagem na respectiva província ou elejam pelo menos um deputado	Por força eleitoral
Chile	Existe financiamento para todos os partidos e candidatos inscritos no serviço eleitoral.	Por força eleitoral
Equador	Partidos que tenham recebido ao menos o cociente de 0,04 dos votos válidos em eleições pluripessoais nacionais.	Misto (força eleitoral/eqüidade)
El Salvador	Ter a qualidade de contendor, para a qual se requer o registro e personalidade jurídica vigente. Não se fixa limite mínimo.	Por força eleitoral

Países	Condições de acesso ao financiamento e barreira legal	Critério de distribuição
Guatemala	Partidos que obtenham ao menos 4% do total de votos válidos emitidos nas eleições gerais. O cálculo é feito com base no escrutínio realizado na primeira eleição de presidente e vice-presidente da República.	Por força eleitoral
Honduras	Ter obtido um mínimo de 10 mil votos na cédula mais votada (presidente, Congresso Nacional, corporações municipais) na eleição anterior.	Por força eleitoral
México	2% do total de votos válidos emitidos em alguma das eleições ordinárias para deputados, senadores ou presidente da República. Para os partidos novos, constituídos depois de uma eleição, ter o registro legal.	Misto (força eleitoral/eqüidade)
Nicarágua	Obter ao menos 4% dos votos válidos nas eleições nacionais.	Por força eleitoral
Panamá	4% dos votos válidos de qualquer das 3 eleições: para presidente, legisladores e corregedores. Os candidatos independentes precisam ter alcançado o número de aderentes necessários a sua postulação para poder ser candidatos e ter acesso ao subsídio.	Misto (força eleitoral/eqüidade)
Paraguai	Estar devidamente constituído, organizado e funcionando, e estar em dia com a apresentação de contas perante a justiça eleitoral. Não se fixa limite mínimo.	Misto (força eleitoral/representação parlamentar)
Peru	Obter representação no congresso.	Misto (força eleitoral/eqüidade)
República Dominicana	Estar legalmente reconhecido e manter esse reconhecimento mediante a obtenção de um mínimo de 2% dos votos válidos nas últimas eleições presidenciais o ter representação no congresso ou na sala capitular.	Misto (força eleitoral/eqüidade)
Uruguai	-	Por força eleitoral
Venezuela	-	-

Além desses critérios, outro elemento que incide na eqüidade da disputa se refere ao momento do desembolso do financiamento direto. Trata-se de um elemento importante porque quando não se prevê expressamente um sistema especial para incluir ou dar facilidades aos novos ou pequenos partidos, corre-se o risco de pôr em situação de desvantagem aquelas forças políticas que participam pela primeira vez.

Com efeito, se a entrega do subsídio se realiza após as eleições, é possível pensar que se desfavorece aqueles partidos de criação recente, com menores recursos financeiros ou com menor capacidade creditícia. Não obstante, o subsídio posterior, que adquire a qualidade de reembolso, pode ter efeitos positivos no que concerne ao controle dos gastos eleitorais. De certa forma, este último sistema contribui para exercer uma maior pressão sobre as organizações políticas para que registrem e informem, em forma detalhada e transparente, suas receitas de origem privada e seus gastos reais. Nesse campo específico, predomina na América Latina a fórmula que distribui uma parte antes das eleições e outra depois (53% dos países).

Uma particularidade das campanhas políticas atuais, especialmente das presidenciais, baseadas fundamentalmente no manejo da imagem dos candidatos e na difusão massiva das mensagens políticas, faz do tema do acesso aos meios de comunicação uma questão essencial. Destaca-se nessa área a importância, cada vez maior, da televisão como fator determinante na vinculação e comunicação dos candidatos com o eleitorado. Desse modo, o apoio mais importante a apontar dentro do financiamento público indireto na região é o acesso gratuito dos partidos políticos aos meios de comunicação estatais ou privados.

Existe uma tendência na região a favor do financiamento público para o fortalecimento e desenvolvimento institucional dos partidos, incluídas aí atividades tais como a pesquisa, a formação e a capacitação de quadros partidários (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2004, op. cit., p. 7). Tal é o caso de Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, México, Panamá e Peru.

A regulamentação do componente privado do financiamento misto: principais traços e tendências

Como já observamos, não há dúvida de que o financiamento privado constitui um recurso legítimo e necessário para os partidos políticos. Entre as suas virtudes cabe destacar que ajuda os partidos a afinar suas pontes de contato com a sociedade, e a melhorar a eficiência na gestão de seus orçamentos. Por seu turno, o tráfico de influências, a captura da agenda do Estado e os escândalos de corrupção política, todos riscos associados ao financiamento privado, determinaram que a maioria dos países (78%) introduzisse proibições quanto a sua origem e alguns impusessem limites em relação aos seus montantes. Somente Colômbia, El Salvador, Panamá e Uruguai não estabelecem limitação alguma nessa matéria. Em geral, através do estabelecimento dessas barreiras ou restrições às contribuições privadas, procura-se evitar grandes desequilíbrios ou assimetrias nos cofres dos partidos; diminuir a magnitude das contribuições “plutocráticas” e a conseqüente influência indevida dos “fat cats” ou de instituições e grupos de interesse sobre as instituições e políticas públicas; assim como impedir a vinculação dos partidos e candidatos com dinheiro proveniente de atividades ilícitas, particularmente do narcotráfico.

Na maioria dos países, há proibições quanto à origem das contribuições privadas (Quadro 3), destacando-se, em primeiro lugar, aquelas provenientes de governos, instituições ou indivíduos estrangeiros (72%); em segundo lugar, as contribuições de fornecedores do Estado (50%) e, em terceiro lugar, as doações anônimas (50%).

Quadro 3 Proibições quanto à origem das contribuições privadas na América Latina

País	Estrangeiras	Organizações políticas e sociais	Pessoas jurídicas	Fornecedores do Estado	Anônimas
Argentina	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Bolívia	Sim ¹	Sim	Não	Sim	Sim
Brasil	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Colômbia	Não	Não	Não	Não	Não ²
Costa Rica	Sim ³	Não	Não	Não	Não ⁴
Chile	Sim	Sim	Sim	Sim	Não ⁵
Equador	Sim	Não	Não	Sim	Sim
El Salvador	Não	Não	Não	Não	Não
Guatemala	Sim	Não	Não	Não	Sim
Honduras	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
México	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Nicarágua	Não ⁶	Não	Não	Sim	Sim
Panamá	Não	Não	Não	Não	Não ⁷
Paraguai	Sim	Sim	Sim	Sim	Não ⁸
Peru	Sim	Não	Não	Não	Não ⁹
Rep. Dominicana	Sim	Não	Não	Não	Não
Uruguai	Não	Não	Não	Não	Não
Venezuela	Sim	Não	Não	Sim	Sim

1. Aceitam-se somente de pessoas jurídicas estrangeiras se for para assistência técnica e capacitação.
2. Não há proibição expressa, mas a norma obriga os partidos e movimentos políticos a justificar a origem dos fundos recebidos, portanto, na prática, funciona uma proibição.
3. Estão proibidas, exceto as doações destinadas à capacitação e assistência técnica.
4. Não há proibição expressa, mas a norma obriga os partidos e movimentos políticos a justificar a origem dos fundos recebidos, portanto, na prática, funciona uma proibição.
5. Existem limites para as doações anônimas, para as reservadas e as públicas, fixados em unidades de fomento.
6. Não se proíbem, mas se indica que as doações provenientes do estrangeiro devem ser para fins de capacitação e assistência técnica.
7. Não há proibição expressa, mas a norma obriga os partidos e movimentos políticos a justificar a origem dos fundos recebidos, portanto, na prática, funciona uma proibição.
8. Não há proibição expressa, mas a norma obriga os partidos e movimentos políticos a justificar a origem dos fundos recebidos, portanto, na prática, funciona uma proibição.
9. Não regulado expressamente. Não obstante, são permitidas as contribuições provenientes de atividades de proselitismo em que não se possa determinar o doador até um limite de 30 UIT anuais.

Há também limitações quanto ao montante das contribuições individuais, como nos casos de Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Chile, Equador, Guatemala, México, Paraguai e Peru (Quadro 4).

Quadro 4
Limites ao montante das contribuições privadas na América Latina

País	Limites ao montante das contribuições	Máximo Permitido
Argentina	Sim	Pessoas jurídicas: não mais de 1% do montante dos gastos permitidos por partido. Pessoas físicas: o limite é de 0,5% do total de gastos permitidos.
Bolívia	Sim	10% do orçamento anual da organização política.
Brasil	Sim	As contribuições não podem superar 10% da renda anual das pessoas físicas ou 2% do faturamento bruto das pessoas jurídicas.
Colômbia	Não	-
Costa Rica	Sim	Contribuições de pessoas físicas ou jurídicas nacionais: 45 vezes o salário mínimo mensal por ano.
Chile	Sim	Os limites para as doações anônimas, para as reservadas e para as públicas são fixados em unidades de fomento.
Equador	Sim	A contribuição das pessoas jurídicas nacionais não poderá exceder de 10% do montante máximo do gasto eleitoral autorizado para cada dignidade.
El Salvador	Não	-
Guatemala	Sim	Dez por cento do limite de gasto de campanha.
Honduras	Não	-
México	Sim	O total de doações anuais por parte de simpatizantes para um partido não deve exceder 10% do montante total do financiamento público concedido a todos os partidos para gastos ordinários. As contribuições em dinheiro provenientes de pessoas físicas ou jurídicas habilitadas terão um limite anual equivalente a 0,05% do montante total do financiamento público concedido a todos os partidos para as atividades ordinárias permanentes.
Nicarágua	Não	-
Panamá	Não	-
Paraguai	Sim	5000 salários mínimos diários, seja de pessoas físicas ou jurídicas.
Peru	Sim	Pessoas físicas ou jurídicas 60 UIT anuais.
República Dominicana	Não	-
Uruguai	Não	-
Venezuela	Não	-

Embora, em princípio, estejamos de acordo com a introdução de proibições e limites às contribuições privadas, a experiência latino-americana demonstra que a facilidade de sua regulamentação contrasta com a dificuldade de assegurar seu cumprimento, ainda mais quando a legislação não estabelece os mecanismos e recursos necessários para garantir sua eficácia ou a sanção em caso de transgressão. Daí que compartilhemos da opinião dos especialistas que privilegiam, como alternativa às proibições e limitações, o uso de mecanismos de prestação de contas e de divulgação ampla para aumentar a transparência do financiamento político.

Em resumo, embora o financiamento público tenha cumprido na América Latina, em certo grau, suas metas de fomentar a equidade, a autonomia e a transparência, ele convive com um alto nível de financiamento privado rodeado de incertezas e suspeitas (DE LA CALLE, 2004, p. 21-45). Não devemos esquecer que estamos em uma região com tradições políticas e culturais que favorecem o clientelismo e a impunidade, e que práticas de sub-registro, contabilidades duplas, estruturas paralelas, desvio de doações etc., não são fáceis de erradicar de um dia para outro. Daí que, ao lado da lei, mecanismos culturais e pedagógicos também devem ser utilizados na formação cidadã para o acatamento das regras e a busca da transparência, e para fortalecer o investimento democrático.

O acesso aos meios de comunicação

A política se expressa hoje, mais do que nunca, através dos meios de comunicação social, e o acesso dos partidos à televisão, rádio e imprensa tem distinções.

As modalidades de acesso aos meios eletrônicos pelos partidos latino-americanos são resumidas em 5 tipos (RIAL, 2004, p. 45-75).

- 1) Horário eleitoral gratuito e horário para expressão de pensamento partidário entre eleições. Única forma de propaganda permitida. Proíbe-se o pagamento de espaços a forças políticas. Pode ser na televisão e também no rádio, ou unicamente em algum desses meios. Isso só acontece no Brasil e no Chile⁷.
- 2) Combinação entre uso de horários regulados publicamente e liberdade de contratação em um esquema de três níveis formados por um horário gratuito, espaços pagos com fundos públicos, e espaços contratados privadamente.
- 3) Horário eleitoral em meios estatais e privados, mais a possibilidade de contratar espaços privadamente. Em alguns países também há horários fora do período eleitoral.

⁷ O Brasil proíbe a propaganda eleitoral comercial na televisão e, em troca, garante aos partidos um horário diário de publicidade gratuita durante a campanha eleitoral. Por sua vez, o Chile proíbe a contratação em televisão aberta, onde concede o horário gratuito, mas é possível contratar propaganda eleitoral em emissoras de rádio, televisão a cabo e imprensa escrita.

- 4) Horário em espaço estatal, mais a possibilidade de contratar espaços privadamente. Em todos os casos, o horário estatal é praticamente irrelevante e, em alguns casos, inexistente. A contratação de publicidade costuma não ter limites.
- 5) Liberdade de contratação de tempo em rádio e televisão.

As modalidades apresentadas explicitam duas tendências relevantes na regulamentação, quais sejam, a concessão para a maioria dos países (76%) de espaços gratuitos aos partidos nos meios de comunicação eletrônicos, sobretudo na televisão pública, e, a intenção de conceder esse tipo de financiamento indireto exclusivamente para fins de propaganda eleitoral; Brasil, Colômbia, México e Peru são os únicos países onde a legislação eleitoral especifica que o acesso dos partidos aos meios de comunicação é de caráter permanente (Quadro 5).

Quadro 5
Acesso dos partidos políticos aos meios de comunicação na América Latina

País	Proibição de propaganda paga na mídia	Acesso gratuito à mídia	Fórmula de distribuição de tempos e espaços
Argentina	Não	Sim	Igual entre partidos, confederações ou coalizões com listas de candidatos reconhecidas oficialmente. Em meios públicos e privados.
Bolívia	Não	Sim	Igual entre partidos ou coalizões e seus candidatos. Somente em meios públicos.
Brasil	Sim (rádio e televisão)	Sim	Um terço por igual entre todos os partidos com candidatos legalmente inscritos, 2/3 divididos proporcionalmente pelo número de representantes de cada partido na Câmara de Deputados. Em meios públicos e privados.
Colômbia	Não	Sim	Uma parte por igual (70%) e outra proporcional ao número de assentos no Congresso (30%). Meios públicos e privados.
Costa Rica	Não	Não	-
Chile	Sim ¹	Sim	Eleições presidenciais: igual entre candidatos. Eleições parlamentares: proporcional ao número de votos nas eleições anteriores. Em televisão pública e privada.
Equador	Não	Não	-
El Salvador	Não	Sim	Igual entre partidos. Somente em rádio e televisão do Estado (não se aplica na prática).

País	Proibição de propaganda paga na mídia	Acesso gratuito à mídia	Fórmula de distribuição de tempos e espaços
Guatemala	Não	Sim	Igual entre partidos. Somente na rádio e televisão do Estado, para dar a conhecer programa político (30 minutos semanais durante os processos eleitorais).
Honduras	Não	Não	-
México	Não	Sim	Em período eleitoral, o 96% se distribuirá entre os partidos que participaram da eleição anterior e contam com representantes no Congresso, do seguinte modo: 30% em forma igualitária e 70% em forma proporcional a sua força eleitoral. Do tempo de transmissão previsto, corresponderá a cada partido de registro novo sem representação nas Câmaras do Congresso da União 4% do total. Em meios públicos e privados.
Nicarágua	Não	Não	-
Panamá	Não	Sim	Igual entre partidos. Não há horários para os candidatos de livre postulação. Somente em meios estatais.
Paraguai	Não	Sim	Igual entre partidos. Em meios públicos e privados.
Peru	Não	Sim	A metade se distribui igualmente entre partidos e a outra metade, proporcional à representação parlamentar. As novas forças partidárias dispõem de um tempo equivalente ao do partido político que tenha menor adjudicação de minutos. Em meios públicos e privados.
República Dominicana	Não	Sim	Igual entre partidos. Somente em meios de comunicação do Estado.
Uruguai	Não	Sim	Igual entre candidatos presidenciais dos partidos políticos com representação parlamentar, tal como os partidos que nas eleições internas tenham alcançado uma porcentagem igual a 3% dos habilitados para votar. Somente em meios públicos.
Venezuela	Não	Não	-

1. É possível contratar propaganda em emissoras de rádio, TV por cabo e imprensa escrita.

Quanto ao acesso dos partidos à imprensa escrita, na maioria dos países ele é amplo, embora em alguns casos existam limites, como ocorre na Costa Rica, na Bolívia, no Equador e na Nicarágua.

A difícil tarefa de garantir o acesso equitativo aos meios de comunicação

O tema dos meios de comunicação está ligado a dois princípios democrático-eleitorais básicos: a equidade e o direito à informação. De um lado, todos os partidos devem ter a oportunidade de apresentar aos cidadãos, através dos meios de comunicação, os seus candidatos, plataformas e programas eleitorais. De outro, os eleitores devem ter a possibilidade de informar-se adequadamente sobre as opções eleitorais e suas propostas, como uma base mínima para realizar uma “eleição informada”⁸.

Não obstante, o princípio de equidade é difícil de garantir na prática. São várias as causas que obstaculizam o acesso igualitário das agrupações partidárias e seus candidatos aos meios de comunicação. Por um lado, os donos e administradores dos meios estão frequentemente vinculados a poderosos grupos econômicos e políticos. Mesmo nos meios de propriedade coletiva, é comum que os que controlam as ações tenham interesses específicos, que os levam a privilegiar ou dar maiores espaços ou tempos aos grupos políticos que, manifesta ou veladamente, representem tais interesses.

Assim, apesar das iniciativas estatais nesse campo, na maioria dos países, ainda existem profundas iniquidades provocadas fundamentalmente pelo predomínio de uma fórmula que combina o acesso gratuito aos meios de comunicação, especialmente aos estatais, com uma alternativa de contratação dos meios privados pouco regulamentada e, em geral, difícil de controlar. A contratação privada produz frequentemente desequilíbrios entre os diferentes partidos, na medida em que são estes e os candidatos que dispõem de maiores recursos os que têm mais acesso aos espaços privados.

Também há baixa audiência que caracteriza, em geral, as emissoras de tevê e rádio estatais, o que obriga até os pequenos partidos a optar pela contratação dos meios de comunicação privados. De alguma forma, o subsídio estatal indireto se torna então irrelevante.

As desigualdades também ocorrem pelos efeitos da revolução das comunicações sobre o financiamento da política, pois tornam desatualizadas determinadas disposições jurídicas que regulam o acesso dos partidos aos meios, seja com a televisão a cabo, televisão a satélite e a internet. Esses aspectos podem aumentar a desigualdade, pois são os partidos com maiores recursos e contatos internacionais que têm capacidade de incursionar nessa nova modalidade para transmitir suas mensagens políticas (RIAL, 1999, mimeo).

⁸ Ver a respeito, Goodwin-Gill (1994, p. X-XIV). Também Centro Carter (2003, p. 40).

Com relação à produção de propaganda, embora em muitos países se estabeleçam espaços gratuitos para os partidos, em poucos deles se contempla o apoio para fazer frente às altas quantias de dinheiro, já que em uma época de marketing político, é necessária a assistência e o apoio de profissionais em publicidade, imagem e comunicação (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2004, op. cit., p. 8).

Na mesma direção, o tratamento da notícia em programas políticos e em noticiários é, em alguns casos, parcializado a favor ou contra determinados partidos ou candidatos.

Finalmente, não há capacidade dos organismos eleitorais, na maioria dos países, para realizar um efetivo acompanhamento e controle da propaganda política e da comunicação social. Na América Latina, exceto o caso do México, esse déficit se faz sentir na quase totalidade dos organismos eleitorais, problema que tem sua raiz na incapacidade dos estados de construir instituições de controle que contem com os recursos adequados para poder exercer funções controladoras e impor efetivamente sanções.

Os meios de comunicação são disparadores do gasto eleitoral?

A relação dos meios de comunicação (em particular, a televisão) com o financiamento da política é uma relação de caráter complexo e até contraditório. Por um lado, a mídia desempenha um papel central na fiscalização da conduta dos funcionários públicos e dos políticos, mas por outro, os meios eletrônicos, em especial a televisão, são a causa principal – na época atual da “videocracia” e do homo videns (SARTORI, 1999, p. 159) – da necessidade que os partidos têm de grandes quantias de dinheiro para realizar suas campanhas eleitorais, especialmente as presidenciais.

Muitos analistas latino-americanos concordam em que os custos das campanhas têm aumentado, com a percepção generalizada de que um dos aspectos mais onerosos é o pagamento da publicidade política na televisão (DE LA CALLE, 2004, op. cit.). Os participantes na conferência organizada pelo Centro Carter, em 2003, em Atlanta, chegaram a conclusão similar ao observar que, “as campanhas eleitorais são mais custosas do que gostaríamos que fossem, devido principalmente aos gastos em televisão...”, agregando que “os altos custos da mídia, em particular da televisão, fazem parte da corrupção”(CENTRO CARTER, 2003, op. cit., p. 42, 50). Os participantes do seminário *A televisão: um mal necessário?*, reunidos durante o III Foro do FIAPP, em Cartagena de Índias, em novembro de 2003, também se manifestaram nesse sentido, embora não tenha havido consenso sobre qual deve ser a resposta adequada a essa problemática. Tampouco houve acordo entre os participantes sobre a influência que a televisão tem nos resultados da política eleitoral (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2003, p. 8).

De uma perspectiva diferente, Kevin Casas sustenta que, embora hoje sejam poucos os que questionam o papel fundamental que desempenham os meios de comunicação nas disputas eleitorais, e vários aspectos são obscurecidos:

“o principal entre todos eles é o fenômeno dos grandes descontos de preços concedidos a partidos e candidatos em época de campanha por parte dos donos das emissoras, em particular os donos das cadeias televisivas. Em muitos casos, essa prática acarretou fortes desigualdades eleitorais, assim como questionáveis intercâmbios entre quem decide as políticas públicas e os donos dos meios de comunicação” (CASAS, 2004, p. 70-71), o que torna estes empresários muito poderosos.

Não há consenso quanto à organização da relação entre a mídia e a política. Para alguns, a regulamentação constitui uma solução, enquanto que outros estimam que os espaços gratuitos não resolvem o problema, na medida em que os custos de produção da propaganda são cada vez maiores. Por um lado, com base nos estudos que se realizaram até agora, não se pode dizer que o espaço gratuito ou a limitação de tempos possíveis de uso dos meios de comunicação, especialmente a televisão, ou a proibição da publicidade paga, tenham uma incidência substancial e que mudem o resultado eleitoral; por outro, parece claro que essas medidas favoreceram a convivência e a tolerância dentro do sistema político e que tendem a atenuar os níveis de corrupção associados à atividade política e a melhorar a deteriorada imagem dos partidos (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2003, *ibid. cit.*).

Independentemente desse debate, o certo é que a televisão se tornou inevitável para a realização das campanhas eleitorais, sobretudo as presidenciais. Desse modo, o desafio consiste em que sua utilização pelos partidos repercuta positivamente em favor de seu fortalecimento e no da democracia.

Em nossa opinião, e dada a crescente importância que adquiriram os meios de comunicação como disparadores do gasto eleitoral, é importante que os governos adotem reformas com o objetivo de: a) reduzir a duração das campanhas⁹; b) pôr limites aos gastos com meios de comunicação; c) facilitar, via recursos públicos, um acesso equitativo de todos os partidos aos meios de comunicação (tanto públicos

⁹ O objetivo de redução do tempo de campanha tropeça, no entanto, em múltiplas dificuldades. De um lado, há as resistências dos candidatos interessados em posicionar sua imagem com suficiente antecedência, a fim de obter vantagens iniciais contra seus adversários e, inclusive, pressionar seus próprios partidos. Mas, além disso, é cada vez mais árduo diferenciar os períodos eleitorais dos não eleitorais devido às múltiplas eleições que o desenvolvimento democrático demanda e estabelece, e porque ao período eleitoral propriamente dito é preciso acrescentar as campanhas internas das organizações políticas, que de internas somente têm o nome, pois se desenvolvem com toda publicidade e como um elemento mais da campanha externa. É preciso, portanto, o desenvolvimento de critérios claros nessa matéria por parte dos organismos de controle.

como privados); d) propiciar uma gestão profissional, pluralista e objetiva no tratamento das notícias políticas e eleitorais; e e) tratar de impedir a concentração da propriedade dos meios de comunicação (DEL CASTILLO; ZOVATTO, 1998, p. 20).

Do mesmo modo, no que tange à regulamentação do acesso dos partidos aos meios de comunicação, compartilhamos a opinião de que toda reforma deveria prestar atenção, ao menos, aos seguintes aspectos (CENTRO CARTER, 2003, p. 42-43):

- A norma não deve ser de caráter geral, mas levar em conta as características próprias de cada país, devendo assegurar um acesso justo e equitativo dos partidos políticos à mídia.
- Há que evitar sempre que a regulamentação viole ou limite as liberdades de imprensa e expressão, assegurando, ao mesmo tempo, que as leis sobre injúrias e calúnias não obstaculizem a cobertura dos meios de comunicação. Deve-se fortalecer o papel do relator para a liberdade de expressão da OEA na promoção de transparência nas campanhas políticas.
- É preciso aumentar a transparência no uso da mídia durante as campanhas. Vale a pena também estimular os meios de comunicação a que adotem padrões voluntários quanto ao equilíbrio necessário na cobertura das campanhas e a separação entre a reportagem e a emissão de opiniões.
- Há que promover a divulgação dos gastos dos partidos nos meios de comunicação, assim como das tarifas que estes cobram pela publicidade política.
- É preciso adotar leis de acesso à informação que assegurem a transparência no uso dos recursos do Estado para fins de campanha.
- É necessário estimular as organizações da sociedade civil para que monitorem as campanhas nos meios.

A prestação de contas e a divulgação

Uma das razões mais importantes para regulamentar o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, usualmente relacionada com as opções de “autonomia” e “transparência”, é o empoderamento dos eleitores. Argumenta-se que, ao colocar à disposição da cidadania a informação necessária sobre os movimentos financeiros dos partidos, possibilita-se ao eleitor tomar uma decisão informada no dia das eleições. Dessa forma, fica nas mãos do eleitorado, da sociedade civil e dos meios de imprensa a possibilidade de uma sanção efetiva que promova a boa conduta entre os partidos e os candidatos. A prestação de contas e a divulgação da informação tornam-se, em conseqüência, dois dos recursos mais eficazes para controlar os movimentos financeiros dos partidos e candidatos, e para evitar – ou ao menos reduzir – os excessos no financiamento das campanhas e a influência do dinheiro ilícito.

Como observa Ferreira (2004, p. 77-106), o desafio nessa questão é criar os meios para que a relação entre dinheiro e política seja cada vez mais transparente e possibilite ao cidadão o exercício do voto informado, ao mesmo tempo em que estimule os partidos a exercer um controle recíproco para ajustar sua conduta às normas existentes e às expectativas da cidadania.

A prestação de contas

A análise da região em relação a essa questão evidencia que a maior parte dos países latino-americanos (89%) incorporou em suas legislações a obrigação de prestar contas, com exceção de El Salvador e Uruguai (FERREIRA, 2004, p. 77-106) (Quadro 6).

Quadro 6
Prestação de contas e divulgação em matéria de financiamento da política na América Latina

País	Por Partido	Por Candidato	Por Doador	Publicidade	Entes de Controle
Argentina	Sim	Não	Não	Sim	Juízes federais com competência eleitoral
Bolívia	Sim	Não	Não	Não ¹	Órgão eleitoral
Brasil	Sim	Sim	Não	Sim	Órgão eleitoral
Colômbia	Sim	Sim	Não	Sim	Órgão eleitoral
Costa Rica	Sim	Não	Não	Sim	Órgão eleitoral / controladoria geral
Chile	Sim	Sim	Não	Não ²	Órgão eleitoral
Equador	Sim	Não	Não	Sim	Órgão eleitoral
El Salvador	Não	Não	Não	Não	Tribunal de contas ³
Guatemala	Sim ⁴	Não	Não	Não	Órgão eleitoral
Honduras	Sim	Não	Não	Não	Órgão eleitoral
México	Sim	Não	Não	Sim	Órgão eleitoral
Nicarágua	Sim	Não	Não	Não	Controladoria geral/ órgão eleitoral
Panamá	Sim	Sim	Não	Sim (aporte público)	Órgão Eleitoral / controladoria geral (esta última no que se refere ao aporte público)
Paraguai	Sim	Sim	Não	Não	Órgão eleitoral
Peru	Sim	Não	Não	Não ⁵	Órgão eleitoral
República Dominicana	Sim	Não	Não	Não	Órgão eleitoral/ controladoria geral
Uruguai	Não	Não	Não	Não	Não há
Venezuela	Sim	Sim	Não	Não	Órgão eleitoral

1. O que se torna público são as resoluções aprobatórias das prestações de contas.
2. No Chile não existem normas sobre divulgação de informação sobre gastos de campanhas, mas alguma informação é difundida por jornais ou publicações em periódicos locais e boletins.
3. Na prática, não exerce este controle.
4. Unicamente deve prestar contas sobre o aporte estatal.
5. Dado que a lei é muito recente e ainda não foi posta em prática, não se sabe ainda qual será o grau de divulgação.

Embora a prestação de contas esteja, em alguns países, voltada fundamentalmente para responder pelo bom gerenciamento e destino dos fundos provenientes do Estado, na América Latina existe uma tendência ao estabelecimento de procedimentos que contemplam a prestação de contas relativa tanto às subvenções públicas, como às receitas de caráter privado e aos movimentos financeiros dos partidos realizados com base em tais contribuições. A Guatemala é o único país em que a prestação de contas está ligada estritamente ao financiamento público; nos outros países, os movimentos financeiros realizados tanto com fundos públicos como privados devem se tornar públicos ou se submeterem à consideração do órgão de controle.

Embora a obrigação de prestar contas deva abranger todos os atores importantes no processo de financiamento, na América Latina, em quase todos os casos (89%), essa tarefa recai fundamentalmente nos partidos políticos, sendo poucos os países em que a legislação eleitoral envolve os candidatos ou outros atores nesse procedimento. Esse comportamento vai claramente contra o objetivo de transparência. De igual modo, é importante indicar que não basta registrar as receitas do partido ou candidato: as prestações de contas devem refletir também, e de maneira detalhada, todos os seus gastos, a fim de estabelecer a relação entre receitas e despesas e medir o nível de transparência no manejo das contas.

Não é muito comum na região que os funcionários eleitos (ou que tenham assumido seu cargo) sejam removidos de seu posto caso a informação sobre prestação de contas demonstre algum tipo de transgressão das normas de financiamento. Além do volume de informação que pode gerar a prestação de contas, em todos os países os procedimentos desse tipo são efetuados depois de realizadas as eleições. Isso torna impossível a detecção de operações irregulares que possam ser penalizadas não apenas judicialmente, mas também por meio do voto popular.

Finalmente, os órgãos encarregados do controle e auditoria carecem, em muitos casos, da infra-estrutura e do orçamento necessários para desempenhar as funções previstas na lei. Do mesmo modo, muitos deles são preenchidos com critérios partidários e, por isso, dificilmente têm a independência de critério necessária para exercer o trabalho de controle (FERREIRA RUBIO, 1998, citada em ZOVATTO, 2003, p. 81).

Por tudo isso, é imperativo avançar na criação de mecanismos que facilitem uma prestação de contas clara e detalhada, que estabeleçam responsabilidade sobre todos os envolvidos na gestão das finanças, e que permitam a verificação e o controle da informação. Assim como é prioritário contar com instituições que exerçam uma verdadeira fiscalização sobre o uso do dinheiro na política. Não tem sentido, por exemplo, exigir um alto volume de informação se não se conta com os instrumentos e recursos para processá-la adequada e oportunamente.

A divulgação

Segundo Gene Ward, a divulgação é para a política o que os informes financeiros são para os negócios. A divulgação cumpre duas funções fundamentais: contabilidade e prestação de contas, as quais servem de medidas preventivas e ferramentas de controle para combater a corrupção política. O conceito divulgação no âmbito do financiamento político faz referência a quando o público é informado sobre “quem deu quanto, para quem, com que propósito e quando?”. No entanto, e apesar de sua importância, essa é a modalidade menos praticada das cinco existentes para controlar os fluxos de dinheiro na política¹⁰.

A análise comparada revela a existência de uma tendência regional para a abertura da informação aos cidadãos, mediante a publicação dos balanços dos partidos, embora ainda seja incipiente e se refira principalmente à publicação em gazetas e diários oficiais de pouca circulação.

Uma vez que a publicação nos diários oficiais não produz maiores efeitos em termos de controle, porque a informação das receitas e gastos dos partidos ainda não chega à grande maioria da população, impõe-se a necessidade de buscar novos mecanismos para que os partidos e candidatos tornem públicos e transparentes seus movimentos financeiros, a forma com que administram seus recursos, assim como a origem ou destino dos fundos com os que financiam suas atividades.

Prestar contas à população sobre quem contribui com a causa eleitoral ou permanente dos partidos é essencial para verificar a coerência do discurso dos candidatos e a sinceridade da postura dos partidos em relação a determinados temas. Somente com esse tipo de informação os eleitores estarão em condições de dar um “voto informado” (FERREIRA RUBIO, 1998, *ibid. cit.*, p. 82). Nesse sentido, Nassmacher indica que o principal objetivo da prestação de contas e sua publicação é “...possibilitar que qualquer pessoa possa apresentar suas inquietações sobre o financiamento político para o debate público, ou para incitar os partidos políticos e candidatos a que utilizem seus recursos sem gerar controvérsias. O cidadão eleitor está chamado a atuar como árbitro em casos de má gestão financeira” (NASSMACHER, 1992, p. 258).

Em torno dessa questão existe atualmente um grande debate, na medida em que a transparência, como um fim social e coletivo, enfrenta o interesse privado dos doadores aos partidos. Assim, argumentou-se que a busca da transparência fere também o direito individual à privacidade e, inclusive, atenta contra o caráter secreto do voto. Não obstante, o conflito entre a prevalência do interesse coletivo

¹⁰ Segundo Ward, existem cinco medidas principais para controlar o dinheiro na política: financiamento público, vetos e proibições, limites aos gastos, limites às contribuições e divulgação absoluta. Ver a respeito *Transparência Internacional* (2004, p. 57-58). Também *USAID* (2003).

sobre o interesse individual deve ser resolvido conforme o contexto jurídico, social e cultural em que se insere. Nesse sentido, é interessante observar que, embora a divulgação da informação também tenha seus detratores¹¹, em geral, os líderes empresariais latino-americanos apóiam a divulgação das contribuições de campanha e reconhecem que ela é importante para a democracia (CENTRO CARTER, 2003, op. cit., p. 56).

Embora tenha havido progresso no que tange à prestação de contas na América Latina, ainda resta muito por andar no terreno da divulgação. Adicionalmente, em poucos países adotou-se legislação para regulamentar o lobby. Assim, temos como problema pendente, não apenas o estabelecimento de normas que incorporem a obrigação de divulgar naqueles países que não o contemplam, mas além disso, a busca da simplificação dos mecanismos de acesso à informação (fomentar o uso da internet para a divulgação da informação, por exemplo), e com especial ênfase a eliminação das normas que proíbem a difusão ou protegem o anonimato.

Por último, cabe ressaltar que todas as medidas que se possam tomar para garantir a transparência não serão eficazes se não se gerar uma cultura participativa, se não se conscientizar a cidadania de que o controle no campo do financiamento político deve ser entendido “não como uma caça às bruxas ou uma atividade persecutória, mas como um mecanismo para legitimar e democratizar o processo político” (FERREIRA RUBIO, 2004, op. cit.). E na formação dessa cultura de transparência, a sociedade civil, que já vem tendo um papel importante, deve desempenhar um papel cada vez maior.

Em resumo, embora se tenham obtido avanços significativos, ainda existe na América Latina uma grande distância entre a retórica e a prática. Daí a importância de implantar regras claras, mas, ao mesmo tempo, fortalecer os órgãos de controle e o regime de sanções para que auxiliem no cumprimento dessas regras (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2003, op. cit., p. 10). Outras medidas para melhorar a transparência são: exigir uma contabilidade mais detalhada e informes de melhor qualidade técnica; desenvolver as capacidades dos órgãos de controle; fortalecer a aplicação das leis; apoiar os partidos e líderes políticos que estão a favor desse objetivo e favorecer o intercâmbio de experiências comparadas, assim como a cooperação técnica internacional (WARD, 2003, p. 67-69).

¹¹ Outro dos argumentos mais utilizados em contra da divulgação provém dos setores privados, que alegam que esse tipo de informação pode dar lugar a que os doadores à campanha de um candidato perdedor possam sofrer represálias por parte dos ganhadores da disputa.

Os órgãos de controle e o regime de sanções

Contar com uma autoridade independente e profissional capaz de controlar o uso do dinheiro na política e com um regime de sanções eficaz é fundamental para fortalecer a transparência em matéria de financiamento. Com efeito, o cumprimento da lei exige uma autoridade forte, investida de suficientes atribuições legais para supervisionar, verificar, investigar e, se necessário, instaurar procedimentos legais (NASSMACHER; KOOLE, 2003, p. 234).

A legislação eleitoral de todos os países da região, com a única exceção do Uruguai, estabelece algum órgão encarregado da tarefa de controle e fiscalização do financiamento político, atribuindo essa função, na maioria dos casos, aos órgãos eleitorais.

Infelizmente, persistem na América Latina sérios vazios na área de controle e sanções, que fazem com que as normas se convertam em letra morta em numerosos países. Em termos gerais, podemos afirmar que os sistemas de controle na região se caracterizam por¹²: a) falta de leis em alguns países e, ao contrário, um conjunto de normas em outros que é excessivamente complexo e, portanto, difícil de aplicar; b) ineficácia dos órgãos e mecanismos de controle; c) falta de autonomia e recursos das agências ou órgãos encarregados de fazer cumprir as regras; d) baixa capacidade ou disposição dos partidos políticos e de seus candidatos para cumprir as leis e regulamentos; e) ausência de códigos de conduta e insuficientes recursos para o registro e o controle contábil das finanças partidárias; f) existência de regras que privilegiam mais as sanções do que os incentivos; g) número reduzido de organizações de monitoramento da sociedade civil; e h) sociedades permissivas em que há poucos incentivos para denunciar maus comportamentos.

Esse diagnóstico evidencia a necessidade e a importância de fortalecer os órgãos de controle, verdadeiro calcanhar de Aquiles dos sistemas de financiamento político na maioria dos países da América Latina. Vale a pena enfatizar que, na medida em que a probidade na política e a confiança da cidadania são os objetivos que se perseguem, é decisivo que a aplicação da lei seja visível e efetiva; sua não aplicação é contraproducente. O poder de fazer cumprir a lei tem duas conotações diferentes nesse contexto. A primeira se refere à capacidade institucional e à factibilidade de impor as regulamentações sobre o financiamento, sem recorrer a uma burocracia nem a gastos excessivos. A segunda se relaciona com a capacidade

¹² Diagnóstico realizado na Conferência “O financiamento da Democracia nas Américas”, organizada pelo Carter Center e celebrada em Atlanta de 17 a 19 de março de 2003.

e a vontade políticas para permitir que as autoridades públicas procedam com sua aplicação – sem interferência – por meio da vigilância, da investigação, dos ajuizamentos e, caso necessário, da imposição de sanções.

Dentro dessa linha de pensamento e tendo como base as principais debilidades identificadas no diagnóstico acima, nos permitimos formular as seguintes recomendações voltadas para melhorar o funcionamento e a fortalecer a eficácia dos órgãos de controle.

Em primeiro lugar, as leis devem ser simples, claras e susceptíveis de cumprimento. É preciso evitar o risco de “muita regulamentação e pouco cumprimento”. Por isso, deve-se regulamentar somente o que se pode fazer cumprir.

Por sua vez, os órgãos de controle devem ser independentes, não partidários e dotados de suficientes recursos financeiros, humanos, técnicos e da autoridade necessária para fazer cumprir as leis. Esta autoridade abarca o monitoramento, a investigação e a perseguição das infrações. Entre suas capacidades, destaca-se contar com uma gama de instrumentos adequados e efetivos, tais como o poder de citação, a proteção para informantes e o acesso a contas bancárias. Não obstante, sem um sólido Estado de Direito, nenhum esforço para fazer cumprir os controles sobre o financiamento político será plenamente efetivo.

Outras medidas voltadas para fortalecer a eficácia dos órgãos de controle incluem fazer da fiscalização dos partidos políticos uma atividade permanente e não conjuntural, assim como regulamentar a sua obrigação de apresentar informes sobre suas receitas e gastos.

É fundamental estabelecer a obrigação de efetuar verdadeiras auditorias em matéria de verificação e controle dos recursos financeiros com todo o rigor técnico que isso exige e não limitá-las a simples exames superficiais, como costuma acontecer atualmente em um bom número de países. Tanto os informes de auditoria como os apresentados pelos partidos devem ser públicos, estar disponíveis para consulta pelos meios de comunicação e a cidadania, e receber divulgação plena.

Do mesmo modo, é necessário melhorar a qualidade dos registros de contribuintes e criar no interior dos partidos os “conselhos de controle ético” e a figura do “mandatário único financeiro” como responsável exclusivo do manejo das verbas do partido. Deve-se exigir que a administração dos recursos partidários seja feita através do sistema bancário e não mediante transações em dinheiro.

Finalmente, é importante contar com a colaboração dos meios de comunicação e das organizações da sociedade civil para um monitoramento independente, vigilância e denúncia.

O regime de sanções

Em relação ao tema das sanções, as experiências comparadas corroboram que, mesmo quando se legislou abundantemente a esse respeito na região, na maioria dos países, as sanções existentes são insuficientes e inoperantes (Ver ULLOA, 2004, p. 107-142).

Entre as razões mencionadas como causas principais do baixo nível de aplicação das sanções destacam-se: a) a debilidade institucional e técnica dos organismos encarregados de fazer cumprir as disposições legais; b) a falta de independência de alguns órgãos eleitorais e judiciais em relação ao governo ou aos partidos políticos, e c) a corrupção e as práticas do suborno de funcionários dessas instituições. Essas debilidades fazem com que, em muitas ocasiões, as sanções não tenham efeito prático nem repercussões reais sobre as práticas que prevalecem, tanto no campo das contribuições como na administração de recursos financeiros por parte dos partidos.

Para resolver essas limitações, vários países vêm realizando reformas com o propósito de endurecer as sanções e fortalecer os mecanismos responsáveis por sua aplicação. Além das tradicionais sanções baseadas em multas (hoje, as mais comuns), alguns países transformaram a figura do financiamento ilícito em delito autônomo, assim como introduziram novas punições, como a inelegibilidade do candidato infrator por tempo determinado (caso de Honduras, Nicarágua e Equador, entre outros), ou a anulação, a perda da investidura ou a revogação do mandato, nos casos em que o eleito tenha tomado posse de seu cargo, como acontece no Equador e na Colômbia.

Constata-se também a introdução de medidas mais rigorosas contra os transgressores, como é a privação da liberdade em diversos graus. Nove países estabelecem sanções penais, em alguns casos, aos candidatos e, em outros, aos doadores. Quatro desses países (Costa Rica, México, Paraguai e Venezuela) estipulam especificamente a privação da liberdade dentro de suas regulamentações. Ao contrário, três países não prevêm sanção alguma em caso de transgressão das disposições legais: El Salvador, República Dominicana e Uruguai (Quadro 7).

Quadro 7
Regime de sanções em matéria de financiamento da política na América Latina

País	Sanções pecuniárias			Sanções penais		Sanções administrativas	Outras sanções
	Por partido	Por candidato	Por doador	Por candidato	Por doador		
Argentina	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não
Bolívia	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Brasil	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não
Colômbia	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Costa Rica	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
Chile	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Equador	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
El Salvador	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Guatemala	Não	Não	Não	Não ¹	Não ¹	Não ¹	Não
Honduras	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não
México	Sim	Não	Não	Sim	Sim ²	Sim	Sim
Nicarágua	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Panamá	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Paraguai	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Peru	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
República Dominicana	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Uruguai	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Venezuela	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não

1. A última reforma da lei (abril de 2004), contempla a aplicação de sanções administrativas e penais, mas sem definição clara dentro do mesmo marco legal.
2. Somente se o doador é servidor público federal.

Em suma, parece claro que sem um sistema eficaz de sanções que compreenda não somente as tradicionais multas, mas também castigos que afetem a liberdade individual, as normas sobre financiamento de campanhas eleitorais não serão mais do que um conjunto de boas intenções. Por isso, somos favoráveis a uma estratégia mista (mistura de “cenoura e chicote”) com o objetivo de combinar, de um lado, os incentivos adequados que facilitem o acatamento voluntário dos partidos e candidatos das normas eleitorais, mas que de outro, sejam complementados com um rigoroso regime de sanções, em caso de violação à legislação eleitoral.

No entanto, cabe observar que, embora acadêmicos e políticos estejam de acordo em que o cumprimento é essencial para que as leis sobre financiamento tenham significado, em geral sustentam opiniões diferentes sobre como pô-las em prática. Se a exigência de cumprir as regras de financiamento político é mínima, elas perdem sua importância, mas, se ao contrário, é excessiva, pode chegar a paralisar o sistema porque o dota de uma forte rigidez. Daí a importância de regulamentar com prudência e buscar o equilíbrio necessário para não cair no erro do *excesso de regulamentação* nem na *“criminalização”* da política. Como diz De la Calle “dada a debilidade institucional prevalecte na região, a ambição de penalizar pode provocar um processo de degradação da norma e, nesse sentido, a prudência sempre deve acompanhar qualquer tentativa de reforma nesse campo”¹³.

Os sistemas de financiamento da política e a perspectiva de gênero

Na América Latina, como na maior parte do mundo, as mulheres sempre estiveram e continuam sub-representadas nos cargos de eleição popular. Em reconhecimento da debilidade que essa situação representa para a democracia, a igualdade política e a justiça, um número cada vez maior de pessoas vem apoiando medidas para aumentar a presença feminina nas esferas de poder (HTUN, 2003, p. 20). Assim, durante a década de 1990, onze países latino-americanos adotaram leis para o estabelecimento de cotas de gênero, que garantiram às mulheres níveis mínimos de participação política como candidatas nas eleições nacionais.

Os resultados dessa medida saltam à vista. A representação feminina nas câmaras aumentou de uma média de 9% em 1990, para 15% em 2002, e de 5% para 12% no senado no mesmo período (médias regionais para América Latina). Por sua vez, alguns partidos modificaram seus estatutos para abrir às mulheres seus cargos diretivos, concedendo-lhes entre 30% e 40% de representação na Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Nicarágua, Peru, Venezuela e Paraguai¹⁴. Estas cifras colocaram a América Latina atrás da Europa, ao lado da Ásia e adiante da África, da região do Pacífico e do Oriente Médio. Em média, as cotas aumentaram a presença das mulheres no congresso em oito pontos percentuais (HTUN, 2003, op. cit., p. 39).

¹³ De la Calle (2003). Participação na III Reunião do Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, celebrada em Cartagena de Índias, Colômbia. Novembro, 2003.

¹⁴ Velásquez (2003). Participação no seminário: É o financiamento um obstáculo para a participação política da mulher?. Seminário organizado pela Unidade para a Promoção da Democracia e a Comissão Interamericana da Mulher da OEA e Internacional IDEA. Washington DC 16 de dezembro de 2003. Informe final, p. 4-5.

Do mesmo modo, houve outros avanços que não se refletem em termos de cifras. Embora Panamá e Nicarágua sejam os únicos países da região onde uma mulher foi eleita para a presidência, Equador, Argentina e Bolívia também tiveram presidentas da República (embora não eleitas diretamente). Argentina, Brasil, Colômbia, Peru e Venezuela, mulheres se candidataram à presidência com possibilidades reais de vencer. Outras nações tiveram vice-presidentas, e dois países, em particular, escolheram mulheres para governar as duas cidades mais populosas da região – e do mundo – São Paulo e Cidade do México. Além disso, durante os anos 90, no México, mulheres dirigiram dois dos três partidos políticos mais importantes do país (HTUN, 2003, op. cit., p. 39).

Apesar desses avanços, restam desafios significativos, e não basta o estabelecimento de sistemas de cotas para assegurar a equidade e a incorporação da mulher na disputa política. Alguns estudos afirmaram que a questão do financiamento tem implicações na participação das mulheres, porque elas contam com menor poder econômico, menor formação interna nos partidos e um conhecimento limitado da máquina eleitoral, e por isso enfrentam maiores dificuldades para competir. Portanto, se argumenta, quanto mais democrático for um sistema em termos de financiamento, mais oportunidades terão as mulheres. Dentro dessa linha de pensamento, Velásquez observa que “...o obstáculo real e mais inabilitante que enfrenta a mulher na política é a falta de acesso aos recursos financeiros do partido político a que pertence, pois embora os partidos possuam recursos para realizar campanhas eleitorais, as mulheres não se beneficiam deles. Assim, não obstante os avanços que ocorreram na incorporação da mulher à política, a perspectiva de gênero não chegou a atravessar e estender às mulheres a questão crucial do financiamento. Financiar campanhas eleitorais e, em termos mais gerais, financiar qualquer atividade política, se torna assim uma questão mais crítica para as mulheres do que para os homens” (VELÁSQUEZ, 2003).

Diversas razões estão na base dessa problemática. Julie Ballington indica que embora a obtenção de recursos para financiar as campanhas políticas também seja um desafio indistinto para os líderes de ambos gêneros, há algumas razões pelas quais sua obtenção se torna especialmente problemática para as mulheres. Entre estas, podemos citar as barreiras psicológicas, derivadas da esfera doméstica em que elas são tradicionalmente situadas; as redes de negócios e profissionais que se estruturaram principalmente em torno do gênero masculino; os altos custos da competição; e as dificuldades para contar com os fundos “iniciais” que possam dar projeção às candidaturas femininas (BALLINGTON, 2003, p. 158-161). Esses condicionamentos, que pesam significativamente sobre as possibilidades de participação política e eleitoral da mulher, são os que motivaram que alguns setores defendam o favorecimento da equidade de gênero a partir da regulamentação do financiamento dos partidos.

Por seu turno, o recente estudo realizado por Ana Isabel García mostra que os debates atuais sobre o papel do dinheiro na política raramente consideram o enfoque de gênero e suas implicações para a participação das mulheres na política. A investigação revela, do mesmo modo, que não existe na América Latina nenhuma tendência definida para regular a atribuição de recursos financeiros para a promoção da participação das mulheres, nem para facilitar seu acesso aos fundos partidários que lhes permitam competir eleitoralmente em condições de equidade, tanto no interior dos partidos como no âmbito nacional (ver GARCÍA, 2004, p. 143-183).

Com relação a esses constrangimentos, Garcia aponta vários aspectos: a) a legislação que regula os sistemas de financiamento de partidos e campanhas eleitorais da maioria dos países da região não explicita nenhuma dimensão de gênero na norma específica; b) somente na Costa Rica e no Panamá se identificam normas referidas aos sistemas de financiamento aos quais, seguindo critérios de gênero, se incorporam previsões em matéria de formação política de mulheres; c) também existem na região casos de partidos políticos cujos estatutos de funcionamento consideram a atribuição de recursos para mulheres candidatas (entre outros, o Partido Arnulfista, do Panamá, os partidos Libertação Nacional e Movimento Libertário, da Costa Rica; e a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN) de El Salvador); d) embora a maioria dos países não tenha normas partidárias e estatais sobre financiamento de partidos e campanhas com dimensão de gênero, existem algumas práticas nesse sentido; e e) a ausência de especificidade em matéria de gênero nos sistemas de financiamento de partidos e campanhas eleitorais foi identificada por várias mulheres políticas e alguns especialistas como um obstáculo para a efetiva e equitativa participação política e pública por parte das mulheres.

A carência evidente de regulamentação e experiência nessa questão sugere projetar e pôr em andamento medidas positivas nesse âmbito, com urgência. Nesse sentido, concordamos plenamente com as principais recomendações formuladas pelo III FIAPP (Cartagena de Índias 2003) da OEA (FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, 2004, op. cit., p. 11-12), e pelo seminário organizado pela OEA e Internacional IDEA (2003)¹⁵; quais sejam:

✓ O financiamento político e sua relação com a equidade de gênero não são variáveis independentes. Sua análise deve estar estreitamente vinculada ao funcionamento dos sistemas eleitorais, de partidos e de governo que vigoram em um país determinado.

¹⁵ *É o financiamento um obstáculo para a participação política da mulher?*. Foro Interamericano sobre Partidos Políticos da OEA . Informe final, p. 9, 2003.

- ✓ O apoio às mulheres deve ser dado em todas as etapas do processo político, tanto em sua condição de aspirantes como quando são candidatas e governantes. Também é importante o apoio a elas no nível local e comunitário.
- ✓ O financiamento deve ser entendido como uma análise de custos que vai além do estritamente monetário. As questões de custos escondidos ou indiretos, contribuições em espécie, pequenos créditos e fundos-semente são tão importantes para a equidade de gênero como os grandes fluxos de dinheiro.
- ✓ O êxito da Emily's List demonstra que, embora os obstáculos à participação feminina sejam diversos e multidimensionais, é necessário priorizar quais são as áreas problemáticas a serem atendidas para aproveitar melhor os recursos existentes e maximizar o impacto. Assim como nos Estados Unidos decidiu-se abordar o problema do financiamento com a estratégia do dinheiro antecipado, em outras regiões será preciso resolver como enfrentar fenômenos como as estruturas partidárias fechadas, a imperfeição dos sistemas normativos e o baixo recrutamento de líderes mulheres.
- ✓ Aumentar a quantidade de mulheres nas esferas públicas e privadas mediante mecanismos de ação afirmativa como as cotas é uma solução incompleta. É imperativo garantir a qualidade e sustentabilidade dessa participação no tempo. A educação demonstrou ser a base sobre a qual se constrói o acesso das mulheres a melhores oportunidades. Não obstante, ações concretas como a provisão de financiamento antecipado para as campanhas eleitorais, a ajuda nos trabalhos domésticos, a capacitação e o fortalecimento de redes de apoio, se converteram em incentivos definitivos às mulheres para a decisão final de conquistar novas posições na política.
- ✓ Os partidos políticos desempenham um papel fundamental na formação de liderança, na seleção de candidatos a cargos de eleição popular e na formação dos gabinetes de governo. A experiência revela que se as cúpulas dos partidos – em sua maioria ocupadas por homens – não quiserem empreender processos de reforma de suas estruturas internas, a participação política da mulher continuará sendo limitada.
- ✓ É recomendável explorar com maior profundidade o aparente desinteresse ou hostilidade da mulher por participar na atividade política. Convém, do mesmo modo, resgatar o valor das campanhas de motivação às mulheres e de conscientização do público em geral sobre a relevância da participação feminina.
- ✓ Finalmente, dada a pouca experiência na questão, considera-se importante coordenar os esforços que distintas organizações vêm realizando em matéria de equidade de gênero e financiamento da política¹⁶.

¹⁶ Podemos apontar os esforços do Instituto Nacional Democrata, através do plano de ação global "Ganhar com mulheres: fortalecer os partidos políticos"; os mandatos desenvolvidos pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher; os trabalhos da Comissão Interamericana da Mulher,

Em suma, no que tange à relação entre financiamento da política, perspectiva de gênero e participação política, deve-se ressaltar sobretudo o fato de que a reflexão e a investigação sobre gênero e financiamento de partidos e campanhas é um tema muito pouco explorado. Se a busca de maiores espaços para a participação política da mulher passa necessariamente por suas possibilidades reais de ter acesso à competição, parece então ter especial importância aprofundar a reflexão sobre este tema e incorporar a análise com perspectiva de gênero aos processos de reforma de financiamento político.

Conclusões

Tudo o que analisamos nos leva a duas conclusões principais. A primeira, que o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais é um tema complexo, controverso, não-resolvido, para o qual não existem panacéias nem fórmulas mágicas, e cujo aperfeiçoamento se obtém antes por aproximações sucessivas do que por iniciativas de reforma amplas e muito ambiciosas. Com efeito, estamos diante de um assunto não somente técnico, mas essencialmente político, que é fundamental para a qualidade e o bom funcionamento da democracia.

A segunda conclusão é que, durante as duas últimas décadas, conseguiram-se avanços importantes nessa questão na região latino-americana, embora com variações substanciais entre os diversos países. Depois de estar praticamente ausente da agenda política regional, esse tema vem recebendo cada vez maior atenção, não somente no nível nacional, em que se registra um intenso processo de reformas, mas também no marco de conferências especializadas de especialistas na matéria (México 2001 e Atlanta 2003), assim como dos chefes de Estado do hemisfério (Cúpula de Québec¹⁷ e Carta Democrática Interamericana¹⁸ 2001), dos

e o trabalho da International IDEA.

¹⁷ O plano de ação da Cúpula de Québec expressa: “Para fortalecer a democracia, criar a prosperidade e desenvolver o potencial humano, nossos governos (...) convocarão, com o auspício da OEA e a colaboração do BID, reuniões de especialistas para aprofundar o exame de questões, tais como o registro de partidos políticos, o acesso dos partidos políticos ao financiamento e aos meios de comunicação, o financiamento de campanhas eleitorais, a fiscalização e divulgação de resultados eleitorais e as relações dos partidos políticos com outros setores da sociedade.”

¹⁸ O Artigo 5 da Carta Democrática Interamericana estabelece: “O fortalecimento dos partidos e de outras organizações políticas é prioritário para a democracia. Dever-se-á dar atenção especial à problemática derivada dos altos custos das campanhas eleitorais e ao estabelecimento de um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades.”

chefes de Estado do Grupo do Rio (Reunião em Cuzco¹⁹, Peru, 2003), bem como por parte dos partidos políticos no marco das reuniões do FIAPP (Miami 2001, Vancouver 2002 e Cartagena de Índias 2003).

A importância crescente do tema se reflete do mesmo modo na quantidade e qualidade das pesquisas comparadas e estudos nacionais que são feitos sobre essa questão, sobretudo na última década.

O diagnóstico comparado que fizemos, temático e geográfico, sobre o estado da arte dos sistemas de financiamento político nos dezoito países da América Latina permite enumerar as seguintes características e tendências principais:

1. No aspecto formal, um sistema predominantemente misto, com uma tendência a favor do financiamento público e uma inclinação para acentuar os limites legais das contribuições privadas. Esses traços formais contrastam, no entanto, com a percepção generalizada de que as contribuições privadas superam amplamente os fundos públicos na quase totalidade dos países da região. Este aspecto se vê reforçado pelos frequentes escândalos de corrupção, financiamento ilegal, narcodinheiro etc.
2. Devido à combinação de múltiplos fatores, tais como regulamentação inadequada, ineficácia dos órgãos de controle e do regime de sanções e de práticas políticas até agora favoráveis à transgressão das normas, o financiamento público, mais do que um substituto parcial do privado, funcionou, em muitos casos, como aditamento do mesmo. Por isso, e apesar da sua contribuição positiva, seu impacto até agora foi limitado, variando em cada país.
3. Existe uma tendência a favor de controlar os disparadores do gasto eleitoral, estabelecendo limites e encurtando campanhas, com resultados desiguais nos diferentes países. Essa tendência é acompanhada por uma reorientação no uso dos recursos públicos, sob o conceito de investimento eleitoral, destinados ao fortalecimento dos partidos políticos, mediante o apoio a atividades de pesquisa e capacitação.

¹⁹ O Consenso de Cuzco, adotado pelos chefes de Estado e de governo do Grupo do Rio, por ocasião da XVII cúpula (Cuzco, Peru, 23 e 24 de maio de 2003) assinala, dentro do parágrafo b) Democracia e Partidos Políticos, que (os governos dos países membros do Grupo do Rio) "...nos comprometemos a empenhar nossos maiores esforços, e quando seja possível, de maneira concertada, para: ...d) Assegurar a autonomia dos partidos e movimento ou agrupações políticas com respeito aos poderes econômicos, mediante normas que promovam a equidade nas disputas eleitorais, em particular o acesso equitativo aos meios de comunicação; e) Fomentar a transparência financeira dos partidos e movimentos ou agrupações políticas, como condição fundamental da ética pública e da luta contra a corrupção; f) Fomentar sistemas políticos inclusivos, propiciando, através das instâncias nacionais competentes, o financiamento público dos partidos e movimentos ou agrupações políticas e das campanhas eleitorais, assim como limitações ao gasto eleitoral".

4. Enquanto certos temas foram adequadamente tratados, outros, ao contrário, como o acesso equitativo aos meios de comunicação, contam, na maioria dos casos, com uma regulamentação precária ou inexistente. Essa questão, em particular no que se refere ao acesso à televisão, apresenta um dos maiores vazios em escala regional, com a exceção de uns poucos países.
5. Os níveis de transparência continuam sendo baixos, embora seja possível observar um maior número de reformas voltadas para fortalecer a prestação de contas e a melhorar a divulgação. Constata-se do mesmo modo um papel crescente e positivo dos meios de comunicação e da sociedade civil nesse âmbito.
6. Sem prejuízo de reconhecer certos avanços, a grande maioria das reformas recentes não foi acompanhada do necessário fortalecimento dos órgãos de controle e do regime de sanções. Essa situação continua sendo o calcanhar de Aquiles de muitos dos sistemas de financiamento da região.
7. O tema do financiamento e a perspectiva de gênero é um aspecto pouco desenvolvido na América Latina e ainda que venha recebendo atenção cada vez maior, isso não se traduziu ainda em regulamentações específicas.

Princípios e considerações para uma reforma

A premissa de que, em matéria eleitoral não existem verdades absolutas ou soluções ideais, ganha mais força ainda no âmbito do financiamento político por dois motivos principais: primeiro, a estreita vinculação do tema tanto com as características do sistema político em geral, como com as do sistema de partidos em particular; segundo, a relação indissolúvel que a questão apresenta com os valores da cultura política, o que pode levar a que uma mesma solução seja valorizada de maneira contraditória em contextos nacionais diferentes.

Outras quatro considerações são pertinentes em relação à essa questão. A primeira delas é destacar a importância de examinar o sistema de financiamento não somente em função dos objetivos buscados pela reforma e em relação aos efeitos desejados sobre o sistema político e o de partidos, mas também com respeito ao grau de eficácia das normas, assim como dos efeitos não desejados ou perversos, evitando cair no erro de realizar avaliações em abstrato e baseadas em modelos ideais. A segunda passa pela necessidade de insistir que toda reforma do sistema de financiamento seja parte integral da reforma político-eleitoral em seu conjunto, pois suas conseqüências afetam aspectos de grande importância, como a disputa interpartidária, as condições da competição, o sistema de partidos e, conseqüentemente a própria credibilidade e legitimidade da democracia. A terceira consiste em compreender a verdadeira natureza dessa problemática, como mostra a experiência comparada: um tema condenado à sucessão de distintas reformas

legais. Daí a importância de levar em conta seu caráter flutuante e conjuntural, pois a adoção de uma solução, como já dissemos, costuma engendrar efeitos não buscados que devem ser novamente corrigidos mediante outra reforma legal. Não por acaso, ela é chamada de “legislação interminável” na Alemanha, país que vem dando a esse problema atenção destacada nos últimos 50 anos (GONZÁLEZ-VARAS, 1995 p. 203). Finalmente, a quarta consideração aconselha evitar o excesso de regulamentação, legislando somente sobre aquilo que se possa fazer cumprir e que se possa controlar. Experiências tanto de países latino-americanos como de França, Israel, Espanha e Estados Unidos demonstram que a incapacidade de fazer cumprir as normas destrói as boas intenções dos reformadores.

Em suma, o estabelecimento de um sistema de financiamento equitativo, transparente e sujeito a controle, deve estar sempre determinado pelos objetivos gerais e específicos que se perseguem, responder às particularidades e necessidades próprias de cada país, e fundamentar-se em uma estratégia holística e bem articulada. Esse sistema deve ser produto de uma combinação de marcos legais efetivos e órgãos de controle eficazes, marcado pela atitude vigilante da sociedade civil e dos meios de comunicação. Sem dúvida, como já dissemos, na maioria dos países de América Latina existe um baixo nível de cumprimento das leis, um reduzido grau de transparência, órgãos de controle débeis e um regime de sanções pouco eficaz. Por isso, não é suficiente percorrer o caminho das reformas legais. É preciso ir mais além. Como observa De la Calle, nessa questão, há muito de entorno cultural e de pedagogia pública. Por isso, as reformas legais e institucionais serão pouco efetivas se não forem acompanhadas da necessária mudança na maneira de fazer política, ou seja, na atitude, nos valores e no comportamento dos políticos (DE LA CALLE, 1998, p. 101-146). Assim, nossa época demanda uma reaproximação da ação à ética, uma nova convergência entre ética e política e, no cumprimento desse objetivo estratégico para a saúde e a qualidade da democracia em nossa região, o financiamento da política desempenha um papel determinante (CARRILLO et al., 2003, op. cit., p. 94).

Objetivos gerais para uma reforma

Os processos de reforma do financiamento político devem estar guiados pelo objetivo básico de fomentar uma competição política aberta e livre, baseada em condições de equidade e transparência. *O propósito fundamental é fazer com que o sistema controle o dinheiro e não o oposto.* Por isso, toda reforma deve ter bússola, para não perder seu norte, e ser realista e precisa quanto a seus objetivos, evitando buscar soluções perfeitas que costumam fracassar na prática.

Daí a importância de que tanto seus objetivos gerais como específicos, e os meios para alcançá-los estejam adequadamente identificados. A experiência comparada demonstra que freqüentemente as reformas privilegiam os objetivos, mas cuidam pouco do desenho do processo, dos mecanismos e dos órgãos voltados para assegurar seu cumprimento.

Dentro dessa linha de pensamento e em nossa opinião, todo processo de reforma em matéria de financiamento político deveria prestar atenção aos seguintes objetivos gerais:

1. *Garantir uma efetiva competição eleitoral e promover a equidade política.*
2. *Incrementar a transparência mediante o fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas e de divulgação.*
3. *Reduzir a necessidade de dinheiro, controlando os disparadores do gasto eleitoral.*
4. *Combater frontalmente o tráfico de influências, a corrupção política e a entrada de dinheiro ilícito nas finanças partidárias.*
5. *Melhorar o uso dos fundos públicos, investindo no fortalecimento de partidos democráticos.*
6. *Consolidar o Estado de Direito e fortalecer a capacidade de fazer cumprir as normas.*
7. *Incorporar o enfoque de gênero nas discussões e regulamentações sobre o financiamento dos partidos políticos.*

Em resumo, um bom sistema de financiamento deveria garantir uma competição política aberta, livre e equitativa, e contribuir para fortalecer a confiança pública nos partidos, na política e na democracia, mediante o melhoramento da transparência. Nesse sentido, um sistema misto (público e privado), com divulgação plena, e um órgão de controle forte, respaldado por um eficaz regime de sanções, são requisitos essenciais para o êxito de uma reforma. O financiamento público que se dá aos partidos deve guardar relação com os esforços que eles fazem para conseguir seus próprios recursos, via complementação de fundos (*matching*) ou mediante reembolsos. Por sua vez, uma porcentagem do financiamento privado deveria provir das bases (*grassroots*), sem pretender que esta seja a única fonte de recursos. A divulgação requer a apresentação de informes periódicos, auditoria, acesso público à contabilidade e publicidade. O controle demanda uma autoridade autônoma (política e financeiramente) e investida de suficientes poderes legais para supervisionar, verificar, investigar e, se necessário, instruir processos. Qualquer coisa a menos do que isso, como bem apontou K. Z. Paltiel, é uma fórmula para o fracasso (PALTIEL, 1976).

Decorre disso a importância de gerar uma genuína e firme vontade política a favor de reformas autênticas. Nesse sentido, é de capital importância a pressão pública permanente da cidadania, exigindo uma política limpa e transparente e uma competição eleitoral efetiva. O papel do setor privado, dos meios de comunicação e das organizações da sociedade civil é igualmente crítico. Deve ocorrer também uma mudança positiva na cultura política. Mas, obviamente, a responsabilidade principal recai sobre os políticos, que devem demonstrar preocupação genuína com a melhora de seus padrões éticos e com a realização de uma mudança real na maneira de fazer política. Sua reputação e credibilidade como atores centrais do jogo democrático depende disso. Portanto, além do consenso necessário que permita avançar com as reformas, deve existir de parte dos dirigentes partidários um verdadeiro compromisso de respeitar e cumprir as normas sobre financiamento político, sem o que não será possível passar da retórica às boas práticas.

Com efeito, um dos temas principais da atual agenda política regional é o fortalecimento dos partidos e o resgate da ética política perdida. A consolidação da democracia na América Latina enfrenta hoje o desafio de melhorar a qualidade da política, reconectá-la com a ética e pô-la a serviço dos problemas reais da população. Mas somente se alcançará o cumprimento desses objetivos com partidos mais fortes, mais democráticos, mais institucionalizados e firmemente comprometidos com esses propósitos, e em tudo isso, a questão do financiamento político desempenha um papel fundamental.

Referências Bibliográficas

BALLINGTON, J. Gender equality in political party funding. *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaign*. Sweden: International IDEA, 2003.

CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

CASAS, K. Descuentos en los medios de comunicación para políticos: ejemplos de América Latina. In: TRANSPARENCIA INTERNATIONAL. *Informe Global sobre Corrupción*. 2004. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>.

CASAS, K.; ZOVATTO, D. Financiamento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:....* San José: OEA, 2004.

CENTRO CARTER. *El financiamiento de la democracia en las Américas: Partidos políticos, campañas y elecciones*. Atlanta: Serie Especial de Conferencias, 17-19 marzo 2003.

DE LA CALLE, H. Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia. In: DEL CASTILLO, P.; ZOVATTO, D. (ed.). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH, 1998.

_____. Financiamento político: público, privado, mixto. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:...* San José: OEA, 2004.

DEL CASTILLO, P.; ZOVATTO, D. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH, 1998.

DOUBLET, Y. Financiamento, corrupción y gobierno. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

FERREIRA RUBIO, D. *Financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 1997.

_____. El control del financiamiento de la política. *Revista Escenarios Alternativos*, Buenos Aires, n. 4, 1998.

_____. Financiamento político: rendición de cuentas y divulgación. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:...* San José: OEA, 2004.

_____. Financiamento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:...* San José: OEA, 2004.

FOGG, K. et al. Conclusion. *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaign*. Sweden: International IDEA, 2003.

FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS. *La crisis de los partidos políticos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos*. Washington: OEA, 2004. Disponible em: <<http://www.upd.oas.org/fiapp>>.

_____. *¿Es el financiamiento un obstáculo para la participación política de la mujer?* Washington: OEA, 16 de dezembro 2003. Memória da oficina sobre a participação política da mulher.

GARCÍA, A. Financiamento político y perspectiva de género. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:....* San José: OEA, 2004.

GIDLUND, G. Public investments in Swedish democracy. In: WIBERG, M. (ed.) *The public purse and political parties: public financing of political parties in nordic countries*. Helsinki: The Finnish Political Science Association, 1991.

GOODWIN-GILL, G. *Elecciones libres y justas. Derecho internacional y práctica*. Ginebra: Unión Parlamentaria, 1994.

GONZÁLEZ-VARAS, S. *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Dykinson, 1995.

GRINER, S.; ZOVATTO, D. *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA, 2004.

HERNÁNDEZ, M. P. *Financiamiento de los partidos políticos. Replanteamiento y estudio comparado en Iberoamérica*. 2003. Trabalho apresentado no VIII Congresso Iberoamericano de Direito Constitucional, Sevilha, Espanha, dezembro 2003. Disponível em: <<http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm>>.

HTUN, M. N. Mujeres y poder político en Latinoamérica. In: BALLINGTON, J.; MÉNDEZ, M. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Sweden: International IDEA, 2002.

INTERNATIONAL IDEA. *Handbook on funding of political parties and election campaign*. Sweden: International IDEA, 2003.

LATINOBARÓMETRO. 2004. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>.

MALEM, J. Financiamento, corrupción y gobierno. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

MOJOBÍ, E. H. África francófona. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

NJAIM, H. Financiamento político en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:....* San José: OEA, 2004.

NASSCHMACHER, K. H. Comparing party and campaign finance in western democracies. In: GUNLICKS, A. (ed.). *Campaign and party finance in north America and western Europe*. San Francisco: Wesview Press; Oxford: Inc. Boulder, 1992.

_____. Funding of political parties and election campaigns. *Handbook Series*, Sweden, Chapter 8, p.139., 2003.

NASSMACHER, K. H.; KOOLE, R. Europa Continental. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

NAVAS, X. La financiación electoral en América Latina, subvenciones y gastos. In: NOHLEN, D.; PICADO, S.; ZOVATTO, D. (org.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido*. [S.l.]: Alianza Editorial, 1990.

PALTIEL, K. *Party, candidate and election finance: a background report*. Ottawa: Royal Commission on Corporate Concentration, 1976.

RIAL, J. *Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir*. Lima, 1999. Paper.

_____. Financiamento político: el acceso a los medios de comunicación. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:....* San José: OEA, 2004.

SARTORI, G. *El homo videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus, 1999.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Informe global sobre corrupción*. 2004. Disponible em: <<http://www.transparency.org>>.

ULLOA, F. Financiamento político: órganos de control y regímenes de sanciones. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (ed.). *De las normas a las buenas prácticas:....* San José: OEA, 2004.

USAID. *Money in politics handbook: a guide to increasing transparency in emerging democracies*. Washington: Technical Publications Series, 2003.

VELÁSQUEZ, L. *Perspectiva de género y financiamiento de campañas y partidos políticos*. [S.l.]: OEA, 2003. Documento preparado para la investigación sobre financiamiento y campañas.

WARD, G. El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político. In: TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Informe global sobre corrupción*. 2004. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>.

WOLDENBERG, J. Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

WORLD BANK. *World development indicators*. 2000. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.

ZOVATTO, D. América Latina. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

_____. The legal and practical characteristics of the funding of political parties and election campaigns in Latin America. In: AUSTIN, R.; TJERNSTROM, M. (ed.). *Handbook on funding of political parties and election campaigns*. Sweden: International IDEA, 2003.

_____. Dinero y política en América Latina: una visión comparada. *Cuadernos de Ciencias Sociales*, San José, n. 130, 2004.

Este texto foi anteriormente apresentado no Seminário Taller sobre Regulación de Partidos Políticos y Sistemas Electorales da *XI Jornadas Interprovinciales de Justicia Electoral*, Villa la Angostura, Argentina, 14 e 15 de abril 2005.

*Recebido para publicação em julho de 2005.
Aprovado para publicação em setembro de 2005.*

Tradução de Pedro Maia Soares.

As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local

Maria Teresa Miceli Kerbauy

Universidade Estadual Paulista – Campus de
Araraquara

Resumo

Neste artigo, o legislativo municipal é analisado a partir de dois eixos: (1) a ênfase em suas características nacionais e regionais, com base em dados sobre a composição social e político-partidária do legislativo municipal no Brasil, no período de 1996, 2000 e 2004; e (2) os diferentes modos como os poderes legislativos locais de São Paulo e Santa Catarina percebem os poderes executivos no que se refere ao processo decisório.

Palavras-chave: vereadores, poder executivo, poder legislativo, câmara municipal, Brasil.

Abstract

This article analyses two main aspects about the Brazilian legislative at the local level: (1) the regional and national characteristics based on the social basis and the party links of local representatives in 1996, 2000 and 2004, and (2) the different views the local representatives and mayors conceive the local decision making process, specifically in the states of São Paulo and Santa Catarina.

Keywords: local representatives, executive, legislative, local chamber, Brazil.

A Constituição de 1988 resgatou definitivamente o papel do município no cenário político brasileiro, ao torná-los entes federados com constituições próprias e ao dar-lhes relativa autonomia político-jurídica, acompanhando a tendência internacional de valorizar os níveis subnacionais de governo.

Os avanços descentralizadores que já vinham ocorrendo antes de 1988, através de sucessivas emendas constitucionais para ampliação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, tornaram-se mais rápidos com a descentralização dos recursos fiscais. Em consequência, os municípios passaram a ter um maior volume de encargos relativos às políticas sociais e às ações de desenvolvimento econômico local, dando aos governos locais uma capacidade de intervenção efetiva na construção de uma agenda de políticas públicas. Deve-se ressaltar que os municípios receberam a maior parcela dos aumentos resultantes das transferências constitucionais e foram os principais favorecidos pela descentralização de competências na área social.

O Brasil tem hoje 5.563 municípios, dos quais 1.363 foram criados a partir de 1989, graças às regras flexíveis estabelecidas pelo artigo 18, § 4º, da Constituição de 1988, definidas para preservar “a continuidade e unidade histórico-cultural do ambiente urbano, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual e mediante consulta prévia às populações diretamente envolvidas”. O resultado visível do aumento do número de municípios na última década é o fato de 90% deles terem menos de 50 mil habitantes, e 80% de suas despesas serem cobertas por transferências institucionais.

Apesar de a agenda política, econômica e social ter sido tomada por intensas discussões sobre o papel do município – as relações inter-governamentais, questões fiscais e tributárias, a governança democrática, propostas de novos arranjos institucionais locais visando à interação de governo e município –, pouco se discutiu sobre o papel do legislativo municipal neste novo contexto. O assunto só voltou à cena quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) reduziu de 60.276 para 51.748 o número de vereadores. Estima-se que o custo dos legislativos municipais deva ser reduzido de 4,8 bilhões para 550 milhões por ano, devido à diminuição do número de salários pagos a vereadores e seus assessores. Com a nova tabela elaborada pelo TSE para escalonamento de vereadores, uma cidade que, antes, chegava a ter até 22 vereadores, teve o limite reduzido para até 9 vagas¹.

O novo desenho institucional municipal articula novos atores políticos – os conselhos municipais – com os quais o executivo, o legislativo e o sistema jurídico devem interagir. O legislativo, por sua vez, fica diluído neste novo desenho.

¹ O artigo 29 (IV b) da Constituição de 1988 é bastante flexível ao estabelecer que os municípios com até 1 milhão de habitantes devem ter no mínimo 9 e no máximo 21 vereadores.

Estudos recentes de Andrade (1998) analisam as estratégias parlamentares adotadas no processo de tomada de decisões da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e da Câmara Municipal de São Paulo e Ávila Filho e outros (2004) apontam para as dificuldades das câmaras municipais em produzir legislação municipal significativa, dados os constrangimentos decorrentes das constituições federal e estadual:

“Diante destas dificuldades, outros serão os mecanismos através dos quais os vereadores poderão acessar a preferência do eleitor a partir de sua atividade no legislativo /.../ Indicações, solicitações e requerimentos, cuja função o senso comum sugere ser uma “perfumaria”, podem ser instrumentos de costura de redes políticas. (ÁVILA FILHO, 2004, p. 3-4)”

Com relação à bibliografia sobre poder local, poucos estudos foram dedicados à atuação do legislativo municipal, às regras que determinam o processo de interação dos poderes executivo e legislativo e de como se orientam as ações dos atores políticos do legislativo local. As análises sobre o “comportamento legislativo” restringiram-se à atuação da câmara dos deputados e das assembleias legislativas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 2001; PEREIRA & RENNÓ, 2001). Daí a dificuldade de extrapolar para o município as análises efetuadas por Figueiredo & Limongi (1999), a respeito do predomínio do executivo no processo de formulação de políticas, caracterizado por um padrão cooperativo entre os dois poderes.

Este artigo apresenta alguns dados sobre a composição do legislativo municipal no Brasil, no período de 1996 a 2000, e analisa suas características sociais e partidário-eleitorais em uma dimensão praticamente ignorada nas análises sobre poder local. Também analisa o perfil dos presidentes das câmaras dos estados de São Paulo e Santa Catarina, com especial atenção às questões referentes à opção partidária. Por fim, analisar os diferentes modos como os poderes legislativos locais de São Paulo e de Santa Catarina percebem os poderes executivos, no que se refere ao processo decisório, e procura mostrar como as diferenças apontadas entre os estados estão correlacionadas ao tamanho dos municípios e ao grau de urbanização.

O argumento é que apesar das inúmeras mudanças na Constituição e da enorme transformação da sociedade brasileira, continuam sendo utilizadas na análise do legislativo municipal as mesmas referências que serviram para contar a história político-institucional do país de décadas anteriores. Os dados gerais atuais sobre o legislativo apontam a necessidade de outras alternativas de análise.

O perfil de carreira dos vereadores

Os dados sobre os 27 estados brasileiros para as legislaturas 1996, 2000 e 2004, foram coletados junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os dados relativos ao ano de 1996 apresentam uma série de falhas e inconsistências, apontadas pelo próprio tribunal. Essas lacunas foram corrigidas em 2000, quando houve um aumento de 17% nas cadeiras do legislativo local e melhoradas substancialmente em 2004.

O perfil de carreira dos parlamentares municipais permite debater as suas características socioeconômicas, que servem para análises mais aprofundadas sobre o papel da vereança, sobre a organização interna e a produção legal dos poderes legislativos subnacionais, sobre o sistema eleitoral e, em especial, sobre o sistema partidário brasileiro.

Uma característica marcante das câmaras municipais brasileiras é sua composição predominantemente masculina, repetindo o que se verifica nos legislativos estadual e federal, embora o contingente de eleitores do sexo feminino seja maior do que o de eleitores do sexo masculino, para todo o período apresentado.

Tabela 1
Composição das câmaras municipais, segundo o sexo
Brasil – eleições de 1996, 2000 e 2004

	1996		2000		2004	
	N	%	N	%	N	%
Homens	42.720	89,97	49.029	88,37	45.947	88,67
Mulheres	4.762	10,03	6.454	11,63	5.872	11,33
Totais	47.482	100	55.483	100	51.819	100

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Analisados por região, esses dados mostram pequenas diferenças. O Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm um número ligeiramente superior de vereadoras.

Tabela 2
Porcentagem de Mulheres Vereadoras, por Região
Brasil – eleições de 1996, 2000 e 2004

	1996	2000	2004
Norte	12,86	14,19	14,60
Nordeste	12,45	13,25	14,59
Sudeste	7,93	10,38	10,61
Sul	8,15	10,06	11,43
Centro-Oeste	12,28	12,19	13,42

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Quanto à escolaridade, a maioria dos vereadores do sexo masculino limita-se ao segundo grau completo. A maioria das mulheres vereadoras têm grau de instrução um pouco mais elevado do que os homens. E a maior parte das vereadoras que obtiveram grau de instrução superior estão nas regiões Sudeste e Sul.

Tabela 3
Distribuição dos vereadores segundo o grau de instrução
Brasil – eleições de 1996, 2000 e 2004

Grau de Instrução	Homens %			Mulheres %		
	1996	2000	2004	1996	2000	2004
Não informado	38,30	1,78	10,62	33,60	1,95	8,00
Lê e escreve	5,19	5,32	19,98	2,50	4,04	9,60
1º grau incompleto	19,70	26,05	3,65	11,72	11,96	1,74
1º grau completo	9,78	15,17	21,07	8,00	8,91	28,73
2º grau incompleto	4,84	7,52	4,78	4,77	10,32	4,05
2º grau completo	11,92	24,44	10,57	21,34	30,37	25,34
Superior incompleto	2,34	4,98	3,87	3,13	12,16	6,69
Superior completo	7,93	14,73	25,45	14,95	20,28	15,84
Total	100,0	100,0	100	100,0	100,0	100

Fonte TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Há diferenças significativas na comparação da escolaridade dos vereadores, por regiões de origem. A maior parte dos vereadores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tem, no máximo, o segundo grau completo ou o primeiro grau incompleto. Nas regiões Sul e Sudeste, o número de vereadores que completaram o primeiro grau é ligeiramente superior ao dos que têm o segundo grau completo. As duas regiões concentram o maior número de vereadores com superior incompleto e completo. Ressalte-se, ainda, que a região Nordeste concentra a maior taxa de vereadores com capacidade instrucional limitada apenas à leitura e escrita; essa taxa se inverte quando se considera a maior capacitação instrucional dos vereadores que representam a região Sul.

Os níveis de escolaridade alcançados estão aparentemente relacionados à origem social² dos vereadores, como veremos a seguir, e ao conjunto de diferenças regionais, conforme revelam os dados da Tabela 4.

Tabela 4
Distribuição dos vereadores segundo o grau de instrução, por região e por sexo – Brasil – eleições de 1996 e 2000 (em %)

Grau de Instrução	Região	Norte				Nordeste				Sudeste				Sul				Centro-Oeste			
		1996		2000		1996		2000		1996		2000		1996		2000		1996		2000	
	Ano	Sexo	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
Lê e escreve		6,78	2,89	7,50	3,19	10,34	4,32	10,47	3,90	3,05	1,38	2,80	1,24	1,25	0,22	1,43	9,91	4,07	1,90	3,10	0,83
1º grau incompl.		25,63	15,99	27,49	15,80	17,97	11,65	25,68	13,38	17,06	9,76	25,49	10,37	22,42	10,82	26,51	9,91	25,93	15,71	28,50	10,33
1º grau compl.		13,52	8,67	14,96	9,42	8,24	7,82	12,28	8,76	7,43	6,18	15,86	10,83	13,10	9,82	18,41	5,81	13,27	10,48	14,33	9,09
2º grau incompl.		7,29	6,46	8,46	6,81	4,43	4,65	6,95	6,56	3,42	3,82	7,23	5,21	5,91	4,64	6,04	27,68	8,27	7,14	9,92	10,33
2º grau compl.		19,45	30,44	28,48	43,19	13,22	23,52	26,14	39,03	7,55	13,82	22,44	27,18	12,37	19,21	22,94	9,83	20,00	30,00	28,21	38,43
Superior incompl.		2,74	2,89	3,31	6,09	2,50	2,95	4,68	7,37	1,22	2,52	4,70	5,31	3,44	4,64	6,49	35,54	3,13	2,38	4,82	13,22
Superior compl.		7,27	12,76	7,67	12,90	8,60	12,42	11,56	18,46	5,98	12,93	19,87	38,58	11,20	24,39	14,88	0,00	0,13	14,29	9,40	14,88
Não informado		17,33	19,90	2,13	2,61	34,69	32,66	2,24	2,54	54,20	49,59	1,61	1,29	30,32	26,27	1,30	1,31	25,20	18,10	1,72	2,89

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Apesar de algumas variações do grau de instrução dos vereadores para o ano de 2004, as mulheres continuam apresentando instrução superior a dos homens e o Sul e Sudeste continuam se diferenciando das outras regiões como se pode notar pela Tabela 5.

Tabela 5
Distribuição dos vereadores segundo o grau de instrução, por região e por sexo – Brasil - 2004

Região, Sexo Grau de Instrução	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Lê e escreve	5,81	1,32	9,49	2,59	2,96	1,69	1,73	0,96	3,29	1,56
1º grau incompl.	13,42	11,66	10,13	9,08	15,93	10,34	16,20	10,40	12,51	7,29
1º grau completo	26,75	11,35	21,23	11,01	27,11	11,57	29,16	9,44	21,06	11,28
2º grau incompl.	30,24	37,99	28,87	36,33	25,86	29,78	25,32	28,32	35,99	34,03
2º grau completo	8,08	6,41	8,37	4,73	5,81	4,55	6,41	4,64	6,71	4,69
Superior incompl.	9,04	20,72	15,12	28,30	18,00	35,10	14,51	39,20	13,48	31,94
Superior compl.	5,93	10,53	6,17	7,71	3,99	6,89	5,69	6,56	6,31	8,85
Não informado	0,14	0,00	0,61	0,25	0,00	0,00	0,99	0,48	0,65	0,35

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

² Não foi possível, nesta pesquisa, analisar a composição social da câmara dos vereadores e a composição social dos partidos.

Para os dados sobre idade, os registros de 1996 são incompletos, e apenas para 2004 o TSE aperfeiçoou os critérios utilizados na coleta de dados, a fim de permitir uma referência mais adequada em relação à faixa etária dos vereadores. Os dados da Tabela 6 mostram que a maior concentração de vereadores está na faixa entre 30 e 40 anos e entre 40 e 50 anos. A comparação com dados relativos a períodos anteriores mostra que esse segmento da classe política sofreu rejuvenescimento.

Tabela 6
Distribuição dos vereadores por faixas de idade, por região
Brasil – eleições de 1996, 2000 e 2004

Idade	Região	Norte %			Nordeste %			Sudeste %			Sul %			Centro-Oeste %		
		Ano	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000
De 20 a 30 anos		0,70	5,12	1,78	0,26	6,26	3,35	0,09	6,58	1,14	0,00	3,89	0,84	0,09	4,82	1,08
De 30 a 40 anos		1,60	31,41	19,60	1,18	26,28	16,29	0,37	27,84	13,01	0,04	25,18	15,74	0,36	33,27	18,71
De 40 a 50 anos		1,74	32,68	43,21	2,15	37,30	37,44	0,28	40,40	34,23	0,20	44,64	41,92	0,88	41,99	45,38
De 50 a 60 anos		0,97	13,20	25,84	1,55	20,44	27,06	0,11	17,06	35,07	0,25	20,57	29,63	0,24	16,39	27,74
De 60 a 70 anos		0,33	2,63	6,90	0,31	7,80	11,72	0,27	5,67	11,93	0,16	4,89	9,85	0,12	2,60	5,81
80 anos ou mais		0,30	0,18	1,78	0,18	1,58	2,29	0,00	1,21	3,24	0,02	0,84	1,26	0,00	0,36	0,65
Não consta		94,65	14,78	0,89	94,39	0,35	1,84	98,87	1,24	1,38	99,33	0,00	0,76	98,31	0,58	0,65

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Quanto à ocupação, a quase totalidade dos vereadores é constituída de trabalhadores rurais, servidores públicos, empresários da indústria, do comércio e de serviços, trabalhadores de atividades não-manuais de rotina, profissionais de escritório, profissionais liberais e, sendo que em 2004, aparecem os empresários do setor primário³. O ordenamento dessas ocupações mostra diferenças regionais, expostas na Tabela 7. A mais importante refere-se à região Sudeste para 2000, onde é significativo o número de vereadores com profissões liberais, acompanhando os dados sobre o grau de instrução mais elevado da região.

³ As categorias ocupacionais foram estabelecidas a partir dos critérios fixados por Nelson do Valle Silva e discutidos em Scallon (1999), dentre mais de cem ocupações identificadas pelo TSE.

Em 2004, os vereadores com profissões liberais passam a ter importância em todas as regiões, assim como os empresários da indústria, comércio e serviços e os servidores públicos. Interessante notar que os trabalhadores rurais dão lugar aos empresários do setor primário, no Norte e no Centro-Oeste. Os trabalhadores não-manuais de rotina e os profissionais de escritório perdem importância na representação para vereança.

Tabela 7
Distribuição dos vereadores segundo ocupação, por região
Brasil – 1996 e 2000

Profissões	Região	Norte %			Nordeste %			Sudeste %			Sul %			Centro-Oeste %		
	Ano	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000	2004
Aposentado		0,00	0,48	2,06	0,00	1,54	1,90	0,00	3,51	3,60	0,00	2,59	2,19	0,60	0,77	1,08
Artesãos e Artistas		0,10	0,04	0,00	0,04	0,13	0,00	0,05	0,44	0,12	0,07	0,67	0,00	1,00	0,19	0,00
Dirigentes Administrativos de Alto Nível		1,80	1,16	3,70	0,63	1,30	8,20	1,17	2,76	7,67	1,82	2,08	8,92	5,89	5,29	5,38
Empresários na Indústria, Comércio e Serviços		10,19	8,34	16,46	5,49	9,95	16,29	7,14	14,95	20,74	11,73	15,81	21,46	15,46	12,51	20,86
Empresários no Setor Primário		7,39	2,47	8,85	6,74	3,36	5,58	5,10	4,09	6,41	5,38	2,52	3,28	7,94	5,81	11,40
Funções Administrativas (execução)		1,30	0,00	0,41	0,55	0,06	0,45	0,80	0,49	0,48	4,47	0,72	0,59	1,09	0,08	0,43
Funções Religiosas		0,33	0,22	0,62	0,01	0,08	0,39	0,03	0,56	0,60	0,04	0,30	0,25	0,30	0,30	0,00
Membros do Poder legislativo		12,67	4,72	1,44	9,21	4,33	2,29	4,43	4,79	1,80	4,82	2,81	1,35	1,87	3,24	3,44
Não-manual de Rotina e Funções de Escritório		8,52	7,35	0,00	4,78	7,25	0,00	3,46	9,59	0,12	5,84	8,33	0,00	8,48	11,79	0,00
Profissionais Liberais		6,25	3,05	13,17	5,82	6,60	22,04	4,09	10,48	20,20	8,29	6,41	15,99	7,49	7,36	17,85
Publicitário, Locutores, Radialista, Op. de Câmera, Jornalista		0,30	0,32	0,41	0,24	0,25	0,50	0,19	0,71	0,42	0,26	0,60	0,67	0,51	0,89	0,22
Servidores Públicos		4,11	9,90	21,60	0,69	9,53	19,20	0,82	11,72	18,94	3,75	8,28	21,89	14,07	12,59	19,14
Técnicos Administrativos na Indústria, Comércio e Serviços		1,80	3,92	2,26	1,08	6,58	1,56	0,85	4,43	1,38	1,04	5,35	2,44	2,90	3,16	1,72
Técnicos Artistas e Serviços de Trabalho Manual		0,00	3,60	0,00	0,02	4,24	0,00	0,01	3,95	0,06	0,00	2,67	0,17	4,02	3,65	0,00
Trabalhador no Serviço Doméstico		1,97	1,41	0,41	1,55	1,38	0,33	0,69	1,29	0,24	0,93	1,34	0,08	4,14	1,83	0,65
Trabalhadores Manuais da Indústria		9,32	0,80	0,41	6,22	0,59	1,28	7,13	2,85	0,96	9,23	2,44	0,34	3,29	2,10	0,43
Trabalhadores Manuais em Serviços Gerais		0,77	2,89	0,00	0,26	2,49	0,00	0,39	4,60	0,00	0,43	4,06	0,00	5,28	4,51	0,00
Trabalhadores Rurais		5,51	15,16	4,94	6,55	21,46	9,43	3,96	12,23	9,47	14,56	22,55	13,13	10,93	13,40	9,68
Outros		0,23	2,53	9,67	1,49	2,18	5,64	0,61	6,15	5,64	0,47	7,19	4,71	2,81	3,68	5,16
Não Consta		27,41	31,65	13,58	48,62	16,69	4,91	59,07	0,42	1,14	26,86	3,30	2,53	1,93	6,89	2,58

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

O fato de os trabalhadores rurais estarem representados de modo tão significativo sugere a importância desse segmento em cidades de pequeno porte e em regiões onde a população rural é marcante⁴. É também significativo o aparecimento de empresários do setor primário no ano de 2004.

Tabela 8
Segmentos ocupacionais mais importantes para o recrutamento de vereadores
Brasil – 2000 e 2004

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Total	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Empresários do setor primário		8,85								11,40		6,11
Empresários na Indústria, Comércio e Serviços	8,34	16,46	9,95	16,29	14,95	20,74	15,81	21,46	12,51	20,86	12,53	14,30
Não-manual de Rotina e Profissionais de Escritório	7,35		7,25				8,33		11,79		8,47	
Profissionais Liberais		13,17		22,04	10,48	20,20		15,99		17,85	7,34	8,19
Servidores Públicos	9,90	21,60	9,53	19,20	11,73	18,94	8,28	21,89	12,59	19,14	10,16	18,07
Trabalhadores Rurais	15,16		21,46	9,43	12,23	9,47	22,55	13,13	13,40		17,82	14,08

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Os funcionários públicos continuam sendo uma fonte importante de recrutamento para candidatos à vereança⁵. Na categoria “empregados em atividades não-manuais” estão, basicamente, os bancários e técnicos em geral, que diminuem o grau de representação nas eleições de 2004. Na categoria “empresários” não foram levados em conta a dimensão do empreendimento nem o ramo de atividade. A dimensão desta categoria nas bancadas partidárias não pôde ser observada, o que nos impossibilita correlacionar os perfis de carreira. Não foi possível estabelecer comparações com a literatura que discute a origem social dos membros do Congresso Nacional e assembleias legislativas, uma vez que não foi possível relacionar indicadores socioeconômicos com a filiação partidária dos vereadores (RODRIGUES, 2002; MESSEMBERG, 2002; CORADINI, 2001; SAMUELS, 1998; MARENCO DOS SANTOS, 1997; SANTOS, 2001).

As tão comentadas bancadas dos comunicadores e dos profissionais religiosos não são, na verdade, tão representativas nas câmaras municipais quanto aponta uma parte da literatura sobre o tema. A presença dos comunicadores é maior nas câmaras das regiões Sudeste e Centro-Oeste; o número de vereadores ligados a atividades religiosas também é mais expressivo nas regiões Norte e Sudeste.

⁴ As diferenças encontradas entre estados de uma mesma região apontam para fortes desníveis intra-regionais.

⁵ Dentro dessa categoria não foi possível identificar os professores, pois os dados do TSE não puderam ser desagregados dos dados totais.

Os dados sobre o desempenho dos partidos nas eleições para o legislativo local – inclusive os relativos a 2004 – completam a descrição do perfil dos vereadores brasileiros, como mostram as tabelas seguintes.

Tabela 9
Vereadores eleitos, por partido
Brasil – 1996, 2000 e 2004

Partidos	1996	%	2000	%	2004	%
PPB (PP)	6.238	13,14	6.805	12,27	54,57	10,53
PDT	3.311	6,97	3.332	6,01	3.252	6,28
PT	1.546	3,26	2.234	4,03	3.679	7,10
PTB	3.029	6,38	4.450	8,02	4.176	8,06
PMDB	11.389	23,99	10.647	19,19	7.399	14,28
PSTU	0	0,00	2	0,00	902	1,74
PSL	260	0,55	429	0,77	506	0,98
PST	148	0,31	359	0,65	0	0,00
PTN	25	0,05	80	0,14	0	0,00
PSC	561	1,18	646	1,16	724	1,40
PCB	0	0,00	2	0,00	60	0,12
PL	2.350	4,95	2.490	4,49	3.806	7,34
PPS	384	0,81	2.292	4,13	2.745	5,30
PFL	8.164	17,19	9.050	16,31	6.076	11,73
PAN	2	0,00	29	0,05	84	0,16
PSDC	55	0,12	212	0,38	826	1,59
PRTB	21	0,04	198	0,36	228	0,44
PCO	0	0,00	0	0,00	12	0,02
PGT	3	0,01	28	0,05	0	0,00
PSN/PHS	7	0,01	110	0,20	346	0,67
PMN	332	0,70	318	0,57	519	1,00
PRN	51	0,11	56	0,10	0	0,00
PSB	956	2,01	1.553	2,80	1.805	3,48
PSD	1.173	2,47	1.472	2,65	0	0,00
PV	164	0,35	310	0,56	782	1,51
PRP	340	0,72	391	0,70	596	1,15
PSDB	6.754	14,22	7.690	13,86	6.566	12,67
PRONA	33	0,07	26	0,05	131	0,25
PC do B	86	0,18	138	0,25	273	0,53
PT do B	100	0,21	134	0,24	317	0,61
PTC	0	0,00	0	0,00	310	0,60
Total	47.482	100,00	55.483	100,00	51.819	100,00

* Nas eleições de 2000, houve um aumento de 17% das cadeiras; em 2004, o número de vereadores foi reduzido pelo TSE.

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

O número de partidos com representação local indica a fragmentação partidária no Brasil, com efeitos marcantes no processo eleitoral municipal, bem como na atuação das câmaras municipais e na constituição dos interesses dos vereadores de situação e de oposição.

Os dados da Tabela 9 mostram que o PMDB tem sido o partido que mais elege vereadores no país, apesar de ter havido uma queda na eleição de 2004, refletindo uma significativa capilaridade e a importância da organização partidária. As outras forças partidárias bem representadas são o PFL, o PSDB e o PPB (PP), partidos que também sofreram perdas significativas de participação na eleição de 2004. Ao mesmo tempo, tiveram aumento as bancadas de vereadores eleitos pelo PT, PL, PPS e PSB. A maior competição neste nível de representação parece não estar ligada apenas à diminuição do número de vereadores estipulada pelo TSE e ao conseqüente esforço dos partidos para ampliar as suas áreas de votação. Em tudo isso, a novidade é o crescimento da bancada de vereadores do PV, que passou de 0,56%, em 2000, para 1,51%, em 2004.

Devem-se ressaltar as magnitudes eleitorais regionais. Os estados do Norte e do Centro-Oeste são aqueles com o menor número de municípios e, conseqüentemente, com o menor número de vereadores. A Tabela 10 mostra a dimensão desta diferença com base no tamanho dos eleitorados.

Tabela 10
Distribuição dos votos para vereador, por região
Brasil – 1996, 2000 e 2004

Região	1996	%	2000	%	2004	%
Norte	3.881.584	5,46	5.512.649	6,37	6.153.128	6,98
Nordeste	17.836.749	25,13	22.737.176	26,32	24.265.682	27,53
Sudeste	32.196.381	45,37	38.885.744	44,99	38.058.194	43,18
Sul	12.670.980	17,85	13.948.644	16,15	14.435.036	18,26
Centro-Oeste	4.392.527	6,18	5.329.433	6,17	5.209.640	5,91
Total	70.978.221	100,00	86.413.643	100,00	88.121.680	100,00

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

A análise regional dos resultados partidários para as câmaras municipais mostra algumas diferenças importantes (Tabela 11) ⁶.

⁶ Nossa análise não se deteve nas singularidades dos estados, mas apenas nas diferenças regionais.

O PMDB foi o partido com o maior número de vereadores eleitos nas regiões Norte, Sudeste, Sul e Centro-Oeste nas eleições 1996/2000. Nas eleições de 2004, perde representação significativa no Norte e no Sudeste; apesar de crescer na região Centro-Oeste não consegue ultrapassar o PSDB. Na região Nordeste, o PFL reúne uma bancada maior do que a do PMDB. Nas outras regiões, os bons resultados eleitorais obtidos pelo PFL apontam para uma capilaridade a ser considerada.

O PSDB foi o segundo partido nas eleições 1996/2000, com maior votação para o legislativo municipal nos estados das regiões Norte, Nordeste e Sudeste, perdendo para o PFL nas regiões Sul e Centro-Oeste. Nas eleições de 2004, o PSDB foi o partido que mais elegeu vereadores no Norte, no Sudeste e no Centro-Oeste.

O PPB (PP) se sobressai nas regiões Norte e Sul em 1996 e em 2000, e Centro-Oeste em 2004. O PTB teve um desempenho mais homogêneo em todas as regiões, conseguindo aumentar significativamente sua votação na região Centro-Oeste, na eleição de 2004.

Para o PT, os desempenhos mais baixos foram localizados nas regiões Nordeste e Centro-Oeste nas eleições de 1996 e 2000; em 2004, o desempenho foi mais equilibrado em todas as regiões.

O PFL, o PPS e o PSB mostraram um aumento tendencial do número de vereadores nas eleições de 1996 e 2000. Em 2004, o PFL só cresceu na região Centro-Oeste.

Focalizando as regiões, em 2004 a região Nordeste manteve a tendência de votação das outras eleições, e o Sul foi a região que mais diferenças apresentou. Nele, o PSTU (8,12%) e o PSDC (4,12%) conseguiram ultrapassar a votação do PPS e PSB. Apesar da queda significativa de votos do PMDB e do PP, continuaram sendo os partidos mais votado. O PDT encontrou sua maior expressão nesta região.

Quando confrontadas a resultados eleitorais para câmaras municipais, as análises que apontam para a tendência de os partidos de direita obterem melhores resultados nas regiões menos desenvolvidas e os partidos de centro e de esquerda serem mais bem sucedidos nas regiões mais desenvolvidas revelam-se insuficientes.

Da mesma forma, as teses comumente divulgadas na literatura política sobre o Brasil, relativas às constantes migrações partidárias, que apontam o movimento das lideranças locais para acompanhar os governadores (o ultrapresidencialismo estadual), às estratégias políticas personalistas e à desvalorização dos partidos, precisam ser repensadas a partir dos resultados dos legislativos locais. Os dados mostram que alguns partidos mantêm um padrão regular de votação. Como explicar, por exemplo, que nestes dez anos o PMDB continue sendo o partido que mais vereadores elege no Brasil?

A análise aprofundada e desvinculada de prejulgamentos sobre a atuação das câmaras municipais e dos vereadores, seja nos processos eleitoral e partidário, seja no processo decisório local e suas formas de relacionamento com os executivos locais, revela o significado político desta esfera de atuação, que não se molda apenas pela troca de lealdades ou pela distribuição de benefícios, características da prática clientelista.

Tabela 11
Vereadores eleitos e partidos mais votados, por região
Brasil – 1996-2000-2004

Região	Norte %			Nordeste %			Sudeste %			Sul %			Centro-Oeste %		
	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000	2004	1996	2000	2004
PDT	4,56	4,04	4,97	5,04	4,39	4,53	4,43	4,90	5,92	15,70	9,54	10,60	0,50	0,70	4,53
PFL	19,99	10,73	11,32	22,00	19,24	16,51	19,47	13,92	11,89	12,30	12,86	4,88	6,61	8,30	10,57
PL	2,98	5,58	9,60	5,97	5,19	7,71	5,21	4,70	8,86	1,33	0,94	2,20	4,47	2,70	11,25
PMDB	19,62	25,05	11,78	18,49	17,12	12,89	15,98	17,72	13,49	30,13	25,76	18,45	19,24	11,38	14,33
PPB (PP)	17,04	14,20	8,53	8,48	8,98	8,50	9,72	7,65	7,68	22,62	23,20	19,40	8,01	5,96	10,39
PPS	0,92	2,69	5,40	1,91	5,07	5,32	0,78	5,34	5,69	0,08	1,52	3,26	0,03	2,52	8,89
PSB	2,72	2,05	3,92	4,42	3,93	4,80	1,96	4,07	3,36	0,45	1,52		0,11	0,20	2,29
PSDB	14,64	12,67	13,07	15,26	15,02	11,58	21,58	15,45	15,57	6,30	9,69	8,84	5,95	8,05	15,59
PT	3,45	4,16	9,77	1,68	1,94	4,33	3,15	4,89	7,69	5,04	5,95	8,97	1,19	1,13	8,24
PTB	6,94	7,29	9,15	6,08	6,97	7,33	7,87	9,28	10,01	4,80	5,42	6,17	1,32	1,90	7,44
Total de Vereadores	4.455	4.862	4.186	14.687	17.823	16.539	15.518	18.678	15.842	11.112	12.135	10.967	1.710	1.986	4.285

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral

A percepção dos legislativos de Santa Catarina e de São Paulo sobre o processo decisório local

A incorporação dos municípios à federação brasileira, determinada na Constituição de 1988, trouxe mudanças na organização e no funcionamento dos governos locais, devidas à descentralização e à transferência de responsabilidade decisória para as unidades subnacionais. O município recebeu a maior parcela das transferências constitucionais e foi o principal destinatário da descentralização de competências e atribuições na área social.

Descentralização e participação tornaram-se conceitos fundamentais para entender a revalorização da política e das instituições do governo local. A expressão fundamental dessas mudanças institucionais consubstancia-se nos conselhos municipais legalmente criados, e que se constituem como arena participativa, definidora do processo decisório.

A entrada em cena dos conselhos municipais, canais de participação da sociedade na gestão pública, e a existência de um novo padrão de governo municipal, baseado no princípio da governança democrática, que supõe a interação entre governo e sociedade em novos arranjos institucionais, praticamente não levam em conta o papel do legislativo local, referendando o consenso quase geral de que as câmaras municipais constituem um apêndice do poder executivo.

As pesquisas sobre o legislativo local, surgidas no final da década de 1990, apontam para uma instituição clientelista por excelência e homologadora das decisões do prefeito, nas quais as transferências de recursos individualizados garantem a reeleição dos vereadores e a permanência de um círculo vicioso da política local, regido pelo clientelismo, pelo mandonismo, pelo paternalismo e pela hipertrofia do poder executivo, com relações de dependência político-partidária dos governos locais para com os governos estaduais (SOUZA, 2004).

Pesquisas apontam para um círculo virtuoso da política local, segundo o qual a delegação e a transferência de competências ao governo local e a incorporação da sociedade civil ao processo de formulação e gestão das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, levam a decisões mais racionais das políticas públicas locais e aumentam sua qualidade, eficiência, eficácia e efetividade (AVRITZER, 2002) ⁷. Duas questões se colocam, relacionadas a estas vertentes de análise:

1) a falta de referências às condições gerais que dão suporte à transformação do papel do governo em âmbito local, condições vinculadas à estrutura fiscal federativa, às desigualdades econômicas, sociais e regionais entre municípios e à dinâmica local resultante dos interesses e das forças políticas locais, assim como, fundamentalmente, das diferenças entre rural e urbano, que marcam significativamente as práticas políticas locais. Nos estados e municípios com características predominantemente rurais, a política continua marcada pelo clientelismo e pela pequena capacidade de renovação das elites políticas locais. Nos estados e municípios com características predominantemente urbanas, as elites locais mostraram maior capacidade de renovação; nelas, a exposição à

⁷ Para alguns autores, a transição caracteriza-se por um hibridismo de interesses que combina formatos corporativos, clientelistas, pluralistas e conexões informais, com estilos predatórios e universalistas, em um processo de reordenamento dos interesses políticos que ainda não esgotou suas possibilidades (ver SANTOS, 1999).

competição política interfere nas relações de corte clientelista, e há mais espaço para a autonomia decisória e para a adoção de decisões mais universalistas e menos clientelistas;

2) a virtuosidade do sistema participativo contrasta com o sistema representativo. Os municípios dotados de poder efetivo podem representar um incentivo à participação política, enquanto corretivo à democracia representativa. A participação da sociedade civil nos negócios públicos minimizaria o patrimonialismo e a privatização da política, e enfatizaria os procedimentos participativos, em detrimento da qualidade da decisão e da representação. O círculo vicioso do sistema representativo estaria relacionado ao sistema eleitoral e ao sistema partidário, favoreceria o individualismo apartidário, o baixo prestígio do partido, a troca constante de legendas e a lista aberta, que caracterizariam especialmente a lógica da disputa política dos legislativos locais.

Estas duas lógicas perpassam as discussões sobre democracia no Brasil, especialmente sobre o papel do poder local no processo de aperfeiçoamento democrático.

Esta análise se completa com a percepção dos atores do executivo e do legislativo sobre estes novos arranjos institucionais locais, sobre estas novas formas de organização da sociedade civil, que interferem no relacionamento entre estes dois poderes.

Os dados apresentados fazem parte de uma pesquisa realizada entre 2001 e 2003, com prefeitos e presidentes de câmara de 42 municípios de São Paulo (SE), 19 municípios de Santa Catarina (S) e 12 municípios de Alagoas (NE)⁸.

Sobre os municípios estudados, cabe descrever alguns fatores que orientaram sua escolha:

1) o tamanho dos municípios-sede das divisões regionais. Para o estado de Alagoas, excetuando a capital (Maceió), apenas dois dos doze municípios-sede (Palmeira dos Índios e União dos Palmares) têm mais de 50 mil habitantes. Para o estado de Santa Catarina, excetuando a capital (Florianópolis), dez dos dezenove municípios-sede têm mais de 50 mil habitantes: Chapecó, Concórdia, Canoinhas, São Bento do Sul, Joinville, Lages, Blumenau, Itajaí, Tubarão, Criciúma. Desses dez, seis municípios têm mais de 100 mil habitantes. Para o estado de São Paulo, excetuando a capital (São Paulo), 37 dos 42 municípios-sede têm mais de 50 mil habitantes, e 20 municípios têm mais de 100 mil habitantes;

⁸ Maria Teresa M. Kerbauy, *Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas Locais: um estudo comparado, 2001-2003*, pesquisa financiada pelo CNPq.

2) a evolução do número de municípios. Entre 1988 e 1995, Alagoas foi um dos estados que menos criou municípios. Tinha 97 municípios em 1988 e 102 em 1995. Santa Catarina mostra uma situação intermediária, pois de 199 municípios, em 1988, passou para 287, em 1995. Para uma comparação inicial, São Paulo contava com 572 municípios em 1988 e passou a ter 636 municípios em 1995. A maior parte das unidades municipais concentra-se em Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná;

3) o tamanho da população urbana e rural. Segundo os dados preliminares do IBGE, o estado de Alagoas tinha 46,96% de sua população na zona rural; o estado de Santa Catarina tinha 27,06% de sua população na zona rural; e o estado de São Paulo, apenas 0,70% de sua população estava na zona rural;

4) distribuição de matrículas na educação fundamental municipal. A descentralização da educação é a política pública com maior visibilidade. Daí por que optamos por comparar os dados sobre matrícula. Segundo o 2º Balanço do Fundef, Alagoas tinha, em 1999, 72,9% das matrículas no ensino fundamental municipal, Santa Catarina contava com 40,5% das matrículas no ensino fundamental e São Paulo, 25,8% das matrículas no ensino fundamental municipal;

5) os estados escolhidos representam as regiões que têm o maior percentual no Fundo de Participação dos Municípios (FPM): Nordeste tem 35%, Sudeste tem 31% e Sul tem 18%, ficando para o Centro-Oeste 7% e 9% para o Norte. O critério adotado para a distribuição do FPM nas grandes cidades e capitais estaduais é a renda. Nos municípios com menos de 156.216 habitantes, o critério considerado é a relação entre o tamanho da população e a quantidade de recursos.

Para os municípios de São Paulo, os dados sobre a composição da população, a taxa de urbanização e o volume do eleitorado destes municípios apontam para um grande número (19) de cidades com mais de 100.000 habitantes, com alta taxa de urbanização e um número elevado de eleitores. Graças ao crescimento do eleitorado, os municípios de Bauru, Campinas, Piracicaba, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba alcançaram as condições mínimas exigidas para a realização do segundo turno, quando necessário, nas eleições municipais⁹.

⁹ Bauru e São José do Rio Preto alcançaram nas eleições de 2004 o número de eleitores (200.000) considerados necessários caso fosse preciso realizar o segundo turno. Dos questionários enviados para os municípios de São Paulo, 20 do executivo e 19 do legislativo foram devolvidos devidamente preenchidos; dos questionários enviados para os municípios de Santa Catarina, quatro do executivo e oito do legislativo foram devolvidos devidamente preenchidos.

Tabela 12
Amostra dos municípios de São Paulo:
população, taxa de urbanização e eleitorado, em 2000

Municípios	População	Taxa de Urbanização	Eleitorado
Andradina (L)	55.161	91,02	38.970
Araçatuba (L)	169.240	97,16	115.043
Barretos (L)	103.874	95,53	68.239
Bauru (L e E)*	315.835	98,40	195.967
Botucatu (L)	108.112	94,70	68.389
Bragança Paulista (E e L)	124.888	89,98	79.530
Campinas (L)	967.321	96,17	624.527
Cruzeiro (E)	73.469	96,40	50.157
Dracena (E)	40.479	90,55	30.360
Franca (E)	287.400	97,80	168.413
Itapetininga (E)	125.192	89,86	73.920
Itapeva (E e L)	82.833	75,73	49.692
Jales (E e L)	46.178	91,17	31.955
Jaú (L)	111.783	94,19	72.246
Limeira (E)	248.632	85,64	154.867
Lins (E e L)	65.954	97,29	44.833
Marília (L)	197.153	96,18	125.327
Ourinhos (E)	93.796	94,47	57.648
Piracicaba (E e L)	328.312	96,25	204.287
Registro (E)	53.505	80,90	35.593
Ribeirão Preto (L)	505.012	99,53	323.564
Rio Claro (E)	168.087	96,91	107.432
Santos (E)	417.777	99,58	327.179
São João da Boa Vista (L)	77.213	91,32	51.186
São Joaquim da Barra (E)	41.593	96,99	37.304
São José do Rio Preto (L)	357.862	93,79	228.801
São José dos Campos (E)	538.909	95,12	321.931
Sorocaba (E)	494.649	95,12	302.072
Taubaté (L)	244.107	95,53	151.104
Tupã (E)	63.198	94,85	43.967
Votuporanga (E e L)	75.565	95,67	48.403

(*) Executivo e legislativo

Fonte: IBGE - TSE

Para os municípios de Santa Catarina, os dados sobre composição da população, taxa de urbanização e volume do eleitorado mostraram que: (1) três municípios tinham mais de 100.000 habitantes; (2) a taxa de urbanização é desigual; e (3) apenas uma cidade, Joinville, tem um número de eleitores que lhe permitiria realizar um segundo turno.

Tabela 13
Amostra dos municípios de Santa Catarina:
população, taxa de urbanização e eleitorado, em 2000

Municípios	População	Taxa de Urbanização	Eleitorado
Alfredo Wagner (E)	8.857	27,92	6.772
Araranguá (E)	54.706	82,35	36.172
Concórdia (L)	51.631	73,41	44.298
Criciúma (L)	170.420	89,80	111.448
Curitibanos (L)	36.061	89,95	26.662
Joaçaba (L)	24.068	90,11	17.802
Joinville (E e L)*	429.604	96,59	269.536
Lajes (L)	157.682	97,39	100.906
São Bento do Sul (L)	65.437	94,48	42.214
São Miguel do Oeste (L)	32.324	79,59	23.017

(*) Executivo e legislativo

Fonte: IBGE - TSE

Para os municípios de Alagoas, apenas quatro questionários, respondidos pelo executivo, foram devolvidos, o que nos leva a limitar nossa análise aos municípios do estado de Santa Catarina e São Paulo.

Análise

As variáveis idade e escolaridade foram consideradas as mais adequadas para caracterizar os prefeitos e presidentes de câmara.

O cargo de presidente de câmara tende a ser ocupado por pessoas mais velhas, como mostra a comparação das faixas etárias dos presidentes (50 a 60 anos) e dos vereadores (40 a 50 anos). Em relação à escolaridade, os prefeitos dos municípios e os presidentes de câmara do estado de São Paulo têm o superior completo (apenas um prefeito tem o superior incompleto), conforme mostra a Tabela 15. Para Santa Catarina, é maior a variação da escolaridade de prefeitos e presidentes de câmara.

Tabela 14
Distribuição dos prefeitos e presidentes de câmara por faixa etária
Santa Catarina e São Paulo

Idade	Santa Catarina		São Paulo	
	Prefeitos	Presidentes de Câmara	Prefeitos	Presidentes de Câmara
De 30 a 40 anos	1	1	1	0
De 40 a 50 anos	0	3	12	5
De 50 a 60 anos	1	4	5	11
Acima de 60 anos	2	0	2	3
Total	4	8	20	19

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas

Tabela 15
Distribuição dos prefeitos e presidentes de câmara segundo escolaridade
Santa Catarina e São Paulo

Escolaridade	Santa Catarina		São Paulo	
	Prefeitos	Presidentes de Câmara	Prefeitos	Presidentes de Câmara
1º grau incompleto	-	-	-	-
1º grau completo	1	-	-	1
2º grau incompleto	-	2	-	1
2º grau completo	1	2	-	3
Superior incompleto	1	-	1	2
Superior completo	1	2	19	12
Total	4	6	20	19

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas

Os dados sobre a opção partidária dos prefeitos e presidentes de câmara no início da carreira política, em comparação com a opção atual, apontam que não há uma migração partidária significativa.

Segundo os dados coletados, é grande o número de prefeitos que passaram por experiência eleitoral anterior, ao concorrer por outros cargos eletivos (vereador, deputado estadual ou deputado federal); os presidentes de câmara, por sua vez, muito raramente passaram por outras experiências eletivas.

Tabela 16
Distribuição dos prefeitos e presidentes de câmara,
segundo o partido de início e o partido atual
-Santa Catarina e São Paulo

Estados	Santa Catarina				São Paulo			
	Prefeitos		Pres. de Câmara		Prefeitos		Pres. de Câmara	
	Início	Atual	Início	Atual	Início	Atual	Início	Atual
PPB	1	2	3	4	1	2	1	1
PPS					1	1	1	1
PSDB		1			2	2	1	1
ARENA					2			
UDN					1			
PMDB	1	1	2	3		3	2	2
PL			1					
PT					2	2	2	2
PDS					1		2	2
PTN						1	1	1
PDT					1	3	3	3
PCB					2	1	1	1
MDB	1				3		1	1
PFL	1		1	1	1	2	2	2
PC DO B						1	1	1
PSD			1		2	1	1	1
Não respondeu					1	1		
Total	4	4	8	8	20	20	19	19

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas

A opção partidária inicial e atual dos prefeitos e presidentes de câmara de Santa Catarina mostra-se concentrada nos grandes partidos. A opção partidária inicial e atual dos prefeitos e presidentes de câmara de São Paulo é mais pulverizada, e percorre uma gama variada de partidos. Alguns presidentes de câmara em São Paulo começaram a carreira sob o sistema partidário anterior a 1979, tendo pertencido a partidos como a Arena ou o MDB.

Segundo a opinião dos prefeitos e presidentes de câmara entrevistados, o relacionamento entre o executivo e o legislativo, geralmente considerado de total submissão do segundo ao primeiro, foi avaliado como bom e regular, portanto, estável, apesar dos inúmeros conflitos tornados públicos nos últimos anos por conta da ação fiscalizadora do legislativo. Segundo a percepção dos atores envolvidos, nem a submissão total, nem o atrito permanente parecem caracterizar esta relação (Tabela 17).

Tabela 17
Avaliação da relação entre o executivo e o legislativo no município

Estados e Cargos	Santa Catarina		São Paulo		Total
	Prefeitos	Presidente de Câmara	Prefeitos	Presidente de Câmara	
Ótimo	1	1	5	1	8
Bom	2	4	9	9	24
Regular	1	3	4	7	15
Ruim			1	2	3
Péssimo					
Não respondeu			1		1
Total	4	8	20	19	

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas

Avaliado de forma cuidadosa por prefeitos e presidentes de câmara, o relacionamento com o judiciário – que tem desempenhado um papel fundamental no controle da corrupção, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade (especialmente através da promotoria pública) – foi considerado bom e ótimo.

Tabela 18
Avaliação da relação entre o executivo e o judiciário no município

Estados e Cargos	Santa Catarina		São Paulo	
	Prefeitos	Presidente de Câmara	Prefeitos	Presidente de Câmara
Ótimo	2	3	5	1
Bom	2	3	10	10
Regular		2	4	6
Ruim				1
Péssimo			1	
Não respondeu				1
Total	4	8	20	19

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas

A criação dos conselhos municipais redesenhou as relações favorecidas em espaços já institucionalizados no município e ajudou a incorporar novos atores políticos aptos a participar da formulação e implementação de políticas públicas. Este novo desenho institucional ajudou a articular os atores tradicionais da política local, ligados a práticas políticas consagradas, como a autonomização do executivo

em relação ao legislativo, a legislação social, quase sempre do executivo, a perda do equilíbrio entre executivo e legislativo, o fortalecimento do judiciário, com os novos atores políticos, em geral, associados aos movimentos populares e sindical e às lideranças surgidas entre usuários de serviços públicos, cujos interesses se fazem representar de modo organizado.

Segundo os entrevistados, o funcionamento dos conselhos municipais foi considerado bom e regular, embora os presidentes de câmara de São Paulo tenham uma percepção mais negativa dos conselhos, do que os de Santa Catarina (Tabela 19).

Tabela 19
Avaliação do funcionamento dos conselhos municipais

Estados e Cargos	Santa Catarina		São Paulo		Total
	Prefeitos	Presidente de Câmara	Prefeitos	Presidente de Câmara	
Ótimo			2	5	7
Bom	3	6	9	2	20
Regular	1	1	9	10	21
Ruim		1		2	3
Péssimo					
Total	4	8	20	19	

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e elites Políticas

Ao conferir aos conselhos municipais competências antes exercidas pelo executivo e pelo legislativo, a legislação manteve as competências desses órgãos representativos como *locus* das decisões políticas locais, e o sistema de contrapesos e vigilância recíproca. Aparentemente, esta nova institucionalidade encontra dificuldades para reconfigurar as decisões políticas locais, tornando muitas vezes a participação um mero instrumento legitimador das decisões dos órgãos executivos¹⁰.

Se isto está de fato acontecendo, o executivo municipal vê aumentar o seu poder de decisão, ao mesmo tempo em que tem que dividir as negociações formais e informais com um legislativo enfraquecido e com conselhos homologadores e não deliberativos de decisões sobre políticas públicas. A competição entre representação e participação revela-se na capacidade de legitimar decisões, comum a estas duas instâncias.

¹⁰ Não existem pesquisas que demonstrem que a formalização das instâncias de participação alterou o processo de decisão local sobre políticas públicas.

Diante desta nova institucionalidade, haverá mudanças no comportamento e na produção dos membros do legislativo? E quais serão os impactos, na relação entre representantes e representados, com o aparecimento de novos atores políticos no processo decisório local? Avaliar a percepção dos atores políticos tradicionais sobre a tomada de decisão em políticas públicas locais pode sinalizar as possíveis modificações provocadas pelos novos arranjos institucionais locais.

Segundo a visão do executivo e de presidentes de câmara, é o prefeito quem prioritariamente formula as políticas públicas. O segundo formulador de políticas, na visão dos prefeitos, é o conselho municipal; para os presidentes de câmara, é o legislativo. Em seguida, o executivo considera o legislativo e as Secretarias como os terceiros formuladores de políticas públicas. Os presidentes de câmara indicaram o Orçamento Participativo e chamaram a atenção para uma certa competição entre legislativo e Orçamento Participativo, ainda não devidamente analisada.

Os prefeitos de Santa Catarina apontam os conselhos municipais como formuladores de políticas públicas; para os presidentes de câmara daquele estado, esse papel cabe às secretarias. Em São Paulo, prefeitos e presidentes de câmara apontam o executivo como responsáveis pela formulação de políticas públicas.

Tabela 20
Quem formula as políticas públicas,
segundo o executivo e presidentes de câmara

Estados e Cargos	Santa Catarina		São Paulo	
	Prefeitos	Presidente de Câmara	Prefeitos	Presidente de Câmara
Executivo	3	5	16	15
Legislativo	3	3	11	12
Conselhos municipais	4	1	11	8
Secretarias	3	7	8	7
Associações profissionais	1	2	7	2
Mobilização popular	2	3	6	3
Orçamento Participativo	1	4	6	4
Empresas privadas	1	1	2	1

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas

Estas respostas sugerem a existência de diferentes arranjos institucionais nos municípios de diferentes estados e trazem para a cena política a figura dos secretários municipais. Essa percepção é permeada pelo critério tecnocrático de que a análise custo/benefício é considerada a escolha mais adequada. Ressalta-se, ainda, a necessidade crescente de os secretários se profissionalizarem e se adequarem às novas exigências da gestão local. Neste processo, adquirem importância na arena decisória, uma vez que dominam as informações necessárias à tomada de decisão e ao desempenho nos meandros da estrutura burocrática.

Se os conselhos municipais são, de fato, os formuladores da política municipal, como aponta o executivo de Santa Catarina, as decisões tomadas e as formulações propostas estariam sob debate constante e sob o escrutínio público.

Se, por outro lado, esse papel é desempenhado pelo executivo, segundo a percepção de prefeitos e presidentes de câmara de São Paulo, haveria uma racionalidade político sistêmica, na qual o ator principal do jogo político é o prefeito. Apesar de a Constituição de 1988 ter determinado maior autonomia aos legislativos e a possibilidade de serem introduzidas emendas ao orçamento, os legislativos locais têm se deparado com imensas dificuldades¹¹. A constituição da maioria absoluta, por exemplo, exige uma mobilização de apoios difíceis a cada votação, quer pelo executivo, quer pelo legislativo, dada a fragmentação dos interesses partidários e políticos que caracterizam os legislativos locais. Outro elemento que pode interferir neste processo é o poder de veto do chefe do executivo, que lhe permite barrar, total ou parcialmente, um projeto aprovado pelo legislativo.

A Tabela 21 mostra quais foram os atores apontados como aqueles que realmente implementam as políticas públicas. E estas respostas se diferenciam daquelas dadas sobre quem são os formuladores de políticas públicas.

Tabela 21
Quem implementa as políticas públicas,
segundo o executivo e presidentes de câmara

Estados e Cargos	Santa Catarina		São Paulo	
	Prefeitos	Presidente de Câmara	Prefeitos	Presidente de Câmara
Executivo	3	6	17	15
Legislativo	1	3	9	15
Conselhos municipais	2	3	11	6
Secretarias	4	2	11	8
Associações profissionais				
Base partidária		1	1	2
Mobilização popular	1	4	5	3
Orçamento Participativo	1	3	2	3
Sociedade civil	2		4	3

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas

¹¹ Dada a escassez de estudos sobre a atuação do legislativo municipal, torna-se difícil extrapolar para o município as análises efetuadas por Figueiredo e Limongi (1995) a respeito do predomínio do executivo no processo de formulação, combinado a um padrão cooperativo entre estes dois poderes.

Segundo os prefeitos, as políticas são implementadas pelo próprio executivo, pelas secretarias e pelos conselhos municipais. Para os presidentes de câmara, cabe ao executivo, ao legislativo, às secretarias e aos conselhos municipais implementar as políticas formuladas.

Estes dados mostram a importância fundamental que o executivo tem neste processo, apontado pela maioria dos entrevistados como o maior responsável pela implementação de políticas públicas; o legislativo é visto como grande implementador pelo próprio legislativo e muito pelo executivo.

Setores da sociedade civil tiveram maior participação através dos conselhos municipais, embora ainda não lhes seja facultado tomar parte efetiva nas decisões nem na implementação de políticas, considerada muitas vezes apenas um valor instrumental para o aperfeiçoamento dos projetos administrativos na sua fase de formulação.

A análise das respostas dadas a respeito dos agentes que têm poder meramente indicativo nas decisões de políticas locais mostra que os atores apontados são aqueles mesmos responsáveis pela formulação e implementação, não tendo sido aberto espaço para a entrada de novos participantes, nem tendo sido permitida a ampliação da cidadania.

Tabela 22
Agentes com poder meramente indicativo nas decisões de políticas públicas, segundo o executivo e presidentes de câmara

Estados e Cargos	Santa Catarina		São Paulo	
	Prefeitos	Presidente de Câmara	Prefeitos	Presidente de Câmara
Executivo			1	3
Legislativo	2	2	6	12
Conselhos municipais	3	1	7	9
Secretarias		4	7	7
Bases partidárias	3	4	5	7
Associações profissionais				
Mobilização popular	2	1	3	3
Orçamento Participativo	1	1	1	1
Empresas privadas	1			
Sociedade civil	1	3	6	4

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas

Segundo os prefeitos de Santa Catarina e de São Paulo, os conselhos municipais, o legislativo, a base partidária e as secretarias exercem poder meramente indicativo nas decisões de políticas públicas. Segundo os presidentes de câmara, o poder indicativo nas decisões é do legislativo, dos conselhos municipais, das bases partidárias e das secretarias.

É interessante observar que, nas respostas a esta questão, o executivo aparece muito superficialmente, enquanto o legislativo e os conselhos municipais aparecem de forma muito clara, corroborando as teses sobre a fraca capacidade destas instituições de definirem o processo decisório e fortalecerem o executivo.

As clivagens regionais estaduais mostradas nestes dados servem para explicar as diferentes percepções dos atores políticos sobre os arranjos decisórios locais e impõem limites às mudanças institucionais. As enormes diferenças socioeconômicas e financeiras entre estados e entre municípios de um estado interferem na escolha pública, na negociação, na formulação e na implementação de políticas locais.

Há, em São Paulo (um estado mais urbanizado e com municípios maiores) e em Santa Catarina (um estado menos urbanizado e com municípios menores), percepções diferenciadas sobre o processo decisório e entre o executivo e o legislativo, por conta da estrutura partidária e da origem de suas elites. Apesar de todas as dificuldades para estabelecer relações entre a percepção de atores políticos e os arranjos e negociações efetivamente realizadas pelo governo local, a análise da percepção oferece-nos pistas importantes sobre a relação entre executivo e legislativo, referendando o consenso sobre um executivo local forte que se sobrepõe a um legislativo fraco.

Conclusões

O governo municipal vive hoje, em decorrência das novas regras sobre as relações intergovernamentais e das novas funções que deve exercer, um período de reconfiguração da arena decisória e dos processos de tomada de decisão, convivendo com duas lógicas distintas e contraditórias: (1) o tradicionalismo e as ações clientelistas que sempre caracterizaram o poder local e (2) os procedimentos universais que caracterizariam ações mais inovadoras das lideranças locais.

Aparentemente, os poucos estudos disponíveis sobre o legislativo local apontam para a manutenção de suas características seculares, relacionadas à baixa capacidade de legislar e a uma atuação fraca diante de um executivo forte.

Vários fatores internos e externos serviriam para explicar esta atuação, que não sofreu alterações apesar de mudanças nos arranjos institucionais locais, no aumento da circulação da informação e da criação de mecanismos de interlocução com a sociedade civil.

A confirmação deste papel do legislativo local depende de uma agenda de pesquisa que cubra as várias possibilidades de análise que o tema oferece, o que poderia contribuir para um melhor entendimento da democracia no Brasil, já que é nos municípios que a dinâmica da representação e da participação tem alcançado sua maior expressão.

Para além da relação entre executivo e legislativo local, dos procedimentos legislativos e dos constrangimentos que o sistema eleitoral e partidário acarretam sobre o legislativo e seus membros, os dados nacionais sobre a sua composição sugerem que esta instituição cumpre importantes funções, tanto eleitorais-partidárias quanto relativas à socialização das elites.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 3-143, jul./set. 1996.

ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, v. 9, n. 1, p. 21-42, maio 2003.

ANDRADE, R. de C. (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

AVELINO Filho, G. Cliente e política no Brasil, revisitando velhos problemas. *Novos Estudos*, n. 38, p. 225-240, mar. 1994.

ÁVILA Filho, P. et al. *Legislativo municipal e intermediação de interesses: notas de pesquisa*. 4º Encontro da ABCP, 2004. CD-Rom.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise dos orçamentos participativos no Brasil. In: SOUZA SANTOS, B. de (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização, 2002.

BOSCHI, R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, v. 42, n. 4, p. 569-808, 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 14. ed., Rio de Janeiro: DP & A Editora, 2003 (Atualizada pelo EC 40).

CORADINI, O. L. *Em nome de quem? Recursos sociais no recrutamento de elites políticas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. de C. (org.). *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

KERBAUY, M. T. M. *A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. Araraquara: Laboratório Editorial/Unesp, 2000.

_____. Federalismo, descentralização e democracia. *Estudos de Sociologia*, v. 6, n. 10, p. 51-62, 1º semestre 2001.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

MAINWARING, S. P. *Sistemas partidários em novas democracias. O caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MARENCO DOS SANTOS, A. Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 33, p. 87-101, 1997.

MELLO, M. A. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 23, p. 8-100, out. 1993.

MESSEMBERG, D. *A elite parlamentar do pós-constituente: atores e práticas*. São Paulo: Brasiliense, 2002.

NUNES, E. *A gramática política no Brasil. Clientelismo e insulamento democrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

PACKENHAM, R. A. Como o legislativo ajuda ou não o desenvolvimento: um enfoque e algumas hipóteses. In: MENDES, C. (org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, p. 323-362, 2001.

PRALON, E. M. ; FERREIRA, G. N. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: ANDRADE, R. de C. (org.). *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

RODRIGUES, L. M. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp, 2002.

SAMUELS, D. Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, M. V. et al. (org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SANTOS, F. (org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil – 1946-99. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

_____. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil 1959-1963. *Dados*, v. 38, n. 3, p. 459-496, 1995.

SANTOS, W. G. *As razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCALON, M. C. *Mobilidade social no Brasil: padrões e tendências*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

SOUZA, R. B. *Clientelismo e voto na Califórnia fluminense*. 28º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2004. CD Rom.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

*Recebido para publicação em dezembro de 2004.
Aprovado para publicação em março de 2005.*

Poder direcionador?

Um estudo comparativo de opinião pública e distribuição de renda

David Weakliem

University of Connecticut, Estados Unidos

Robert Andersen

Anthony Heath

University of Oxford, Inglaterra

Resumo

Nos últimos anos, vários estudos têm examinado a influência da opinião pública sobre as políticas públicas, mas poucos têm considerado a influência da opinião sobre as condições sociais. São questões separadas, uma vez que as políticas podem não ter os efeitos pretendidos e a opinião pode influenciar diretamente os resultados, à parte das políticas públicas. Este trabalho examina a relação entre opinião pública e desigualdade de renda em uma amostra de cerca de cinquenta países e conclui que a distribuição de renda é mais igual em nações onde as opiniões são mais igualitárias, e que essa relação é mais forte nas democracias. Porém, a associação com as opiniões de pessoas de renda acima da média é mais forte do que aquela apresentada pelas opiniões das classes médias, sugerindo que as pessoas com renda mais alta têm mais influência. A análise das fontes das diferenças nacionais em opinião indica que o igualitarismo aumenta com o desenvolvimento econômico, ao contrário do que sustentam muitos autores. A diversidade étnica e a experiência do regime comunista parecem reduzir os sentimentos igualitários.

Palavras-chave: opinião pública, distribuição de renda, desenvolvimento econômico, democracia, survey.

Abstract

In recent years, a number of studies have examined the influence of public opinion on government policy, but few have considered the influence of opinion on social conditions. These are separate questions, since policies may not have the intended effects, and opinion may influence outcomes directly apart from government policy. This paper examines the relationship between public opinion and income inequality in a sample of about 50 nations. It finds that the distribution of income is more equal in nations where opinions are more egalitarian, and that this relationship is stronger in democracies. However, the association with opinions of people with above-average incomes is stronger than the association with average opinions, suggesting that people with higher incomes have more influence. Analysis of the sources of national differences in opinion suggests that egalitarianism increases with economic development, contrary to the claims of many authors. Ethnic diversity and the experience of communist rule appear to reduce egalitarian sentiments.

Keywords: public opinion, income distribution, economic development, democracy, survey.

A influência – ou sua ausência – da opinião pública sobre as condições sociais é uma das questões clássicas da teoria sociológica e política. Muitos observadores do século XIX presumiram que a opinião pública influenciava cada vez mais os governos. Tocqueville (1969, p. 124) escreveu que “a França e os Estados Unidos, apesar de suas constituições diferentes, têm esse ponto em comum, ou seja, que, na prática, a opinião pública é o poder dominante”. Mesmo Marx afirmou que a pressão popular era uma causa importante de reformas como a da redução da jornada de trabalho. Porém, outros observadores argumentaram que a influência popular era, em larga medida, ilusória, e que mesmo em democracias, as decisões eram tomadas por pequenas minorias (MICHELS, 1962). Embora cada lado pudesse apresentar argumentos e ilustrações poderosas a seu favor, até recentemente havia poucas provas sistemáticas.

Na última década, vários estudos usaram o conjunto acumulado de dados de *surveys* para examinar o efeito da opinião pública sobre as políticas públicas. Stimson, Mackuen e Erikson (1995) construíram índices gerais de opinião e política governamental nos Estados Unidos a partir dos anos 1950 e descobriram que mudanças na opinião foram seguidas por alterações nas políticas. Embora eles usem índices gerais que cobrem uma ampla gama de políticas, vários estudos examinam determinadas políticas mais detalhadamente. Smith (2000) conclui que a opinião pública afeta as políticas relacionadas com os interesses empresariais, enquanto Burstein (1998), ao examinar várias políticas, conclui que a opinião pública influenciou quase todas elas. Embora existam poucos dados sobre outros países, parece improvável que o efeito da opinião pública sobre as políticas públicas esteja confinado aos Estados Unidos.

Apesar das evidências crescentes de que a opinião pública afeta a política governamental, pouco se sabe sobre sua influência sobre as condições sociais. Uma influência sobre as políticas não se traduz necessariamente em uma influência sobre seus resultados. Edelman (1964) sustenta que muitas políticas são meramente simbólicas, satisfazendo as demandas públicas mas com pouco impacto real. Do mesmo modo, ainda que as políticas tenham efeitos importantes, eles podem ser bem diferentes daqueles inicialmente pretendidos. Por exemplo, observadores como Stigler (1970) argumentaram que muitas medidas claramente tomadas para ajudar os pobres, como salário mínimo e controles de aluguel, beneficiam, na realidade, as classes médias. Por outro lado, a opinião pública pode influenciar as condições sociais mesmo sem influenciar as políticas públicas. Por exemplo, as empresas privadas podem ser obrigadas a dar atenção a crenças populares sobre equidade quando estabelecem salários para empregos diferentes. Assim, a influência da opinião pública sobre as condições sociais pode ser maior ou menor do que sua influência sobre políticas governamentais.

Este artigo examina a influência da opinião pública sobre uma condição importante: a distribuição de renda. Há uma grande quantidade de pesquisas sobre os fatores que afetam essa distribuição, mas a opinião pública não tem sido considerada sistematicamente no trabalho empírico. Até recentemente isso não era possível, pois dados comparáveis de opinião pública eram disponíveis apenas para um pequeno número de países. Os recentes *World Values Surveys* (INGLEHART et al., 2000) incluem um grande e diversificado número de nações, ampliando as oportunidades para a pesquisa comparativa sobre os efeitos da opinião pública. Em essência, este trabalho pergunta se as nações em que as opiniões são mais igualitárias têm distribuição de renda mais igual. Uma vez que os dados são transversais, não é possível estabelecer definitivamente a direção da causalidade. Uma conjunção entre opinião pública e distribuição de renda poderia existir porque as pessoas tendem a crer que a situação real é justa – isto é, a distribuição de renda poderia ser a causa da opinião pública. Essa questão será examinada em maior detalhe adiante. Não obstante, pode-se aprender muito a partir dessa relação transversal.

Teorias e hipóteses

Efeito da opinião sobre a distribuição de renda

Atkinson e Bourguignon observam que a extensa literatura sobre distribuição de renda não oferece uma teoria unificada, mas “uma série de elementos constitutivos que servem para estudar as questões da distribuição” (ATKINSON e BOURGUIGNON, 2000, p. 5). Um desses elementos importantes envolve a oferta e a demanda de capital e de vários tipos de trabalho. Porém, quando se comparam países, é, em geral, difícil medir os fatores de oferta e demanda em detalhe. Por isso, as pesquisas comparativas concentraram-se nas condições gerais, que são de mensuração mais fácil. Uma das mais importantes é o nível global de desenvolvimento. Kuznets (1955) conjecturou que a desigualdade aumentava nos primeiros estágios do desenvolvimento e declinava nos estágios posteriores. Embora ele estivesse preocupado principalmente com as mudanças históricas, estudos posteriores aplicaram seu argumento a comparações transversais e a maioria concluiu que a desigualdade é maior nos níveis médios de desenvolvimento. Weede e Tiefenbach (1981) examinaram várias influências possíveis sobre a distribuição de renda e concluíram que o desenvolvimento econômico, medido pelo PIB per capita, é de longe a mais importante. Como Kuznets (1955) sugeriu, a relação entre desenvolvimento econômico e distribuição de renda reflete indiscutivelmente a combinação de vários fatores. Nielsen (1994) mostra que as

mudanças no tamanho do setor agrícola, a distribuição da educação e a estrutura demográfica respondem por boa parte da conexão entre desenvolvimento e desigualdade. Porém, para nossos propósitos, não é necessário analisar a relação em detalhe – o desenvolvimento econômico pode ser tratado como uma simples variável de controle.

Outro elemento constitutivo compreende as causas e efeitos das políticas governamentais. Entre os possíveis mecanismos de influência estão a regulamentação de preços e salários, a redistribuição de renda do mercado por meio de impostos e transferências, e condições de base que envolvem a atribuição de direitos de propriedade. A igualdade econômica foi particularmente importante na ideologia comunista e vários estudos concluíram que a distribuição de renda era mais igualitária sob o comunismo (WEEDE e TIEFENBACH, 1981). Outros estudos concluíram que os governos social-democratas reduzem a desigualdade, embora essas pesquisas tenham se limitado às sociedades ricas (CASTLES e MCKINLEY, 1979; KORPI e PALME, 1998). Outros ainda examinaram os efeitos da democracia de um modo mais geral. Dada a distribuição assimétrica de riqueza e renda, a redistribuição pode beneficiar muitas pessoas às custas de umas poucas. Portanto, parece lógico que a democracia, no sentido de eleições competitivas dentro de uma aproximação razoável do sufrágio universal, tenderá a produzir igualdade econômica (DOWNS, 1957, p. 198). No entanto, as pesquisas empíricas, em geral, não deram suporte a essa hipótese. Bollen e Jackman (1985) e Nielsen (1994) concluíram que a democracia não influencia a distribuição de renda. Mueller (1988) descobriu que a duração da democracia estava associada à igualdade, mas a re-análise de Weede (1989) mostrou que seus resultados não eram robustos. Mais recentemente, Chong (2001) encontrou evidência de uma relação não-linear na qual a desigualdade atinge o pico em um nível intermediário de democracia.

A relação da democracia com a distribuição de renda envolve implicitamente a opinião pública, uma vez que a hipótese de que a democracia reduz a desigualdade baseia-se em dois supostos: que a opinião pública influencia os resultados no interior da democracia e que o público quer reduzir a desigualdade. Por exemplo, Bollen e Jackman (1985, p. 451), que não encontram relação entre democracia e desigualdade, sugerem que esse resultado pode indicar que “as preferências dominantes da população de eleitores não são por políticas redistributivas”. Do mesmo modo, Hicks e Misra (1993, p. 679) oferecem hipóteses opostas sobre a relação entre competição eleitoral e iniciativas de bem-estar social, uma baseada no pressuposto de que a opinião mediana é a favor da expansão do Estado de bem-estar, outra no pressuposto de que a opinião mediana se opõe a isso. Especificamente, três hipóteses sobre os efeitos da opinião pública parecem estar implícitas nos trabalhos anteriores.

Hipótese 1: Em países onde a opinião média é mais igualitária, a distribuição de renda será mais igual.

Embora nenhum estudo anterior pareça tratar dessa hipótese diretamente, há algumas evidências indiretas de que ela é verdadeira. Pesquisas comparativas sobre o Estado de bem-estar social concluíram que os governos podem afetar a distribuição de renda. Korpi e Palme (1998) encontraram uma forte associação entre os gastos com o bem-estar e o grau de igualdade em uma amostra de onze países desenvolvidos. Outros estudos concluíram que os governos desenvolvem políticas que são consistentes com seus programas ideológicos – por exemplo, governos social-democratas gastam mais em programas sociais. Ademais, os partidos podem ajustar suas políticas à opinião pública – por exemplo, os partidos conservadores moderarão suas posições quando a opinião pública é mais igualitária. Desse modo, a opinião pode afetar as políticas mesmo depois que se controla a composição partidária do governo, como Stimson, Machuen e Erikson (1995) comprovaram para os Estados Unidos.

Reunidos esses resultados, a opinião pública pode afetar a distribuição de renda ao influenciar as políticas governamentais. Além disso, ela pode exercer essa influência mesmo na ausência de ação governamental. Economistas do trabalho observaram que os patrões parecem dar atenção a crenças populares sobre equidade quando estabelecem salários (SLOW, 1990). Isso talvez aconteça porque eles também compartilham essas crenças em certa medida, ou porque os empregados se esforçam mais quando acreditam que recebem um pagamento justo. Embora os efeitos das normas sobre outros aspectos da vida econômica tenham recebido menos atenção sistemática, Tanzi (1998) observa que as normas sobre propriedade, casamento e família podem influenciar também a distribuição de riqueza e renda. Uma vez que as normas podem afetar todos os aspectos da vida econômica, sua influência sobre a distribuição de renda poderia ser muito grande, talvez muito maior do que os efeitos das políticas públicas.

Tomada literalmente, a hipótese nula de que a opinião pública não tem nenhuma influência não é muito verossímil. Porém, é possível que seus efeitos sejam fracos. Programas que redistribuem renda diretamente dos ricos para os pobres constituem apenas uma parte pequena da atividade governamental. Políticas como regulamentação dos negócios e do trabalho, pensões e educação pública também podem influenciar a distribuição de renda. Os efeitos dessas medidas são complexos e difíceis de prever e podem desencadear parcialmente os efeitos igualitários das políticas de bem-estar. Por exemplo, um governo pode expandir o apoio financeiro para a educação superior na esperança de reduzir a desigualdade. Porém, dependendo das habilidades e do capital de classe social dos estudantes que aproveitam essas novas oportunidades, essa política pode ter o

efeito de aumentar a desigualdade. Com a influência direta de valores e normas sobre ganhos, tais efeitos perversos são menos prováveis, mas os efeitos positivos podem ser pequenos. Tradicionalmente, os economistas sempre sustentaram que os fatores de oferta e demanda são fundamentais e que normas e valores têm uma influência apenas secundária sobre a atividade econômica. Embora exista uma grande quantidade de indícios não-científicos que sugerem que as normas influenciam os ganhos, há poucos estudos empíricos sobre essa questão. Por isso, muito pouco se sabe sobre o tamanho de quaisquer efeitos.

Hipótese 2: As opiniões das pessoas de renda mais alta terão mais influência sobre a distribuição de renda do que as opiniões de pessoas de baixa renda.

Estudos anteriores operacionalizaram a opinião pública como a opinião média da população adulta. Porém, mesmo no regime de sufrágio universal, nem todas as pessoas exercem influência igual. As pesquisas comparativas mostram que as pessoas de renda mais alta apresentam maior probabilidade de votar e participar de outras formas (VERBA, NIE e KIM, 1978). Assim, a opinião “efetiva” pode não ser a média de toda a população, mas uma média ponderada na qual as opiniões das pessoas ricas exercem maior influência. Por outro lado, quaisquer diferenças na influência política total podem ser compensadas por diferenças de foco. Verba, Schlozman e Brady (1995) concluíram que, quando tentam influenciar as políticas públicas, as pessoas menos ricas se concentram em interesses materiais imediatos, enquanto é provável que os mais ricos se preocupem com questões não-econômicas. Desse modo, as pessoas de baixa renda podem ter influência igual ou até maior sobre a distribuição de renda porque concentram suas energias em questões materiais. Além disso, a sindicalização costuma ser maior entre grupos de renda mais baixa, propiciando outro mecanismo por meio do qual suas opiniões podem ter um efeito.

Hipótese 3: A relação entre opinião pública e distribuição de renda será mais forte em governos democráticos.

Downs (1957) argumenta que a competição pelos votos obrigará até mesmo os políticos movidos por interesses pessoais a responder às demandas dos eleitores, tal como a competição econômica obriga as empresas a responder às demandas dos consumidores. Na ausência de democracia, as elites não terão um incentivo para prestar atenção ao público em geral. Portanto, uma interpretação restrita do argumento de Downs implica que a opinião pública afetará a distribuição de renda somente em governos democráticos. Porém, mesmo na ausência de democracia, o público pode ser capaz de exercer influência por meios informais e,

em particular, mediante a ameaça de desordem. Tocqueville (1969, p. 124) sustentava que a opinião pública era o “poder dominante” tanto nos Estados Unidos como na França, mas que “na América, ela funciona por meio de eleições e decretos, na França, por revoluções”. Do mesmo modo, a opinião pode ter um efeito direto sobre ganhos em todas as formas de governo. Mesmo em regimes autoritários, os trabalhadores podem ter alguma decisão sobre o empenho e a eficiência com que trabalham. Assim, os padrões de todas as nações terão um incentivo para prestar atenção às idéias populares sobre equidade, embora os efeitos possam ser maiores quando os trabalhadores têm mais liberdade de se organizar.

Influências sobre a opinião

Ao mesmo tempo em que sugerem hipóteses claras sobre os efeitos da opinião pública, os trabalhos anteriores oferecem apenas indicações dispersas quanto às influências sobre a opinião. A hipótese geral mais amplamente discutida é a de que o apoio à igualdade declina com o desenvolvimento econômico. Inglehart (1997), por exemplo, sugere que o apoio ao “programa econômico tradicional da esquerda” declinará com a riqueza, embora sua preocupação principal seja com o apoio à propriedade pública. Triandis (1993) apresenta um argumento semelhante, no qual o desenvolvimento leva a um aumento do individualismo, que está associado com a oposição a impostos e ao Estado do bem-estar. Porém, alguns sociólogos questionaram essas afirmações, argumentando que o efeito da riqueza sobre os valores é indeterminado (GOLDTHORPE e LOCKWOOD, 1963).

Outras hipóteses podem ser inferidas das discussões sobre determinados países. Uma idéia apresentada freqüentemente na literatura sobre o “excepcionalismo americano” é a de que a diversidade étnica reduz o apoio à igualdade econômica, em particular nas classes mais baixas (SOMBART, 1976). A religião também recebeu alguma atenção, em especial no debate sobre a tese de Weber (1958) sobre a afinidade entre o protestantismo e o capitalismo de mercado. É possível ver no argumento de Weber a implicação de que o protestantismo produzirá uma maior aceitação da desigualdade. Outras religiões receberam menos atenção, mas foi sugerido que as tradições confucianas e budistas do leste asiático estão associadas a uma perspectiva “coletivista” em que grandes diferenças de ganhos são consideradas indesejáveis (TRIANDIS, 1993).

A experiência do regime comunista também pode influenciar as atitudes em relação à igualdade. Há indícios de que as atitudes na antiga União Soviética e na Europa Oriental diferem daquelas da Europa Ocidental. Blanchflower e Freeman (1997) encontraram mais apoio à intervenção do governo no mercado de trabalho e na economia nos países ex-comunistas, mas nenhuma diferença clara nas idéias

sobre diferenças de salário. Mason (1995, p. 74) fala da “tendência de grande parte das populações pós-comunistas de apoiar ao mesmo tempo o capitalismo e o socialismo; obter o padrão mais alto de vida do primeiro, sem abrir mão da segurança econômica do segundo”. A ideologia comunista enfatizava a redução das diferenças de classe, mas apoiava, em geral, uma ligação entre salário e produtividade, como mostrava o amplo uso do trabalho por tarefa. Assim, não há expectativas definidas quanto à direção dos efeitos – tudo o que se pode dizer é que a experiência do regime comunista pode influenciar as atitudes.

Por fim, Marx (1963) sustentou que os sindicatos ajudam a promover a consciência da classe operária. A fim de defender seus interesses, os trabalhadores precisam se unir a uma ampla gama de outros trabalhadores e o igualitarismo é um princípio natural em torno do qual se unir. Até mesmo os críticos de Marx têm concordado freqüentemente que os sindicatos tendem a promover valores igualitários.

Dados

As variáveis centrais desse estudo são desigualdade de renda, opiniões sobre igualdade e renda individual. Desigualdade de renda está envolvida nas hipóteses 1 e 3, opinião em todas as 4 e renda individual na hipótese 2. Essas variáveis serão discutidas em seguida e, mais adiante, as outras variáveis de controle e as possíveis influências sobre a opinião serão discutidas brevemente.

Desigualdade de renda

Apesar das muitas medidas resumo de desigualdade de renda existentes, o índice de Gini é o mais amplamente disponível e, em consequência, será utilizado nesta análise. Os dados sobre distribuição de renda são compilados pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2000) de pesquisas realizadas por agências de estatística nacionais. A maioria das estimativas vai do começo a meados dos anos 1990, e algumas são da década anterior. O índice de Gini varia de 19,5, na Eslováquia, a 60,1, no Brasil, sendo que os valores mais altos indicam maior desigualdade. Porém, nenhuma medida-resumo pode representar perfeitamente a desigualdade de renda. Por exemplo, uma redução no índice de Gini pode ocorrer porque as pessoas com renda média ganham às custas tanto dos ricos como dos pobres. Se uma mudança desse tipo deve ser chamada de aumento ou diminuição da desigualdade é uma questão de julgamento individual. Além do índice de Gini, o Banco Mundial (2000) divulga a participação por decil, desse modo, é possível estimar os efeitos da opinião pública sobre as participações de cada grupo. Uma

vez que muitas discussões teóricas e normativas sobre a desigualdade se concentraram na posição dos pobres, a participação dos primeiros dois decis é de particular interesse.

Devemos observar que as medidas de desigualdade são baseadas em *surveys* realizados pelos países individualmente. Assim, algumas diferenças nos valores das variáveis dependentes podem ser consequência de métodos e do tipo de dado coletado, e não em razão de diferenças reais na distribuição de renda (WORLD BANK, 2000). Além disso, os indivíduos nem sempre informam suas rendas com exatidão e o tamanho do erro pode diferir, dependendo da eficiência dos órgãos nacionais de estatística e da natureza da economia. Quinze das nações da amostra participam do Estudo de Renda de Luxemburgo (LIS), que “aplica medidas e conceitos consistentes em vários países para obter maior uniformidade nas comparações entre nações” (GOTTSCALK e SMEEDING, 1997; ver também ATKINSON, RAINWATER e SMEEDING, 1995). É possível dar conta da diferença na qualidade dos dados dando maior peso às observações das nações que fazem parte do LIS.

Opinião

Os dados de opinião sobre igualdade são tirados dos *World Values Surveys* (WVS), para 1989-95 (INGLEHART et al., 2000). A principal fonte alternativa de dados comparativos de opinião é o *International Social Science Programme* (ISSP), que produz vários módulos sobre atitudes sobre igualdade e questões relacionadas. Embora o ISSP contenha dados mais ricos sobre opiniões relevantes, o WVS cobre um grupo maior e mais diversificado de países, e inclui cerca de sessenta nações, a maioria do mundo desenvolvido, mas também vários países de média e baixa renda. Na maioria dos casos são usadas amostras aleatórias nacionais mas, em alguns casos, em particular nas nações pobres, foram utilizadas outras amostras, provocando a sobre-representação das populações urbanas e das pessoas instruídas. O WVS contém pesos de amostra que pretendem corrigir essas características e são usados nesta análise. O WVS foi realizado em duas rodadas, uma entre 1990-93 e outra entre 1995-97 e cerca de sessenta países foram incluídos em uma ou ambas as rodadas. As opiniões sobre igualdade parecem ser bastante estáveis ao longo do tempo, portanto, as médias são computadas usando todos os casos disponíveis.

Das perguntas do WVS, as cinco citadas a seguir parecem potencialmente relevantes para a igualdade econômica. As duas primeiras referem-se diretamente à igualdade, enquanto as outras envolvem atitudes em relação ao sistema econômico e a práticas que podem influenciar o grau de desigualdade. Por motivos discutidos adiante, a análise se concentrará principalmente na primeira pergunta:

1. “Imagine duas secretárias da mesma idade, fazendo praticamente o mesmo trabalho. Uma descobre que a outra ganha consideravelmente mais do que ela. A secretária mais bem paga, porém, é mais rápida, mais eficiente e mais confiável em seu trabalho. Na sua opinião, é justo ou injusto que uma secretária ganhe mais do que a outra?”.
2. Uma escala de dez pontos que representa concordância com a frase: “as rendas deveriam tornar-se mais iguais” *versus* “deveria haver mais incentivos para o esforço individual”.
3. Uma escala de dez pontos para “a propriedade privada dos negócios e da indústria deveria ser aumentada” *versus* “a propriedade estatal dos negócios e da indústria deveria ser aumentada”.
4. Uma escala de dez pontos para “os indivíduos deveriam assumir mais responsabilidade no seu sustento” *versus* “o Estado deveria assumir mais responsabilidade para garantir que todos tenham seu sustento”.
5. Uma escala de dez pontos para “a competição é boa – estimula as pessoas a trabalhar mais e desenvolver novas idéias” *versus* “a competição é ruim – traz à tona o pior das pessoas”.

Renda individual

O WVS inclui uma pergunta sobre renda familiar codificada em dez categorias. A definição das categorias difere entre os países e, portanto, é preciso converter essa informação em uma escala padrão a fim de fazer comparações entre nações. Além disso, as respostas à questão não oferecem informações completas sobre renda, uma vez que as pessoas são combinadas em grupos. Ambas as questões podem ser resolvidas com a aplicação do princípio para o tratamento de dados incompletos ou ausentes delineado por Dempster, Laird e Rubin (1977), no qual a informação é suplementada com o uso de predições baseadas nos valores de outras variáveis. Ou seja, dadas duas pessoas cujas rendas caem na mesma categoria, não podemos ter certeza quanto a quem ganha mais, mas podemos fazer uma suposição razoável baseada no gênero, na instrução e em outras características que predizem ganhos. Usando esse princípio, é possível estimar a posição na distribuição de renda nacional aplicando os seguintes procedimentos:

1. Regressão da medida de renda sobre ocupação, idade, idade ao quadrado, anos de escolaridade e variáveis dicotômicas para homens casados, mulheres casadas e mulheres solteiras.

2. Os casos foram classificados de baixo a alto dentro de cada país usando a categoria de renda como critério primário e o valor predito no procedimento 1 como critério secundário. Isto é, os valores preditos são usados somente para distinguir entre pessoas da mesma categoria.

3. A classificação do procedimento 2 foi dividida pelo número de casos na amostra para obter uma estimativa da posição na distribuição de renda. Em cada país, essa variável tem uma distribuição uniforme que vai de zero a um.

Outras variáveis

As variáveis independentes usadas nesta análise estão listadas na Tabela 1. Como discutimos acima, um conjunto significativo de pesquisas sugere que há uma relação não-linear entre desenvolvimento econômico e desigualdade de renda. Depois de algumas experimentações, descobrimos que o logaritmo do PIB e o quadrado desse logaritmo proporcionavam o melhor ajuste, embora os principais resultados não mudem substancialmente quando se usam outras especificações. Weede e Tiefenbach (1981) concluíram que os países comunistas tinham graus mais baixos de desigualdade.

Tabela 1
Variáveis independentes: definições e fontes

Variável	Definição e fonte
Democracia	1, se classificada continuamente como “livre” no período entre 1980-1990; 0, caso contrário. Fonte: Freedom House, 2001.
Regime comunista	1, se teve um governo comunista até aproximadamente 1985; 0, caso contrário.
log (PIB)	Logaritmo natural do PIB per capita com paridade de compra. Fonte: World Bank, 2000.
Heterogeneidade étnica	$1 - \{(a+b+c)/3\}$, onde “a” é a proporção da população no maior grupo lingüístico, “b” é a proporção no maior grupo racial, e “c” é a proporção no maior grupo religioso. Fonte: Calculado a partir de Vanhanen, 1999.
Taxa de sindicalização	Entre trabalhadores não-agrícolas: 0, em países que são codificadas como 1 na variável “Regime Comunista”. Fonte: International Labour Office [Organização Internacional do Trabalho, OIT], 1993.
Tradição religiosa	Classificação da tradição religiosa dominante como católica, protestante, cristã ortodoxa, confuciana, muçulmana ou hindu. Fonte: Inglehart e Baker, 2000.

Embora o comunismo continuasse vigente em apenas uma nação desta amostra quando os dados foram coletados – China –, as mudanças na distribuição de renda costumam ser lentas, de tal modo que as experiências de regime comunista poderiam continuar a exercer uma influência.

Democracia é uma variável importante para este estudo, uma vez que a segunda hipótese implica em uma interação entre democracia e opinião. A medida de democracia tem sido objeto de controvérsia. A maioria dos estudos comparativos baseia-se nas medidas da Freedom House (2001) de direitos políticos e liberdades civis, mas várias medidas diferentes foram construídas a partir desses dados. O tratamento do tempo é uma questão particularmente difícil. Parece provável que os efeitos das políticas públicas sobre a distribuição de renda seriam graduais, de modo que a forma de governo do passado teria alguma influência na distribuição atual. Para facilitar a interpretação, construímos uma variável dicotômica em que os países foram contados como “democráticos” somente se mantivessem uma classificação contínua de “livre” entre 1980 e 1990. Embora esse tipo de variável seja fácil de interpretar, em particular quando há interações envolvidas, em princípio, pode ser mais razoável considerar a democracia uma variável contínua (BOLLEN e JACKMAN, 1989). Desse modo, levaremos em consideração também especificações mais detalhadas usando toda a informação das classificações da Freedom House desde 1972.

As três últimas variáveis não são incluídas como influências diretas na distribuição de renda, mas são consideradas influências possíveis sobre as opiniões. Tanto relatos históricos como dados de *surveys* sugerem que os países têm tradições religiosas dominantes que afetam todas as pessoas, independentemente de suas crenças individuais. Por exemplo, nos Estados Unidos, pessoas de todas as religiões podem ser influenciadas por valores “norte-americanos” derivados originalmente do protestantismo. Seguimos a classificação das tradições religiosas em seis categorias de Inglehart e Baker (2000): católica, protestante, cristã ortodoxa, “confuciana”, muçulmana e hindu.

Embora muitos autores tenham sugerido que a heterogeneidade étnica é importante, é difícil medi-la de um modo geral. A medida mais difundida nas pesquisas comparativas foi calculada originalmente por volta de 1960 (TAYLOR e HUDSON, 1972) e é, portanto, obsoleta e não está disponível para várias nações desta amostra. Usamos uma medida menos sofisticada, mas mais recente de Vanhanen (1999), que combina a população nos maiores grupos raciais, religiosos e lingüísticos. Por exemplo, no Canadá, o maior grupo racial (brancos) abrange 96% da população, o maior grupo religioso (cristãos) também abrange 96% e o maior grupo lingüístico (anglófonos) compreende 63%. Um índice simples calculado como a soma desses três componentes produz classificações que correspondem bem a

noções intuitivas de heterogeneidade. De acordo com essa medida, as nações mais heterogêneas da amostra são Nigéria e Índia, enquanto as mais homogêneas são Portugal e Japão.

Por fim, as taxas de sindicalização para os trabalhadores da força de trabalho não-agrícola são obtidas da Organização Internacional do Trabalho (ILO, 1993). É difícil comparar as taxas de sindicalização nas nações comunistas ou ex-comunistas com as de outros países. Nos regimes comunistas, essas taxas eram muito altas, mas os sindicatos estavam, em grande medida, sob o controle do governo. Por isso, consideramos as taxas de sindicalização nesses países indefinidas e lhes atribuímos arbitrariamente o valor zero, e incluímos a variável dicotômica sobre o regime comunista sempre que a sindicalização é usada como preditora¹.

Resultados

Diferenças nacionais de opinião

As correlações entre as médias nacionais das cinco opiniões definidas acima estão na Tabela 2. Todas as variáveis estão recodificadas para ter a mesma direção e de tal modo que uma correlação positiva significa que opiniões de esquerda sobre um item acompanham opiniões de esquerda sobre o outro. As correlações para todas as nações da amostra aparecem abaixo da diagonal. As correlações são surpreendentemente fracas para dados em nível nacional e, em alguns casos, são negativas.

Tabela 2
Correlações entre médias nacionais das opiniões relacionadas à igualdade

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
(1) Igualdade/ incentivos	1,000	- 0,462	- 0,226	- 0,024	0,523
(2) Diferenças de pagamento	- 0,299	1,000	- 0,149	- 0,164	- 0,505
(3) Propriedade	- 0,376	0,123	1,000	0,743	0,292
(4) Responsabilidade	- 0,211	0,153	0,547	1,000	0,427
(5) Competição	0,400	- 0,223	0,224	0,049	1,000

Nota: Itens abaixo da diagonal são para todos os países (N=55). Itens acima da diagonal são para países sem experiência de regime comunista (N=32).

¹ Para alguns países, a OIT deu somente limites gerais. Nesses casos, usamos o ponto médio do intervalo.

A Tabela 3 mostra a classificação de cada país em cada item. Os países pós-comunistas se distinguem nessas classificações, na medida em que as pessoas tendem a apoiar as diferenças de salário e apoiar incentivos em vez de igualdade, além de apoiar a propriedade pública e a responsabilidade do governo. Porém, a posição distintiva desses países não responde pelas correlações baixas. As correlações que excluem os países pós-comunistas (que aparecem acima da diagonal na Tabela 2) não são substancialmente mais altas do que as correlações de toda a amostra. Uma interpretação desse resultado é que as correlações não refletem o mesmo fator subjacente – que não se pode caracterizar os públicos de diferentes nações como simplesmente mais ou menos conservadores em questões econômicas. Uma explicação alternativa é que as correlações baixas refletem diferenças nas formas das questões. As perguntas sobre igualdade, responsabilidade e propriedade pública *versus* privada referem-se todas à situação existente e, em consequência, não oferecem um padrão consistente em todos os países. Por exemplo, uma pessoa na Suécia que diz que as pessoas deveriam assumir mais responsabilidade no seu sustento poderia apoiar um Estado de bem-estar muito amplo pelos padrões americanos. Na verdade, se fossem perfeitamente sensíveis à opinião pública, os governos perseguiriam as políticas desejadas pelo eleitor mediano, isto é, em cada nação, metade do público desejaria ir para a esquerda da política atual e metade gostaria de ir para a direita. Assim, as correlações em nível nacional entre tais questões tenderão a ser mais baixas do que entre perguntas que usam um padrão absoluto.

Parece provável que as duas interpretações têm algo de verdadeiro. Lipset (1963), ao analisar culturas nacionais, argumenta que há várias dimensões diferentes do igualitarismo. Embora existam poucos dados sistemáticos sobre essa questão, Kelley e Evans (1993) apresentam dados que sugerem que os países não podem ser simplesmente classificados como mais ou menos igualitários em termos de opiniões sobre salários justos. Os números que apresentam indicam que as opiniões populares diferem não somente quanto ao tamanho adequado das diferenças de pagamento, mas também sobre quais ocupações deveriam receber salários mais altos. Uma vez que as questões aqui consideradas cobrem uma ampla extensão, não surpreende que não possam ser reduzidas a um único fator. Por outro lado, há também evidências de que as correlações em nível nacional são reduzidas pela forma das perguntas. Quando comparamos indivíduos dentro de países, todas as correlações entre opiniões são positivas – ou seja, as pessoas que estão à esquerda em uma questão tendem a estar à esquerda em todas as outras. A existência de algumas correlações negativas no nível nacional sugere então que há diferenças sistemáticas em pontos de referência. Qualquer que seja a explicação, as fracas associações nas Tabelas 2 e 3 significam que criar um índice de opiniões não seria justificado, e, por isso, consideramos cada uma das variáveis separadamente.

Tabela 3
Classificação das nações quanto às opinião sobre igualdade

	Pagamento	Igualdade	Propriedade	Responsabilidade	Competição
* Eslováquia	1	32	10	15	38
* Rep.Tcheca	2	51	47	27	54
Noruega	3	21	41	45	29
Suécia	4	37	42	54	37
Chile	5	14	8	17	7
Finlândia	6	12	49	49	19
* Macedônia	7	10	44	2	45
Holanda	8	13	28	41	1
Bélgica	9	8	39	37	8
Irlanda	10	23	37	39	12
Espanha	11	4	13	19	5
Japão	12	18	21	10	3
Uruguai	13	16	15	14	2
Portugal	14	1	35	32	6
Dinamarca	15	25	45	48	10
Brasil	16	19	17	34	23
França	17	2	29	47	9
Argentina	18	41	36	35	21
Índia	19,5	3	16	40	48
Itália	19,5	11	31	25	4
Grã-Bretanha	21,5	29	19	28	11
México	21,5	26	30	31	14
Venezuela	23	30	33	42	25
Turquia	24	15	32	33	40
Nigéria	25	49	6	20	47
* Sérvia	26	17	24	4	50
Austrália	27	31	51	50	44
Canadá	28	38	50	51	30
Peru	29	50	11	44	28
* Bulgária	30	28	26,5	24	36
* Bósnia	31	27	40	16	52
Alemanha	32,5	20	48	46	24
Suíça	32,5	7	55	55	6
Estados Unidos	34	34	53	53	41
* Romênia	35	24	18	29	49
* China	36	35	2	30	51
* Moldávia	37	52	1	10	15
* Montenegro	38	33	25	7	34
* Hungria	39	6	34	12	16
Áustria	40	9	52	52	33
* Eslovênia	41	5	38	22	26
* Lituânia	42	39	23	21	31
* Croácia	43	22	54	8	53
Rep. Dominicana	44	55	5	43	32
* Geórgia	45	54	12	9	39
* Ucrânia	46	48	9	50	18
* Rússia	47	43	3	23	17
* Belarus	48,5	46	4	13	20
Taiwan	48,5	47	26,5	38	22
* Letônia	50,5	45	22	11	43
* Azerbaijão	50,5	40	14	6	27
* Alemanha Oriental	52	36	46	36	35
* Armênia	53	44	7	3	13
Bangladesh	54	53	43	26	55
* Estônia	55	42	20	18	42

Notas: Classificação mais alta significa opiniões mais “esquerdistas”; os países marcados com um * tiveram experiência de regime comunista.

A análise preliminar indicou que as opiniões sobre duas das variáveis – responsabilidade do governo *versus* individual e igualdade *versus* incentivos – tinham pouca ou nenhuma conexão com a igualdade de renda. As opiniões sobre propriedade estatal *versus* privada e as idéias de competição parecem ter alguma associação com igualdade, mas não na direção esperada – países em que as pessoas eram a favor de mais propriedade estatal e não confiavam na competição tinham distribuições de renda mais desiguais. Apenas a questão sobre diferenças de pagamento mostrou algum sinal da associação esperada entre opiniões igualitárias e igualdade. A explicação mais plausível dos resultados para propriedade do governo e competição é que eles refletem a influência da distribuição de renda sobre as opiniões. Ou seja, visões negativas da propriedade privada e competição são, em certa medida, uma reação à desigualdade. Uma vez que a questão sobre diferenças de salário é a única que oferece um padrão absoluto em todas as nações ela será o foco da análise subsequente.

Como mostra a Tabela 3, as opiniões sobre diferenças de salários são mais igualitárias na Escandinávia e em alguns países do norte da Europa e menos igualitárias nos países ex-comunistas. Porém, há muitas exceções. A mais notável é que dois países ex-comunistas, a República Tcheca e a Eslováquia, são os mais igualitários de todos. Outra surpresa é que as opiniões na Alemanha e na Áustria são quase iguais às nos Estados Unidos, ainda que os dois países europeus tenham um Estado de bem-estar social muito mais amplo. Dos países que não passaram por uma experiência comunista, os Estados Unidos, Canadá e Austrália estão entre os menos igualitários. Essa posição não parece refletir a herança da colonização britânica, pois as opiniões na Grã-Bretanha são consideravelmente mais igualitárias.

Efeitos da opinião sobre a distribuição de renda

As duas primeiras hipóteses – que a opinião pública afeta a distribuição de renda e que as opiniões das pessoas de alta renda têm mais influência – devem ser consideradas em conjunto. Isto é, para decidir se a opinião pública importa, é necessário definir o “público”. A prática costumeira de usar a média equivale a supor que a influência sobre a distribuição de renda é igual em todos os níveis de renda. Em princípio, a maneira mais direta de modelar as diferenças de influência seria dividir o público em vários grupos de renda, computar médias para cada um deles e usar todas as médias como variáveis independentes. Então, os coeficientes de regressão poderiam ser interpretados como pesos. Porém, as médias para os diferentes grupos são altamente correlacionadas – ou seja, onde as classes altas são relativamente igualitárias de acordo com padrões internacionais, as classes médias e baixas também tendem a ser relativamente igualitárias. Essa colinearidade torna as estimativas muito instáveis. A abordagem alternativa usada

neste estudo é comparar o poder de predição de modelos usando definições diferentes de opinião pública “efetiva”. Nossas definições são as opiniões estimadas das pessoas nos vários pontos da distribuição de renda, como por exemplo, o mediano, o 70º percentil, ou o 90º percentil.

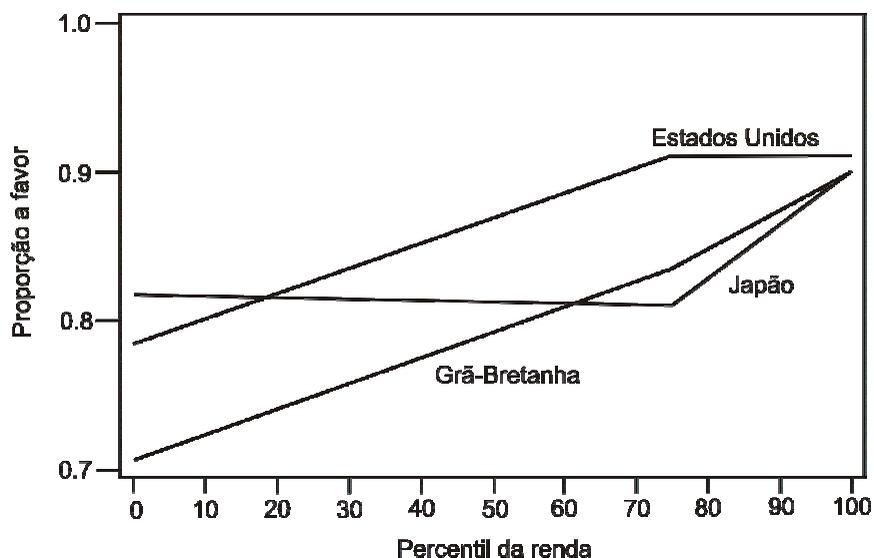
As estimativas de opinião em cada ponto na distribuição de renda podem ser obtidas construindo um modelo para a relação entre renda e opiniões. Um ponto de partida natural é estimar a regressão logística da aprovação da desigualdade de pagamento sobre a renda estimada separadamente em cada nação – isto é, cada nação tem um intercepto e uma inclinação diferentes. O exame dos resultados desse modelo sugeriu que uma função linear por partes (*piecewise*) de renda proporciona um ajuste melhor do que o modelo linear simples. Nesses modelos, há um ponto em que a inclinação pode mudar. Mais precisamente:

$$\log(p/(1-p))=a+b_1x+b_2(x^*); \quad \begin{array}{l} x^*=x-x_0 \text{ se } x>x_0 \\ x^*=0 \text{ se } x<x_0 \end{array}$$

Neste modelo, ‘p’ é a probabilidade de concordar que a diferença de salário é justa, ‘x’ é a posição na distribuição de renda e ‘x₀’ é o ponto de ruptura. Para simplificar, supomos que esse ponto era o mesmo em todos os países. O melhor ajuste foi obtido quando a ruptura ocorria no 75º percentil, ou seja, a relação entre opinião e renda em cada país é descrita por duas inclinações, uma para os percentis entre 0 e 75º e outra para os 75-100º percentis. As implicações desse modelo estão ilustradas na Figura 1, que mostra estimativas para os Estados Unidos, Grã-Bretanha e Japão. Nos EUA, a renda tem um efeito relativamente grande sobre as opiniões nos 75% inferiores da distribuição de renda, mas uma influência relativamente pequena nos 25% superiores. No Japão, o padrão é invertido, com a renda tendo um efeito menor nos 75% inferiores e um grande efeito nos 25% superiores. Por fim, na Grã-Bretanha, a inclinação é mais ou menos a mesma nas duas partes. A maioria das inclinações tem um sinal positivo, indicando que o apoio às diferenças de salário aumentam com a renda, mas há várias estimativas negativas e até algumas que são significativamente menores do que zero. Há uma pequena correlação negativa entre as duas inclinações – países com inclinações maiores do que a média nos 75% inferiores tendem a ter inclinações menores do que a média nos 25% superiores².

² Também tentamos estimativas empíricas que não pressupõem um modelo. As estimativas empíricas eram médias ponderadas de opiniões em um intervalo determinado da distribuição de renda – por exemplo, opiniões no 70º percentil podem ser estimadas como a média das opiniões entre todas as pessoas nos 65º e 75º percentis. Resultados muito similares foram encontrados, independentemente de que estimativas tenham sido usadas.

Figura 1
Relação estimada entre aceitação de diferença salarial e renda em três nações



A Tabela 4 mostra estimativas das regressões do índice de Gini sobre medidas alternativas de opinião pública. A primeira coluna segue a prática convencional e usa a média. A segunda usa a proporção estimada de pessoas no 70º percentil que aceitam diferenças de salário. Consideramos opiniões em outros níveis, mas encontramos consistentemente que os melhores ajustes eram obtidos quando usávamos o 70º ou o 80º percentil. O modo costumeiro de permitir um efeito não-linear do desenvolvimento econômico é incluir o PIB per capita e seu quadrado. Porém, tal como Weede e Tiefenbach (1981), encontramos que um ajuste melhor era obtido quando o logaritmo e o quadrado do logaritmo eram incluídos. Uma vez que não há razão teórica para preferir um em detrimento do outro, escolhemos a especificação que produzia o melhor ajuste. O regime comunista e a democracia foram incluídos como controles adicionais³.

³ Também consideramos a taxa de sindicalização, mas ela não teve efeito significativo sobre qualquer das medidas de distribuição de renda e, por isso, não foi incluída nesses modelos.

Tabela 4
Regressão do índice de Gini sobre opinião e outras variáveis

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Constante	- 263,3*** (95,4)	- 268,8*** (93,0)	- 268,0*** (91,7)	- 241,2*** (97,6)	- 246,0*** (94,0)	- 240,3*** (92,4)
log (PIB)	72,1*** (22,2)	72,8*** (21,6)	74,2*** (21,3)	65,7*** (22,6)	66,5*** (21,8)	67,1*** (21,4)
log (PIB) ²	- 4,32*** (1,28)	- 4,36*** (1,25)	- 4,46*** (1,24)	- 3,92*** (1,30)	- 3,97*** (1,25)	- 4,03*** (1,23)
Comunista	- 16,23*** (3,29)	- 16,13*** (3,17)	- 15,03*** (3,21)	- 16,36*** (3,46)	- 16,14*** (3,30)	- 14,95*** (3,33)
Democracia	- 8,00** (3,74)	- 8,01** (3,63)	- 7,29** (3,61)	- 8,47** (3,91)	- 8,37** (3,75)	- 7,59** (3,72)
Opiniões (média)	16,89* (9,10)		- 45,69 (30,83)	20,68** (8,71)		- 44,15 (28,05)
Opiniões (70 %il)		18,89** (7,81)	57,50** (27,16)		21,63*** (7,08)	57,24** (23,67)
R ²	0,515	0,539	0,563	0,514	0,548	0,574
graus de liberdade	42	42	41	42	42	41
Pesos	Nenhum	Nenhum	Nenhum	LIS=2	LIS=2	LIS=2

Notas: Erros-padrão entre parênteses. Significância estatística: * P < 0,10; ** P < 0,05; *** P < 0,01

Tal como a maioria dos outros estudos, concluímos que o desenvolvimento econômico tem um efeito não-monotônico sobre a desigualdade. As estimativas sugerem que a desigualdade tem pico em uma renda anual per capita em torno de US\$ 3.000. Tanto o regime comunista como a democracia estão associados à desigualdade mais baixa. O efeito estimado da opinião média é positivo, com um valor p em torno de 0,075. A estimativa para renda no 70º percentil é levemente maior e tem um valor p de 0,02. Em qualquer das formas, os efeitos estimados são suficientemente grandes para possuírem interesse substantivo. A proporção estimada no 70º percentil que aceita diferenças de salário como justas vai de 0,347 na Eslováquia a 0,966 na Armênia. De acordo com as estimativas da Tabela 4, uma

mudança de opinião de um extremo ao outro produziria uma diferença de cerca de 10 no índice de Gini. Para tomar dois países que receberam bastante atenção nas pesquisas sobre desigualdade – Estados Unidos e Suécia – as proporções estimadas no 70º percentil que aceitam diferenças de salário são 0,905 e 0,557. Estima-se que essa diferença de opinião produz uma diferença de cerca de 6,5 no índice de Gini, que é mais da metade da diferença real entre as duas nações.

É possível estimar um modelo que inclua opiniões médias e opiniões no 70º percentil como variáveis independentes. Os resultados para esse modelo aparecem na coluna 3. A estimativa para opiniões no 70º percentil é estatisticamente significativa, enquanto a estimativa para opiniões médias não é. Um exame mais detalhado sugere que o desempenho superior do 70º percentil não é altamente sensível à composição específica da amostra – não há como fazer com que a média tenha o mesmo bom desempenho deixando de fora um ou dois países.

Como discutimos acima, é provável que os dados sobre distribuição de renda sejam de melhor qualidade em países que participam do LIS. Se assim for, pode-se esperar que a variância do erro será maior entre nações não-participantes. De fato, o exame dos resíduos indicou que a variância dos resíduos era cerca do dobro entre não-participantes. Assim, rodamos novamente os modelos dando aos países do LIS o dobro do peso das outras. Os resultados dessas regressões aparecem nas quarta, quinta e sexta colunas. O uso desses pesos produz pouca alteração nos efeitos estimados da opinião, mas torna os erros padrões levemente menores. Os resultados apresentados oferecem fortes indícios de que a opinião influencia a distribuição de renda e alguns indícios de que as opiniões das pessoas com renda mais alta contam ainda mais.

Para testar a terceira hipótese – que os efeitos da opinião são maiores nas democracias – é necessário acrescentar uma interação entre forma de governo e opinião. A Tabela 5 apresenta os resultados usando várias definições alternativas de democracia.

Tabela 5
Efeitos da opinião sobre o índice de Gini segundo a forma de governo

	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	- 254,3*** (95,2)	- 234,7*** (97,5)	- 305,6*** (100,9)	- 267,5*** (96,3)
log (PIB)	70,3*** (21,9)	65,4*** (22,6)	83,3*** (23,1)	74,3*** (22,1)
log (PIB) ²	- 4,21*** (1,27)	- 3,92*** (1,32)	- 5,03*** (1,32)	- 4,44*** (1,29)
Comunista	- 15,79*** (3,21)	- 15,06*** (3,04)	- 14,25*** (4,55)	- 20,38*** (5,51)
Democracia	- 17,74 (12,58)	- 17,77 (13,02)	- 12,34 (13,71)	
Opinião (70%il)				15,70 (11,77)
Democracia*Opinião	26,66** (12,67)	26,48** (12,73)	24,68* (13,30)	
Não-democracia*Opinião	14,39 (9,74)	14,15 (9,76)	13,26 (10,28)	
Direitos políticos				- ,323 (0,250)
Direitos*opinião				0,139 (0,286)
R ²	0,546	0,543	0,498	0,526
graus de liberdade	41	41	41	41

Notas: As colunas 1-3 usam definições dicotômicas alternativas de democracia. "Direitos políticos" é a soma das classificações da Freedom House 1980-90. Ver texto para detalhes. Erros-padrão entre parênteses. Significância estatística: * P < 0,10; ** P < 0,05; *** P < 0,0

A primeira coluna usa nossa definição principal, em que países com uma classificação como "livre" pela Freedom House (2001) para todos os anos entre 1980 e 1990 são computados como democráticos. Nessa classificação, os casos mais duvidosos são o Peru, que é considerado democrático; e México, Brasil e Turquia, que são computados como não-democráticos. O sistema de governo desses países mudou substancialmente ao longo do tempo, de tal modo que a

extensão ou redução do período considerado pode mudar a sua classificação. Por exemplo, o Peru fica atrás dos outros três em seu escore médio em direitos políticos entre 1972 e 1990 porque teve governos autoritários durante boa parte dos anos 1970. Assim, a segunda coluna usa uma definição mais estrita em que o Peru é contado como não-democrático, enquanto a terceira usa uma definição mais frouxa em que México, Brasil e Turquia aparecem como democráticos. Por fim, o quarto modelo trata a democracia como uma variável contínua. A Freedom House faz uma classificação anual dos direitos políticos que vai de 1 a 7, de tal modo que uma medida contínua de democracia durante o período 1980-90 pode ser construída a partir da soma dos escores anuais. Os valores dessa variável variam de 0 a 66, com os escores mais altos indicando mais democracia. Os três primeiros modelos mostram essencialmente os mesmos resultados – o efeito estimado da democracia é cerca do dobro nas democracias, mas a diferença não é estatisticamente significativa. Quando a democracia é tratada como uma variável contínua, as estimativas para o efeito principal e de interação sugerem que o efeito da opinião iria de 15,7 nos países menos democráticos a cerca de 24,0 nos mais democráticos⁴. Dois dos modelos que usaram definições dicotômicas se ajustam melhor do que o modelo contínuo, enquanto um deles se ajusta pior. Portanto, os resultados não são particularmente sensíveis à definição de democracia e não há ganhos claros com o uso de uma definição contínua.

Infelizmente, os resultados não permitem um julgamento claro sobre a hipótese. Tendo em vista o tamanho pequeno da amostra, os erros-padrão associados com as interações são bem grandes. As estimativas para não-democracias também são sensíveis aos casos da República Tcheca e da Eslováquia, em que tanto opiniões como distribuição de renda são altamente igualitárias. Quando esses casos são retirados, o efeito estimado da opinião em não-democracias se torna negativo, embora não seja significativamente diferente de zero. O efeito estimado em democracias permanece essencialmente inalterado, mas a diferença entre eles é consideravelmente maior e se aproxima da significância estatística.

Mesmo quando todas as nações são incluídas, as diferenças estimadas nos efeitos estimados são suficientemente grandes para ter importância potencial. Nas nações menos igualitárias, onde a proporção que aprova as diferenças de salário é cerca de 0,95, as estimativas da coluna 1 da Tabela 5 implicam que o índice de Gini

⁴ Chong (2001) encontra evidências de que a democracia tem um efeito não-monotônico – países com níveis moderados de democracia são menos igualitários do que os não-democráticos e os muito democráticos. Ele explica esse resultado sugerindo que graus moderados de democracia aumentam o poder político da classe média alta, enquanto a ampliação da democracia aumenta o poder das classes mais baixas. Fizemos experiências com transformações do escore de democracia, mas não encontramos sinal desse efeito nesta amostra.

seria cerca de seis pontos mais baixo nas democracias. Nos países mais igualitários, onde a proporção que aprova é de apenas 0,4, as estimativas implicam que o índice de Gini seria cerca de treze pontos mais baixo. A implicação de que a democracia leva a uma distribuição de renda um pouco mais igualitária, mesmo em países onde a opinião pública não é igualitária, pode parecer paradoxal. Porém, nossa medida de opinião pública refere-se a diferenças de salário relativamente moderadas. Uma pessoa que acredita que é justo que uma secretária ganhe “consideravelmente” mais do que outra pode acreditar que as diferenças de salário entre as ocupações são grandes demais. Assim, mesmo nos países menos igualitários, o público pode ser a favor de alguma equalização das rendas em comparação com os níveis que seriam tipicamente encontrados em governos não-democráticos.

Uma possibilidade teoricamente interessante é que a composição da opinião pública efetiva pode ser diferente entre democracias e outros países. Em particular, a influência política pode estar concentrada nas classes mais altas em países não-democráticos, mas distribuída de modo mais igual nas democracias. Nesse caso, a medida de opinião pública que daria o melhor ajuste seria diferente: por exemplo, a opinião no 80º percentil poderia oferecer o melhor ajuste em nações não-democráticas, enquanto a opinião no 50º ofereceria o melhor ajuste nas democracias. Para avaliar essa possibilidade, estimamos modelos em que a opinião pública efetiva foi estabelecida em diferentes níveis nas democracias e não-democracias. Porém, os melhores ajustes foram obtidos usando opiniões nos 70º e 80º percentis tanto em democracias como nos outros países. Ou seja, a influência sobre a distribuição de renda parece estar concentrada entre pessoas de rendas mais alta, independentemente da forma de governo. Dito de outra forma, pode haver uma diferença em quanto a opinião pública importa, mas não há diferença discernível quanto a de quem é a opinião.

Evidências mais detalhadas dos efeitos da opinião pública podem ser obtidas levando em conta grupos de renda. A Tabela 6 mostra os efeitos da opinião sobre a participação de cada um dos sete grupos, de acordo com dados do Banco Mundial (2000). São apresentadas apenas opiniões estimadas no 70º percentil – os efeitos estimados da opinião média são similares, mas um pouco mais fracos. O mesmo padrão é encontrado tanto nas democracias como nos outros países – a aceitação das diferenças de salário reduz a participação na renda dos três ou quatro quintis mais baixos e aumenta a participação dos dois decis mais altos. Em sentido absoluto, a opinião pública tem seu maior impacto sobre a participação do segundo quintil. Porém, os dois decis mais baixos têm uma participação muito menor na renda total; na média, o decil mais baixo recebe 2,9% da renda total, enquanto o segundo quintil recebe 11,9%. Desse modo, em um sentido relativo, os efeitos da opinião são maiores para os grupos pobres.

Tabela 6
Regressão da participação na renda sobre opinião e outras variáveis

		Decil 1	Decil 2	Quartil 2	Quartil 3	Quartil 4	Decil 9	Decil 10
Constante		3,54*** (1,28)	4,35*** (1,31)	10,32*** (2,58)	14,13*** (2,23)	20,33*** (1,56)	15,28*** (1,06)	32,11 (7,737)
PIB		0,717 (0,780)	0,946 (0,798)	1,534 (1,569)	0,490 (1,352)	- 1,068 (0,946)	- 1,619*** (0,645)	- 1,025 (4,701)
PIB ² /1000		- 0,111 (0,276)	- 0,080 (0,282)	- 0,040 (0,555)	0,248 (0,479)	0,632* (0,335)	0,478** (0,228)	- 1,126 (1,664)
Comunista		1,273*** (0,392)	1,593*** (0,401)	3,276*** (0,789)	2,874*** (0,680)	1,324*** (0,476)	- ,929*** (0,324)	- 9,400*** (2,365)
Democracia		1,69 (2,00)	2,74 (2,04)	5,91 (4,01)	5,16 (3,46)	2,60 (2,42)	- 1,55 (1,65)	- 16,70 (12,03)
Diferenças de salário	Não- democrático	- 2,43* (1,32)	- 2,27 (1,35)	- 2,66 (2,66)	- 1,17 (2,29)	0,88 (1,60)	1,50 (1,09)	6,09 (7,96)
	Democrático	- 3,80* (2,05)	- 4,69** (2,09)	- 7,94* (4,12)	- 5,61 (3,55)	- 1,43 (2,48)	2,86* (1,69)	20,73 (12,34)
R ²		0,365	0,501	0,482	0,461	0,346	38,1%	45,3%

Notas: A variável “diferenças de salário” é a opinião estimada no 70º percentil de renda. Erros-padrão entre parênteses. Significância estatística: * P < 0,10; ** P < 0,05; *** P < 0,0. Grau de liberdade = 41 para todos os modelos.

Os efeitos estimados da opinião são consistentemente maiores nas democracias, em geral cerca do dobro. Embora nenhuma das diferenças seja estatisticamente significativa, a consistência do padrão é notável. As hipóteses sobre os efeitos da opinião podem ser testadas com mais rigor combinando as equações numa única regressão em que cada país fornece sete “casos”. Especificamente, é possível estimar um modelo de regressão não-linear em que os efeitos seguem o mesmo padrão em ambos os tipos de países, mas com diferentes magnitudes. Ou seja, se ‘i’ designa o grupo de renda, os efeitos da opinião são β_i nas democracias e $t\beta_i$ nos outros países. O modelo implica que os efeitos da opinião em nações não-democráticas são ‘t’ vezes maiores do que os efeitos em democracias. A hipótese de principal interesse é $t=1$, ou seja, a opinião tem o mesmo efeito tanto nos países democráticos como nos não-democráticos. Quando o

modelo é ajustado, a estimativa de 't' é 0,621, com um erro-padrão de 0,258, significando que os efeitos da opinião são levemente mais da metade maiores em nações não-democráticas. O erro-padrão é suficientemente grande para que a hipótese de efeitos iguais não possa ser rejeitada em níveis convencionais de significância. Portanto, embora haja espaço para dúvidas, as estimativas fortalecem a idéia de que a opinião tem mais efeito nas democracias.

A discussão precedente assume que a opinião influencia a distribuição de renda. Porém, outra possibilidade é que as pessoas tendem a aceitar como justas as condições que observam. Em um estudo transversal, não é possível identificar a direção da causalidade. Contudo, há três argumentos que sugerem que a influência é principalmente da opinião sobre a distribuição de renda, em vez do oposto. Primeiro, o estudo por série temporal de Stimson, Mackuen e Erikson (1995) concluiu que a opinião pública influenciava as políticas públicas mais do que as políticas influenciavam a opinião. Em segundo lugar, este estudo descobriu algumas evidências de que a associação entre opinião e distribuição de renda é mais forte nas democracias. Esse resultado pode ser facilmente compreendido se pensarmos na opinião influenciando a distribuição de renda, mas é mais enigmático se pensarmos que a distribuição de renda influencia as opiniões. A interpretação alternativa sugere que a associação seria mais fraca nas democracias, uma vez que governos e elites têm menos controle sobre a informação e a expressão de opinião. Em terceiro lugar, como mencionamos acima, as atitudes negativas quanto à competição estão associadas à maior desigualdade. Essa associação é difícil de se harmonizar com a idéia de que as pessoas aceitam as condições existentes. Ao contrário, ela sugere que há uma reação contra as condições que são consideradas injustas – as pessoas terão uma visão negativa da competição quando ela produz altos níveis de desigualdade. Levando todos esses pontos em consideração, a idéia de que a opinião influencia a distribuição de renda parece adequar-se mais às evidências do que a idéia de que a distribuição de renda influencia a opinião.

Explicando as diferenças nacionais de opinião

A primeira questão que precisa ser enfrentada é: quais opiniões devem ser explicadas? A resposta óbvia seria a média, mas as opiniões no 70º percentil são também de interesse porque apresentam a associação mais forte com a desigualdade de renda real. Há também motivos para examinar as opiniões das pessoas de baixa renda, uma vez que há uma boa quantidade de trabalhos teóricos que tentam explicar a aceitação da desigualdade pelas classes mais baixas (por exemplo, PARKIN, 1971; MOORE, 1978). Além disso, alguns dos fatores cuja

importância foi sugerida, como deferência ou fatalismo, não são aplicáveis, ou pelo menos não são relevantes para as classes mais altas. Apenas poucos autores, como Almond (1945) examinaram o problema do apoio da classe alta à igualdade, mas em princípio a questão é certamente de interesse. Portanto, vamos considerar quatro atitudes diferentes: o ponto mais baixo (percentil 0%) da distribuição de renda, a média, o 70º percentil e o ponto mais alto (100º percentil).

Tabela 7
Preditores da aprovação média das diferenças de pagamento

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Intercepto	2,874 (2,195)	3,036* (1,549)	3,279** (1,481)	4,164*** (1,266)	4,924*** (1,110)
log (PIB)	- 0,180 (0,229)	- 0,197 (0,164)	- 0,236 (0,149)	- 0,315** (0,135)	- 0,388*** (0,119)
Heterogeneidade	1,985 (1,757)	1,643 (1,568)	1,743 (1,548)		
Comunista	- 0,134 (0,329)	0,218 (0,294)	0,308 (0,250)	0,272 (0,247)	
Sindicalização	- 0,884 (0,713)	- 0,392 (0,654)			
Protestante	0,360 (0,294)				
Ortodoxa	0,757 (0,427)				
Confuciana	0,251 (0,510)				
Muçulmana	0,179 (0,543)				
Hindu	- 0,818 (0,805)				
R ²	0,357	0,248	0,241	0,219	0,198
graus de liberdade	38	43	44	45	46

Notas: Erros-padrão entre parênteses. Significância estatística: * P < 0,10; ** P < 0,05; *** P < 0,01.

A Tabela 7 mostra estimativas de vários modelos de regressão de aprovação média de diferenças de salário. Uma vez que a proporção que aprova essa diferença se aproxima de 1,0 em alguns países, usamos a transformação logit: $\log(p/(1-p))$. Sem a transformação, o padrão de estimativas é similar, mas as estatísticas-t são, em geral, um pouco menores. O primeiro modelo inclui todas as variáveis. A variância explicada por toda a regressão é significativa, mas o mesmo não acontece com nenhuma das estimativas para variáveis individuais. Esse resultado reflete as altas correlações entre as variáveis independentes. Por exemplo, a tradição religiosa está relacionada com o desenvolvimento econômico, uma vez que países com tradições protestantes e católicas têm PIBs médios substancialmente maiores do que as outras nações. Assim, a partir dessa regressão, podemos concluir que algumas dessas variáveis influenciam as opiniões, mas não podemos especificá-las. A conduta da análise em situações deste tipo é um problema de difícil solução, e não há uma abordagem amplamente aceita. A nossa consiste em remover variáveis com base em uma combinação do tamanho e da significância das estimativas e da força das expectativas teóricas. Por exemplo, a tradição religiosa certamente deve influenciar as opiniões, mas não é possível derivar predições claras a respeito da direção dos efeitos a partir das discussões teóricas existentes. Exceto no que tange à diferença entre catolicismo e protestantismo, seria difícil interpretar qualquer padrão de resultados como sendo de apoio ou contra uma determinada hipótese. Em contraste, a idéia de que a aceitação da desigualdade econômica aumentará com o desenvolvimento econômico foi claramente exposta por vários autores e contestada por outros. Assim, estaremos menos dispostos a remover o desenvolvimento econômico do modelo do que retirar a tradição religiosa.

As estimativas sugerem que os países com tradição católica são mais igualitários do que aqueles com tradições protestante, ortodoxa, muçulmana ou confuciana. A Índia, único país com tradição hindu, é relativamente igualitária. Tendo em vista o pequeno número de países nas categorias não-cristãs, suas posições não podem ser estimadas com precisão. A diferença entre protestantes e católicos está na direção esperada, embora fique aquém da significação estatística. O exame individual dos países mostra diferenças muito grandes dentro das tradições católicas e protestantes. Por exemplo, o grupo protestante inclui vários países em que a aceitação da diferença de salário é relativamente baixa, como a Suécia e a Holanda, e outros em que ela é bem alta, como os Estados Unidos e a Austrália. Em alguns casos, há diferenças notáveis entre países vizinhos da mesma tradição, como Hungria e República Tcheca. Dada a combinação de evidência insuficiente e teoria relativamente pouco desenvolvida, removemos as variáveis dicotômicas de tradição religiosa no segundo modelo. Uma vez mais, nenhuma das variáveis é individualmente significativa, mas a regressão como um todo é. Como as

estimativas para taxas de sindicalização foram muito pequenas, foram removidas no terceiro modelo e, novamente, nenhuma das estimativas é significativamente diferente de zero. Na quarta coluna, retirou-se a heterogeneidade étnica e a estimativa para o PIB tornou-se estatisticamente significativa. Por fim, na quinta coluna, retirou-se o *status* de comunista e o PIB continuou significativo.

Tendo em vista o tamanho pequeno da amostra e as correlações substanciais entre as variáveis independentes, é importante examinar a estabilidade das estimativas nas diferentes especificações. A estimativa para o PIB é negativa em todos os modelos, sugerindo que a aceitação de diferenças de pagamento diminui com o desenvolvimento econômico. O tamanho da estimativa varia substancialmente, aumentando, em geral, quando os outros controles são removidos. O efeito estimado da heterogeneidade é positivo em todos os modelos em que é incluída e não varia muito. A estimativa para o regime comunista é negativa quando as variáveis de tradição religiosa são incluídas, mas muda para positiva quando são removidas. Essa alteração reflete a associação substancial entre tradição religiosa e regime comunista. Especificamente, todos os países codificados como ortodoxos experimentaram regimes comunistas. Assim, a grande estimativa positiva para a tradição ortodoxa na primeira coluna é absorvida no efeito comunista quando a tradição religiosa é removida. Embora não seja possível fazer uma escolha definitiva entre os modelos, a especificação na coluna 3 parece oferecer a melhor combinação entre interpretação e ajuste.

Tabela 8
Preditores da aprovação das diferenças de salário em níveis de renda selecionados

	Mais pobres	70º percentil	Mais ricos
Intercepto	3,076 (1,384)	3,452 (1,785)	1,700 (1,779)
log (PIB)	- 0,250 (0,139)	- 0,244 (0,179)	0,014 (0,180)
Heterogeneidade	1,938 (1,452)	2,137 (1,873)	1,118 (1,898)
Comunista	0,381 (0,839)	0,240 (0,945)	0,033 (1,021)
R ²	0,310	0,186	0,010

Notas: Erros-padrão entre parênteses. Significância estatística: * P < 0,1; ** P < 0,05; *** P < 0,01.

A Tabela 8 mostra os resultados de regressões das opiniões estimadas nos 0º, 70º e 100º percentis da distribuição de renda sobre o log do PIB, heterogeneidade e a experiência de regime comunista. Os efeitos estimados são similares para opiniões nos 0º e 70º percentis, embora sejam um pouco mais fortes para o 0º percentil. As estimativas são também similares àquelas para a aprovação média vistas na tabela anterior. Para as opiniões no 100º percentil, o retrato é bem diferente e, em essência, não estão relacionadas com quaisquer das variáveis consideradas aqui. Essa combinação de resultados tem implicações para as diferenças entre grupos de renda. Primeiro, implica que a distância entre as opiniões dos ricos e as daqueles que estão entre os 70% mais baixos na escala da distribuição de renda aumentará com o desenvolvimento econômico. Isto é, as opiniões de pessoas nos 70% mais baixos tendem a se tornar mais igualitárias, enquanto as das pessoas de alta renda não mudam sistematicamente. Muitos autores têm sustentado que as divisões de classe sobre questões econômicas diminuem com o aumento da riqueza. A razão comumente apresentada para essa idéia é que as preocupações econômicas exercem menos pressão à medida que as pessoas se elevam bem acima do nível mínimo de subsistência. Porém, alguns observadores argumentam que a riqueza leva a um aumento na confiança e um declínio na deferência entre pessoas comuns. Assim, elas se tornam menos inclinadas a aceitar a desigualdade social como justa, ainda que a extensão real da desigualdade seja menor. O resultado aqui apresentado sugere que esse argumento alternativo tem algum mérito. Em segundo lugar, os resultados indicam que as diferenças de opinião entre os ricos e os que estão entre os 70% de menor renda diminuem com a heterogeneidade étnica. Assim, pesquisadores como Sombart (1976) parecem estar corretos ao sugerir que essa heterogeneidade impede o desenvolvimento do radicalismo da classe baixa.

A variação total nas opiniões das pessoas de alta renda parece ser tão grande quanto a variação nas opiniões das pessoas de baixa renda. Ou seja, a ausência de efeitos discerníveis para pessoas de alta renda não reflete uma ausência de variação em suas opiniões. Ao contrário, as diferenças nacionais simplesmente não são explicadas pelas variáveis aqui consideradas⁵. É possível que as opiniões das classes altas sejam mais afetadas pelas tradições nacionais transmitidas pela mídia e pelas escolas. Por sua vez, tais tradições podem ser influenciadas por fatores históricos específicos, em vez de pelas variáveis mais

⁵ Esse resultado negativo parece ser robusto sob especificações alternativas. Análises adicionais mostraram que a tradição religiosa e a sindicalização não tinham efeito discernível sobre as opiniões dos ricos. Há uma exceção: na Eslováquia, as opiniões no 100º percentil são, na verdade, mais igualitárias do que as opiniões médias. Porém, se este caso for removido, as variáveis independentes ainda deixam de ter efeitos significantes.

estruturais aqui consideradas. De qualquer modo, parece que a tradição de procurar especificamente pelas fontes do radicalismo e do conservadorismo da classe baixa, em vez do radicalismo e do conservadorismo em geral, tem algum mérito.

Discussão e conclusões

Este estudo considerou três hipóteses que foram sugeridas por trabalhos teóricos anteriores. A primeira é que a opinião pública sobre igualdade afeta a distribuição de renda. A segunda, que a opinião de pessoas de renda mais alta importa mais do que a de pessoas de renda baixa. E a terceira, que os efeitos da opinião pública são mais fortes nas democracias. Há fortes evidências que sustentam a primeira hipótese, boas evidências a favor da segunda e algumas evidências a favor da terceira. No nível mais simples, os resultados dão sustentação ao apelo de Burstein (1998) de que os sociólogos precisam levar a opinião pública mais a sério. Como é comum em estudos comparativos, o tamanho da amostra é relativamente pequeno e inclinado na direção dos países mais ricos. Não obstante, as nações aqui consideradas cobrem uma ampla gama em termos de desenvolvimento econômico, história e tradições culturais. Desse modo, os resultados sugerem que a opinião pública afeta a distribuição de renda em muitos países, embora não necessariamente em todos.

Este artigo também se afasta da maioria dos estudos anteriores sobre opinião pública porque abre espaço para a possibilidade de que algumas pessoas exerçam mais influência do que outras. Embora essa possibilidade seja claramente razoável – na verdade, quase uma questão de senso comum – conveniências e limitações de dados fizeram com que ela fosse negligenciada em boa parte das pesquisas. Este estudo não passa de um começo, uma vez que não leva em conta as visões dos partidos, grupos de pressão ou burocratas. Contudo, mostra que os estudos dos efeitos da opinião pública não estão amarrados à pressuposição da influência igual.

Neste artigo, assumimos um ponto de vista distinto ao da abordagem institucional, uma vez que enfoca exclusivamente a opinião interna aos países estudados. Mas acreditamos que estudos futuros deveriam partir do pressuposto de que os fatores doméstico e internacional fazem diferença e tentar mapear suas influências relativas em circunstâncias diferentes.

Os esforços para explicar as diferenças nacionais de opinião produziram resultados sugestivos, mas menos sólidos. A descoberta mais intrigante é que o apoio ao igualitarismo pode aumentar com o desenvolvimento econômico, apesar das numerosas afirmações em contrário. Devemos observar que a questão

específica considerada aqui envolve diferenças de salário baseadas em produtividade. A ligação entre salário e produtividade é uma característica central do capitalismo de mercado e figura com proeminência em alguns estudos sobre modernização. Assim, se o apoio às diferenças baseadas na produtividade diminuiu de fato com o desenvolvimento econômico, seria necessário repensar as idéias dominantes com base em valores modernos. Por outro lado, os resultados para a heterogeneidade étnica dão suporte às concepções convencionais.

Se durante os anos 1950 e 1960, houve muito interesse nas culturas nacionais e a sociologia produziu obras importantes sobre o tema, mais recentemente os sociólogos mostraram menor interesse. Se a opinião pública influencia as condições sociais, como este estudo sugere, essa tradição merece atenção renovada. Da mesma forma, trabalhos recentes sobre políticas e instituições têm enriquecido o estudo da cultura nacional, sugerindo que mudanças culturais refletem amplas mudanças sociais e econômicas. Finalmente, pesquisadores argumentam que as políticas públicas podem ajudar a mudar opiniões. Por exemplo, Korpi e Palme (1998) sustentam que as políticas “universais” do Estado de bem-estar social escandinavo favoreceram um amplo apoio de todas as classes, enquanto as políticas “focalizadas” dos Estados de bem-estar social americano e australiano acabaram por minar o apoio popular, através da diminuição dos gastos. Assim, afirmam que há influências em ambas as direções – a opinião afeta as políticas, mas em um período mais longo, e as políticas influenciam a opinião.

Quando mais dados sobre opinião pública comparativa estiverem disponíveis será possível considerar modelos mais sofisticados desse tipo. Porém, a esta altura, até a observação simples de que a opinião pública tem importância pode enriquecer a sociologia política comparativa.

Referências Bibliográficas

- ALMOND, G. The political attitudes of wealth. *Journal of Politics*, v. 7, p. 213-55, 1945.
- ATKINSON, A. B.; BOURGUIGNON, F. Income distribution and economics. In: ATKINSON, A. B.; BOURGUIGNON, F. (ed.). *Handbook of income distribution*. Amsterdam: Elsevier, 2000.
- ATKINSON, A. B.; RAINWATER, L.; SMEEDING, T. M. *Income distribution in OECD countries*. Paris: OECD, 1995.
- BLANCHFLOWER, D. G.; FREEMAN, R. B. The attitudinal legacy of communist labor relations. *Industrial and labor relations review*, v. 50, p. 438-59, 1997.
- BOLLEN, K. A.; JACKMAN, R. W. Political democracy and the size distribution of income. *American Sociological Review*, v. 50, p. 438-57, 1985.
- _____. Democracy, stability, and dichotomies. *American Sociological Review*, v. 54, p. 612-21, 1989.
- BURSTEIN, P. Bringing the public back in. *Social Forces*, v. 77, p. 27-62, 1998.
- CASTLES, F. G.; MCKINLAY, R. D. Public welfare provision, Scandinavia, and the sheer futility of the sociological approach to politics. *British Journal of Political Science*, v. 9, p. 157-71, 1979.
- CHONG, A. Inequality, democracy, and persistence: is there a political kuznets curve?. *Inter-American Development Bank Working Paper*, nº 445, 2001.
- DEMPSTER, A. P.; LAIRD, N. M.; RUBIN, D. B. Maximum likelihood for incomplete data via the EM algorithm. *Journal of the Royal Statistical Society*, series B 39, p. 1-38, 1977.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- EDELMAN, M. J. *The symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1964.
- FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world*. 2001. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org>>.

GOLDTHORPE, J. H.; LOCKWOOD, D. Affluence and the british class structure. *Sociological Review*, v. 2, p. 133-63, 1963.

GOTTSCHALK, P.; SMEEDING, T. M. Cross-national comparisons of earnings and income inequality. *Journal of Economic Literature*, v. 35, p. 633-87, 1997.

HICKS, A.; MISRA, J. Political resources and the growth of welfare in affluent capitalist democracies, 1960-1982. *American Journal of Sociology*, v. 99, p. 668-710, 1993.

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

INGLEHART, R.; BAKER, W. E. Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*, v. 65, p. 19-51, 2000.

INGLEHART, R. et al. *World values surveys and european values surveys, 1981-84, 1990-93, and 1995-7* [Data file and codebooks]. Ann Arbor, MI: ICPSR, 2000.

INKELES, A.; LEVINSON, D. J. National character: the study of modal personality and sociocultural systems. In: LINDZEY, G. (ed.). *Handbook of social psychology*. Cambridge, Mass.: Addison-Wesley, 1954.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *World labour report*. Geneva: ILO, 1993.

KELLEY, J.; EVANS, M. D. R. The legitimation of inequality: occupational earnings in nine nations. *American Journal of Sociology*, v. 99, p. 75-125, 1993.

KORPI, W.; PALME, J. The paradox of redistribution and strategies of equality. *American Sociological Review*, v. 63, p. 661-87, 1998.

KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, v. 45, p. 1-28, 1955.

LIPSET, S. M. The value patterns of democracy. *American Sociological Review*, v. 28, p. 515-31, 1963.

MARX, K. *The poverty of philosophy*. New York: International, 1963.

MASON, D. S. Justice, socialism, and participation in the postcommunist states. In: KLUEGEL, J. R.; MASON, D. S.; WEGENER, B. (ed.). *Social justice and political change*. New York: Aldine de Gruyter, 1995.

MEYER, J. W. et al. World society and the nation state. *American Journal of Sociology*, v. 103, p. 144-81, 1997.

MICHELS, R. *Political parties*. Tradução Eden e Cedar Paul. New York: Free Press, 1962.

MOORE, B. Jr. *Injustice: the social bases of obedience and revolt*. White Plains, NY: Sharpe, 1978.

MUELLER, E. N. Democracy, economic development, and income inequality. *American Sociological Review*, v. 53, p. 50-68, 1988.

NIELSEN, F. Income inequality and industrial development. *American Sociological Review*, v. 59, p. 654-77, 1994.

PARKIN, F. *Class inequality and political order*. London: MacGibbon & Kee, 1971.

SMITH, M. A. *American business and political power*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

SOLOW, R. M. *The labor market as a social institution*. Cambridge, Mass.: Blackwell, 1990.

SOMBART, W. *Why is there no socialism in the United States?* Tradução Patricia M. Hocking e C. T. Husbands. London: Macmillan, 1976.

STIGLER, G. J. Director's law of public income redistribution. *Journal of Law and Economics*, v. 13, p. 1-10, 1970.

STIMSON, J. A.; MACKUEN, M. B.; ERIKSON, R. S. Dynamic representation. *American Political Science Review*, v. 89, p. 543-65, 1995.

TANZI, V. *Fundamental determinants of inequality and the role of the government*. Manuscrito não publicado, 1998.

TAYLOR, C. L.; HUDSON, M. C. *World handbook of social and political indicators*. New Haven: Yale University Press, 1972.

TOCQUEVILLE, A. de. *Democracy in America*, 13th ed. Tradução George Lawrence e edição J. P. Mayer. Garden City, NY: Doubleday, 1969.

TRIANDIS, H. C. Collectivism and individualism as cultural syndromes. *Cross-Cultural Research*, v. 27, p. 155-80, 1993.

VANHANEN, T. Domestic ethnic conflict and ethnic nepotism: a comparative analysis. *Journal of Peace Research*, v. 36, p. 55-73, 1999.

VERBA, S.; NIE, N. H.; KIM, J. *Participation and political equality*. New York: Cambridge University Press, 1978.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *Voice and equality*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

WEBER, M. *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. Tradução Talcott Parsons. New York: Scribner's, 1958.

WEEDE, E. Democracy and income inequality reconsidered. *American Sociological Review*, v. 54, p. 865-8, 1989.

WEEDE, E.; TIEFENBACH, H. Some recent explanations of income inequality: evaluation and critique. *International Studies Quarterly*, v. 25, p. 255-82, 1981.

WORLD BANK. *World development report 1999/2000*. New York: Oxford University Press, 2000.

Este artigo foi publicado originalmente em inglês como Working Paper n. 98 pelo CREST - Centre for Research into Elections and Social Trends, University of Oxford, 2002.
Publicação autorizada pelo autor.

*Recebido para publicação em janeiro de 2005.
Aprovado para publicação em setembro de 2005.*

Tradução de Pedro Maia Soares.

Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?”

Carlos Pereira

Michigan State University, Estados Unidos, e Fundação Getúlio Vargas

Timothy Power

Florida International University, Estados Unidos

Lúcio Rennó

University of Arizona, Estados Unidos

Resumo

A relação entre o comportamento da elite política e as preferências gerais da população está no cerne de discussões sobre democracia representativa. Porém, pouco se sabe sobre quem influencia quem e quanto tempo demora para que tal influência seja sentida. Este artigo apresenta resultados a partir de um conjunto de dados organizados em série temporal que permite verificar a relação entre o clima da opinião pública, a escolha presidencial de instrumentos de governo (legislação extraordinária *versus* ordinária) e o apoio do congresso às iniciativas dos presidentes no Brasil. Foram coletadas observações mensais sobre a popularidade do presidente, padrões de votação nominal no congresso e uso de medidas provisórias, e da legislação comum, pelo executivo. Esse conjunto de dados permitiu testar, usando técnicas de séries temporais, o impacto dessas variáveis umas sobre as outras e a defasagem temporal necessária para que esses impactos se tornem significativos.

Palavras-chave: opinião pública, executivo, legislativo, série temporal.

Abstract

The relationship between elite behavior and mass preferences is in the essence of discussions about representative democracy. However, very little is known about who influences whom and how long it takes for such influence to be felt. This article presents results from a time-series dataset that allows us to verify the relationship between the mood of public opinion, presidents' choice of policy making instrument (extraordinary vs. ordinary legislation) and congressional support to presidents' policy initiatives in Brazil. We collected monthly observations of presidential popularity, patterns of roll-call voting in congress and presidents use of “medidas provisórias” as well as regular legislation. This dataset allows us to test, using time-series techniques, the impact of these variables on each other and the amount of lags it takes for these impacts to become significant.

Keywords: public opinion, executive, legislative, time-series.

Introdução

A relação entre o comportamento da elite política e preferências gerais da população é central para o debate sobre a representação política. Tornou-se senso comum que, em regimes democráticos, eleições competitivas deveriam forçar as elites governantes a responder às pressões populares. Em uma poliarquia, essas elites são obrigadas a levar bem mais em conta as preferências dos cidadãos do que em outros regimes, aumentando assim a *accountability*. Nessa concepção está implícita a idéia de que os políticos deveriam reagir ao clima da opinião pública, em certa medida baseando suas ações nas preferências dos eleitores. Porém, essa é uma proposição que precisa ser examinada antes que assumida.

Com a ascensão das modernas pesquisas de opinião, o debate tomou novas direções, porque tornou-se muito mais fácil para os políticos identificar o que o público quer e, desse modo, responder de acordo. Na era da informação, governar tornou-se – mais do que em qualquer outra época da história – um processo interativo. O enigma teórico é: quem comanda o processo? É o interesse público que define a agenda das mudanças de políticas, como afirma a teoria tradicional do interesse público? Ou a opinião pública é simplesmente reflexo de ações anteriores dos políticos, como sustenta a economia política positiva? Ou ainda, poderíamos considerar um *feedback* recíproco em que as ações dos políticos geram reações populares que, por sua vez, assumem as formas de novos *inputs* ao sistema político, mudando assim as futuras ações dos representantes? Aqui, examinamos algumas dessas questões usando uma série temporal de dados com observações mensais de 1988 a 1998 no Brasil.

Ao investigar as inter-relações causais entre ação do executivo, comportamento do legislativo e opinião pública, abrimos espaço para a possibilidade de que o impacto da opinião pública sobre o comportamento da elite política não seja necessariamente imediato. As reações populares podem demorar mais tempo para afetar as decisões dos políticos porque o curso de absorção dos *inputs* nas democracias é lento. Em regimes democráticos, existem numerosas instituições intermediárias que filtram as demandas e muitas dessas instituições operam em condições de alta viscosidade. Além disso, a democracia se caracteriza por *loci* concorrentes de autoridades decisórias. Pode acontecer que a velocidade com que os *inputs* penetram no sistema varie conforme os poderes do Estado. Além disso, o impacto (ou falta de) da opinião pública sobre o comportamento da elite pode indicar também que os políticos estão mais isolados da pressão popular.

O lado “bom” desse insulamento é que ele pode abrir espaço para decisões mais racionais e responsáveis. Em tais casos, há um atraso no impacto da opinião pública sobre as decisões dos políticos. Um cenário mais perturbador é aquele em que o comportamento da elite pode estar quase completamente isolado das reações

da opinião pública. Esse cenário está muito relacionado às descrições da “democracia delegativa” na América Latina, em que os freios e contrapesos são fracos e os eleitores não conseguem que seus representantes respondam por seus desempenhos em seus cargos (O’DONNELL, 1994). O segredo, então, não está apenas em descobrir se a opinião pública afeta as escolhas dos políticos, mas também em revelar o marco temporal em que isso acontece.

Criamos uma série temporal de dados que nos permite isolar as inter-relações entre a opinião pública, a escolha dos presidentes quanto aos instrumentos de governo (legislação extraordinária *versus* ordinária) e apoio do congresso às iniciativas presidenciais no Brasil. Coletamos observações mensais sobre a popularidade do presidente, padrões de votação nominal no congresso e o uso presidencial de medidas provisórias, além de legislação comum¹. Esse conjunto de dados nos permite testar, usando técnicas de séries temporais, a influência da opinião pública sobre o comportamento presidencial e do legislativo, e também como a opinião pública reage às decisões dos políticos. Tratamos de duas questões específicas em relação a esses padrões de influência. Primeiro, quão sensível é cada ator político em relação aos outros? Essa questão possui uma dimensão temporal: queremos saber quanto tempo demora para que a opinião pública reaja às ações dos governantes. A segunda questão está relacionada com processos de memória. Quanto tempo dura o impacto de cada um desses atores sobre o outro? Há um impacto duradouro do comportamento do presidente e do congresso sobre a opinião pública, ou ele é esquecido rapidamente?

O Brasil é um caso interessante para esse estudo devido ao caráter de transição de seu regime. Com efeito, a instabilidade foi a marca da história política brasileira até o período democrático mais recente, que começou em 1985 e teve eleição direta para presidente somente a partir de 1989. Além disso, como em muitos outros países recentemente democratizados, o legado da ditadura não desapareceu totalmente e a natureza da representação pós-autoritarismo tem sido duramente criticada.

Três problemas em particular a respeito da representação estão sempre em discussão no Brasil. Primeiro, há uma preponderância do poder executivo no processo de implementação de políticas públicas. Os presidentes possuem imenso poder na formulação da agenda e, em geral, obtêm o que querem do congresso (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Em segundo lugar, há uma idéia muito difundida de que os políticos estão isolados da pressão popular, graças especialmente ao uso da representação proporcional com lista aberta, com distritos de alta magnitude

¹ Gostaríamos de agradecer a Argelina Figueiredo e Fernando Limongi pela permissão para usar os dados do CEBRAP – Centro Brasileiro de Planejamento e Análise – sobre votações nominais (versão 2000).

nas eleições legislativas (MAINWARING, 1991). Em terceiro lugar, reza a crença “popular” (em relação à qual somos agnósticos) que na democracia brasileira os eleitores têm memória incrivelmente curta. Supõe-se que aquilo que os políticos fazem hoje é facilmente esquecido no futuro e não afeta o julgamento dos eleitores em relação aos candidatos.

Reunindo essas três observações repetidas com frequência, o retrato estilizado da democracia brasileira que emerge não é muito lisonjeiro: os presidentes são todo-poderosos, os legisladores estão fora do alcance da opinião pública e a vontade popular é prejudicada pela inconsistência e pela perda de memória. Observamos que histórias similares foram contadas sobre muitos outros regimes pós-autoritários, e modelos de democracia delegativa (O’DONNELL, 1994) e neopopulismo (WEYLAND, 1996) enfatizam as raízes fracas da representação e a maleabilidade da opinião pública. Portanto, isolar as inter-relações causais entre os comportamentos do executivo e do legislativo e a opinião pública é um primeiro passo necessário para compreender as formas emergentes de representação política, não somente no Brasil, mas em todas as novas democracias.

Teoria

A definição de representação preferida por Pitkin é “agir por” (1967). Uma visão normativa da representação como a dessa autora compreende candidatos conscientes das demandas populares e que agem em nome de seus eleitores. Isso implica que a opinião pública deveria influenciar as escolhas e decisões dos representantes. Além disso, a opinião pública também deve estar consciente do que os políticos fazem e avaliar se o que estão fazendo é de interesse público. Segue-se daí a idéia de *accountability*, como justiça para os políticos que não respondem às demandas populares. A falta de sensibilidade para essas demandas é punida; essa é a essência da *accountability* (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Quando delegam as tarefas de representação, os eleitores gostariam de dar aos políticos amplos poderes e liberdade que lhes possibilitasse cumprir efetivamente sua missão. Mas devido às assimetrias de informação e aos custos do monitoramento inerentes a essas relações, os eleitores correm o risco de que esse poder delegado possa ser usado na busca de resultados que venham a prejudicar seus interesses. Em outras palavras, uma vez escolhidos pelos eleitores, os políticos podem se entregar a um comportamento oportunista *ex post* pelo simples fato de que os “principais” (os eleitores) não podem fazer que se cumpra de modo perfeito e sem custo um compromisso *ex ante* digno de crédito assumido pelos “agentes” (os políticos) de agir em defesa dos melhores interesses dos “principais”.

Adicionalmente, como observou Manin (1997), os políticos não são obrigados por lei a serem fiéis a suas plataformas. Em nenhuma democracia existente os representantes estão sujeitos a instituições obrigatórias. Ou seja, ao mesmo tempo em que podem querer dar ao governo alguma amplitude para governar, os eleitores também prefeririam que os governos fossem fiéis às suas promessas. Porém, “o que quer que os eleitores decidam fazer, os políticos escaparão às vezes do controle deles (...) a *accountability* não é suficiente para induzir a representação quando os eleitores têm informações incompletas” (PRZEWORSKI, 1998).

Um dilema que os políticos enfrentam é o de se devem ser sensíveis (*responsive*) ou responsáveis (*responsible*). Aqueles que são *sensíveis* às demandas e mudanças de curto prazo do humor público podem não ser necessariamente *responsáveis* quanto às políticas públicas de longo prazo (STOKES, 2001b). A responsabilidade pode atrapalhar a capacidade dos políticos de responder de imediato às pressões populares. Isso acontece especialmente nos países em desenvolvimento, onde a necessidade de políticas impopulares na forma de planos de estabilização recessivos, a fim de combater a inflação, tornou-se imperativa no passado recente (HAGGARD e KAUFMANN, 1992). Portanto, os políticos responsáveis, aqueles que pensam em termos de longo prazo e da geração de uma base para o crescimento sustentável no futuro, podem ser punidos no curto prazo pela dureza de suas decisões.

Susan Stokes e vários outros autores tratam dessas questões e indicam que os eleitores usam critérios diferentes quando chega o momento de cobrar dos políticos (STOKES, 2001a). Eles podem ter uma abordagem intertemporal, em que as dificuldades do presente são toleradas em nome da bonança no futuro. Podem também pôr a culpa das dificuldades presentes não no governante atual, mas no legado de governos anteriores ou em crises internacionais. Além disso, os eleitores podem compreender que as promessas de campanha não foram cumpridas porque os candidatos não tinham então informações completas sobre a situação do país. Todas essas formas de avaliar os políticos levam a situações em que os governantes não são necessariamente punidos pelas dificuldades do momento. Não obstante, são formas de avaliação baseadas em como os políticos justificam suas ações. Como Pitkin argumentou antes, em termos levemente distintos, é possível enganar algumas pessoas por algum tempo, mas não se pode enganar todo mundo durante todo o tempo. Enquanto os políticos são capazes de justificar suas ações e apresentá-las como sendo em nome do interesse público, e o público as aceita, a representação e a *accountability* estão em funcionamento.

São abundantes os casos de não cumprimento de promessas. Stokes estudou amplamente os casos de presidentes latino-americanos que implementaram políticas totalmente diferentes de suas promessas de campanha e que depois receberam o apoio popular e acabaram por levar à reeleição do governante (STOKES, 2001b). Isso é uma indicação de que os políticos possuem de fato uma liberdade de movimento quando fazem suas escolhas. No século XVIII, Burke já afirmara que se deveria conceder aos políticos certa margem de manobra: os representantes não precisam consultar os representados sobre cada decisão. Na verdade, uma vez que os representantes estão mais bem informados sobre as questões políticas e os assuntos atuais do que a maioria da população, são eles que devem tomar as decisões. Até recentemente na história democrática, a consulta direta à população era um tanto limitada em alcance. Os recursos para saber o que os cidadãos queriam eram muito limitados, obstruindo um processo interativo de troca de informações. Isso não significa, no entanto, que os políticos não fossem punidos por seus erros. De novo, a chave para a representação, para esses autores, é a capacidade dos eleitores de fazer com que os governantes respondam por suas ações.

Em uma direção oposta, Kalt e Zupan (1984) identificam nessa assimetria de informação entre eleitores e representantes a oportunidade para que os políticos não sigam nem os interesses de seus eleitores nem os grupos de pressão, mas o interesse público – ou o que eles chamam de ideologia. Ou seja, os políticos têm muito mais liberdade do que se costuma atribuir a eles. Nesse contexto, o interesse público deriva do fato de que os legisladores votam não naquilo que seus eleitores se preocupam, mas em como acreditam que o mundo deveria funcionar. Stigler (1971) chamou esse comportamento de “motivo de consumo” (isto é, o dever cívico de servir ao interesse do público), em contraposição ao “motivo de investimento” de aumentar a própria riqueza ou as chances de reeleição.

Em contraste com essa visão de dominação dos políticos, Denzau e Munger (1986) desenvolveram um modelo da oferta de políticas públicas nos Estados Unidos a fim de testar quais grupos de interesse e quais conjuntos de eleitores têm maior probabilidade de serem atendidos pelos políticos. A lógica básica desse modelo é a seguinte: “os resultados das políticas dependem das vantagens comparativas dos participantes. A vantagem comparativa, nesse contexto, depende do valor do que cada conjunto de agentes do modelo tem a oferecer aos outros (...) Os legisladores buscam maximizar votos, o que pode ser obtido seja pelo fornecimento de políticas que os eleitores aprovam, seja por atender a grupos de interesse em troca de recursos de campanha que produzam votos. Especificamente, quanto mais produtivo o esforço de um legislador ou menos hostis os eleitores a determinada política, mais baixo o preço mínimo que um grupo de interesse deve pagar em troca”.

Atualmente, a proliferação das pesquisas de opinião pública e a expressiva melhora das técnicas de amostragem oferecem informações mais do que suficientes para os políticos sobre o que o público quer (BREHM, 1996). A cada semana, pesquisas indicam a satisfação dos eleitores com os governantes e suas opiniões sobre políticas específicas. Isso acontece não apenas nos países desenvolvidos da América do Norte e da Europa Ocidental, mas também nas novas democracias da América Latina, Europa Oriental e Ásia. A pesquisa de opinião tornou-se a expressão mais citada da vontade popular, a materialização da voz popular. O processo interativo entre representante e eleitor, que outrora estava restrito às reuniões na prefeitura e coisas semelhantes, está agora generalizado para toda a sociedade. É inquestionável que os políticos prestam atenção às pesquisas. Poucos legisladores podem passar sem recorrer a elas e nenhum governante moderno vive sem uma empresa de pesquisa por perto. As pesquisas de opinião se tornaram uma ferramenta cotidiana de governo.

Porém, a discussão acadêmica sobre como a opinião pública afeta as ações dos políticos e vice-versa ficou, em geral, restrita aos Estados Unidos, onde existem vários estudos sobre o que leva os representantes a se afastar das demandas de seus eleitores, a maioria adotando modelos espaciais para representar mudanças de posições (ROSEMBERG e SANDERS, 2000; FRANCIS e KENNY, 1996). Há também estudos sobre como as ações governamentais são afetadas pelos ciclos do negócio eleitoral e como as políticas públicas, em especial na esfera econômica, afetam o voto e as visões dos eleitores sobre os políticos (STOKES, 2001a; LEWIS-BECK, 1988; NORDHAUS, 1975). Embora esses estudos sejam valiosos, poucas pesquisas examinaram como a visão que o público tem do desempenho dos governantes pode influenciar as escolhas futuras desses governantes. Uma questão central desse debate é: quem estabelece a agenda? Quem manda? É o público que orienta o comportamento dos políticos, ou o contrário, ou seja, o público é apenas reativo? Há um *feedback* recíproco em que o comportamento dos políticos afeta a avaliação que o público faz dos governantes que, por sua vez, afeta as decisões futuras dos políticos? Por fim, diferentes poderes governamentais reagem de modo diferente à opinião pública²?

Essas questões foram examinadas para o caso dos Estados Unidos por Edwards e Wood (1999). Neste estudo, os autores comparam as influências relativas da presidência, do congresso e da mídia sobre a agenda política. Os autores questionam o consenso crescente de que o presidente é o ator mais importante no processo norte-americano de elaboração de políticas. Em outras

² Outra questão interessante é como as escolhas presidenciais se relacionam com o apoio dos deputados ao presidente e como o apoio do congresso afeta as escolhas dos presidentes. Ver Pereira, Power e Rennó (2005) para uma discussão das relações executivo-legislativo.

palavras, os autores levantam dúvidas sobre a concepção do governo centrada na presidência. O objetivo é enfocar “a capacidade do presidente de afetar os padrões de atenção de outros atores institucionais importantes no sistema político” (EDWARDS e WOOD, 1999, p. 327). Em outros termos, a questão principal deles é: quem influencia quem? Eles utilizam análise de conteúdo nos discursos presidenciais, em noticiários de televisão e em audiências públicas no congresso para contar a quantidade de vezes em que certo tópico é mencionado.

Uma vez que não têm nenhuma justificativa teórica para especificar *a priori* a direção da causalidade entre as variáveis acima mencionadas, esses autores não colocam muitas restrições na especificação do seu modelo. Edwards e Wood permitem que os dados falem por eles mesmos, a fim de revelar a direção da causalidade. Por esta razão, utilizam o método de Granger, no qual é feita uma regressão com uma variável dependente sobre valores defasados dela mesma, bem como de outras variáveis dependentes no sistema. Além disso, todas as variáveis em um mesmo ponto no tempo são consideradas endógenas. Portanto, valores anteriores de atenção presidencial podem determinar valores futuros de atenção do congresso, mas pode haver também *feedback* recíproco entre congresso e presidentes. Uma das conclusões centrais é que há uma quantidade considerável de inércia nas agendas desses três diferentes atores, ou seja, a agenda anterior de um certo ator determina fortemente sua agenda futura e dilui a influência dos outros atores.

A questão fundamental que nos interessa aqui é como relações similares (entre escolha presidencial de instrumento decisório, clima no congresso e opinião pública) ocorrem no Brasil.

Dados, enigmas e análises

Para aplicar o programa de pesquisa de Edwards e Wood ao caso brasileiro, coletamos um conjunto de dados de medidas mensais de comportamento dos poderes públicos e da opinião pública entre 1988 e 1998. Nossas três variáveis principais são: utilização presidencial do poder de decreto, apoio legislativo às iniciativas governamentais e popularidade do presidente. A primeira dessas variáveis, o uso da autoridade de decretar pelo executivo, é nosso indicador das ações dos presidentes e é expressa pela razão entre as medidas provisórias e as leis normais apresentadas pelo presidente. Em outras palavras, nossa “razão de dependência em decretos” mede a frequência com que os presidentes apelam a meios extraordinários de definição de políticas. Essa variável não contém informações sobre as políticas em si mesmas. É claro que seria preferível para nós ter um indicador do conteúdo das medidas provisórias, mas infelizmente esse indicador não está atualmente à disposição. Porém, a “razão de dependência em

decretos” pode também ser vista como uma medida das tentativas do presidente de comandar os outros dois atores e assim obter um papel decisivo de estabelecimento da agenda no sistema político. Quanto mais alto o valor da “razão de dependência em decretos”, mais autônomo busca ser o presidente. Quanto menor esse valor, mais o congresso é incorporado ao processo de decisão política e menos autônomo o presidente pode esperar ser.

A segunda variável é um indicador de apoio legislativo ao presidente. Ela revela o clima geral do congresso em relação às propostas do executivo. Valores mais altos dessa variável indicam que as propostas do presidente obtêm aprovação do congresso e valores menores indicam que o congresso é mais resistente. Por fim, nossa terceira variável, a popularidade do presidente, é um indicador da avaliação que os eleitores fazem do desempenho presidencial.

Nossa escolha de variáveis reflete o fato de que o Brasil é um sistema político centrado na presidência. O poder executivo brasileiro possui consideráveis poderes de estabelecer agenda e tem a última palavra nas alocações orçamentárias. O congresso costuma ser visto como reativo e as políticas iniciadas ali restringem-se usualmente a áreas específicas, tais como políticas sociais e distributivas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Portanto, não há dúvida de que o presidente é o principal ator político no Brasil. Porém, pode o congresso ser simplesmente ignorado? A opinião pública afeta de alguma forma as escolhas do presidente? Qual é a relação de fato entre esses três atores centrais no Brasil?

Os dados vão do último ano e meio do governo José Sarney ao final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. São os primeiros dez anos da promulgação da Constituição de 1988 que marcou o retorno final do Brasil ao pleno regime democrático. Durante esse período, houve quatro presidentes diferentes. Sarney foi seguido por Fernando Collor de Melo, o primeiro presidente eleito por voto direto depois de 29 anos, que assumiu em 1990. Collor administrou o país até 1992, quando renunciou para não sofrer um *impeachment* devido a acusações de corrupção. Seu vice-presidente, Itamar Franco, assumiu e governou até dezembro de 1994. Ele conseguiu fazer seu sucessor, o então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso, eleito graças ao sucesso do Plano Real de estabilização monetária.

Como Amorim Neto et al. (2003) e Pereira, Power e Rennó (2005) argumentaram, o governo FHC representou uma mudança significativa em relação aos anteriores. Durante seu mandato, ele conseguiu montar uma coalizão majoritária relativamente estável no congresso. É verdade que teve de se envolver em negociações controversas com o congresso e que algumas de suas principais propostas políticas não foram aprovadas (AMES, 2001). Porém, em comparação com períodos anteriores, a relação entre executivo e legislativo durante seu governo foi menos errática e conflituosa.

Os níveis de popularidade de FHC também foram em geral mais altos do que os dos governos anteriores. Devido, em grande parte, ao sucesso do Plano Real, seu apoio popular flutuou menos e permaneceu relativamente alto até o final de seu primeiro mandato, em dezembro de 1998³. Por outro lado, os presidentes anteriores a FHC enfrentaram não apenas níveis mais baixos de popularidade em geral, como também níveis mais flutuantes de apoio público.

Portanto, nossos dados permitem captar uma variação ao longo do tempo de estilos de governo dos presidentes, de suas relações com o congresso e de seus níveis de popularidade. Isso proporciona uma excelente oportunidade para avaliar como cada um desses fatores afeta os outros. A opinião pública molda as ações dos presidentes e dos legisladores? Ou ocorre o oposto, e a opinião pública é uma reação ao que os presidentes e deputados federais fazem? Além disso, quanto tempo demora para que cada um desses atores reaja? Por sua vez, essa reação influencia depois as ações dos governantes?

Se há um *feedback* recíproco, ou seja, a opinião pública influencia depois as escolhas dos políticos, isso indica que estes estão respondendo às demandas populares. Caso contrário, se a opinião pública não afeta de modo algum as escolhas dos políticos, trata-se de uma clara indicação de que os representantes têm grande liberdade para fazer o que julgarem melhor. Isso, sem dúvida, representa um dilema para a governança democrática. Se as opiniões dos eleitores não se infiltram no processo de tomada de decisões, a representação, tal como a concebemos, deixa de existir?

Como não existem expectativas teóricas claras a respeito da direção da causalidade, submetemos inicialmente os dados a uma série de testes de causalidade de Granger bivariados. Esses testes permitem-nos verificar qual variável causa as outras e com que forma de estrutura de defasagem. É um teste apropriado a situações em que os vetores de causalidade ou não são definidos claramente ou a causalidade apresenta dupla direção. Portanto, temos condições de identificar quão sensível um ator é às preferências de outro (quanto tempo um ator demora para reagir ao outro) e como os processos de memória desses atores funcionam (quanto tempo perdura o impacto). Enfocamos aqui principalmente as relações entre governantes eleitos e opinião pública, ao passo que em outro lugar, tratamos da relação entre executivo e legislativo (PEREIRA, POWER e RENNÓ, 2005).

A Tabela 1 ilustra a relação entre popularidade presidencial (opinião pública), escolhas presidenciais e apoio do congresso com uma defasagem de um mês. Essa é a reação mais imediata que cada um desses atores pode apresentar às ações dos outros. O único impacto estatisticamente significativo é o da opinião pública sobre a ação do congresso. Isso indica que *o congresso reage com muita*

³ FHC foi muito impopular em seu segundo mandato, que não entra nesta análise.

rapidez à aprovação presidencial. O congresso presta atenção à popularidade do presidente, pois esse é o fator que determinará se o congresso será um ator reativo ou proativo no jogo da política. Em um ambiente institucional no qual o presidente predomina, a melhor aposta para a ascendência do legislativo é um presidente com níveis mais baixos de apoio popular.

Tabela 1
Causalidade de Granger entre opinião pública, estratégia presidencial e escolhas dos deputados federais com defasagem de um mês. Brasil, 1988-1998

Variável causal	Variável explicada	Teste F	Prob > F
Apoio do congresso	Popularidade presidencial	0,238	0,626
Estratégia presidencial	Popularidade presidencial	0,770	0,382
Popularidade presidencial	Estratégia presidencial	0,889	0,348
Popularidade presidencial	Apoio do congresso	4,49	0,036

É interessante também avaliar quanto tempo demora para que a influência da opinião pública no congresso se dissipe. Para tanto, investigamos como cada fator afeta o outro com diferentes especificações de defasagem. Primeiro, procedemos a avaliação de quão duradoura é a influência do congresso na opinião pública.

A Tabela 2 indica como o apoio do congresso às iniciativas políticas presidenciais afeta a aprovação popular do presidente. Fica claro que a popularidade presidencial é afetada pelo apoio do legislativo ao presidente com defasagens de dois, três e quatro meses. Ainda que a opinião pública não reaja imediatamente às ações do congresso, como mostra a Tabela 1, ele o faz depois de dois, três ou quatro meses. Isso significa que não somente o comportamento do congresso afeta como os eleitores percebem o presidente, como também que esse efeito é duradouro. Parece que *o comportamento do congresso influencia a opinião dos eleitores sobre quão bem o presidente está fazendo seu trabalho.*

Tabela 2
Causalidade de Granger do apoio do congresso sobre a popularidade do presidente em diferentes momentos do tempo. Brasil, 1988-1998

Defasagem	Variável causal	Variável explicada	Teste F	Prob > F
2	Apoio do congresso	Popularidade presidencial	4,44	0,014
3	Apoio do congresso	Popularidade presidencial	4,52	0,000
4	Apoio do congresso	Popularidade presidencial	4,55	0,000

Na Tabela 3, exploramos o impacto da escolha presidencial sobre a opinião pública. O objetivo é avaliar se as estratégias de elaboração de políticas afetam as preferências do público em geral. De novo, não podemos dizer nada sobre os conteúdos das políticas; nossa medida de estratégia do executivo mede simplesmente se o presidente está tentando implementar sua iniciativa por meios extraordinários (situação em que o presidente estaria utilizando ao máximo a capacidade de determinar a agenda que lhe é permitida pela constituição) ou por meios ordinários (em que o congresso se torna parceiro do presidente ao considerar as propostas do executivo). A Tabela 3 deixa claro que *a estratégia de elaboração de políticas seguida pelo presidente exerce muita influência sobre a configuração da aprovação presidencial*. Ainda que o índice de aprovação não seja afetado imediatamente (a defasagem de um mês usada na Tabela 1 não detecta nenhum efeito), a popularidade do presidente sofre o impacto da “razão de dependência em decretos”, o qual dura por até quatro meses. Isso indica que demora um pouco para que o público conheça e avalie o *modus operandi* do presidente, mas depois que o faz, isso influencia sua visão do presidente baseada nas estratégias de elaboração e aprovação de políticas que ele utiliza.

Tabela 3
Causalidade de Granger da estratégia presidencial sobre a popularidade do presidente em diferentes momentos do tempo. Brasil, 1988-1998

Defasagem	Variável causal	Variável explicada	Teste F	Prob > F
2	Estratégia presidencial	Popularidade presidencial	0,931	0,397
3	Estratégia presidencial	Popularidade presidencial	2,30	0,080
4	Estratégia presidencial	Popularidade presidencial	3,24	0,015

Por fim, a Tabela 4 indica como a opinião pública afeta tanto a estratégia presidencial como o apoio do congresso ao executivo. Isso, como observamos antes, diz respeito a um dilema essencial na discussão sobre representação: estão os políticos isolados das demandas populares? Relembremos que na Tabela 1, que usou a defasagem de um mês, a aprovação presidencial afeta imediatamente o comportamento do congresso. A Tabela 4 deixa claro que esse impacto se dissipa rapidamente. *A opinião pública afeta o apoio do legislativo ao presidente apenas de modo efêmero*. Além disso, em nenhum momento a opinião pública afeta a estratégia presidencial. *A opinião pública não tem nenhum efeito sobre a escolha do presidente entre instrumentos extraordinários ou ordinários de elaboração política*;

supostamente, o executivo faz essas escolhas estratégicas independentemente do que o público pensa delas. Como sustentamos em outro lugar (PEREIRA, POWER e RENNÓ, 2005), o principal fator que afeta a escolha de instrumentos políticos pelos presidentes parece ser a capacidade do executivo de administrar uma coalizão multipartidária no congresso⁴.

Tabela 4
Causalidade de Granger da popularidade presidencial sobre o apoio do congresso e a estratégia presidencial com defasagens variadas. Brasil, 1988-1998

Defasagem	Variável causal	Variável explicada	Test F	Prob > F
2	Popularidade presidencial	Estratégia presidencial	1,15	0,318
2	Popularidade presidencial	Apoio do congresso	2,02	0,137
3	Popularidade presidencial	Estratégia presidencial	1,20	0,312
3	Popularidade presidencial	Apoio do congresso	1,36	0,256
4	Popularidade presidencial	Estratégia presidencial	1,21	0,307
4	Popularidade presidencial	Apoio do congresso	2,23	0,124

Como esses resultados se sustentam numa análise multivariada? A Tabela 5 mostra o resultado da regressão de popularidade presidencial, escolha presidencial e apoio do congresso sobre valores defasados de cada uma dessas variáveis, ao lado de várias co-variáveis como inflação, desemprego, ciclo eleitoral, administração de coalizão no congresso (defasagem do tamanho do gabinete, defasagem da taxa de coalescência do gabinete e a interação entre ambas). Incluímos também controles para períodos de lua-de-mel, introdução de grandes planos econômicos, número de leis propostas pelo executivo (tamanho da agenda) e uma variável *dummy* para o período depois que a emenda constitucional que permitiu a reeleição para os cargos executivos foi implementada⁵.

⁴ Amorim Neto (2002), cujas medidas de administração de coalizão usamos em nosso trabalho, mostrou a importância do tamanho da coalizão e da coalescência do gabinete para a manutenção da disciplina partidária dentro da facção pró-presidencial no congresso.

⁵ Para uma discussão mais completa dessas variáveis e do modelo de estratégia presidencial referimos o leitor para nosso artigo a ser publicado no *Journal of Politics*. As variáveis “inflação” e “desemprego” captam a crise econômica, que foi enfrentada muitas vezes com decretos presidenciais durante o período estudado. “Plano econômico” marca, em forma *dummy*, os meses em que “pacotes” de novas medidas foram introduzidos com grande quantidade de decretos (Plano Collor, Plano Real, etc.). “Tamanho da agenda” controla a possibilidade de que, com o aumento do ativismo geral de um presidente, o mesmo pode acontecer com sua dependência de decretos. Não incluímos as variáveis de administração de coalizão na equação que explica a popularidade porque não há motivo teórico para acreditar que elas poderiam afetar diretamente a popularidade. Não há motivo para acreditar que o público está atento a questões de gerenciamento de campanha.

Tabela 5
Coefficientes de regressão Prais-Winsten AR(1) para popularidade presidencial, estratégia presidencial e apoio do congresso. Brasil, 1988-1998

Variáveis	Popularidade presidencial	Estratégia presidencial	Apoio do congresso
Constante	- 10,9**	31,0	12,7
Popularidade presidencial (com defasagem de 1 mês)	0,89***	0,03	- 0,01
Apoio do congresso (com defasagem de 1 mês)	0,10*	- 0,36*	0,61***
Estratégia presidencial (com defasagem de 1 mês)	0,04**	- 0,04	- 0,03
Inflação (com defasagem de 1 mês)	- 0,03	- 0,19	- 0,15*
Desemprego (com defasagem de 1 mês)	0,50	- 4,30*	- 0,30
Tamanho do gabinete (com defasagem de 1 mês)	-	2,49***	0,53
Taxa de coalescência do gabinete (com defasagem de 1 mês)	-	- 0,71	0,09
Interação	-	- 0,01	- 0,01
Tamanho da agenda	- 0,06	- 0,18	- 0,18
Plano econômico	9,75**	32,9**	23,5**
Lua-de-mel	1,52	14,4	- 8,54
Reeleição	0,76	4,88	- 2,68
Eleição	- 1,52	14,5	2,39
R ²	0,93***	0,62***	0,62***
Estatística Durbin Watson (transformada)	1,79	1,94	1,82
Rho	0,427	0,023	- 0,277
Tamanho da amostra	116	116	116

* significativo em 0,1; ** significativo em 0,05; *** significativo em 0,01

Os resultados indicam que a popularidade presidencial com defasagem, nosso substituto para opinião pública, não tem efeito estatisticamente significativo sobre a escolha presidencial de instrumentos políticos e sobre o apoio do congresso às iniciativas legislativas do executivo. Os dados indicam, na verdade, que a opinião pública é mais afetada pelas ações dos políticos, ou seja, o comportamento do congresso e a escolha do presidente têm um impacto positivo e estatisticamente significativo sobre a popularidade presidencial. Quanto mais o congresso apóia o presidente, mais popular este se torna. Além disso, quanto mais o presidente se utiliza de decretos, mais popular ele é. Como seria de se esperar, há também um forte componente inercial na popularidade do presidente, pois a do mês anterior determina, em larga medida, a do mês seguinte.

É interessante observar que a aprovação do presidente depende da orientação do congresso em relação a ele. Portanto, os presidentes precisam levar em conta as relações entre os poderes se estiverem interessados em sua popularidade. Essas relações afetam não somente o processo de elaboração de

políticas, mas também o modo como os presidentes são vistos pelo público. Esse resultado fortalece as idéias sobre a influência crescente dos parlamentos na política latino-americana contemporânea (JOHNSON e CRISP, 2003).

A popularidade presidencial é também afetada pelo que os presidentes fazem. Quanto mais eles usam decretos, ou meios extraordinários de legislar, mais populares eles se tornam. As medidas provisórias têm efeito imediato e, durante o período estudado, continuavam em vigor enquanto o congresso não as rejeitasse especificamente ou não fossem votadas⁶. Desse modo, o público parece reagir favoravelmente às escolhas presidenciais que aceleram o processo legislativo e que têm um impacto direto e visível nas políticas públicas. Esse resultado é ainda mais notável à luz do impacto positivo da variável “plano econômico” sobre a popularidade presidencial. Todos os planos de estabilização, a partir da presidência de Sarney, foram implementados via decreto (Plano Collor, Plano Real, etc.). Foram também momentos em que os presidentes tiveram súbitos picos de popularidade porque o impacto imediato da estabilização era geralmente bem recebido pela população. Basicamente, todos os esforços para controlar a inflação foram populares entre os brasileiros no curto prazo. Mas *mesmo quando controlamos os pacotes de estabilização*, vemos que o uso de decretos pelo executivo contribui positivamente para a aprovação do presidente. O uso de meios extraordinários de legislação pode aumentar a popularidade porque esses meios estão geralmente associados a impactos imediatos e palpáveis sobre a vida cotidiana do cidadão médio. Eles também podem reforçar a imagem do presidente como líder ativo e decidido.

Por fim, testamos se há um impacto atrasado da popularidade presidencial nas ações dos políticos fazendo uma regressão da escolha presidencial e do apoio do congresso sobre várias defasagens de popularidade. Se há um *feedback* recíproco entre as ações dos políticos e a reação do público, então o impacto desta pode não ser imediato. Há provavelmente um atraso na influência da opinião pública sobre as ações dos políticos. Descobrimos que mesmo com uma estrutura de defasagem de quatro meses, a opinião pública jamais influencia o apoio do congresso ao presidente, quando se controlam outras variáveis. Por outro lado, a escolha presidencial de instrumento legislativo, como se pode ver na Tabela 6, é afetada pela popularidade do presidente com uma defasagem de dois meses. Ou seja, é preciso dois meses para que a opinião pública influencie a escolha presidencial. E esse impacto é negativo: quanto mais popular o presidente, menos provável que recorra ao poder de decretar.

⁶ A disposição constitucional que regula as medidas provisórias foi alterada em setembro de 2001, para forçar o congresso a votá-las com mais rapidez (dentro de 120 dias) e garantir que elas expirem irreversivelmente no final desse período. Assim, não é possível comparar plenamente o período que se iniciou em setembro de 2001 com a década examinada neste trabalho. Mais uma vez, referimos o leitor ao nosso artigo no *Journal of Politics* para uma descrição detalhada do poder de decreto no Brasil.

Tabela 6
Regressão Prais-Winsten AR(1) da estratégia presidencial
com erros-padrão robustos

Escolha presidencial	Coefficientes	Erros-padrão robustos	t	P > t	[Intervalo de confiança 95%]	
Constante	34,35	37,26	0,92	0,36	- 39,60	108,29
Popularidade presidencial (com defasagem de 1 mês)	0,36	0,29	1,20	0,23	- 0,23	0,94
Popularidade presidencial (com defasagem de 2 meses)	- 0,79	0,37	- 2,14	0,04	- 1,52	- 0,06
Popularidade presidencial (com defasagem de 3 meses)	0,15	0,40	0,37	0,71	- 0,64	0,93
Popularidade presidencial (com defasagem de 4 meses)	0,32	0,26	1,22	0,23	- 0,20	0,84
Tamanho da agenda	- 0,14	0,46	- 0,32	0,75	- 1,05	0,76
Reeleição	2,01	8,44	0,24	0,81	- 14,75	18,76
Ciclo Eleitoral	18,93	9,24	2,05	0,04	0,60	37,27
Apoio do congresso (com defasagem)	- 0,30	0,22	- 1,37	0,17	- 0,75	0,14
Taxa de coalescência do gabinete	- 0,95	0,85	- 1,12	0,27	- 2,64	0,74
Tamanho do gabinete	2,14	0,72	2,98	0,00	0,71	3,56
Interação	- 0,01	0,02	- 0,68	0,50	- 0,04	0,02
Inflação (com defasagem de 1 mês)	- 0,16	0,22	- 0,72	0,47	- 0,60	0,28
Desemprego (com defasagem de 1 mês)	- 3,97	2,21	- 1,79	0,08	- 8,36	0,42
Lua-de-mel	10,90	9,73	1,12	0,27	- 8,42	30,21
Plano econômico	32,73	15,46	2,12	0,04	2,04	63,42
Rho	- 0,03					

Número de observações = 113

F (16, 97) = 40,52

Prob > F = 0,0000

R² = 0,5709

Root MSE = 20,147

.....
 Estatística Durbin-Watson (original) = 2,017841

Estatística Durbin-Watson (transformada) = 1,969450

O *feedback* recíproco entre escolha presidencial de instrumento de elaboração de políticas e popularidade do presidente tem o seguinte formato: quando os presidentes implementam políticas por meios extraordinários, que têm um efeito imediato, há respostas positivas imediatas do público, na forma de aumento da popularidade. Porém, na esteira do aumento da popularidade vem uma redução do uso de medidas provisórias pelo presidente. Ou seja, a popularidade

gerada pela política de efeito imediato é depois usada pelo presidente para tentar implementar políticas no congresso pelas vias ordinárias, o que significa utilizar projetos de leis, em vez de decretos. Em suma, formas ágeis de governar geram uma reação imediata do público que é depois absorvida pelo executivo ao conceber sua estratégia legislativa.

Conclusão

Os resultados de nossa análise apontam para quatro conclusões principais sobre as inter-relações entre aprovação do presidente, estratégia presidencial de definição e aprovação de políticas e apoio do legislativo ao presidente:

1. Os testes bivariados de Granger mostram que o congresso reage com rapidez à imagem pública do presidente. Porém, o efeito é efêmero por natureza; dentro de dois meses, o impacto da opinião pública sobre o congresso se reduz à insignificância. Isso significa que se a popularidade presidencial se mantiver constante, permanecerá na agenda do congresso, reatualizada a cada dois meses. De fato, é uma mudança na popularidade que causa um efeito cascata que é absorvido pelo clima geral do congresso depois de um certo período de tempo. Os testes multivariados, por outro lado, não revelam nenhum impacto da popularidade presidencial sobre o apoio do congresso ao presidente com defasagens de até quatro meses. Assim, em um teste mais robusto, o efeito some e é suplantado por outros fatores.

2. O grau de apoio do congresso ao presidente influencia a visão dos eleitores sobre o desempenho do presidente. Isso confirma nossas expectativas, e contradiz parte do senso comum no Brasil, ou seja, que os eleitores são capazes de ser minimamente informados sobre seus representantes e empregam sim cálculos sofisticados quando tomam suas decisões, especialmente sobre o presidente.

3. A estratégia de elaboração de políticas utilizada pelo presidente influencia muito sua aprovação pelo público. Isso é um outro sinal de que o público está atento e reage às ações presidenciais, reforçando nosso ponto sobre o erro de se considerar o eleitorado brasileiro como sem sofisticação e atenção.

4. Há também resultados mistos quanto ao impacto da opinião pública sobre a escolha de instrumentos extraordinários ou ordinários de elaboração de política pelo presidente. A análise bivariada de Granger não indica nenhum impacto da popularidade sobre essa escolha do presidente. O teste multivariado com defasagens de até quatro meses mostra que há um impacto retardado da opinião pública sobre a escolha presidencial, gerando *feedback* recíproco entre popularidade e ação presidencial⁷. Isso é uma indicação de que as demandas populares não se

⁷ Há uma importante advertência a fazer quanto a esse resultado: com uma defasagem de quatro meses,

infiltram imediatamente dentro do processo democrático de tomada de decisão, o que é perfeitamente normal de acordo com nossas expectativas teóricas. De fato, é um sinal da responsabilidade dos últimos presidentes brasileiros em relação à política pública, fugindo das “sensibilidades” imediatistas típicas das administrações populistas do passado (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991).

Tomadas em conjunto, essas quatro conclusões sugerem que a opinião da população parece ser mais reativa do que proativa. O apoio do congresso ao presidente influencia a opinião pública sobre o presidente. Os eleitores têm perfeita consciência do apoio ou não do congresso ao executivo e isso molda sua visão da competência do presidente. Além disso, a análise multivariada indica que há um *feedback* recíproco entre as escolhas que o presidente faz de instrumentos legislativos e a popularidade presidencial. Isso sugere que precisamos repensar a acusação tão repetida de que os eleitores brasileiros não lembram nada a respeito de seus representantes eleitos depois que os mandam para Brasília. Eles podem não ter um alto nível de conhecimento sobre cada um dos legisladores e seu comportamento nas votações mas, no agregado, eles certamente estão conscientes da postura geral do congresso em relação ao presidente. E, o que é mais importante, nossos resultados sugerem que os eleitores *usam* a informação para avaliar o desempenho do presidente. Trata-se de uma importante restrição à hipótese de que a representação no Brasil é prejudicada pela suposta falta de memória dos eleitores.

O mesmo se aplica ao impacto da estratégia legislativa presidencial sobre a avaliação do presidente pelo público. Com uma pequena defasagem, os eleitores ficam sensíveis ao estilo de governo do presidente, que pode se inclinar para instrumentos ordinários ou extraordinários. De novo, eles utilizam supostamente essa nova informação para avaliar o chefe do executivo.

A questão final e central aqui tratada é como a opinião pública afeta a estratégia presidencial e o apoio do congresso ao presidente no longo prazo. Encontramos resultados contraditórios sobre a existência dessa influência. O impacto da popularidade presidencial sobre a ação do congresso é, na melhor das hipóteses, transitório. Ademais, a escolha pelos presidentes de seu instrumento legislativo preferido parece estar isolada da visão popular sobre o desempenho dos presidentes. Encontramos impacto estatisticamente significativo da popularidade sobre a escolha presidencial somente quando utilizamos uma defasagem de pelo menos dois meses. Isso aponta para a existência de um possível *feedback* recíproco entre escolha presidencial de instrumento legislativo e opinião pública. De início, a

os primeiros quatro meses do conjunto de dados estão eliminados da análise. Em termos práticos, isso significa perder informação sobre o governo Sarney. Isso pode explicar a diferença de resultados em relação aos testes bivariados de Granger, que usam dados da amostra inteira.

opção presidencial pelo decreto aumenta sua popularidade. Mais adiante, no entanto, o aumento da popularidade reduz a necessidade de apelar a meios extraordinários de governar e induz a uma estratégia mais rotineira de envio de leis ordinárias ao congresso.

Esses resultados moderam a idéia de que não há sensibilidade e que as ligações de representação entre eleitores e autoridades eleitas são fracas no Brasil. Primeiro, encontramos alguns indícios, embora fracos e inconsistentes, de que a popularidade afeta as escolhas dos políticos, embora principalmente de forma reativa. Em outras palavras, a popularidade presidencial não precede as escolhas dos políticos, mas estes parecem prestar atenção à reação do público e isso afeta suas ações futuras. Em segundo lugar, os presidentes brasileiros não decidem num vácuo. Como Pereira, Power e Rennó (2005) mostram, as escolhas presidenciais de instrumentos de elaboração de políticas são influenciadas pelo ambiente no congresso. Há freios e contrapesos entre os poderes do Estado no Brasil e estes são, com frequência, processados por meio dos acordos políticos necessários ao funcionamento do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988).

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (ed.). *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.

AMORIM NETO, O. et al. Agenda power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, n. 55, p. 550-578, jul. 2003.

BREHM, J. *The phantom respondents*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.

DENZAU, A. T.; MUNGER, M. C. Legislators and interest groups: how unorganized interests get represented. *American Political Science Review*, v. 80, n. 1, p. 89-106, 1986.

DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. The macroeconomics of populism. In: DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. (ed.) *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

EDWARDS, G.; WOOD, B. D. Who influences whom? The president and the public agenda. *American Political Science Review*, v. 93, n. 2, p. 327-344, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FRANCIS, W.; KENNY, L. Position shifting in pursuit of higher office. *American Journal of Political Science*, v. 40, n. 3, p. 768-786, 1992.

JOHNSON, G.; CRISP, B. Mandates, powers, and policies. *American Journal of Political Science*, v. 47, n. 1, p. 128-142, 2003.

KALT, J. P.; ZUPAN, M. A. Capture and ideology in the economic theory of politics. *American Economic Review*, v. 74, n. 3, p. 279-300, 1984.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. Economic adjustment and the prospects for democracy. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (eds.). *The politics of economic adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

LEWIS-BECK, M. *Economics and elections: the major western democracies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1988.

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

MANIN, B. *Principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

NORDHAUS, W. The political business cycle. *Review of Economic Studies*, v. 42, p. 169-190, 1975.

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

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. *Journal of Politics*, v. 67, n. 1, 2005.

PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

PRZEWORSKI, A. *The state and the citizen*. 1998. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, 26-28 de março 1998.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (ed.). *Democracy, accountability, and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

ROTHENBERG, L.; SANDERS, M. Severing the electoral connection: shirking in the contemporary congress. *American Journal of Political Science*, v. 44, n. 2, p. 316-325, 2000.

SPILLER, P. Politicians, interest groups, and regulators: a multiple-principals agency theory of regulation, or 'let them be bribed'. *Journal of Law and Economics*, v. 1, p. 65-101, 1990.

STIGLER, G. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics*, v. 2, p. 3-21, spring 1971.

STOKES, S. *Political support for market reforms in new democracies*. New York: Cambridge University Press, 2001a.

_____. *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001b.

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

Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no encontro da LASA em Las Vegas de 7 a 10 de outubro de 2004. Gostaríamos de agradecer a Chappell Lawson por valiosos comentários.

*Recebido para publicação em março de 2005.
Aprovado para publicação em setembro de 2005.*

Tradução de Pedro Maia Soares.

Como os empresários pensam a política e a democracia: Brasil, anos 1990

Paulo Roberto Neves Costa

Universidade Federal do Paraná

Resumo

Este trabalho analisa as formas do empresariado brasileiro pensar a política, a democracia e as instituições do regime democrático, tendo por referência as transformações econômicas e políticas dos anos 1990. O objetivo é verificar o que esta dimensão revela sobre o comportamento político de importantes entidades representativas do empresariado e suas implicações sobre o funcionamento da atual democracia no país. Constatamos que houve mais continuidades do que alterações na forma destas entidades pensarem a política, o regime e seu próprio papel político, revelando certas particularidades sobre seus padrões de ação.

Palavras-chave: empresariado, classes sociais, democracia, Brasil.

Abstract:

This work analyzes how entrepreneurs think politics, democracy and political institutions of the democratic regime in Brazil in the 1990's. We intend to verify what those ideas and values could reveal about the political behavior of important entrepreneurs representatives organizations and its possible consequences on Brazilian democracy. Our conclusion is, despite on democratization, there were more continuities than changes in that way of thinking. It has consequences and reveal some particularities of the entrepreneurs political action patterns in Brazil.

Keywords: entrepreneurs, social classes, democracy, Brazil.

Para nós, tratar de assunto político é tão delicado quanto tratar sobre o aborto, que choca. E hoje choca o empresário uma participação política porque ela mancha também, desgasta. Eu pergunto a todos os presentes: quem dos senhores não é um trabalhador? O trabalhador tem um partido que o representa, às vezes bem, às vezes muito mal. Porque não temos o partido do trabalhador empresário? Porque somos um pouco preguiçosos, nós queremos viver acima do bem e do mal. Não queremos participar naquela área de desgaste, não queremos militar. Quantos empresários existem na área do Governo? Alguns, sem ideologia, sem filosofia, sem norte. Nós somos muito vivos; cada empresário sabe mais do que o outro, e a preocupação é a de ganhar a guerra sozinho e não coletivamente.

Alencar Burti, diretor e Presidente da ACSP entre 2000 e 2002. Maio de 1992

A Federação do Comércio do Estado de São Paulo, como todos sabemos, não é uma entidade política, no sentido militante dessa atividade. Isso não significa que a entidade seja alheia, omissa, em relação à política. Os integrantes desta Casa têm a mais clara consciência da sua condição de empresários e cidadãos simultaneamente. E sabem que da política depende toda a estruturação e funcionamento institucional da sociedade, inclusive o livre exercício da função empresarial em todos os seus direitos e obrigações.

Abram Szajman, presidente da FECOMÉRCIO SP desde 1984. Abril de 1986.

Introdução

Este texto analisa as concepções de política e democracia de entidades do empresariado brasileiro no contexto das transformações na economia e na política, ocorridas entre a segunda metade dos anos 1970 e a segunda metade dos anos 1990. As duas entidades analisadas, a Associação Comercial de São Paulo (ACSP), entidade livre a todas as categorias econômicas, e a Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FECOMÉRCIO SP), entidade sindical de segundo grau ligada ao comércio e ao setor de serviços, ocupam papel relevante na representação do empresariado paulista e nacional, e foram constituídas em contextos institucionais distintos daquele que caracteriza os anos 1990 e os dias de hoje¹.

¹ A base documental das informações e inferências aqui apresentadas são as atas de reunião de diretoria das entidades consideradas, bem como documentos diversos, identificados ao longo do texto. Ver Costa (2003).

O comportamento das entidades foi considerado a partir da forma de pensar e avaliar a política e as instituições democráticas, e não a partir dos posicionamentos frente à política econômica e seu processo decisório, permitindo identificar aspectos do comportamento frente ao regime político no Brasil pós-1988. O texto a seguir apresenta os parâmetros utilizados para analisar a relação entre a concepção de política e os padrões de ação política do empresariado, e a análise das concepções de política da ACSP e da FECOMÉRCIO SP. Por fim, tecemos nossas considerações finais.

A questão da concepção política do empresariado

A literatura sobre empresariado e política é vasta e contempla importantes trabalhos, que vão das pioneiras análises sociológicas sobre o assunto, como as obras de Cardoso (1964), Martins (1968) e Schmitter (1971), até estudos mais recentes, como os de Diniz e Boschi (1977, 1993, 2000 e 2002), Minella (1988), Cruz (1988, 1992, 1995 e 1997) e Leopoldi (2000).

Além do fato destas análises privilegiarem a relação entre empresariado e economia, seja enquanto modelo de desenvolvimento, seja enquanto política econômica, existe outro aspecto que merece destaque. Com exceção dos trabalhos de Cardoso e Martins acima mencionados, pouca importância é dada às variáveis analíticas de natureza *ideológica*², ou seja, a possibilidade de mobilizar variáveis relativas ao modo como os empresários pensam e avaliam os processos nos quais estão inseridos, como forma de buscar explicações sobre seus padrões de ação política e de relação com o Estado e o Governo.

Cardoso afirma que, entre os industriais brasileiros dos anos 1950 e início dos 1960, a referência à democracia era feita para combater o que acreditavam ser as tendências estatizantes e *socializantes*, às quais eram associadas ao populismo. Esta “nova ideologia” (aspas de Cardoso) afastar-se-ia bastante da ação tradicional dos industriais, estática e apolítica, na relação entre Estado e economia. Mas o mais significativo desta mudança teria sido a “... reorganização da forma de ação a que se prop(unham) os líderes da indústria e que correspond(ia) a um novo estilo de autoconsciência social” (CARDOSO, 1964, p. 174)³.

² Como veremos, não há aqui a pretensão de entrar no extenso e complexo debate sobre os conceitos de ideologia ou de cultura política, mas sim apenas reforçar a importância da utilização de variáveis relacionadas às idéias e valores dos agentes coletivos.

³ Segundo Cardoso, “... a ação política dos empresários teria passado a ser mais *racional*: a definição clara de objetivo e a escolha dos meios adequados para atingi-los começa a esboçar-se como a forma típica de comportamento político dos empreendedores autênticos” (grifo de Cardoso). Desta forma, o suborno e a pressão por favores isolados teriam sido substituídos pela tentativa de eleição direta de industriais para cargos eletivos e de organização de grupos formais de pressão (CARDOSO, 1964, p. 174).

O autor deixa claro que a pesquisa sobre o que chama de “a mentalidade e a ideologia dos empresários” não teve base estatística, nem se baseou em pesquisa de opinião, mas sim na análise das “condições estruturais que dariam sentido às opiniões e explicariam a variedade e a versatilidade de que se revestem na experiência cotidiana dos industriais”. A relação entre a mentalidade empresarial e as práticas administrativas foi feita a partir da “adequação” da ação empresarial e a situação concreta (CARDOSO, 1964, p. 8).

Ao nosso ver, Cardoso estabelece claramente uma relação direta entre, de um lado, as transformações no interior do grupo e sua concepção de política e democracia e, de outro, os *padrões de ação política* e os *formatos institucionais* por ele utilizados. Além disso, dá grande importância às “condições estruturais” subjacentes à “mentalidade” e à “ideologia”. No entanto, a relação com o arranjo institucional, ou seja, o regime político vigente, não foi problematizada.

Martins, por sua vez, analisa a ação dos grandes industriais nos anos 1960⁴ a partir dos condicionantes das características excludente e dependente do desenvolvimento, descartando o “modelo schumpeteriano” como estratégia de análise da ação do empresariado (MARTINS, 1968, p. 113). O autor usa a expressão “ideologia empresarial” para tratar da questão do apelo do empresariado em relação ao desenvolvimento nacional, embora não desenvolva a noção de ideologia (MARTINS, 1968, p. 123).

As estratégias de análise da “mentalidade” do empresariado presentes nos trabalhos de Cardoso e Martins mostram-se bastante sugestivas e possuem o mérito de terem mobilizado um tipo de variável que posteriormente foi muito pouco explorado. Resta, no entanto, tecer alguns comentários.

Em primeiro lugar, teria sido importante não só definir com clareza os procedimentos de coleta de informações sobre a “mentalidade” ou a “cultura” empresarial, como também o que se pode pretender com os dados quando *isolados*. Além do problema de tomar a parte pesquisada pelo todo, sem maior justificativa da pertinência deste deslocamento, nem sempre está claro quando se trata de uma *declaração* e quando se trata da *ação política efetiva* dos empresários. Na constituição dos grupos sociais, as idéias são importantes, mas parece-nos que a ação política é mais efetiva para se analisar a dinâmica de interesses do grupo e, principalmente, suas atitudes e seus efeitos concretos sobre o ordenamento político. Certamente, as idéias são formas de ação política, mas apenas quando são publicadas ou ganham efetividade através de ações concretas. O que podemos observar, então, é que nos estudos de Cardoso e Martins, *por vezes a opinião é tratada como ação*, desconsiderando a distância entre as declarações e o

⁴ Para Martins, os empresários industriais formam o “... estrato que, em última análise, constituiria a *burguesia nacional*” (MARTINS, 1968, p. 126), grifo no original.

comportamento concreto, e não percebendo as ações que não estão manifestas nas opiniões. Comprovar a efetivação das idéias presentes na “mentalidade” exige uma evidência tão concreta quanto o critério da forma de buscar o lucro, utilizado para definir o empresário⁵. Se opiniões são importantes para conhecer as características do grupo, deve-se considerar que declarações nem sempre significam sua concretização⁶. Por isso, os *interesses* do empresariado, por exemplo, não podem ser tomados *a priori*, a partir de sua “mentalidade”, mas a partir de uma caracterização do comportamento deste grupo social e de sua relação com a sociedade e o Estado.

A pesquisa de Cardoso sobre a “mentalidade empresarial” é mais interessante quando o autor considera a relação entre as características e as mudanças na mentalidade e o *padrão de ação política*. O autor chama a atenção para as variantes externas, mas ao mesmo tempo leva em conta a interação entre estas e os fatores internos, próprios da classe social, como escolarização, cultura e participação política. Considera, dessa forma, a importância das transformações ocorridas no perfil do empresariado e as conseqüências sobre a sua forma de ação política, e o que a análise de suas idéias permite compreender acerca destas transformações (CARDOSO, 1964, p. 100).

Se a variável “mentalidade” não ocupou posição de maior importância nos trabalhos mais recentes sobre o empresariado, isso não quer dizer que esteve ausente. Cruz, por exemplo, afirma que a compreensão da contribuição do empresariado em relação à distensão e à abertura política do Brasil nos anos 1970 está na “maneira como eles ‘liam’ a conjuntura”, a qual determinaria tanto o tom dos discursos, quanto às posições concretamente assumidas (CRUZ, 1995, p. 286). Ressalvando que a análise de Cruz toma por referência a indústria e o contexto da abertura política, o autor aponta o receio de grandes empresários em relação ao processo de abertura. Os empresários foram colocados diante da questão do regime político mas não havia clareza do projeto institucional que resultaria da abertura e a sua ação tendeu a se manter na defesa da conservação dos moldes e instituições autoritários (CRUZ, 1995, p. 213 e seguintes)⁷. Com referência ao processo de abertura, Cruz sugere que houve por parte do grande empresariado paulista uma “adesão tardia a uma tendência já consolidada”, mas rejeita a mera idéia de oportunismo e aponta para a necessidade tanto de ultrapassar os determinantes econômicos do posicionamento dos empresários favoráveis ao

⁵ Por exemplo, Cardoso considera que “... a garantia do lucro é o limite de validade da ação empresarial capitalista”, o que permitiria “... verificar em que medida a introdução de melhorias técnicas e a difusão de práticas racionais de gestão empresarial tinham sentido para o êxito empresarial” (CARDOSO, 1964, p. 184).

⁶ Esta defasagem entre idéias e ações é muito freqüente, como o próprio Cardoso mostra em relação à visão contraditória do empresariado industrial brasileiro sobre o Estado no fim dos anos 1950 e início dos 1960 (CARDOSO, 1964, p. 140).

⁷ Sobre a relação entre empresariado e abertura durante o governo Geisel, ver também Codato (1997).

processo de abertura, quanto de considerar outros elementos de explicação (CRUZ, 1995, p. 272-275).

Isso, ao nosso ver, reforça a importância de se estudar a concepção de política e democracia dos empresários para analisar sua ação política. O elemento decisivo e fundamental sugerido pela questão da *mentalidade* é o fato de que a sua análise é necessária para compreender aspectos da ação política efetiva, em particular frente às características do regime político. Da mesma forma, estudar como é pensada a política, e como se avalia a democracia e suas instituições é importante para conhecer as condições internas ao grupo.

Os comentários acima obrigam a uma definição de padrões de ação política. Tais padrões dizem respeito ao modo de operação da entidade representativa na defesa dos interesses de seus representados, ou seja, as táticas e as estratégias adotadas quando se possui um dado objetivo político, seja enquanto reação, seja enquanto iniciativa própria ou até mesmo *inação*. Deve-se considerar que não existe uma tática ou estratégia única, dado que estas se alteram de acordo com a conjuntura externa e a própria dinâmica interna das categorias ou segmentos que compõem e comandam a entidade. Enfim, os padrões de ação política dizem respeito à forma de interação com as instâncias decisórias do Estado e com os demais agentes sociais.

Articuladas a estas opções estão as valorizações e avaliações que o grupo representado faz dos canais, instituições, instrumentos e instâncias que caracterizam o processo político decisório e, num sentido mais amplo, o regime político. Daí o interesse em analisar aspectos como a concepção de política, de democracia e do arranjo político-institucional. Enfim, consideramos que estes padrões referem-se, em última instância, às categorias e aos segmentos do empresariado presentes e atuantes, e não à entidade em si, ainda que se manifestem e se expressem nela e através dela. Cabe ressaltar que tal concepção não está sendo tomada como o conjunto de idéias e valores que estruturam a *ideologia* presente nas entidades — inclusive pelo fato de que a ideologia ultrapassa a questão da ação política —, e sim naquilo que permite compreender melhor a forma concreta, enfim, os *padrões*, de sua ação política⁸.

Por fim, tomamos o conceito de regime em um sentido genérico e simples: o arranjo político-institucional que regula a relação entre sociedade e Estado, com todas as implicações da sociedade capitalista na sua forma democrática. Como o objetivo aqui não é analisar o regime político e sua natureza, essa definição não considera toda sua amplitude⁹. Em especial para o caso brasileiro, a compreensão da ação política do empresariado e da sua relação com o processo político-

⁸ Para maiores detalhes sobre este aspecto e as fontes empíricas que sustentam as afirmações a seguir, ver Costa (2003).

⁹ Sobre a relação entre empresariado e regime político democrático pós-1988, ver Costa (2005).

institucional pode trazer elementos para tais discussões, além de identificar o comportamento das *bases sociais* do regime democrático no interior deste grupo social, apontando para a relação concreta entre os grupos sociais e as instituições vigentes.

A concepção de política e de democracia da ACSP

No início dos anos 1970, devido ao regime autoritário, a ACSP pouco problematizava a questão da política e da democracia. Das questões e dos problemas sobre os quais a ACSP se ocupava destacam-se a preocupação com a regulamentação, a simplificação e a redução dos impostos, com o financiamento das empresas e com a política econômica, principalmente o que se relacionava com a exportação (PACSP, 20/01/70).

No final dos anos 1970, durante uma discussão sobre o plano agrícola do governo federal, houve um interessante debate sobre o envio de um *telex* com reivindicações aos ministros da agricultura, fazenda e planejamento. Um diretor, ligado à agricultura, sugeriu que o documento fosse enviado para o presidente da República, dado que o regime político não era parlamentarista, nem existiam gabinetes, mas sim o presidente da República, "... que (seria) o responsável por tudo", e, portanto, não deveria ser "poupado", cabendo a ele decidir para qual ministro enviaria o documento. Outro importante diretor concordou, informando que costumava entregar pessoalmente ao presidente da República os ofícios da Sociedade Rural Brasileira, da qual fora presidente. O presidente da ACSP contrargumentou que não seria interessante passar por cima dos ministros, ao que foi respondido que não haveria problema, pois, "... afinal de contas, estamos num regime democrático" (PACSP, 31/07/79). O ofício foi enviado ao presidente João Figueiredo em 2 de agosto de 1979, enaltecendo as medidas em favor da agricultura aprovadas pelos CDE e CMN, mas mostrando apreensão pelo atraso na sua implementação (PACSP, 07/08/79).

No início dos anos 1980, a ACSP realizou uma análise crítica acerca de aspectos importantes do regime político, tais como o avanço do executivo federal sobre prerrogativas que seriam do legislativo, o caráter limitado dos partidos e a ação dos parlamentares (chamados de "*yes men*"), o caráter restrito do judiciário, o estado falimentar dos serviços públicos e o espaço ocupado pela burocracia de Estado no processo decisório (PACSP, 04/08/81). A "Revolução de 64", que antes era vista como uma "revolução contra a corrupção, contra os desmandos do governo e contra a inflação", e cujo tripé seria composto por militares, igreja e empresários, passou a ser vista como um sacrifício inútil: "fizemos uma revolução e no fim vamos acabar sendo oprimidos por uma ditadura da incompetência" (PACSP, 04/08/81).

Em 1980, a ACSP produziu um documento intitulado “Empresários e a constituinte”, cujo objetivo era discutir a possibilidade de uma nova constituição. Sua argumentação era abstrata e permeada de referências às leis inglesas e à instabilidade constitucional da França pós-revolução de 1789. Embora com pouca repercussão externa, esse documento foi aceito pelos diretores da ACSP e, de um lado, mostra as convergências entre a fundamentação e os argumentos jurídicos e doutrinários do documento e o pensamento de algumas autoridades políticas importantes que o elogiaram, e, de outro, a preocupação da ACSP com a possibilidade, ainda que remota, de que no início dos anos 1980 acontecesse algo que somente veio a se dar no final desta década.

Um aspecto interessante da concepção de representação política da ACSP é o uso do adjetivo “corporativismo” apenas para se referir à estrutura sindical, considerada como “oficial” e atrelada ao governo (PACSP, 10/09/85), enquanto que a ACSP possuía um “espírito democrático”, dado que reunia e era mantida por empresários de diversos setores (PACSP, 24/09/85). Além disso, a idéia de força política e de representatividade existente na entidade fundava-se na quantidade de associados e na qualidade dos serviços a eles oferecidos¹⁰.

Também havia uma tendência da ACSP ser mais atenciosa e até condescendente com o poder executivo, que era mais valorizado, seja quando havia a preocupação em aumentar o número de diretores da associação nos cargos públicos, seja quando a entidade acompanhava a política municipal. Com relação ao legislativo, havia o reconhecimento da dificuldade na relação com os parlamentares, em especial no nível federal, e o entendimento de que este trabalho caberia à entidade nacional, no caso a CACB.

Havia entre os diretores da ACSP, principalmente no discurso, a preocupação em respeitar os níveis do poder instituído, ou seja, evitar atropelar as instâncias estadual e municipal através de medidas de âmbito federal, embora a tendência da associação fosse privilegiar articulações no nível federal¹¹. Fica também evidente, desde os anos 1970, a visão *presidencialista* da ACSP, tanto em relação à sua organização interna, quanto no que diz respeito ao regime político, ou seja, a ênfase

¹⁰ Já no início dos anos 1980, foi considerada a possibilidade da ACSP não mais cobrar as contribuições e manter suas receitas exclusivamente a partir da venda de serviços, indicando uma tendência, acentuada nos anos 1990, da dimensão de prestadora de serviços cada vez mais sobrepor-se àquela mais propriamente político e representativa (COSTA, 2002).

¹¹ Em 1970, ao comentar sobre uma reunião convocada pelo ministro do planejamento com objetivo de criar em São Paulo um escritório deste ministério, o presidente da ACSP defendeu a centralização das instâncias decisórias em Brasília, no caso, os ministérios, e também a sua presença nos estados, no sentido de manter o nível estadual com relativa importância no cenário político nacional, mostrando com isso um pouco da forma como a entidade pensava este aspecto do processo decisório e do regime político (PACSP, 12/05/70).

na figura do chefe maior, detentor do poder e da competência para definir as diretrizes gerais.

O receio em relação à partidarização dos temas e debates sempre esteve presente nos discursos dos membros da ACSP. Apesar da neutralidade e da pluralidade alegadas, nos anos 1980 os convites tendiam a se restringir a autoridades e parlamentares do governo. Ainda que a ACSP tivesse apoiado candidatos do PFL, PMDB e PDS ao parlamento nas eleições de 1990, essa postura foi revista e passou a refletir no perfil dos políticos convidados para visitar a entidade. Apesar da dificuldade em lidar com os partidos políticos, a posição da ACSP era claramente contrária a tudo que ela entendesse como “esquerda”, e bastante favorável aos candidatos oriundos, ou próximos, da entidade, sem que isso fosse considerado como uma posição “política” ou “partidária”. Apesar da pouca neutralidade, esta postura tendia a se restringir ao âmbito do discurso e nem sempre desembocava em ações ou formas concretas de apoio, ao menos enquanto entidade¹².

Quando os diretores afirmavam que havia “interesses” por trás do movimento pelo afastamento de Fernando Collor da presidência da República, mostravam um pouco de como viam a questão do regime político, ou seja, o importante era a “estabilidade institucional”, mais até que o fortalecimento e a credibilidade das instituições. Este é um exemplo da idéia de que haviam a “boa” e a “má” política, sendo a primeira uma prerrogativa da ACSP.

As relações com os militares e com a igreja católica mostram outros aspectos interessantes da concepção de política da ACSP. Quanto aos militares, a relação foi marcada, por um lado, pela passagem do elogio pela condução da “Revolução de 64” à crítica ao que era chamado de “militocracia” — em referência ao insulamento dos militares nos postos-chaves nas agências estatais —, e, por outro lado, pela tentativa de manter alguma aproximação através de contatos com oficiais e da participação nos cursos da ADESG. A ênfase na importância política e institucional dos militares convivia com a crítica à dimensão entendida como estatizante e centralizadora, a “militocracia”. Assim, ainda que permanecesse na ACSP a idéia de que os militares seriam um dos suportes da sociedade civil, tal relação perdeu intensidade no final dos anos 1980 e início dos 1990 em função do declínio da intervenção das forças armadas na ordem político-institucional, e também devido ao processo de despolitização que ocorreu internamente à ACSP naquele momento, com o aumento do desinteresse dos diretores pelas questões políticas. No caso da relação com a Igreja Católica, a mudança de posição foi mais dramática. Se antes a igreja era vista como parte do “tripé” da “Revolução de 64”,

¹² Isso é relevante, dado que, nos anos 1950, momento em que funcionava conjuntamente com a FECOMÉRCIO SP, a ACSP indicava publicamente, através de jornais, o voto nos candidatos que julgava serem os melhores (COSTA, 1998).

sofreu severas críticas quando alterou o vetor da sua participação política e aproximou-se dos movimentos sociais, da defesa dos direitos humanos e da “esquerda”.

Enfim, as relações com os militares e a igreja não eram consideradas procedimentos “político-partidários” resultantes de um comportamento ideológico. A questão “política” somente se colocava quando havia alguma relação com os partidos políticos, com a mobilização de massas ou com a “esquerda”, de um modo geral, fatores associados à “má” política. Os movimentos dos trabalhadores ocorridos no início dos anos 1980 eram considerados como “... um movimento político, camuflado de sindical”.

Havia a idéia de que uma pequena minoria de ativistas estariam levando a maioria “ordeira” para a promoção da “desordem”, desconsiderando os determinantes subjacentes aos movimentos dos trabalhadores, bem como o fato de que aquilo que se chamava de “ativistas de esquerda” seria, além de algo comum nas democracias, apenas um dos elementos implicados nas greves e na ação política dos trabalhadores. Também manifestava-se o já mencionado uso da qualificação genérica de “política” para toda ação que extrapolava aquilo que os diretores entendiam como razoável, e existia uma dificuldade em reconhecer que tal questão não mais poderia ser resolvida pela simples repressão, ou seja, a “reação armada”, que a própria ACSP associava ao “regime autoritário”. Isso mostra a dificuldade dos diretores da entidade em lidar com os confrontos e conflitos, considerados estranhos à democracia e à “boa” política.

Os padrões de ação política e a concepção de política podem também ser observados pela articulação com as outras entidades patronais. Em primeiro lugar, a ACSP possuía certo reconhecimento entre as demais entidades, como mostram as freqüentes demandas de apoio a causas e interesses específicos recebidas pela associação. Em segundo lugar, destaca-se a desconfiança tanto em relação às entidades sindicais e sua postura “governista”, quanto às novas associações setoriais, bem como à UDR. Por fim, é evidente a dificuldade de participar da construção de uma entidade nacional e suficientemente ampla que permitisse uma inserção articulada de todo o empresariado junto ao Estado e ao governo, tal como mostrava a desconfiança quanto às iniciativas de criação de entidades como a UBE (União Brasileira Empresarial).

Havia na entidade, ao menos no âmbito de sua cúpula, um certo espaço para os discursos e debates sobre questões mais gerais da política, das instituições políticas e da sociedade, embora não desembocassem em movimentos efetivos como outros relacionados à política econômica, em especial nos seus aspectos cotidianos. Desde os anos 1970, desenvolveram-se debates e discussões sobre questões relativas à “sociedade civil”, tais como a importância dos militares e da igreja católica como suportes da sociedade civil, o caráter não-conflituoso do “povo

brasileiro” e a defesa da “livre iniciativa”. Afirmava-se que caberia à “sociedade civil” exercer o poder “moderador”, no sentido de que as “instituições hierárquicas” não viessem a se sobrepor às instituições “colegiadas” e “multifacetadas”. De qualquer forma, a capacidade administrativa das autoridades era o elemento fundamental para avaliação do governo e dos governantes, desde o regime militar até a redemocratização.

Em suma, do final dos anos 1970 até meados dos anos 1990, a concepção de política da ACSP foi marcada pela idéia do fantasma da “esquerda”, que existiria dentro e fora do governo; pela crítica à ação política isolada e pulverizada de empresários junto às autoridades; pelo tratamento dos conflitos e críticas ao governo vindas de outros setores da sociedade — em especial os trabalhadores —, como “baderna”; pelo reconhecimento da necessidade de atuar politicamente no novo contexto social, político e econômico da abertura política, embora não houvesse clareza do que isso significava; e, por último, pelo receio em relação às mobilizações, fossem da população em geral, fossem do próprio empresariado. Esta concepção de política era justificada exatamente pela democracia, ou pelo “regime democrático”, que se consolidava. Apesar de todas as imprecisões e possíveis preconceitos, havia uma extrema convicção em relação aos seus próprios posicionamentos e análises. É isto o que mostra a avaliação do então presidente da ACSP, Guilherme Afif Domingos, sobre a conjuntura política de meados da década de 1980, para quem a entidade via a si própria como algo fora da “oligarquia” e do grupo que definia os rumos do país.

A concepção de democracia esboçada desde os anos 1980 era marcada pela idéia de que seu fundamento estava na economia de mercado. Mesmo com o reconhecimento da ausência dos empresários no processo de construção democrática, afirmava-se que o fundamental seria a “livre iniciativa” e não o regime de governo. Até os anos 1980, a idéia de “classes produtoras” ainda persistia entre os diretores da ACSP, e a denominação de “bolchevismo”, “socialismo” e “marxismo” para descrever as ações da burocracia estatal permaneceu até o início dos anos 1990.

Embora também se observe a existência de um sentimento de abandono e desprezo diante das autoridades — alternado com o regozijo de serem tratados como muito importantes —, os empresários que dirigiam a ACSP pareciam não ver a si próprios como agentes políticos capazes de interferir neste processo político-administrativo de gestão do Estado, e a política tendia a ser pensada quase exclusivamente a partir das suas conseqüências, em especial econômicas¹³.

¹³ Nas eleições presidenciais de 1989, foi publicada uma prece no *Diário do Comércio*, jornal diário da ACSP. Diante da sensação de impotência, a prece pedia a proteção divina para o processo eleitoral. A conclusão de que a única alternativa seria rezar, dá uma idéia de como a ACSP via a si própria nas

Ainda que tenham sido destacados os aspectos da concepção de política, estamos nos referindo também aos padrões de ação política da ACSP. Neste sentido, podemos observar que a questão da relação entre ação política do empresariado e o regime político não se limita a uma questão de metodologia de análise, mas refere-se ao processo social concreto. Mais do que isso, esta era uma questão colocada para o próprio empresariado quanto à sua responsabilidade sobre as formas que assumia o arranjo político-institucional que regulava a relação entre sociedade e Estado, inclusive a economia, no processo de retomada da democracia.

A concepção de política e de democracia da FECOMÉRCIO SP

No início dos anos 1970, havia também na FECOMÉRCIO SP a idéia de que o regime político era democrático. A referência era o “diálogo” entre governo e entidades e o apoio ao regime militar se dava principalmente por ter colocado pessoas não recrutadas na política para gerenciamento da coisa pública através de indicação de empresários, pessoas de “fora dos quadros da política”. Mas havia ainda o reconhecimento de que os empresários estariam aquém do papel que deveriam ter na política. Como exemplo, o então presidente da FECOMÉRCIO SP, José Papa Jr., em discurso sobre a comemoração do aniversário da “Revolução” de 1964, afirmou que os diversos sucessos obtidos se deviam ao fato de se tratar de um “movimento revolucionário” que tinha na sua base “idéias, e não homens”. Os “governos da Revolução” seriam “impessoais e altamente produtivos”, como mostravam os resultados econômicos, dos quais se destacavam o controle da inflação e a “racionalização” da economia. Enfatizava ainda o “diálogo franco” do governo com as entidades, o que teria tornado possível algo que não existiria antes, ou seja, uma ação conjunta. O presidente da FECOMÉRCIO SP fazia também:

“... votos ardentes para que a construção positiva da Revolução de Março encontr(asse) uma réplica feliz na área política, com a superação de todas as chagas e traumas que se abateram sobre os organismos e instituições políticas nacionais, obra intensamente trabalhosa porque se refere à formação de valores novos para a prática de uma política ativa, sem concessões, elementos que constituam uma representação verdadeira, com visão global dos problemas das comunidades e atuação independente. À medida que todos esses valores forem se articulando, formando uma vontade coletiva na direção do desenvolvimento com segurança, preservadas

eleições para a presidência da República. Tal prece foi novamente publicada quando do segundo turno (PACSP, 07/11/89).

as condições que caracterizam um regime democrático responsável, como temos hoje, teremos criado um clima imunizado contra as tentativas de desordem e as arrancadas da subversão, tão perigosa quanto à corrupção e a inflação”¹⁴.

Ainda em 1970, um importante diretor da FECOMÉRCIO SP comentou que faltava entre os empresários sentimentos de “solidariedade e reconhecimento”, dado que a “Revolução de 64” teria renovado os critérios de seleção dos ocupantes do governo, do âmbito municipal ao federal. O resultado teria sido a condução dos nomes mais elevados, recrutados, entre outras fileiras, nas entidades de classe, caracterizados por serem “... formados fora dos quadros da política, que, até então, era a única fonte a formar e fornecer os administradores públicos”. Papa Jr. saudou o fato de a prefeitura da cidade mais importante do país ser conduzida “por um de nós, um empresário”. Mas, lamentava que, mesmo diante disto, os empresários continuavam “passivos espectadores ou meros julgadores, quando dever(iam) repartir a carga e ajudar a levá-la em (seus) ombros” (DFC, 07/04/70)¹⁵. Falava-se com orgulho da participação da FECOMÉRCIO SP nos “preparativos de 31 de março” e nos “objetivos revolucionários”. Entendia-se que “a Revolução” é que seria portadora dos objetivos e diretrizes, os quais seriam implementados pelas autoridades que a “Revolução” escolhia (DFC, 06/04/71).

Em 1984, no discurso de posse da presidência da FECOMÉRCIO SP, Abram Szajman afirmou: “Se a institucionalização democrática é o fundamento de uma sociedade moderna e justa, a abertura econômica é a condição inarredável para a criação de empregos e a conquista do bem estar social” (DFC, 22/05/84). Na ocasião das eleições para a prefeitura de São Paulo em 1985, Abram Szajman lamentou a sobreposição das posturas ideológicas às questões político-administrativas, nivelando-as às eleições para a presidência da República, o que poderia levar a uma “supervalorização” dos prefeitos, em especial das capitais, onde o debate era mais ideologicamente intenso e polarizado do que nas pequenas cidades (DFC, 20/08/85). Ao comentar o resultado de pesquisa do Instituto Gallup sobre a intenção de voto, que apontava o grande número de votos do candidato considerado mais conservador, Jânio Quadros, nas classes C e D, e de Fernando

¹⁴ A diretoria da FECOMÉRCIO SP decidiu que este discurso seria divulgado amplamente como posição oficial da entidade (DFC, 31/03/70).

¹⁵ Em relação ao executivo municipal, o entendimento era de que, apesar das críticas que poderiam ser feitas ao então prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, o cargo teria sido confiado não a um homem, mas a toda a “classe”. Vários diretores concordavam com esta avaliação, mas houve quem discordasse de uma manifestação de apoio ao prefeito, dado que várias de suas posições contrariavam os interesses da FECOMÉRCIO SP. Apesar desta discordância, a diretoria decidiu enviar um ofício de congratulações pelo primeiro ano de mandato do prefeito, homenageá-lo com um banquete e divulgar o pronunciamento do referido diretor (DFC, 07/04/70).

Henrique Cardoso e Eduardo Suplicy, candidatos associados a reformas, nas classes A e B, o presidente da FECOMÉRCIO SP concluiu que esta “frágil” democracia, “... desprovida de idéias e valores adequados à realidade concreta”, se devia aos “vinte anos de autoritarismo e de política sufocada”. Lamentou também a ausência de partidos e programas sólidos e a sobreposição de nomes, e declarou: “Isso não vale só para o povo: vale para as chamadas elites também” (DFC, 17/09/85).

No final da década de 1980, a avaliação era que, como a FECOMÉRCIO SP defendia a “livre iniciativa”, não poderia deixar de defender a democracia, considerada condição para o desenvolvimento do país: “não podemos dissociar a democracia econômica da democracia política, porque, complementares, não subsistem isoladamente”. Esta postura justifica-se ainda pelo fato de que a FECOMÉRCIO SP representava “um milhão” de pequenos empresários (DFC, 27/02/89). Em 1990, Abram Szajman defendeu que, se os “procedimentos democráticos” haviam sido adotados no Brasil, as estatais deveriam ser oferecidas aos pequenos e médios investidores de forma a evitar que as estatais ficassem nas mãos dos monopólios e para que houvesse uma “real democratização do capital”, o que implicaria em “... dar a qualquer acionista o direito de participar das decisões empresariais” (PB, set./out. 1989).

Algumas conclusões sobre as concepções da FECOMÉRCIO SP quanto à política e democracia podem já ser observadas: a idéia de que o regime político nos anos 1970 era “democrático” e teria introduzido uma lógica mais racional de escolha dos governantes, a qual se caracterizaria exatamente pela sua exterioridade em relação à política (daí a valorização da escolha de um “empresário” para o cargo de prefeito); o reconhecimento de que, mesmo tendo um empresário na prefeitura, o empresariado não se via representado nem tão pouco envolvido com a administração, desonerando-se daquelas que seriam as suas responsabilidades enquanto “classe”; a idéia de que o cargo público era uma “missão”, um fardo pesado e em geral indesejado pelo ocupante; e o apoio político era travestido de “sentimento de solidariedade e reconhecimento”. E o mais importante disso tudo é que, em linhas gerais, os argumentos continuaram os mesmos ao longo dos anos 1980 e 1990.

Além da ênfase nas bases e justificativas econômicas para a democracia — como a distribuição da riqueza, o apoio à pequena e média empresa e a defesa da livre iniciativa —, é interessante notar como a oposição ao que se chamava de “política-partidária” era contornada quando o político era um empresário¹⁶. A

¹⁶ Em 1970, o presidente da FECOMÉRCIO SP pronunciou-se sobre a indicação de Laudo Natel para o governo do estado, afirmando que, embora a entidade fosse desvinculada de “atividades político-partidárias”, não poderia deixar de congratular-se com esta indicação, dado que se tratava de um “amigo” da FECOMÉRCIO SP e um “homem de empresa” que já havia demonstrado sua capacidade nas

tendência da FECOMÉRCIO SP de se sentir melhor representada e mais segura em relação à administração quando o cargo público era ocupado por alguém que se julgava ser um bom administrador privado, um homem de negócios, aconteceu também nos anos 80 e 90¹⁷. A defesa dos interesses da “classe média” também era motivo para a defesa da democracia.

Ainda que, além do ex-presidente José Papa Jr., alguns diretores fossem filiados a partidos políticos, não havia interesse em discutir as chamadas “questões partidárias”, nem em atuar em relação à definição do papel e do funcionamento dos partidos políticos e do sistema partidário¹⁸. Entretanto, mais do que apontar para uma possível contradição na condenação da “política partidária” por parte da FECOMÉRCIO SP, podemos observar que a entidade tinha uma posição mais flexível em relação a esta questão, apesar de ser, diferentemente da ACSP, legalmente impedida de assumir uma posição política clara e explícita.

Em 1983, houve um debate sobre a “nova classe” que teria se encastelado no poder após a “Revolução de 64”, a “tecnoburocracia”. A avaliação era de que, embora necessária a toda organização, inclusive o Estado, este fenômeno teria assumido, no Brasil, proporções exacerbadas, dado que, segundo a FECOMÉRCIO SP, esta “classe” concentrara em suas mãos o poder público. Os membros desta “tecnoburocracia”, “os reais dirigentes da nação”, apoiados pelos militares e seguindo os ensinamentos da Escola Superior de Guerra, por sua vez, fundados no binômio “Segurança e Desenvolvimento”, foram os responsáveis por um projeto de desenvolvimento que deixou de lado “... os valores que a sociedade elegeu ao longo

atividades privadas e que, portanto, teria plenas condições de assumir com sucesso a vida pública. E conclamava as forças que propuseram outros candidatos a se unirem em torno dos interesses de São Paulo (DFC, 28/04/70). Quando já empossado, Laudo Natel enviou carta à FECOMÉRCIO SP agradecendo aos “amigos pela simpatia e preferência com que acolheram” o nome do governador. Interessante notar que Laudo Natel agradeceu a “preferência” dada ao seu nome, sugerindo que houve algum tipo de consulta, ainda que informal, a respeito dos candidatos à indicação para governador (DFC, 16/06/70). O mesmo tratamento foi dado ao deputado Cyro Albuquerque, então Secretário do Trabalho e Administração (DFC, 10/08/71). Em 1977, quando das visitas do ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen à entidade, o presidente enfatizou, entre várias outras qualidades do ministro, a de ser um empresário bem sucedido (DFC, 11/01/77).

¹⁷ Isso ocorreu, por exemplo, com a figura do empresário e ministro Dílson Funaro nos anos 80 e com o ministro da Infra-estrutura do governo Collor, Ozires Silva, que, em 1990, foi saudado pelo presidente da FECOMÉRCIO SP como “um dos nossos” (DFC, 25/05/90). Em 1993, ao receber o governador do estado, Luiz Antonio Fleury Filho, o presidente da FECOMÉRCIO SP afirmou que, durante a gestão do governador, “... o comércio de São Paulo teve um amigo no Palácio dos Bandeirantes”, mas ressaltou que os bons contatos entre o governo e o empresariado se deram não por se tratar de um “amigo”, mas por ter inaugurado “uma nova relação entre governantes e governados” (DFC, 05/10/93).

¹⁸ Em 1981, o presidente em exercício da FECOMÉRCIO SP comemorou como uma “brilhante vitória” o ingresso de José Papa Jr. no PDS, ressaltando “a sua (de Papa Jr.) disposição de fazer da política-partidária um eficaz exercício de democracia, a certeza de que o país não ganhou um político a mais, e sim a participação política de um homem egresso da micro e pequena empresa, disposto a empenhar-se na superação dos problemas atualmente vividos pela sociedade brasileira” (DFC, 01/12/81).

de toda a sua formação, inclusive cristã”, subordinou a economia brasileira ao mercado externo, preteriu a “iniciativa privada nacional”, negligenciou áreas importantes como educação, saúde, cultura e ciência e tecnologia, deixou ao abandono a pequena e média empresa e alijou a “população” do processo decisório. A conclusão era que, “... a tecnoburocracia, como classe, é uma das raízes da questão econômica e social brasileira”, dado que seria a “... atual classe dirigente do país que, sem coloração ideológica uma parte, nacionalizante outra e esquerdizante outra ainda, pretende o avassalamento de todas as outras classes, inclusive e principalmente das ligadas à produção, e tinha um papel fundamental no processo político e futuro do país” (DFC, 10/05/83).

Esse posicionamento colocava a necessidade de uma “tomada de posição classista” por parte da FECOMÉRCIO SP e implicaria, entre outras coisas, nas seguintes propostas: desenvolvimento econômico “calcado em fatores internos estáveis”, no fortalecimento do mercado interno e no apoio às pequenas e médias empresas e propriedades rurais, “interdependência” ao invés de dependência em relação ao mercado externo, fomento à educação, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à cultura nacionais e “diálogo direto, sem intervenções, a não ser de órgãos de classe e da justiça” nas relações entre capital e trabalho. Para alcançar estes objetivos, seria necessário um “regime político democrático”, caracterizado pelas liberdades individuais, por partidos políticos “pluralisticamente constituídos” e funcionando como “o filtro natural das aspirações populares”, por um Congresso Nacional que seja “o porta voz, através da normatização destas mesmas aspirações”, “igualdade e independência dos poderes da República”, descentralização administrativa e restrição da “tecnoburocracia estatal” à “função de assessoria técnica”, reduzindo seu poder e seu tamanho (DFC, 10/05/83).

Em meados dos anos 1980, a defesa da democracia começou a ser feita também a partir de critérios mais propriamente políticos e institucionais, em especial a demonstração dos conflitos de interesses e a importância de um sistema pluripartidário forte¹⁹. Em 1985, o presidente da FECOMÉRCIO SP declarou:

¹⁹ Em 1984, durante visita do Secretário de Estado dos Negócios da Segurança Pública, Michel Temer, o presidente da FECOMÉRCIO SP afirmou: “Conflitos ideológicos e de tendências sempre existirão. Essa é a própria essência do regime democrático” (DFC, 13/11/84). A crítica aos limites do processo de abertura política foi feita também pelo presidente Abram Szajman, mas a referência era principalmente o processo de definição da política econômica, e a defesa da democracia sempre se dava pela indissociabilidade em relação à livre iniciativa: “... o regime da livre iniciativa econômica, (...) pressupõe a democracia política pluripartidária como superestrutura institucional”. Szajman defendia também a necessidade de partidos fortes e bem estruturados em termos de ideologia e programas políticos (PB, out./nov.). Em 1986, o presidente da FECOMÉRCIO SP voltou a defender o partido político como forma de dar mais substância ou um “método de funcionamento” à democracia, daí a importância da coerência e da “fidelidade partidária” (PB, mar./abr. 1986). Em 1988, afirmou que o PT seria o único partido com um programa definido e que não era “personalista”, ainda que este programa “radicalizante” não fosse o

“... a re-implantação do Estado democrático não pode esgotar-se numa ordenação jurídico-institucional pura e simples. A plenitude das liberdades, dos direitos públicos e privados, é importante, além de seu significado estritamente político, como pré-condição de conquista das aspirações coletivas, especificamente as inseridas nos campos econômico e social. A tônica nesse desdobramento da abertura evitará que a democratização se transforme em conceito abstrato, ou que se pense que ela por si mesma tenha o poder milagroso de resolver os grandes problemas nacionais. Nessa perspectiva deve-se conceber a democratização como meio pacífico e legal de participação de todas as categorias sociais no debate e encaminhamento das soluções para os problemas que afetam a vida coletiva. (...) É sempre bom lembrar que por mais perfeitas que sejam as instituições democráticas, elas não têm condições de perdurar fora do âmbito de uma ordem econômica e social igualmente democrática” (DFC, 29/01/85).

Apesar da FECOMÉRCIO SP se preocupar em tomar a democracia como algo que se funda não apenas nas instituições políticas — o que é significativo, pois coloca a importância das instituições e não apenas da “livre iniciativa” como fundamento da democracia —, parece desconsiderar que estas ainda estavam em processo de consolidação e, portanto, longe de atender a condição de “ordenação jurídico-institucional” que se pressupunha.

Por sua vez, as greves que marcaram o governo Sarney (1985-1989) eram vistas como fruto da “infiltração” de “radicais de esquerda” com o objetivo de desestabilizar o governo, “... conferindo aos movimentos (grevistas) um caráter político e contestatório, e não de reivindicações trabalhistas”, devendo ser coibidas (DFC, 28/05/85). Isso reflete a dificuldade dos membros da FECOMÉRCIO SP em aceitar que os movimentos dos trabalhadores ultrapassem as questões salariais e de jornada de trabalho, além da associação negativa à influência de “radicais de esquerda”, retirando a possibilidade de qualquer autenticidade das greves.

Em 1985, a FECOMÉRCIO SP promoveu um debate sobre as contradições do Brasil, com a participação de Francisco Weffort, então secretário geral do PT, do professor Hélio Jaguaribe e do Coronel Jarbas Passarinho. Comentando tal debate, um diretor o resumiu da seguinte forma: Francisco Weffort havia se esforçado para dizer que os “... comunistas não são mais revolucionários, (...) o que deve ter levado

preferido pela maioria do eleitorado, alertando “os políticos do centro” sobre os perigos das propostas se apoiarem em um único indivíduo (PB, jul./ago. 1988).

Marx a dar uma virada no túmulo”. Hélio Jaguaribe teria defendido uma “democracia de massas” fundada no “centro”, semelhante à experiência européia, mas não definiu qual ideologia faria tal articulação e desconsiderou que diferentemente da Europa, onde a democracia resultou da superação das contradições do feudalismo, a “... democracia brasileira resulta da expansão mercantilista, da monocultura voltada para a exportação, tendo no lugar do servo o escravo”. Segundo o diretor, o problema estaria na “diferença cultural” das massas trabalhadoras nas duas situações, o que implicaria na impossibilidade de importação do modelo europeu. Em relação a Jarbas Passarinho, este apenas teria se justificado, “... confessando pequenas faltas a fim de esconder as grandes e criticou a ferrovia do aço para que não se falasse do longo percurso do autoritarismo militar, longo e nefasto” (DFC, 29/10/85).

O ano de 1985 foi ainda marcado por um outro processo importante no interior da FECOMÉRCIO SP. Neste ano, foi iniciado um debate sobre a estrutura sindical brasileira, que passava pela discussão do projeto do então senador Fernando Henrique Cardoso, para retirar o “entulho autoritário” persistente no sindicalismo. A entidade entendia ser importante introduzir alguns aspectos neste debate: a possibilidade dos sindicatos se organizarem politicamente, da mesma forma que os partidos políticos, dado que representam um segmento da sociedade; a possibilidade de praticar o cooperativismo, como forma de proporcionar escala à PMEs; a possibilidade dos sindicatos ocuparem postos políticos no Estado, como comissões das câmaras municipais, assembleias legislativas e Senado, inclusive com direito a voto; a legalização da contribuição sindical e a manutenção do seu caráter compulsório, já que isso, segundo a FECOMÉRCIO SP, não implicaria em perda de legitimidade e de independência (DFC, 11/06/85).

Em 1986, na ocasião da visita do deputado Paulo Maluf, então candidato ao governo do estado, o presidente declarou que a FECOMÉRCIO SP “... não é uma entidade política, no sentido militante dessa atividade. Isso não significa que a entidade seja alheia, omissa, em relação à política. Os integrantes desta casa têm a mais clara consciência da sua condição de empresários e cidadãos simultaneamente. E sabem que da política depende toda a estruturação e funcionamento institucional da sociedade, inclusive o livre exercício da função empresarial em todos os seus direitos e obrigações”. Ao destacar que Maluf foi “na sua origem um empresário”, ressaltou: “Não estou levantando a tese de que empresário deve votar em empresário, como lavrador deve votar em lavrador ou advogado em advogado. Temos o dever de votar em quem, na nossa consciência, julgarmos o melhor candidato para toda a sociedade”. A ênfase no fato de Maluf ter sido empresário devia-se ao fato de que os empresários que se lançavam na política, estariam “... transmitindo e propagando os valores da livre iniciativa e da

economia de mercado que são caros ao empresariado” e, por isso, seriam “... os mais adequados ao país e à consolidação da democracia” (DFC, 01/04/86).

No ano de 1987, um diretor da FECOMÉRCIO SP, comentando as mazelas e limitações da “Nova República” e do governo Sarney, declarou: “Não podemos, (...) negar a validade do processo democrático. Por esse motivo, prefiro pensar que o atual Governo não é o início da Nova República, mas o fim da velha” (DFC, 02/06/87). Em 1989, em debate com o então candidato à presidência da República Leonel Brizola, o presidente da FECOMÉRCIO SP ressaltou que a entidade defendia a democracia “... porque ela se revelou a única maneira construtiva de pessoas com posições políticas nem sempre coincidentes encontrarem caminhos para uma ação conjunta em busca do bem comum” (DFC, 27/02/89). No debate com Roberto Freire do PCB, o presidente enfatizou a necessidade de convivência entre as posições antagônicas e afirmou que nem sempre foi possível “praticar a vocação democrática do comerciante e de outros segmentos, por motivos que todos conhecemos” (DFC, 28/03/89).

A FECOMÉRCIO SP comemorou a realização pacífica das eleições para presidente da República, e colocou-se à disposição do presidente eleito, Fernando Collor, naquilo que dizia respeito à “democracia política, à democracia econômica, à economia de mercado, ao regime da livre iniciativa com forte componente social” (RAFC, 1989). Observa-se que, no final dos anos 1980, houve sinais de uma mudança na forma de pensar a política, não no sentido do abandono da visão negativa de política, mas na convicção de que não havia como deixar de conhecer e fazer política, mesmo que ela fosse algo “sujo” (DFC, 23/02/88).

Em 1990, um importante diretor da FECOMÉRCIO SP fez uma exposição intitulada “O eleitor vota mais com o coração do que com a mente”, afirmando que embora a política fosse considerada por muitos “um negócio podre”, ela seria como o ar que, poluído ou não, ninguém poderia viver sem. Daí, a necessidade de “limpar” a política, o que exigiria um trabalho de todos. Afirmou que o eleitor “... vota infantilmente e, depois, com a mesma infantilidade, se queixa eternamente”, e que para se ter um congresso nacional digno, todos teriam que ser “eleitores dignos”. E fez referência ao então presidente da República Fernando Collor como aquele que defendia “um processo de purificação da política brasileira”. Mas, concluiu que o fortalecimento “institucional” da atividade legislativa somente ocorreria quando resolvida a “crise de representação política, (...), que tem, historicamente debilitado a democracia no Brasil”, ou seja, quando o eleitor acompanhasse mais de perto a atividade legislativa de seus representantes (DFC, 07/08/90).

Também em 1990, na posse da recém eleita diretoria da FECOMÉRCIO SP, além da velada comemoração pela vitória de Fernando Collor, os discursos mencionavam o “bolchevismo”, que teria caracterizado a “Nova República”, e a

ação da FECOMÉRCIO SP na luta contra tal ameaça à pátria e à família, mas que seria fundamental atentar para as eleições para o Congresso Nacional, no sentido de manter e defender a “bandeira da liberdade” e “... evitar que os resíduos do muro de Berlim, venham crescer aqui em nosso país”. Na oportunidade, o novamente reeleito presidente Abram Szajman afirmou que os resultados das eleições presidenciais teriam mostrado “... que a maioria do povo brasileiro acredita(va) mais na criatividade do indivíduo do que na presença maciça e sufocante do Estado na vida do país”, e que isso se referia não somente à economia, mas também à cultura e à política. Além disso, o “sindicalismo adulto” praticado pela FECOMÉRCIO SP era visto como um dos “pilares” da democracia (DFC, 30/01/90).

Em 1991, em debate promovido pela diretoria da FECOMÉRCIO SP sobre a representatividade do Congresso Nacional, a questão da impunidade e a falta de colaboração entre os poderes, o presidente argumentou que faltava na verdade um entendimento entre executivo e legislativo que permitisse alcançar a estabilidade política necessária para governar o país (DFC, 01/10/91). Apesar disso, a FECOMÉRCIO SP via no Congresso Nacional sua legítima representação, afirmação dificilmente feita pela entidade em relação aos chefes do executivo ou aos administradores públicos²⁰.

Em relação ao processo que resultou no processo de *impeachment* de Fernando Collor, o presidente da entidade cobrou dos diretores e dos sindicatos uma posição em relação à participação ou não da FECOMÉRCIO SP nos atos públicos. A maioria dos diretores posicionou-se contra, em função do “envolvimento político partidário” que isso implicava. Os poucos que eram favoráveis defendiam a importância da questão da ética na administração pública. Havia um receio muito grande em relação ao fato de que não se trataria de um “engajamento espontâneo”, mas sim “arregimentado”, daí a necessidade de evitar qualquer “engajamento” da FECOMÉRCIO SP, pois “... as entidades sindicais têm como prerrogativa não se envolverem em política-partidária”. Ao mesmo tempo que se reconhecia que o “caos” em que a política brasileira havia mergulhado possuía um caráter “moral”, defendeu-se que os empresários do comércio não seriam favoráveis a “movimentos radicais e político-partidários” como o movimento “Fora Collor”, considerado uma “arbitrariedade”, mas, que se defenderia a apuração e o cumprimento da lei e a punição dos envolvidos. Quanto à liberação dos funcionários do comércio para

²⁰ Neste mesmo ano, o diretor que era representante da FECOMÉRCIO SP na Secretaria da Fazenda disse que o secretário comprometeu-se em rever a redução do prazo de recolhimento do ICMS. O presidente comentou sobre o projeto de reforma tributária, dizendo que era mais um “pacote de final de ano” para aumentar a arrecadação do próximo ano e disse ser necessário trabalhar junto aos parlamentares, já que a questão estaria com o congresso: “O importante (seria) apelar para o Congresso Nacional, nossa legítima representação junto ao governo federal” (DFC, 05/11/91).

participarem do atos, entendia-se que deveria ficar a critério dos próprios funcionários. De qualquer forma, avaliou-se que a entidade não poderia ficar alheia “... às vontades do povo e aos desmandos que acontec(iam) na nação”. Outros diretores enfatizaram que o Congresso Nacional não deveria parar de votar os projetos importantes para a economia e a sociedade. A partir destas posições, o presidente da FECOMÉRCIO SP apresentou, e teve aprovado, um documento que foi publicado na imprensa (DFC, 08/09/92).

Esta passagem mostra o quanto era difícil para a FECOMÉRCIO SP lidar com algo que implicava na necessidade de um posicionamento frente a uma questão que, por ser política, possuía implicações “político-partidárias”, o que entrava em conflito com o empenho em defender a moralização da política. É também relevante o fato de que se falava em modernização da estrutura sindical, de um novo sindicalismo e se preservava, de livre e espontânea vontade, o que o ‘velho’ sindicalismo tinha de mais ideológico, desmobilizador e apolítico.

Na mesma reunião em que se discutiu a posição da FECOMÉRCIO SP em relação ao processo de *impeachment* de Fernando Collor, uma discussão sobre a questão da representação do estado de São Paulo na câmara dos deputados argumentava que, “... num sistema democrático, em que o governo deve ser da maioria, o estado de São Paulo não tem a adequada representatividade, em termos de deputados, correspondente a sua população”. Tal debate vinha sendo conduzido juntamente com o Instituto Cajamar, com o qual se programava a realização de um ciclo de debates sobre o poder legislativo e o fortalecimento da democracia (DFC, 08/09/92)²¹. Isso é interessante porque tal questão não era vista como “político-partidária”, ainda que envolvesse o Instituto Cajamar, ligado ao PT, mas como algo relativo aos interesses do estado de São Paulo. Assim, as questões institucionais até eram debatidas e pensadas, mas de forma marginal e com grande receio em relação aos processos que envolviam mobilização e atos públicos ou o que se entendia como “político-partidário”.

²¹ Tal ciclo, intitulado “O Congresso e a Sociedade”, ocorreu na sede da FECOMÉRCIO SP, em 26/10/92, com uma série de debates e a participação de representantes do Congresso Nacional — Aloísio Mercadante, José Dirceu, Espiridião Amin, Roberto Magalhães, Roberto Freire, Marcelo Barbieri, José Maria Eymael, Vivaldo Barbosa, Ricardo Izar, Delfim Netto, Luiz Roberto Ponte, Flávio Rocha, José Serra, Luis Carlos Hauly, Benito Gama, Luiz Alfredo Salomão e Germano Rigotto —, e de outros setores da sociedade, tratando das reformas estruturais, econômicas, políticas e constitucionais do país (DFC, 06/10/92 e 03/11/92 e PB, nº 294, 1992). Segundo o presidente da FECOMÉRCIO SP, resultou deste evento a necessidade — constatada por todos aqueles que buscariam “aperfeiçoar as instituições democráticas”, independentemente de “posições políticas ou regionalistas” —, de garantir uma “efetiva representação popular” na câmara federal (RSFC, 16/02/93). Entretanto, as questões, tanto por parte dos expositores, mas principalmente por parte dos diretores, giraram em torno de aspectos da política econômica e não propriamente do funcionamento e da relação entre os poderes e entre estes, o empresariado e a sociedade em geral.

Os debates sobre as questões relativas às instituições políticas sempre ocorreram na FECOMÉRCIO SP²². Em relação à questão da revisão constitucional, ainda que houvesse um reconhecimento difuso da importância de questões político-institucionais, a decisão final e a ação contemplavam apenas aspectos relativos à ordem econômica, e foi em torno desta dimensão do estado que se pensou a questão da ameaça à governabilidade. Quando se tratava da reforma do Estado, a referência era exclusivamente relativa às áreas tributária, previdenciária e administrativa e ao tamanho do Estado, cuja redução permitiria o seu "... retorno aos objetivos básicos de sua estrutura, quais sejam, os investimentos na área social, que permitam à população uma vida condigna" (DFC, 09/08/94).

Em 1994, o presidente da FECOMÉRCIO SP criticou o Congresso Nacional pelos limites no avanço de reformas importantes e ressaltou a manutenção do sistema eleitoral, "... viciado, gerador de uma falsa representatividade e construído para perenizar o desequilíbrio regional e privilegiar políticos compromissados apenas com os próprios interesses", e que isso custaria muito caro ao país (PB, nº 302, 1994).

Isso mostra a preocupação da FECOMÉRCIO SP com este aspecto fundamental do funcionamento do regime político, mas que girava quase sempre em torno da questão da disparidade da representação das regiões. Além disso, não se pode desconsiderar a defasagem entre o teor dos debates no seu Conselho de

²² Em 1991, houve um debate sobre "A forma e o sistema de governo", no qual estiveram presentes como debatedores os deputados Luiz Carlos Santos, Roberto Freire e Cunha Bueno, o jurista Miguel Reale Júnior, o ministro Oscar Dias Corrêa e José Gregori, representando o governador Franco Montoro, tendo como moderador Ives Gandra Martins. O presidente da FECOMÉRCIO SP justificou o evento pela abertura da entidade às questões como esta, que dizem respeito à "definição da nossa identidade institucional e política", e a realização do plebiscito (DFC, 06/08/91). Ainda sobre o plebiscito, em 1993, a FECOMÉRCIO SP recebeu Dom Bertrand de Orleans e Bragança, quando o presidente manifestou o apoio da entidade a este tipo de consulta popular (DFC, 09/03/93). Em 1993, o Conselho de Economia, Sociologia e Política da FECOMÉRCIO SP produziu uma análise acerca da revisão constitucional e passou a contar como membros, entre outros, César Maia, Cláudio Lembo, José Eduardo Faria, José Mindlin e Leôncio Martins Rodrigues (RAFC, 1993). Ainda sobre a revisão constitucional, o presidente afirmou que a FECOMÉRCIO SP discutiria e faria chegar ao Congresso a sua posição (DFC, 09/11/93). Em 1994, discutiu-se o programa político do PT, a reestruturação do Estado e o cenário político eleitoral (RAFC, 1994). No mesmo ano, houve palestra seguida de debate com Ney Figueiredo, profissional de marketing político e jornalista, sobre as eleições gerais (PB, nº 301, 1994). No ano seguinte, houve palestra de Jorge Eduardo Levi Mattoso, professor do Instituto de Economia da USP e membro da Comissão Coordenadora do Programa de Governo do PT (PB, nº 303, 1995). Em 1995, a reforma constitucional foi assunto de palestra do senador Marco Maciel e a relação entre a estabilização econômica e as perspectivas políticas foi assunto apresentado por Marco Aurélio Garcia (RAFC, 1995) e em 1994 houve palestra de Miguel Reale Jr. sobre a reforma do judiciário (PB, nº 307, 1995). Em 1995, palestras com Marco Maciel sobre a conjuntura nacional (PB, nº 308, 1995) de José Eduardo Faria sobre reforma constitucional (PB, nº 309, 1995). Em 1998, o cientista político Leôncio Martins Rodrigues tratou das pressões sociais (PB, nº 328, 1998) e Guido Mantega falou sobre a postura da oposição (PB, nº 330, 1998).

Economia, Sociologia e Política — órgão que reunia intelectuais para debater as grandes questões nacionais — e o que era cotidianamente discutido e deliberado pelos diretores da entidade. O debate sobre o regime democrático e suas instituições, quando ocorria, não ganhava espaço nas reuniões da diretoria com a mesma intensidade que o dia-a-dia da economia, mostrando que, em geral, os empresários têm posição reativa ao debate sobre instituições. Mas, se a análise feita sobre o processo de abertura política e os vários debates sobre a democracia no referido conselho e na revista *Problemas Brasileiros* (PB) pouco interferissem no processo de tomada de decisão e nas ações da FECOMÉRCIO SP, é necessário reconhecer que, a seu modo, a entidade procurava se preparar para atuar sobre estes assuntos.

Havia o reconhecimento do insulamento burocrático e sua associação ao regime autoritário, e apontava-se como algo importante o equilíbrio entre os poderes no contexto de um regime democrático, traduzindo a divergência deste setor do empresariado tanto quanto à política econômica — e outros aspectos importantes do projeto de desenvolvimento e suas implicações para a inserção do país na economia mundial —, quanto ao arranjo institucional. O que se percebe, entretanto, é a falta de continuidade ou de conseqüências mais efetivas em termos de ação política por parte da FECOMÉRCIO SP, como comprova o fato de que, ainda que houvesse diagnósticos e até proposições, a entidade estava mais preparada para atuar no âmbito pulverizado do varejo cotidiano da política econômica, do que com as questões do atacado da política, no caso, a definição da relação entre os poderes, as formas de controle sobre a burocracia e sobre o processo de definição das políticas públicas, extrapolando o simples acompanhamento e a reação aos seus resultados.

Considerações finais

A partir da caracterização das concepções de política e democracia presentes nas ACSP e FECOMÉRCIO SP acima apresentadas, e para reforçar nossos principais argumentos, podemos comentar brevemente alguns trabalhos recentes sobre empresariado e política no Brasil.

Eli Diniz afirma que, “... apesar da heterogeneidade interna dos grupos empresariais e da diversidade de interesses de seus vários segmentos, a postura anti-estatista tornou-se preponderante” desde o fim dos anos 1970, significando uma “ruptura” em relação aos períodos anteriores. Assim, os empresários teriam alguma “capacidade de iniciativa”, mas foram incapazes de liderar uma mudança em direção a uma “nova concepção de desenvolvimento” (DINIZ, 1997, p. 13). Ao analisarmos os casos da ACSP e da FECOMÉRCIO SP, constatamos a pertinência desta avaliação, mas outras observações podem ainda ser feitas.

Pudemos verificar que o comportamento das entidades tendeu a permanecer meramente reativo, não apenas no âmbito da política econômica, como também, e de forma mais intensa, em relação ao funcionamento das instituições políticas. A continuidade existente no âmbito do discurso, mesmo que os argumentos possam ter sofrido alguma alteração, revela um padrão de ação política do empresariado destas entidades já que elas tenderam a aceitar a posição insulada do Estado na definição da aplicação da política de privatização, mantendo-se na posição de apoiar este processo sem participar. Considerando que as instâncias do poder executivo é que foram as responsáveis pela política de privatização, o comportamento da ACSP e da FECOMÉRCIO SP tendeu a reforçar tal insulamento, mesmo que houvesse críticas.

Maria Antonieta Leopoldi (2000), por sua vez, verifica que, quando não atingiam os interesses econômicos ou tinham um caráter mais propriamente político, as medidas apenas geravam uma ação “pragmática” por parte do empresariado. Enfim, tais padrões tenderam a variar entre o “alinhamento pragmático”, o “enfrentamento e a medição de forças”, a “colaboração” e o veto. Este é, de certa forma, o caso da FECOMÉRCIO SP. Ainda que seja também um exemplo daquilo que Diniz chamaria de ponto de difusão do *neoliberalismo* (DINIZ, 1997), a entidade tratou desta questão com certo pragmatismo, tanto que procurou criar formas legais de controle sobre a ação de grandes empresas. Tal pragmatismo esteve presente com muito mais intensidade quando se tratava da forma de pensar o funcionamento das instituições políticas da democracia em consolidação.

Considerando o comportamento da ACSP e da FECOMÉRCIO SP, verificamos que a hipótese lançada por Diniz (1997) de que os empresários teriam receios em relação a assumir um “projeto alternativo de ordenação econômica”, parece fazer sentido também, e mais intensamente, no que diz respeito ao ordenamento político. Se a ação em relação à economia, segundo Diniz, se limitava aos interesses imediatos e setoriais, em relação ao regime político o comportamento era o mesmo dos regimes anteriores, ou seja, um acompanhamento à distância, permeado pela promoção de debates com juristas e cientistas sociais, em geral, sem continuidade em termos de uma estratégia política de médio ou longo prazo. As inovações se deram mais intensamente no campo organizacional, nas fontes de receita e na prestação de serviços aos associados e filiados do que naquilo que diz respeito à forma de pensar a política.

Ao compararmos as concepções de política e democracia das duas entidades percebemos que há semelhanças e diferenças importantes. Ainda que fosse uma entidade que legalmente tivesse impedimentos legais para se posicionar de forma mais agressiva no campo político, a FECOMÉRCIO SP tendeu a enfrentar e a discutir mais do que a ACSP as questões relativas ao funcionamento dos partidos políticos, à relação entre executivo e legislativo e ao insulamento burocrático²³.

Isso torna a análise da FECOMÉRCIO SP ainda mais interessante, pois, ao destoar de outras entidades, pode revelar o fato de que os setores vinculados à esta entidade eram mais *progressistas* e *politizados*, ou simplesmente revelar que foi seu presidente desde 1984, Abram Szjaman, quem teve papel decisivo neste processo. Nesse sentido, sua continuidade na presidência da FECOMÉRCIO SP teria sido positiva, diferentemente do que ocorreu com a ACSP que, até por questões estatutárias, não permite tal longevidade e até obriga a renovação de um terço da diretoria a cada nova gestão, não permitindo que figuras mais *politizadas*, como Guilherme Afif Domingos, permanecessem e imprimissem por mais tempo a sua marca sobre a entidade.

Como vimos, desde o início dos anos 1980, a FECOMÉRCIO SP tinha uma posição mais crítica em relação ao arranjo político-institucional e ao modelo econômico que veio a prevalecer nos anos 1990. Isso mostra que a FECOMÉRCIO SP foi também bastante agressiva em relação ao governo Sarney e seus sucessores, embora não houvesse uma exteriorização mais efetiva deste posicionamento. Além disso, a análise de conjuntura da FECOMÉRCIO SP era um pouco mais sofisticada do que a da ACSP, embora não muito diferente nos argumentos e nas conclusões finais e, em especial, na resultante em termos de ação política. Daí, podemos concluir que, ou a posição da FECOMÉRCIO SP era isolada e minoritária no âmbito do empresariado nacional ou das forças do empresariado que tinham maior peso político, ou não implicou em uma ação política mais aguerrida e de resistência àquilo que marcou a década de 1990, na economia e na política, ou ainda, que se referia a setores econômicos que, apesar de seu apoio às diretrizes gerais da política econômica, estavam fora do conjunto de forças que definiram as diretrizes e se beneficiaram de tal política.

Nosso objetivo não é avaliar ou julgar a posição, as concepções e valores presentes nas entidades, mas contribuir para entendermos melhor as particularidades da forma como estes grupos, importantes na sustentação do golpe e do regime militar, se comportaram na retomada e consolidação da democracia.

²³ Talvez este seja o elemento que o então deputado federal pelo PT Florestan Fernandes reconhecia ser diferente em relação à FECOMÉRCIO SP e a Abram Szajman, ou seja, uma postura mais progressista e politizada. Artigo de Florestan Fernandes publicado na *Folha da São Paulo* em 11 de setembro de 1989.

Em suma, considerando a concepção de política e democracia presente nas entidades aqui analisadas, observamos: a dificuldade em lidar com a política, principalmente com aquilo que ultrapassasse a dimensão econômica; a visão gerencial, administrativa e normativa da política e do processo decisório, como se política fosse somente uma questão de capacidade de gerenciamento da coisa pública; a crítica ao peso do executivo, aos limites dos partidos políticos e do Congresso Nacional e ao peso da burocracia no processo decisório, embora esta crítica convivesse com a defesa da importância do chefe do executivo e a visão gerencial da política; a tentativa de manter a importância da política e do processo decisório em âmbito estadual; por último, que os interlocutores dos empresários, ou seja, o governo, os parlamentares e os intelectuais, também tendiam a tratar quase exclusivamente de assuntos econômicos, portanto, não fomentavam entre estes os debates e principalmente as ações que ultrapassassem o dia-dia da economia.

Referências Bibliográficas

BOSCHI, R. *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

CARDOSO, F. H. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1964.

CODATO, A. N. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: HUCITEC, 1997.

COSTA, P. R. N. *Democracia nos anos 50: burguesia, corporativismo e parlamento*. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. Associação Comercial de São Paulo: entidade de classe e empresa prestadora de serviços. In: KIRSCHNER, A. M. et al. (org.). *Empresa, empresários e globalização*. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2002.

_____. *Empresariado e democracia no Brasil (1984-1994)*. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

_____. Empresariado, regime político e democracia: Brasil, anos de 1990. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, nº 57, pp. 109-126, fev. 2005.

CRUZ, S. C. V. *Empresariado e estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas: UNICAMP; São Paulo: FAPESP, 1995.

_____. *O presente como história: economia e política no Brasil pós-64*. Coleção Trajetória 3. Campinas: IFCH-UNICAMP, 1997.

_____. Empresários, economistas e perspectivas da democratização no Brasil. In: O'DONNELL, G. (org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1998.

_____. *Política empresarial em tempos de crise - apontamentos teóricos e reflexões sobre o Brasil nos anos 90*. Campinas: IFCH-UNICAMP, 1992.

DINIZ, E. *Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. Brasil: um novo empresariado: balanço de tendências recentes. In: DINIZ, E. (org.). *Empresários e modernização econômica: Brasil anos 90*. Florianópolis: Edufsc, 1993.

_____. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: DINIZ, E.; BOSCHI, R.; SANTOS, F. (org.). *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislativo no cenário pós-reformas*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

_____. *Empresariado e estratégias de desenvolvimento: balanço e perspectivas*. 2002. Trabalho apresentado no XXVI Encontro Anual da ANPOCS, GT Empresariado e Ação Coletiva, Caxambu, 23-26 de Outubro de 2002.

LEOPOLDI, M. A. *Política e interesses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

MARTINS, L. *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

MINELLA, A. C. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: ANPOCS, 1988.

SCHMITTER, P. C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.

Lista de siglas

ACSP – Associação Comercial de São Paulo

CACB – Confederação das Associações Comerciais do Brasil

CDE – Conselho de Desenvolvimento Econômico

CMN – Conselho Monetário Nacional

DFC – Ata da Reunião da Diretoria da FECOMÉRCIO SP

FECOMÉRCIO SP – Federação do Comércio do Estado de São Paulo

PACSP – Ata da Reunião da Diretoria Plena da ACSP

PB – Revista Problemas Brasileiros, vinculada à FECOMÉRCIO SP

PMEs – Pequenas e médias empresas

RAFC - Relatório Anual da FECOMÉRCIO SP

RSFC – Reunião dos sindicatos filiados à FECOMÉRCIO SP

Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada na forma de comunicação no
III Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, em setembro de 2002
na Universidade Federal do Paraná.

*Recebido para publicação em maio de 2004.
Aprovado para publicação em agosto de 2005.*

Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras

Sivaldo Pereira da Silva

Universidade Federal da Bahia

Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar se e como os governos municipais das capitais brasileiras estão empregando as novas tecnologias da comunicação e informação (TICs), especificamente a internet, para melhorar a participação do cidadão nos assuntos públicos. O estudo foi baseado no emprego político das TICs segundo cinco graus de participação democrática. Foram analisados os vinte e quatro portais (sítios na rede mundial de computadores) das capitais brasileiras presentes na rede mundial de computadores.

Palavras-chave: comunicação política, democracia digital, internet, governo municipal.

Abstract

The present article has the goal of analyzing if and how governments of Brazilian major towns are employing the TIC's, in order to improve the levels of civil engagement in the public issues. The study was based on the existence of five degrees of democratic engagement, in the political appropriations of TIC's. We have analyzed 24 sites located in the internet.

Key words: political communication, digital democracy, internet, local government.

O desenvolvimento de tecnologias digitais de comunicação no final do século XX e seu processo de massificação, ainda em andamento, têm reforçado um importante debate sobre participação civil nas democracias liberais contemporâneas. Estes novos meios possuem potencialidades técnicas de interação mais horizontais, quando comparados aos meios anteriores como a televisão e o rádio. Teóricos, políticos, governos e imprensa têm disseminado a idéia de que, diante deste potencial interativo, haveria agora novas possibilidades de melhorar a participação do cidadão nos negócios públicos, na tomada de decisão política e até mesmo, em alguns casos, de fazer com que a própria esfera civil tome as decisões até então restritas à esfera política.

Diante deste quadro, surge um problema central: essas novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) estariam, de fato, possibilitando maior participação democrática nas cidades contemporâneas? Se há participação democrática, de que forma isto ocorre?

Nota-se, mundialmente, que uma parte significativa das experiências e projetos que tentam explorar a potencialidade política das TICs é pautada nas localidades municipais. Isto se dá porque a dimensão social das cidades serve como projeto-piloto, por se tratarem de unidades políticas mais concentradas geograficamente e que refletem, de modo mais imediato, as relações civis. O objetivo deste artigo é analisar se os governos das capitais brasileiras estão empregando essas tecnologias, especificamente a internet, para aumentar a participação do cidadão nos negócios públicos e as formas como essa participação estaria ocorrendo. Tendo em vista este fim, tomou-se como *corpus* empírico os 24 portais oficiais das capitais brasileiras presentes hoje na rede mundial de computadores¹. Este recorte do problema é representativo por três razões fundamentais: (1) o poder executivo é uma das instâncias que detém de forma significativa a produção da decisão política; (2) as capitais dos estados que constituem a República Federativa do Brasil são representativas da diversidade sócio-política e econômica do país; (3) embora esta utilização das TICs possa ocorrer de forma diversa, a internet é o meio mais empregado atualmente pela instância governamental brasileira.

O trabalho está dividido em três partes. Inicialmente, está delineado um breve quadro teórico sobre as diferentes visões em torno das potencialidades políticas das TICs e os modelos de democracia hoje predominantes no ciberespaço. Em seguida, está proposta a organização do debate sobre democracia digital a partir da idéia de “graus de participação democrática”. Por último está apresentada uma análise baseada em dados empíricos² sobre os graus

¹ Portais em operação na internet no período de novembro e dezembro de 2004.

² As informações empíricas que servem como subsídio para esta análise foram coletadas por pesquisa baseada em incursões orientadas nos respectivos portais. Para tanto, foi desenvolvida uma planilha de

de democracia digital existentes hoje no Brasil, no que diz respeito ao uso da internet pelos governos das capitais brasileiras.

As visões sobre a potencialidade política das TICs e os modelos de democracia no ciberespaço

Quase toda a literatura sobre democracia digital reconhece a potencialidade comunicativa das TICs (principalmente a interação em larga escala). Esta possibilidade tecnológica de interação horizontal em massa estaria apta a interferir na relação do cidadão com seu respectivo governo, o que repercutiria em mudanças no modo de operação da política contemporânea. No atual debate sobre o tema, as divergências entre os autores podem ser configuradas fundamentalmente de dois modos:

Sobre o tipo de repercussão – Nem sempre as conseqüências das TICs são vistas de forma positiva. Apesar de um certo otimismo predominante por parte de alguns autores (NEGROPONTE, 1995; RHEINGOLD, 1996; LEVY, 1995 e 1999; MITCHELL, 2002 e 2004; TOFFLER, 1995), existe hoje um debate mais cauteloso em relação ao verdadeiro alcance da intervenção transformadora destas tecnologias, principalmente no que diz respeito à política (COLEMAN, 1999a; HAGUE e LOADER, 2002; KINDER, 2002; LIEVROUW e LIVINGSTONE, 2002; MAIA, 2002; MALINA, 1999; PAPACHARISSI, 2002; SCHMIDTKE, 1998; SPINELLI, 2000; WHILHELM, 1999; WEBSTER, 2002). Para alguns teóricos (MALINA, 1999; SCHMIDTKE, 1998; COLEMAN, 1999a e 1999b), as TICs seriam marcadas por uma natureza ambígua e o seu uso para fins políticos benéficos depende, sobretudo, não da sua capacidade interativa, mas do modo de apropriação social. Um terceiro grupo (DEAN, 1997; BUCHSTEIN, 1997; WOLTON, 2001) vê mais efeitos negativos do que conseqüências positivas ou ambigüidades nas TICs.

Sobre a intensidade de repercussão – As visões mais positivas sustentam predominantemente a idéia de que o uso em larga escala das TICs seria capaz de transformar de modo significativo as relações sociais e políticas, possibilitando maior fluxo de informação, reforçando laços comunitários, revigorando a participação do cidadão e gerando, com isso, novas formas de relações com o poder. Aqui, não se fala explicitamente em um novo sistema político (que suplantaria o sistema

coleta de dados preenchida mediante navegação *on-line* nos sítios estudados, visando encontrar e tipificar elementos de conteúdo textual, ferramentas de interação, disposição gráfica; buscando análises comparativas entre os portais analisados, apontando convergências, distinções, padrões e mapeando características gerais que podem caracterizar a existência destes graus de participação democrática no uso da internet pelos governos municipais das capitais brasileiras.

democrático moderno atual), mas esta visão está bastante afinada com a idéia de uma “revolução digital” ou o surgimento de uma “sociedade da informação”.

Os outros grupos de autores configuram uma posição bem mais moderada, limitando estas transformações ao nível de um rearranjo do sistema democrático liberal, admitindo repercussões importantes (como maior poder de participação do cidadão na deliberação dos negócios públicos ou, no caso das visões mais negativas, maior controle pelas forças de mercado), mas não tão significativas a ponto de se afinarem com a idéia de uma “revolução”.

Além destas visões distintas sobre a potencialidade política das TICs, é possível ainda localizar diferentes retóricas que disputam o modelo de democracia no ciberespaço. Dahlberg nota a existência de três segmentos predominantes: (1) um modelo individualista-liberal; (2) um modelo comunitarista; e (3) um modelo deliberacionista. Para o autor:

“Estes três segmentos de democracia eletrônica são distintos por seus respectivos entendimentos de legitimidade democrática. Para o individualismo liberal, um modelo democrático ganha legitimidade quando fornece expressão aos interesses individuais. Para o comunitarismo, um modelo democrático é legitimado por realçar o espírito e valores comunais. Para a democracia deliberativa, um modelo democrático é legitimado por sua facilitação do discurso racional na esfera pública. Todas as três posições podem ser identificadas dentro da prática e retórica na democracia-internet” (DAHLBERG, 2001, p. 158)³.

O debate sobre o emprego político das TICs no sistema democrático contemporâneo apresenta uma variação de visões sobre as promessas e o modo de existência de uma democracia mediada por artefatos tecnológicos. Do ponto de vista prático, diversos experimentos, projetos, relatórios e discursos, envolvendo esse emprego das TICs, têm sido intensamente produzidos pelo mundo, assumindo formas distintas. Embora o discurso de legitimidade dessas iniciativas possa aparecer sob o rótulo genérico da “democracia digital”, percebem-se, na verdade, diferenças importantes entre essas experiências⁴. Esses projetos assimilam os

³ Tradução própria do original em inglês: “These three electronic democracy camps are distinguished by their respective understandings of democratic legitimacy. For liberal individualism, a democratic model gains legitimacy when it provides for the expression of individual interests. For communitarianism, a democratic model is legitimated by enhancement of communal spirit and values. For deliberative democracy, a democratic model is legitimated by its facilitation of rational discourse in the public sphere. All three positions can be identified within Internet-democracy rhetoric and practice”.

⁴ Democracia digital (ou “ciberdemocracia”) não é um termo exato porque sugere, a primeira vista, uma falsa idéia de uma nova forma de democracia. Porém, é útil atualmente para se referir ao conjunto de

discursos sobre o potencial político das TICs e os modelos de democracia predominantes hoje no ciberespaço, dando mais atenção ou menos ênfase a determinados aspectos. O problema é que o termo “democracia digital” serve para rotular experiências distintas, ainda que de alguma forma democráticas. Esta variação de sentido, reivindicado pelos diversos discursos e experimentos, pode ser pensada a partir da percepção da existência de graus de participação democrática. A próxima seção deste trabalho propõe esse ordenamento, tipificando a participação na democracia digital em cinco graus.

Graus de participação democrática e TICs

Nas variações do debate sobre democracia digital, o que está em jogo é a busca de maior participação da esfera civil nos processos de produção de decisão política. Esta participação pode assumir diversos graus, e sua intensificação seria o imaginário da democracia direta de inspiração grega. Gomes propõe a existência de cinco graus de participação popular no emprego das TICs, que podem contemplar as diferentes compreensões da democracia, sobre os quais os experimentos e discursos poderiam ser enquadrados (GOMES, 2004b):

a) *Primeiro grau de democracia digital* – pode ser caracterizado pela ênfase na disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos. As TICs e o ciberespaço (incluiu-se a internet) seriam instrumentos democráticos na medida em que circulam informações governamentais genéricas e melhoram a prestação de serviços públicos. O pressuposto neste grau está alicerçado no fluxo de interação predominantemente de mão única: o governo disponibiliza informações ou torna a prestação de serviços mais eficiente, através do emprego destas tecnologias de comunicação. Falar em primeiro grau de democracia significa que há uma ênfase na eficiência instrumental da relação política. No caso específico da relação política entre Estado e cidadão, prevalecem dois papéis claros: (1) o papel de um governo que busca suprir as necessidades de informação básica, serviços e bens públicos ao cidadão (como saúde, transporte, segurança, saneamento básico, facilidade no pagamento de impostos, desburocratização etc.); e (2) o papel de um cidadão que aguarda receber, sem transtornos e com rapidez (em casa, se for possível), esses serviços públicos oferecidos. A figura do cidadão se confunde, assim, com a figura de consumidor, sustentando uma tensão entre dois interesses distintos (GANDY, 2002, p. 453). Esses papéis geraram um tipo de relação entre o governo e as TICs no qual prevalece a busca por produtividade e otimização da máquina estatal.

discursos, teorizações e experimentações que empregam as TICs para mediar relações políticas, tendo em vista as possibilidades de participação democrática nos sistemas políticos contemporâneos (e não para denominar, a princípio, uma prática democrática radicalmente inovadora).

Sobretudo, os governos irão tratar as TICs e o seu *know-how* de uso da mesma forma como as empresas tratam os bens de capital e a racionalização para incrementar a produção (FREY, 2002, p. 143).

b) *Segundo grau de democracia digital* – consiste no emprego das TICs para colher a opinião pública e utilizar esta informação para a tomada de decisão política, e na configuração de “um Estado que consulta os cidadãos pela rede para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública” (GOMES, 2004b, p. 6). Aqui, o emprego das TICs terá papel próximo ao de um “canal de comunicação”, embora a emissão continue predominantemente de mão única: o governo não cria um diálogo efetivo com a esfera civil, mas emite sinais para o público a fim de receber algum tipo de retorno. A abertura governamental à participação popular se limita em criar tais canais de sondagem de opinião sobre determinados assuntos públicos, não significando necessariamente que esta opinião aferida será plenamente acatada em todos os campos da produção da decisão política.

c) *Terceiro grau de democracia digital* – é representado pelos princípios da transparência e da prestação de contas (*accountability*), gerando uma maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil. Este princípio produzirá uma maior preocupação na responsabilidade⁵ política e, com isso, um maior controle popular sobre as ações governamentais.

A publicidade de informações aqui é significativamente diferente da publicidade de informações do primeiro grau: no grau mais elementar (o primeiro), a informação é claramente menos preocupada em demonstrar transparência dos atos de concernência pública e menos preocupada com a formação e as repercussões da opinião pública. A publicidade, neste terceiro grau, é voltada para fortalecer a cidadania, concentrando energias na configuração de uma esfera governamental disposta a “evitar” a prática do segredo⁶. A permeabilidade política deste grau em relação à esfera civil também difere da porosidade do grau anterior. No caso do segundo grau, a porosidade política está restrita à recepção da opinião

⁵ O termo “responsabilidade” deve ser compreendido aqui em seu significado mais lato: ato de responder. Carrega o mesmo sentido do termo *accountability*, em língua inglesa. Ou seja, a obrigação política em dar razão (respostas), de prestar contas publicamente.

⁶ Como explica Gomes, “um dos grandes fantasmas a assombrar a democracia é a idéia de governo invisível, a idéia de que o Estado estaria sob o domínio de sujeitos não-autorizados. Eis porque o público não gosta de composições secretas, montadas justamente para enclausurar a esfera política e ‘protegê-la’ do seu olhar” (GOMES, 2004a, p. 120). Importante notar que a prestação de contas também é um tipo de exposição de informação, como no primeiro grau. Porém, diferentemente deste grau mais elementar, a informação é potencialmente mais efetiva do ponto de vista da ação democrática da esfera civil porque demanda explicação e justificativa da esfera política sobre seus atos em relação aos negócios públicos. Existe aqui uma categoria de informação que gera maior controle civil sobre os atos governamentais.

do público e a predisposição em considerá-la no processo de tomada de decisão política. No caso deste terceiro grau, esta permeabilidade ocorrerá mediante o controle público das ações governamentais propiciado pela transparência de suas ações. Apesar desta porosidade ser mais efetiva do ponto de vista da participação da esfera civil, é importante ressaltar que, neste terceiro grau, a produção da decisão ainda permanece, em última instância, restrita à esfera política.

d) *Quarto grau de democracia digital* – está baseado na “democracia deliberativa”. Consiste na criação de processos e mecanismos de discussão, visando o convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público, definindo práticas mais sofisticadas de participação democrática. Como explica Dahlberg (2001, p. 167), a democracia deliberativa requer mais interação democrática; é baseada no diálogo aberto e livre onde participantes propõem e desafiam reivindicações e argumentos sobre problemas comuns. Neste processo, indivíduos privados se tornam cidadãos orientados publicamente.

Em uma perspectiva de democracia representativa, este grau pode ser considerado o mais intenso em termos de participação popular, porque ele ainda mantém uma esfera política profissional em face da esfera civil. Esta participação requer um conjunto de princípios, em grande parte inspirado no conceito de esfera pública (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p. 12). Diversos autores (COLEMAN, 1999b; DAHLBERG, 2001; FREY, 2002; GUTMANN e THOMPSON, 1996; RICHARD, 1999) defendem princípios deliberacionistas visando uma participação ampliada na produção da decisão política nas democracias contemporâneas.

É preciso notar que a esfera política permanece ainda como agente importante nos processos de tomada de decisão, mantendo o seu papel de representação política. Porém, diferentemente dos graus anteriores, este quarto grau tira a esfera civil do papel de consulta e a coloca, juntamente com a esfera política, como agente de produção da decisão política. A participação popular se torna mais real em termos práticos.

e) *Quinto grau de democracia digital* – Se o quarto grau de democracia digital é o mais intenso do ponto de vista da participação civil nos negócios públicos, o quinto grau é necessariamente o mais idealista na escala de participação civil, e a sua implementação acarretaria uma mudança significativa no modelo democrático. Neste último grau, as TICs teriam uma função fundamental: retomar o antigo ideal da democracia direta⁷. Embora o quarto grau também defenda um fim mais ou menos similar – o aumento da participação direta da esfera civil na produção da

⁷ Grossman (apud HALE et al., 1999, p. 97) explica que, no caso norte-americano, é possível localizar discursos sobre os quais as novas tecnologias da informação estariam aptas para transformar a natureza da atividade política, inspirando-se nos ideais da democracia direta das cidades-estados da Grécia antiga.

decisão política – ele se preocupará com os processos de deliberação⁸, mantendo a esfera política em seu papel de representatividade. No caso específico deste quinto grau, embora também possa haver processos de deliberação (no sentido de discussão racional), a tomada de decisão não passa por uma esfera política representativa: a esfera civil ocupa o lugar da esfera política na produção da decisão. A ênfase aqui está no fato de que só argumentar não seria suficiente: é preciso deixar que o povo decida. Isto significaria “um estado governado por plebiscito” (GOMES, 2004b, p. 6). Numa democracia digital de quinto grau, prevalece a idéia de que, com as possibilidades interativas em massa das novas tecnologias da comunicação, a decisão deveria estar assim transferida diretamente para a esfera civil. Por estar fortemente baseado no modelo da democracia direta, este grau enfrenta sérios problemas pragmáticos e teóricos para sua implementação. Se levado a cabo isoladamente, sem observar suas possíveis repercussões, a exacerbação de alguns elementos pode gerar um tipo de autoritarismo sustentado pela demagogia ou populismo político. Para alguns autores, esta perspectiva propicia perigos como um público mal informado, propenso a um novo tipo de populismo tecnológico ou, ainda, poderia gerar uma “democracia de apertar botão” (MOORE, 1999, p. 56; COLEMAN, 1999a; MALINA, 1999, p. 24).

Esses graus não devem ser compreendidos como “excludentes” entre si. Também não devem ser vistos de forma rígida como parâmetros estanques. Sobretudo, são úteis para organizar o debate sobre o emprego das TICs nos sistemas democráticos contemporâneos, as variadas formas de se utilizar o rótulo da democracia digital, as concepções, os autores e o grande volume bibliográfico sobre o tema. Embora, em princípio, um grau não inclua necessariamente um outro grau, um projeto pode situar-se entre graus, estando mais propenso para um determinado grau sob um aspecto e para outro grau sob outro, já que os fenômenos não são rigorosamente homogêneos e as iniciativas nem sempre constituem um sistema unitário.

A percepção de algum desses graus na implementação da democracia digital leva em conta um olhar cuidadoso: a existência de elementos de determinados graus não significa que exista, de fato, uma democracia digital. Significa que existem indícios “graduantes” (e não determinantes) de um ideal democrático mediado por tecnologias da comunicação e informação. Este cuidado serve para, inclusive, perceber as lacunas e os problemas de alguns discursos e experimentos, que reivindicam a legitimidade democrática, quando propiciam apenas um nível elementar dos ideais da ciberdemocracia.

⁸ Com condições de discussão, com elementos que façam a decisão política ser razoável e, ao mesmo tempo, legitimamente construída por indivíduos orientados pelo interesse público.

Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras

As cidades têm sido alvos freqüentes de importantes projetos de ciberdemocracia no mundo. Quando tomamos como base a análise de como estes graus estão estabelecidos no universo das principais cidades brasileiras, especificamente das 24 capitais com portais em operação na rede, é possível detectar a existência de três graus de democracia digital no uso da internet pelos referidos governos: respectivamente, o primeiro, segundo e terceiro grau. Não é possível detectar elementos característicos do quarto e do quinto grau. Neste sentido, nota-se a existência de alguns aspectos relevantes. Primeiramente, há uma predominância clara do *primeiro grau com característica "informativa"*. Este é, efetivamente, o único grau que está mais ou menos estruturado, ou melhor, em via de consolidação. Ainda assim, como mostra a Tabela 1, ele é caracterizado predominantemente pelo viés informativo. Os elementos de prestação de serviços, um outro aspecto que também caracteriza o primeiro grau, ocorrem de maneira menos freqüente nos sítios analisados: aparecem em quantidade menor e são direcionados predominantemente para a relação entre fazenda pública (Estado arrecadador) e contribuinte (cidadão que paga impostos). Isto é, as ferramentas e conteúdos não viabilizam a prestação de serviços públicos de primeira ordem (como saúde e educação). Apesar da prestação de serviço não ser uma característica predominante no primeiro grau, elementos com esta característica têm uma visibilidade significativa nos portais analisados: 77% das ferramentas de interação e conteúdo, características da prestação de serviços, estão visíveis na primeira página do portal. Esta é uma visibilidade bastante significativa quando comparamos à visibilidade de elementos com ênfase informativa – 62%, e mais significativa ainda em relação à visibilidade na *home* no segundo e terceiro graus, que ficou em torno 54%. Isto demonstra que há uma maior preocupação dos governos em dar mais visibilidade às ferramentas de serviço.

Tabela 1
Elementos, conteúdos e ferramentas característicos do primeiro grau de
democracia digital, localizadas nos portais

Conteúdo ou ferramenta característicos do 1º grau	% de portais em que o elemento foi localizado (no universo das 24 cidades analisadas)
Presença de informações institucionais genéricas (endereço físico e eletrônico, telefones da administração, função de órgãos da administração pública)	91,67%
Notícias sobre a administração municipal produzidas pelo próprio governo.	91,67%
Presença de informações genéricas sobre a cidade (econômicas, culturais, turísticas, históricas, geográficas, étnicas)	87,50%
Possibilidade de “inserção de dados” pelo usuário e conseqüente obtenção de informação do tipo “consulta automatizada” – input/ output instantâneo	87,50%
Presença de legislação (Leis, estatutos, decretos, portarias etc.)	87,50%
Possibilidade de emissão de documentos oficiais	79,17%
Há <i>feedback</i> para indagação sobre tema genérico	54,17%
Há <i>feedback</i> para indagação sobre tema específico	37,50%
Possibilidade de obtenção de serviço público na rua ou na região que reside o cidadão, com pedido inicial realizado através do sítio	29,17%
Atendimento <i>on-line</i> instantâneo (através de <i>chat</i> ou ferramenta similar)	8,33%
Possibilidade de obtenção de serviço público em domicílio com pedido inicial realizado através do sítio	8,33%
Possibilidade de operação completa de serviço público via rede	0,00 %

Um segundo aspecto importante é a *deficiência de feedback* informativo por parte desses veículos de comunicação *on-line*. Ou seja, a ênfase informativa e as potencialidades da comunicação horizontal da internet não têm repercutido efetivamente em uma horizontalidade no fluxo de informação entre estes cidadãos e seus respectivos governos. O resultado do teste de *feedback* governamental⁹, apresentado na Tabela 2, demonstra que boa parte dos governos das cidades analisadas (aproximadamente a metade) não tem preocupação em manter um canal eficiente de comunicação direta com o cidadão solicitante. Mais da metade destes portais governamentais não propiciam retorno informativo, quando

⁹ O teste consistiu no envio de mensagens solicitando informação sobre tema que envolvia a atuação da prefeitura, sendo encaminhadas para o e-mail geral da administração ou formulário existente no portal para este fim. Buscou-se averiguar o tempo de resposta governamental para dois tipos de mensagens enviadas por dois usuários fictícios diferentes: a primeira, tratou de indagação considerada genérica e de ágil resposta; a segunda, tratou de indagação considerada mais específica que demandaria algum tipo de consulta por parte do funcionário respondente. O teste foi enviado no horário entre 9 e 10h (horário de Brasília) em dia útil, observando o calendário de feriados municipais de cada cidade.

solicitados: das 48 mensagens enviadas, 25 não obtiveram resposta ou não foi possível estabelecer o contato, ou seja, 52% das solicitações de informações possuem problemas de *feedback* governamental.

Tabela 2
Teste de *Feedback* informativo

Portal	Forma de envio	Resultado do <i>feedback</i>	
		Pergunta sobre assunto genérico*	Pergunta sobre assunto específico**
Aracaju	Através de formulário <i>on-line</i>	2º	SR
Belém	Inexistência de contato***	-----	-----
Belo Horizonte	Através de formulário <i>on-line</i>	M	2º
Campo Grande	Através de e-mail	M	M
Cuiabá	Através de formulário <i>on-line</i>	10º	SR
Curitiba	Através de formulário <i>on-line</i>	SR	SR
Florianópolis	Através de formulário <i>on-line</i>	M	SR
Fortaleza	Através de e-mail	4º	SR
Goiânia	Através de e-mail	M	M
João Pessoa	Através de e-mail	M	SR
Maceió	Através de formulário <i>on-line</i>	SR	SR
Manaus	Através de e-mail	SR	SR
Natal	Através de formulário <i>on-line</i>	SR	SR
Palmas	Através de e-mail	SR	SR
Porto Alegre	Através de e-mail	M	2º
Porto Velho	Através de formulário <i>on-line</i>	SR	SR
Recife	Através de e-mail	M	3º
Rio Branco	Através de formulário <i>on-line</i>	SR	SR
Rio de Janeiro	Através de formulário <i>on-line</i>	2º	2º
Salvador	Através de e-mail	M	2º
São Luís	Inexistência de contato	-----	-----
São Paulo	Através de e-mail	M	3º
Teresina	Inexistência de contato	-----	-----
Vitória	Através de formulário <i>on-line</i>	6º	6º

Legendas: * Foi enviada mensagem indagando qual o endereço da sede administrativa da prefeitura.

** Foi enviada mensagem indagando qual o endereço e telefone de hospital ou unidade de saúde do município que trata de doenças tropicais (esta mensagem foi enviada duas vezes em dias diferentes).

***"Inexistência de contato" significa que o portal não possuía (no momento da pesquisa) um correio eletrônico (*e-mail*) geral da administração pública ou formulário para solicitar informação. Assim, nestes casos, o item não pôde ser analisado.

Resultados: M – resposta no mesmo dia

2º – resposta no segundo dia útil (a contar do dia de envio)

3º – resposta no terceiro dia útil (a contar do dia de envio)

4º – resposta no quarto dia útil (a contar do dia de envio)

5º – resposta no quinto dia útil (a contar do dia de envio)

6º – resposta no sexto dia útil (a contar do dia de envio)

7º – resposta do sétimo ao décimo dia útil (a contar do dia de envio)

10º – resposta do décimo dia útil por diante

SR – resposta acima de 1 mês ou sem resposta

Quanto ao segundo e terceiro graus, é possível afirmar que não possuem uma existência estruturada nos portais das cidades analisadas e estão predominantemente ancorados em elementos com solidez contestável em termos de importância, quando se observa suas peculiaridades políticas. Uma análise empírica demonstra que o segundo grau existe basicamente em função da disponibilização no portal de ferramenta voltada para receber críticas, reclamações ou sugestões sem que estas sejam publicadas no portal.

Tabela 3
Elementos, conteúdos e ferramentas, característicos do segundo grau de democracia digital, localizadas nos portais

Conteúdo ou ferramenta característicos do 2º grau	% de portais em que o elemento foi localizado (no universo das 24 cidades analisadas)
Existência de sondagem de opinião NÃO-PUBLICADA: ouvidoria voltada para receber opinião pública sobre determinado tema de interesse geral, mas sem publicização das opiniões emitidas pelos cidadãos)	0,00 %
Existência de locus para recepção de críticas do cidadão NÃO-PUBLICADAS no portal.	50,00 %
Existência de campanha publicitária <i>on-line</i> que estimule a emissão da opinião do cidadão através do portal com link direto para formulário ou ferramenta que colha esta opinião.	0,00 %
Sistema avançado de votação eletrônica voltado para sondagem de opinião : no formato "consulta", sem efeito deliberativo.	0,00 %
Existência de informações no portal sobre programas (iniciativa) de inclusão digital que trate de capacitação, educação ou atividades similares, visando facilitar a apropriação das TICs, por parte do cidadão, enfatizando coletar a opinião pública sobre questões públicas.	4,17 %
Existência de informações no portal sobre infra-estrutura tecnológica que propicie o acesso e uso das TICs pelo cidadão, voltada para a sondagem de opinião dos munícipes .	4,17 %

Legenda: * Considerou-se "campanha publicitária" a existência de *banners*, *pop-up* ou imagens na primeira página do portal que chamem a atenção do cidadão no sentido de levá-lo a algum texto que explique e estimule esta emissão opinativa via portal.

** Considera-se "sistema avançado de votação" ferramenta disponível ao público com mecanismos personificadores, que busquem restringir 1 voto por cidadão (seja através do CPF, título de eleitor ou peculiaridade similar). As "enquetes *on-line*" não são consideradas neste sentido.

Este tipo de elemento deve ser considerado pouco significativo para configurar efetivamente uma democracia digital de segundo grau. Não há, por exemplo, campanhas no portal que estimulem o *input* da opinião do cidadão; não há sistemas avançados de coleta de dados que possam tornar esta coleta mais bem estruturada; não há sondagens temáticas, do tipo discursiva, sobre assunto de interesse¹⁰. No caso do terceiro grau, o elemento que irá sustentar sua existência será fundamentalmente a disponibilidade de balanços financeiros e documentos de arrecadação fiscal.

Tabela 4
Elementos, conteúdos e ferramentas, característicos do terceiro grau de
democracia digital, localizadas nos portais

Conteúdo ou ferramenta característicos do 3º grau	% de portais em que o elemento foi localizado (no universo das 24 cidades analisadas)
Existência de locus para recepção de críticas do cidadão PUBLICADAS no portal (críticas gerais, sem temas específicos)	0,00 %
Fórum on-line temáticos do tipo discursivo, aberto ao público mais amplo, acerca de temas específicos de interesse público, com opiniões dos cidadãos publicadas no portal.	0,00 %
Existência de pré-legislação (projetos de leis ou similares) disponíveis para consulta <i>on-line</i> do cidadão (transparência pública quanto aos possíveis atos legislativos do governo)	0,00 %
Possibilidade de acompanhamento financeiro (disponibilidade de documentos governamentais de arrecadação, movimentação de erário e aplicação financeira dos recursos públicos – balancetes, balanços financeiros)	87,50 %
Existência de manual, guia ou texto afim que possibilite a melhor compreensão de dados financeiros disponíveis no portal para o entendimento de público leigo em assuntos administrativos/ contábeis.	0,00 %
Existência de informações no portal sobre programas (iniciativa) de inclusão digital que trate de capacitação, educação ou atividades similares, visando facilitar a apropriação das TICs, por parte do cidadão, enfatizando o acompanhamento público dos atos da administração pública.	4,17 %
Existência de informações no portal sobre infra-estrutura tecnológica que propicie o acesso e uso das TICs pelo cidadão, voltada para o acompanhamento público dos atos da administração pública.	4,17 %

¹⁰ Excluem-se aqui as chamadas “enquetes” que não representam, efetivamente, sondagens oficiais do tipo discursiva.

Não há “espaço” público (do tipo fóruns *on-line* ou mural de críticas) onde o cidadão possa enviar, ler e comentar as críticas dos seus pares, de forma a possibilitar um grau potencialmente maior de intervenção dialógica da opinião pública, na busca de maior transparência dos atos administrativos¹¹. A existência de documentos de arrecadação fiscal nos portais deve ser considerada um item significativo para caracterização do terceiro grau de democracia digital. Porém, o que se percebe é que esta disponibilização não é acompanhada de mecanismos que facilitem a compreensão¹² ou o acesso (inclusão digital) do cidadão para utilizar tais informações, no sentido de controlar as contas do governo. Em relação a este elemento, é importante vinculá-lo à existência de um fator legal: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em vigor no país desde o dia 5 de maio de 2000. O art. 48 (cap. IX, seção I) desta lei complementar estabelece que os governos executivos municipais e estaduais estão obrigados a disponibilizar em “meio eletrônico de acesso público” seus respectivos atos financeiros:

“São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).

Aparentemente, a democracia de terceiro grau nos portais das capitais brasileiras ocorre, de modo geral, sustentada por este mecanismo constitucional obrigatório e não por um projeto de governo preocupado claramente com a transparência e que disporia todos os instrumentos possíveis para facilitar a compreensão e uso público desta prestação de contas.

Em suma, no que se refere ao segundo e terceiro graus, de forma efetiva, há pouca transparência, pouca *accountability* e praticamente nenhuma permeabilidade à opinião pública por parte de um Estado que potencialmente empregaria as TICs (especificamente da internet) para melhorar a participação do cidadão nos negócios públicos.

¹¹ Assim como no segundo grau, apenas o portal de Porto Alegre faz referência à programa de inclusão digital (e infra-estrutura) que pode concomitantemente ser caracterizado como de terceiro grau.

¹² No que diz respeito a mecanismos de capacitação do cidadão que poderiam facilitar uma melhor compreensão dos dados disponíveis, como a configuração de uma linguagem menos técnica, ou a existência de manuais de utilização destes dados ou ainda campanhas de esclarecimento.

É importante analisar a significativa ausência do quarto e quinto graus nos portais das capitais brasileiras. Não há elementos tipificadores destes dois graus. Especificamente em relação ao quarto grau, é possível encontrar, de modo bem isolado, informações sobre processos de deliberação através do chamado Orçamento Participativo¹³. Porém, não há referências sobre a utilização das TICs ou da internet como meio de comunicação para viabilizar a participação neste mecanismo deliberacionista. Isto leva a crer que, embora haja práticas de deliberação pública na cultura política de alguns governos, as potencialidades das TICs (neste caso, a internet) não estão sendo empregadas atualmente no Brasil para este fim. Em relação ao quinto grau, não há referência, ainda que textual, sobre elemento ou tema que possa ser vinculado às suas características. Esta ausência tão absoluta demonstra que a visão de democracia direta através do emprego das TICs, não ganhou força nos governos das capitais brasileiras. Pelo menos, ainda não está repercutindo nos portais analisados, nem mesmo a título de discurso.

Um último aspecto que deve ser observado diz respeito à precariedade de informações sobre inclusão digital. Embora seja um tema que vem ganhando a atenção do poder público, em uma tentativa de diminuir a exclusão social acirrada pelo surgimento das novas tecnologias da comunicação, quase dois terços dos portais das 24 capitais brasileiras não dispõem informações sobre o tema. Apenas 9 dos 24 portais governamentais analisados fazem alguma menção a existência de programas de inclusão digital dentro das categorias dos cinco graus estipuladas nesta pesquisa. Desses 9 portais, 7 podem ser caracterizados como programas de inclusão digital de primeiro grau, a partir das informações dispostas nos sítios. Apenas 2 portais (Belo Horizonte e Porto Alegre) podem ser caracterizados como de segundo e terceiro graus. Isto não significa concluir, necessariamente, que não haja programas de inclusão digital em andamento nestas cidades. Mas demonstra que não há uma preocupação efetiva de torná-los públicos através do portal, e isso leva a questionar se há, de fato, uma percepção concreta, por parte dos respectivos governos, da importância deste tipo de iniciativa como fundamento para o exercício de uma democracia digital.

¹³ O Orçamento Participativo ou similar é um mecanismo existente em alguns governos locais no Brasil, fundamentalmente criados pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Consiste em uma abertura administrativa que estimula a reunião de cidadãos, enquanto públicos, sistematicamente, para deliberar e decidir sobre a aplicação de recursos da prefeitura, destinada a obras ou projetos de interesse geral.

Conclusões

Este artigo tentou investigar se e como as tecnologias da comunicação e informação estão sendo empregadas pelos governos de importantes cidades brasileiras para fomentar a participação democrática, a partir da percepção de graus de democracia digital. É possível concluir que existem níveis de participação bastante elementares. Não há efetivas aberturas para esta participação do cidadão nos negócios públicos por parte desses governos e não há rupturas ou inovações radicalmente inovadoras neste sentido.

Em linhas gerais, algumas conclusões podem ser enumeradas: (1) a esfera governamental das maiores cidades brasileiras exercita, na atual conjuntura histórica, uma democracia digital elementar, baseada na informação ou, em segundo plano, na prestação de serviços públicos no formato *delivery*; neste último caso, há uma clara concentração na prestação de serviços públicos voltados para a relação tributária entre cidadão e governo; (2) não há ainda indícios de um tipo de participação política mais sofisticada no âmbito da esfera governamental das capitais brasileiras que indiquem o emprego das tecnologias da comunicação para um efetivo papel da esfera civil na produção da decisão pública: esta continua na esfera política, sem abertura efetiva de poder visando maior intervenção do cidadão comum; (3) há, atualmente, uma sub-utilização das potencialidades democráticas destas tecnologias pelos governos das maiores cidades brasileiras; e (4) há diferenças políticas pontuais quanto ao uso das TICs entre os governos das capitais, mas não se pode dizer que há diferenças estruturais importantes: fundamentalmente as cidades possuem perfis de uso bastante similar, quando analisados em linhas gerais.

Todos estes pontos indicam que, apesar do discurso de modernização dos governos, presente em boa parte dos portais, há avanços pouco significativos. Sobretudo, não há níveis importantes de participação civil a ponto de promover alterações relevantes na cultura política hoje existente.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 de maio de 2000. Seção I, art. 48.

BUCHSTEIN, H. Bytes that bite: the internet and deliberative democracy. *Constellations*, v. 4, n. 2, p. 248-263, 1997.

COLEMAN, S. Cutting out the middle man: from virtual representation to direct deliberation. In: HAGUE, B.; LOADER, B. D. (org.). *Digital democracy: discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999a.

_____. Can the new media invigorate democracy? *The Political Quarterly*, v. 70, n. 1, p. 16-22, 1999b.

DAHLBERG, L. Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. *New media & society*, v. 3, n. 2, p. 157-177, 2001.

DEAN, J. Why the net is not a public sphere. *Constellations*, v. 10, n. 1, p. 95-112, 2003.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (org.) *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

GANDY, O. H. The real digital divide: citizens versus consumers. In: LIEVROUW, L. A.; LIVINGSTONE, S. (org.). *Handbook of new media: social shaping and consequences of ICTs*. London: Sage, 2002.

GOMES, W. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004a.

_____. *Ciberdemocracia: possibilidades e limites*. 2004. Conferência Inaugural do II Congresso Ibérico de Comunicação, Covilhã, Portugal (Inédito), 2004b.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

HAGUE, B. N.; LOADER B. D. Digital democracy: an introduction. In: HAGUE, B.; LOADER, B. D. (org.). *Digital democracy: discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999.

LEVY, P. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. São Paulo: Editora 34, 1995.

_____. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

LIEVROUW, L. A.; LIVINGSTONE, S. The social shaping and consequences of ICTs. In: LIEVROUW, L. A.; LIVINGSTONE, S. (org.). *Handbook of new media: social shaping and consequences of ICTs*. London: Sage, 2002.

MAIA, R. C. M. Redes cívicas e internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (org.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

MALINA, A. Perspectives on citizen democratization and alienation in the virtual public sphere. In: HAGUE, B.; LOADER, B. D. (org.). *Digital democracy: discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999.

MITCHELL, W. J. *City of bits*. 1995. Disponível em <http://mitpress2.mit.edu/e-books/City_of_Bits/>. Acesso em 5 de jun. 2004.

_____. *E-topia: a vida urbana, mas não como a conhecemos*. São Paulo: Senac, 2002.

MOORE, R. K. Democracy and cyberspace. In: HAGUE, B.; LOADER, B. D. (org.). *Digital democracy: discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999.

NEGROPONTE, N. *A vida digital*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

PAPACHARISSI, Z. The virtual sphere: the internet as a public sphere. *New Media & Society*, v. 4, n. 1, p. 9-27, 2002.

RHEINGOLD, H. *A comunidade virtual*. Lisboa: Gradiva, 1996.

RICHARD, E. Tools of governance. In: HAGUE, B.; LOADER, B. D. (org.). *Digital democracy: discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999.

SCHMIDTKE, O. Berlin in the net: prospects for cyberdemocracy from above and from below. In: TSAGAROUSIANOU, R.; TAMBINI, D.; BRYAN, C. (org.) *Cyberdemocracy: technology, cities and civic networks*. London: Routledge, 1998.

SPINELLI, M. Democratic rhetoric and emergent media: the marketing of participatory community on radio and the Internet. *International Journal of Cultural Studies*, v. 3, n. 2, p. 268-278, 2000.

TOFFLER, A. *A terceira onda*. São Paulo: Record, 1995.

WEBSTER, F. The information society revisited. In: LIEVROUW, L. A.; LIVINGSTONE, S. (org.). *Handbook of new media: social shaping and consequences of ICTs*. London: Sage, 2002.

WHILHELM, A. G. Virtual sounding boards: how deliberative is online political discussion. In: HAGUE, B.; LOADER, B. D. (org.). *Digital democracy: discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999.

WOLTON, D. *E depois da Internet? Para uma teoria crítica dos novos mídias*. Algés: Difel, 2001.

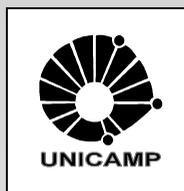
Este artigo foi baseado em pesquisa desenvolvida entre maio de 2003 e janeiro de 2005 para produção de dissertação de mestrado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia, com apoio do CNPq.

*Recebido para publicação em junho de 2005.
Aprovado para publicação em setembro de 2005.*

TENDÊNCIAS

Ano 11, nº 2

ENCARTE
DA
REVISTA
DO
CESOP



O encarte de dados Tendências dedica-se à questão do preconceito e racismo. Os dados apresentados concentram-se em duas principais pesquisas realizadas em anos recentes: a pesquisa “300 anos de Zumbi: Os Brasileiros e o Preconceito de Cor”, conduzida pelo Instituto Datafolha em 1995, e a pesquisa “Discriminação Racial e Preconceito de Cor no Brasil”, conduzida pela Fundação Perseu Abramo em 2003.

Do amplo conjunto de informações coletadas, foram privilegiados os dados sobre a percepção de racismo, o preconceito de cor atribuído e assumido, a ocorrência e a frequência de discriminação, imagens e atitudes gerais em relação aos negros, e os direitos da população negra, que abordam, inclusive, dados de opinião com relação às cotas em universidades e empresas.

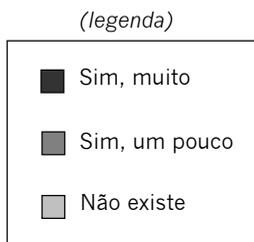
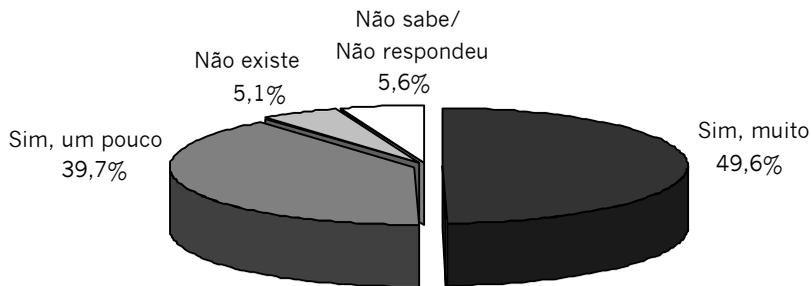
Os dados mostram uma significativa diferença entre a percepção de racismo e o sentimento de discriminação dos entrevistados, indicando bases explicativas de uma convivência de situações que escamoteia conflitos presentes nas relações cotidianas.

A comparação dos dados entre 1995 e 2003 permite apontar na opinião dos indivíduos uma diminuição no preconceito atribuído e no sentimento de discriminação, talvez sinalizando uma tendência positiva nas relações raciais, resultante, em alguma medida, das mais recentes ações do Estado nesta questão.

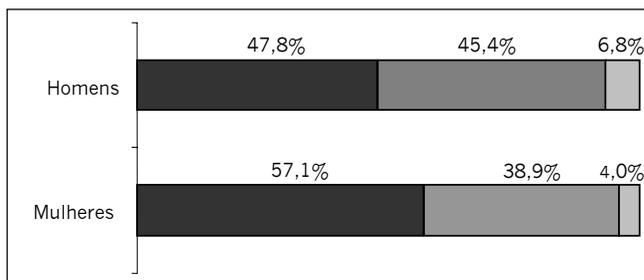
Uma advertência metodológica: as informações referentes aos “amarelos”, não tratam necessariamente de orientais. Como mostram os dois últimos gráficos do perfil da amostra, a grande maioria deste conjunto em que os indivíduos auto-atribuem sua cor é formada por diferentes descendências.

Há racismo no Brasil?

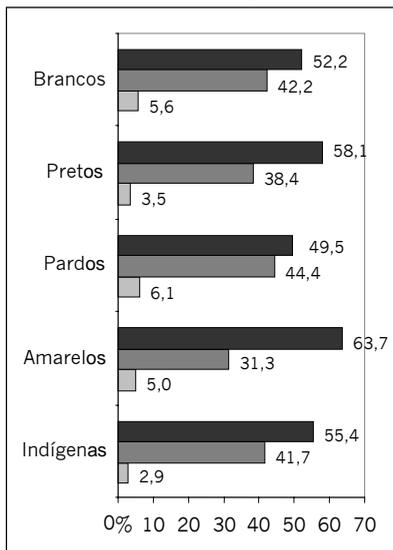
FPA 2003



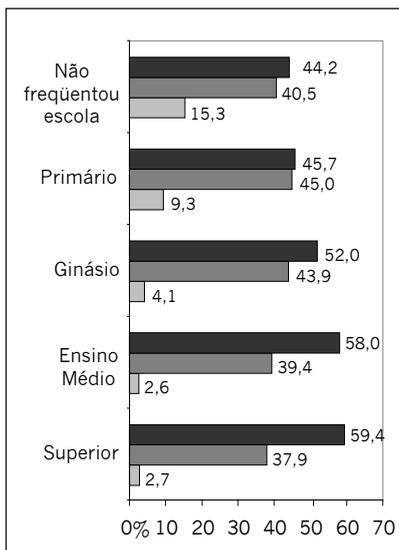
opinião segundo SEXO



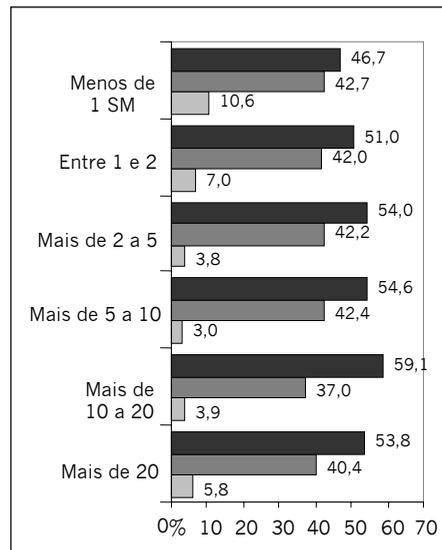
opinião segundo COR/RAÇA



opinião segundo ESCOLARIDADE



opinião segundo RENDA

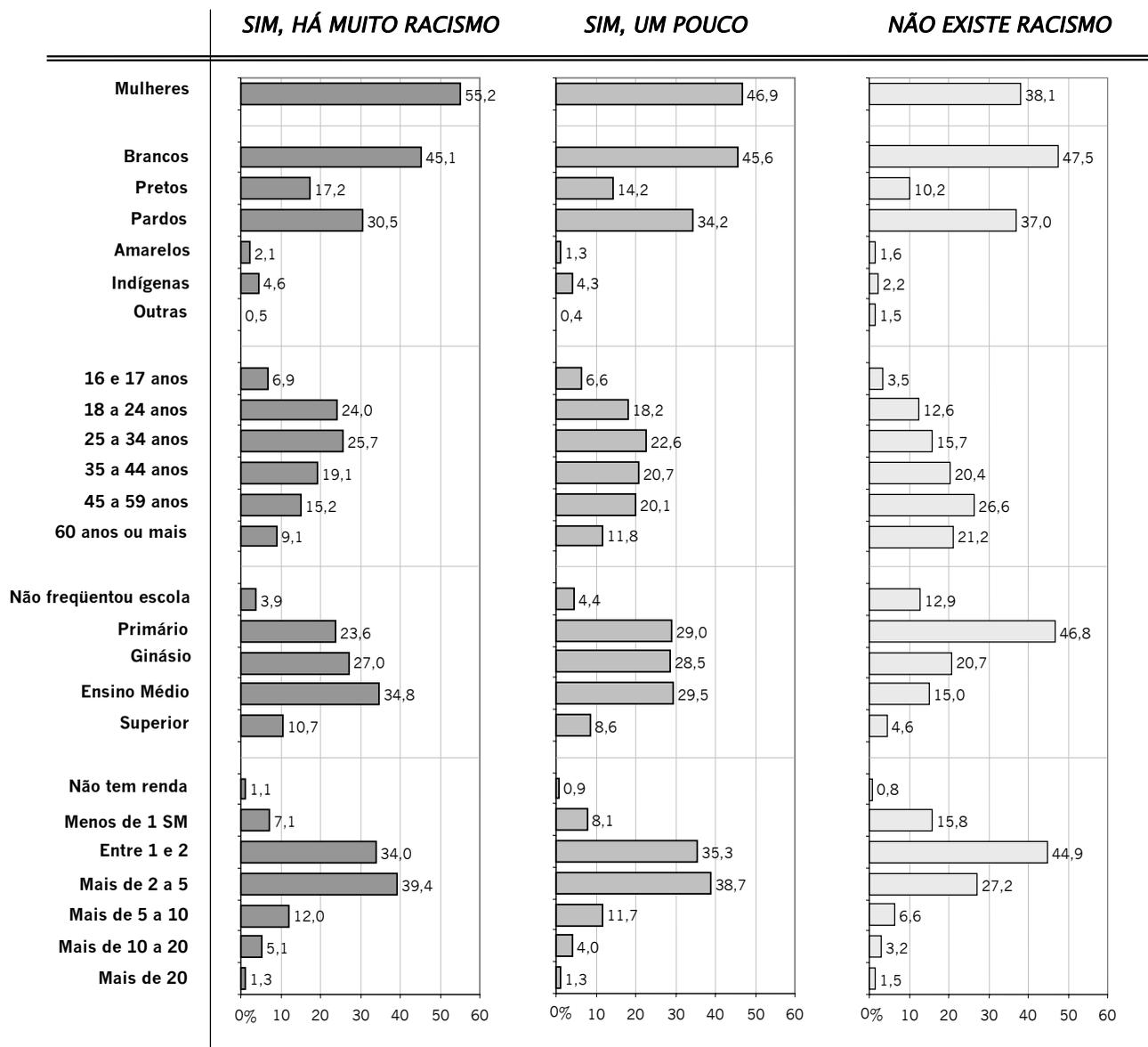


Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: Na sua opinião, existe racismo no Brasil? Muito ou um pouco?

FPA 2003

Distribuição das opiniões segundo sexo, raça/cor, idade, escolaridade e renda

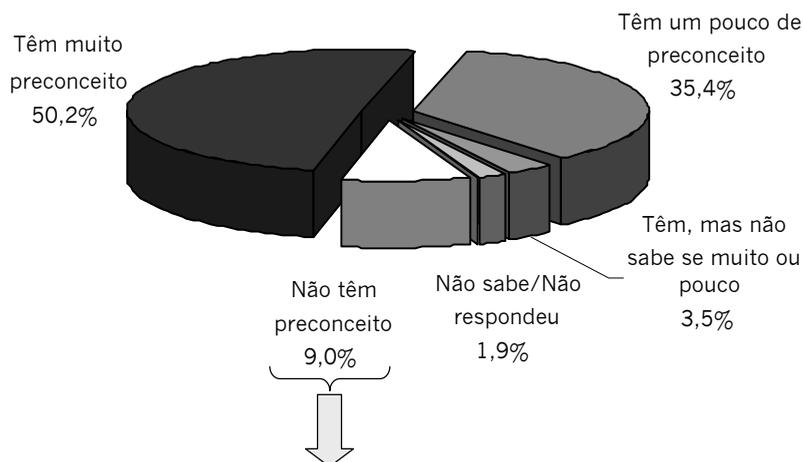


Fonte: FPA, 2003.

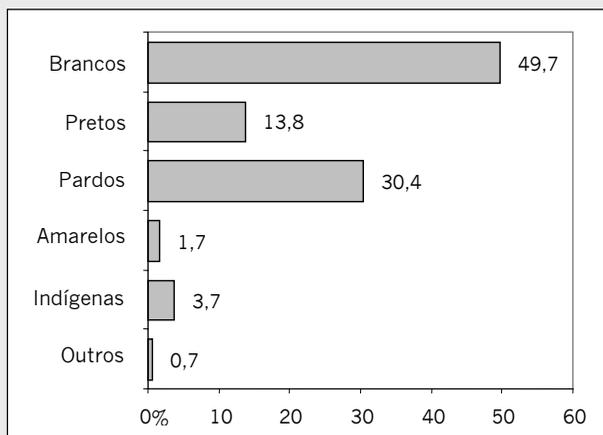
Pergunta: Na sua opinião, existe racismo no Brasil? Muito ou um pouco?

Os brancos têm preconceito em relação aos negros?

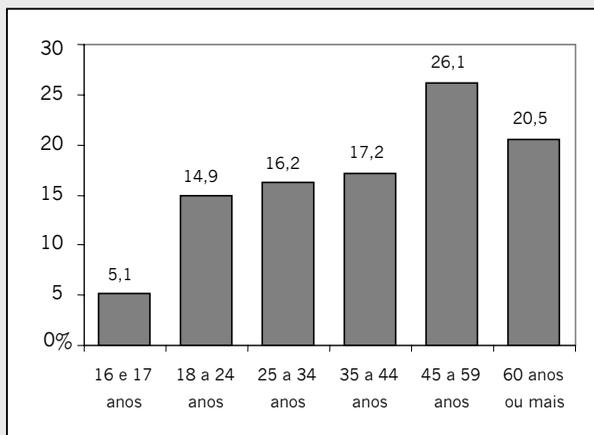
FPA 2003



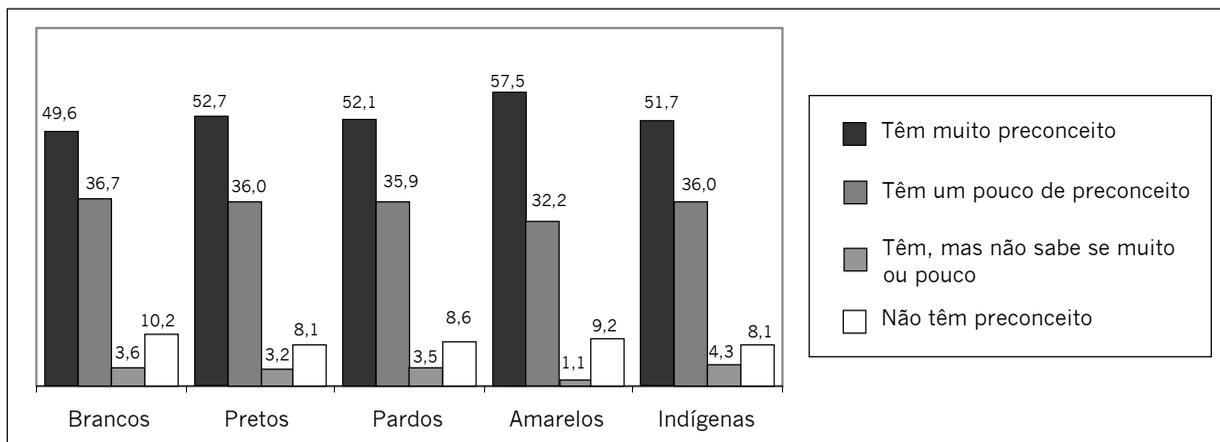
opinião segundo COR/RAÇA



opinião segundo IDADE



opinião dos entrevistados segundo COR/RAÇA

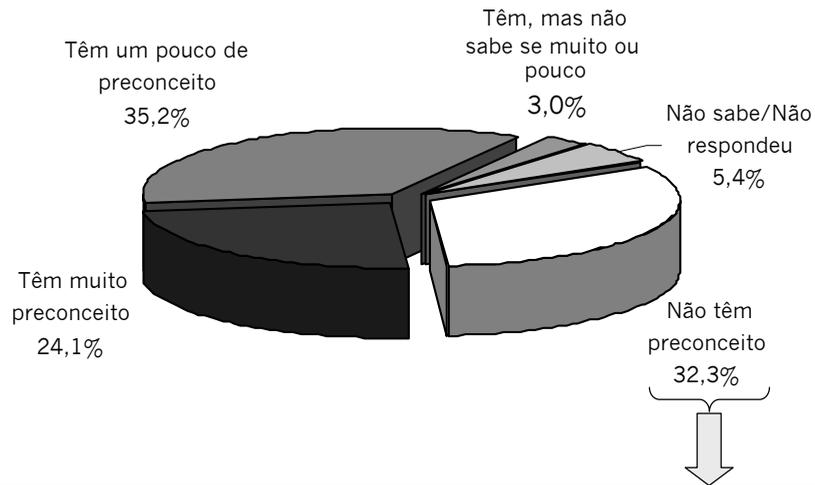


Fonte: FPA, 2003.

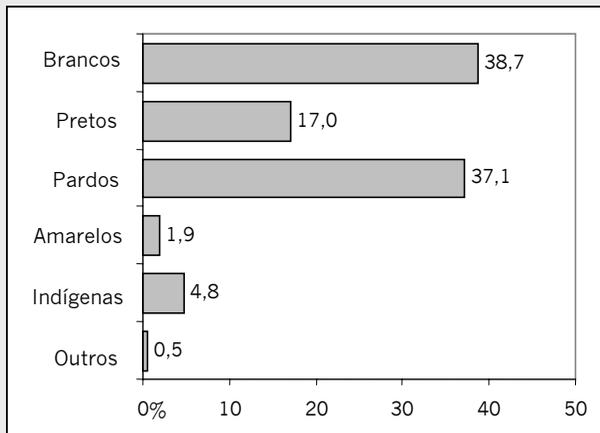
Pergunta: Na sua opinião, no Brasil os brancos têm preconceito de cor em relação aos negros? (se sim) Muito ou um pouco?

Os negros têm preconceito em relação aos brancos?

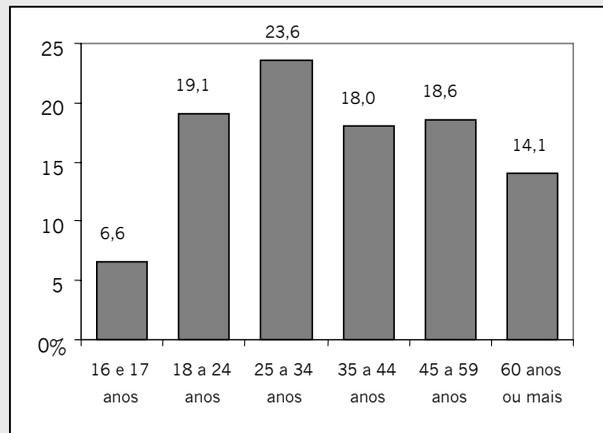
FPA 2003



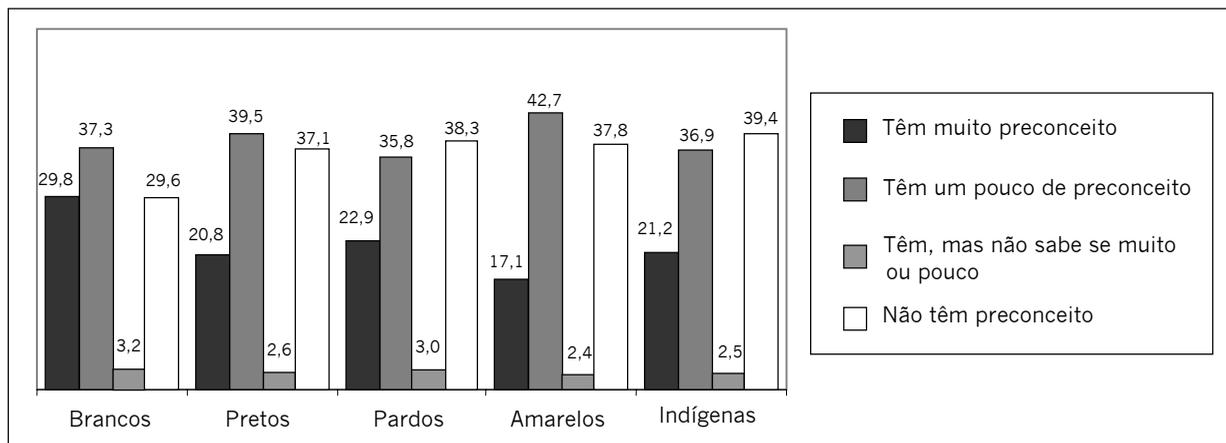
opinião segundo **COR/RAÇA**



opinião segundo **IDADE**



opinião dos entrevistados segundo **COR/RAÇA**

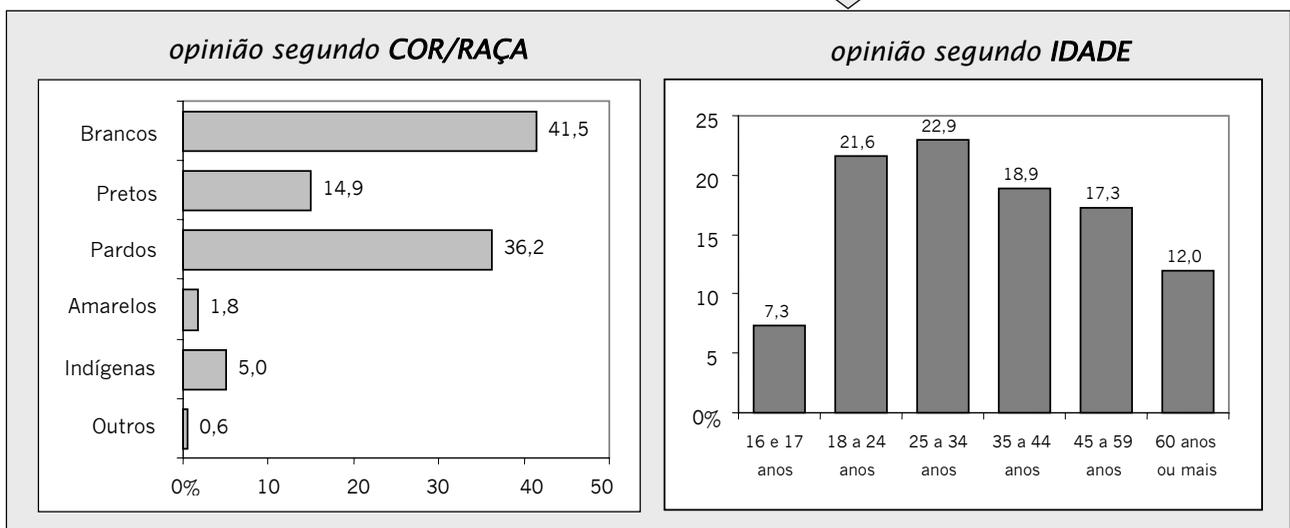
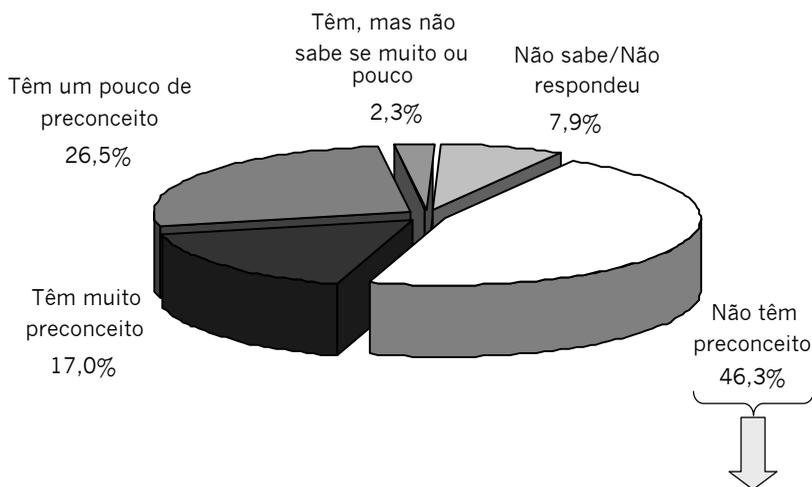


Fonte: FPA, 2003.

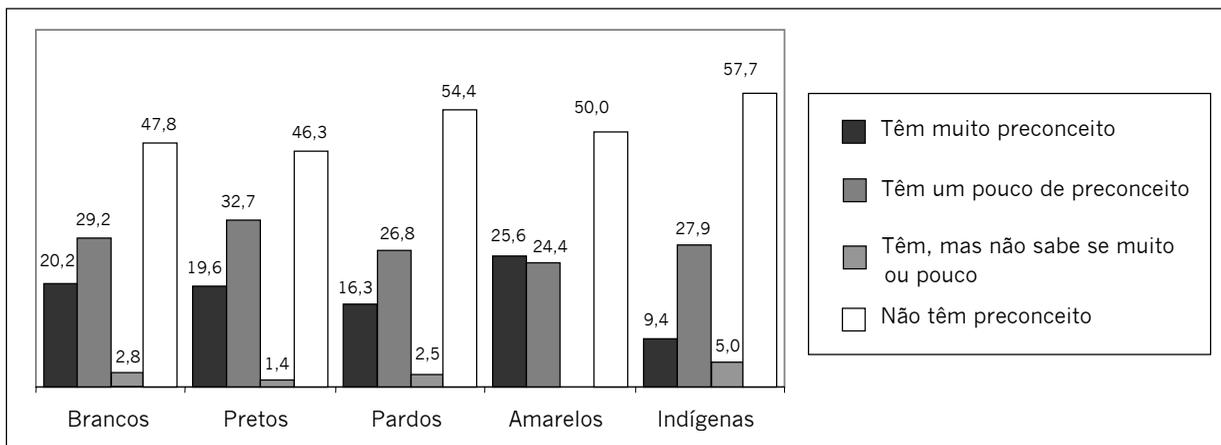
Pergunta: E os negros, têm preconceito de cor em relação aos brancos? (se sim) Muito ou um pouco?

Os negros têm preconceito em relação aos próprios negros?

FPA 2003



opinião dos entrevistados segundo COR/RAÇA

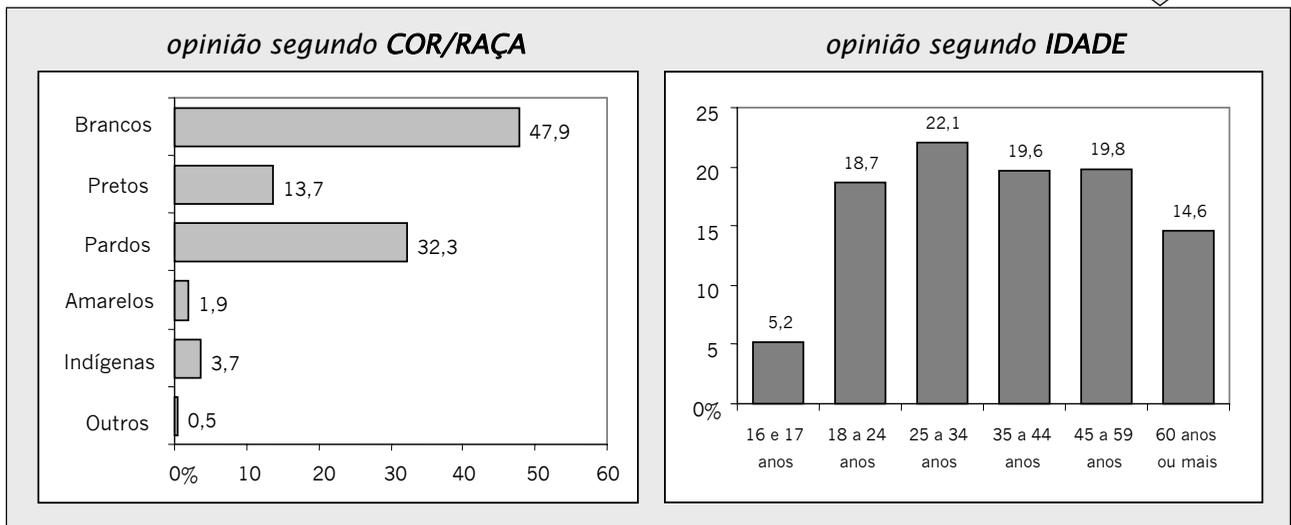
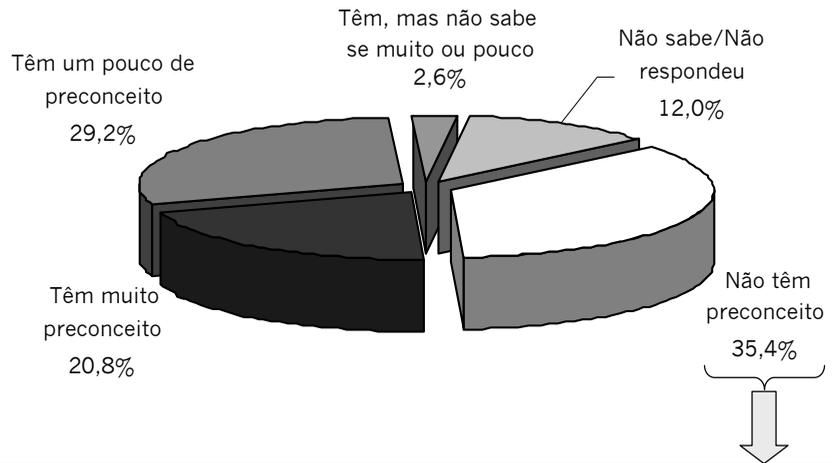


Fonte: FPA, 2003.

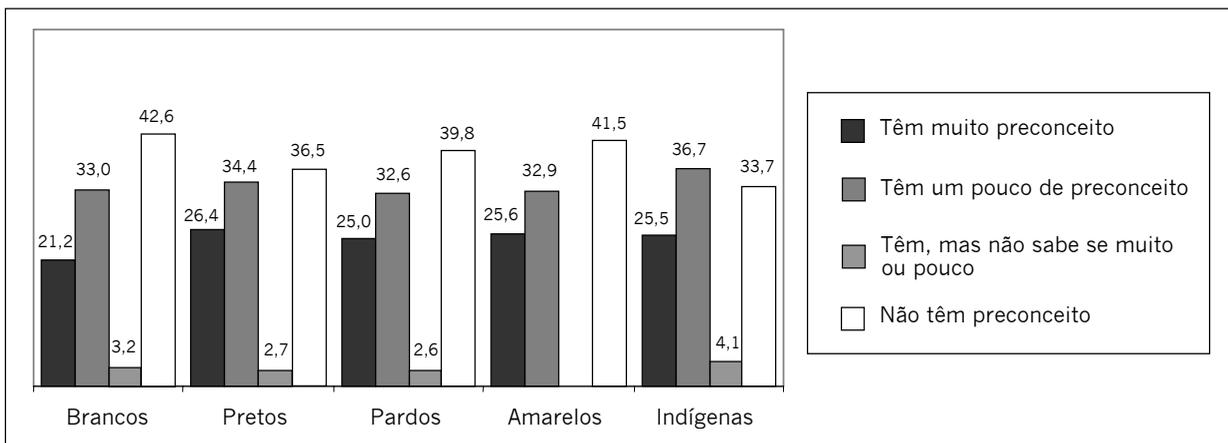
Pergunta: E os negros em relação aos próprios negros, têm preconceito de cor? (se sim) Muito ou um pouco?

Os brancos têm preconceito em relação aos índios?

FPA 2003



opinião dos entrevistados segundo COR/RAÇA

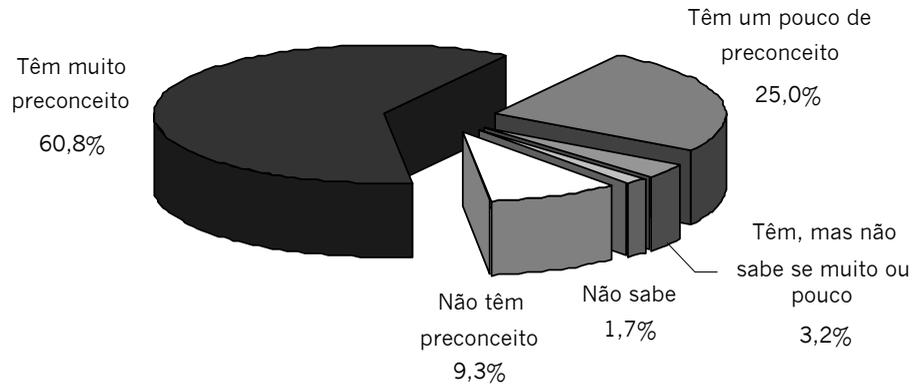


Fonte: FPA, 2003.

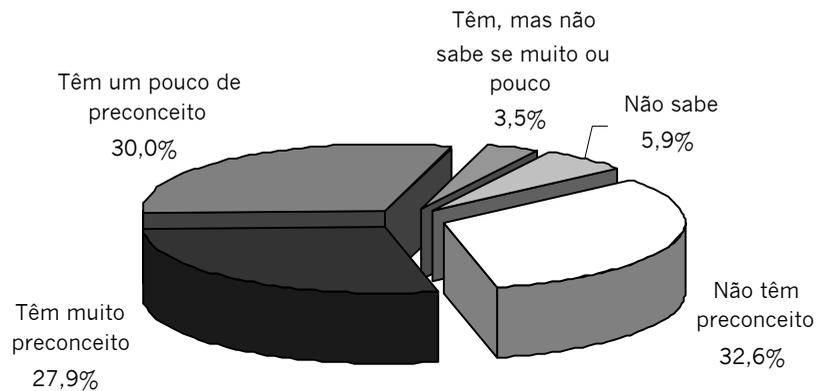
Pergunta: E em relação aos índios, os brancos têm preconceito de cor? (se sim) Muito ou um pouco?

ZUMBI 1995

Os brancos têm preconceito em relação aos negros?



Os negros têm preconceito em relação aos brancos?



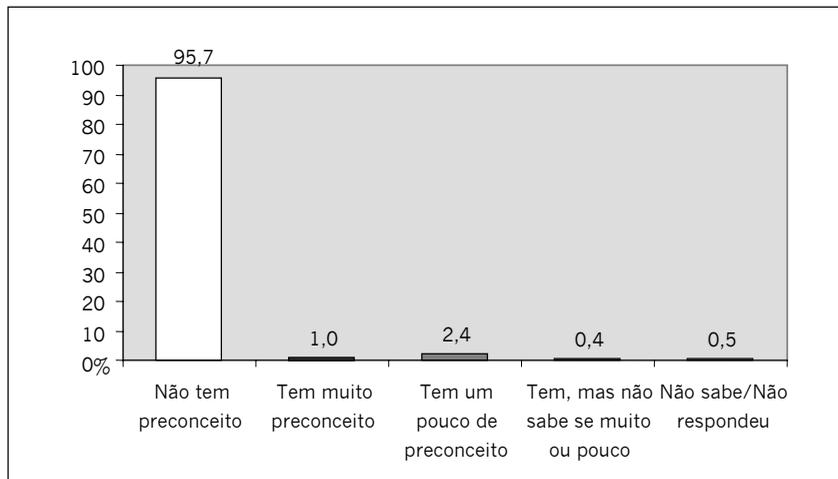
Fonte: Datafolha, 1995.

Pergunta: 1. Na sua opinião, no Brasil, os brancos têm preconceito de cor em relação aos negros? (se sim) Muito ou pouco? 2. E os negros têm preconceito de cor em relação aos brancos? (se sim) Muito ou pouco?

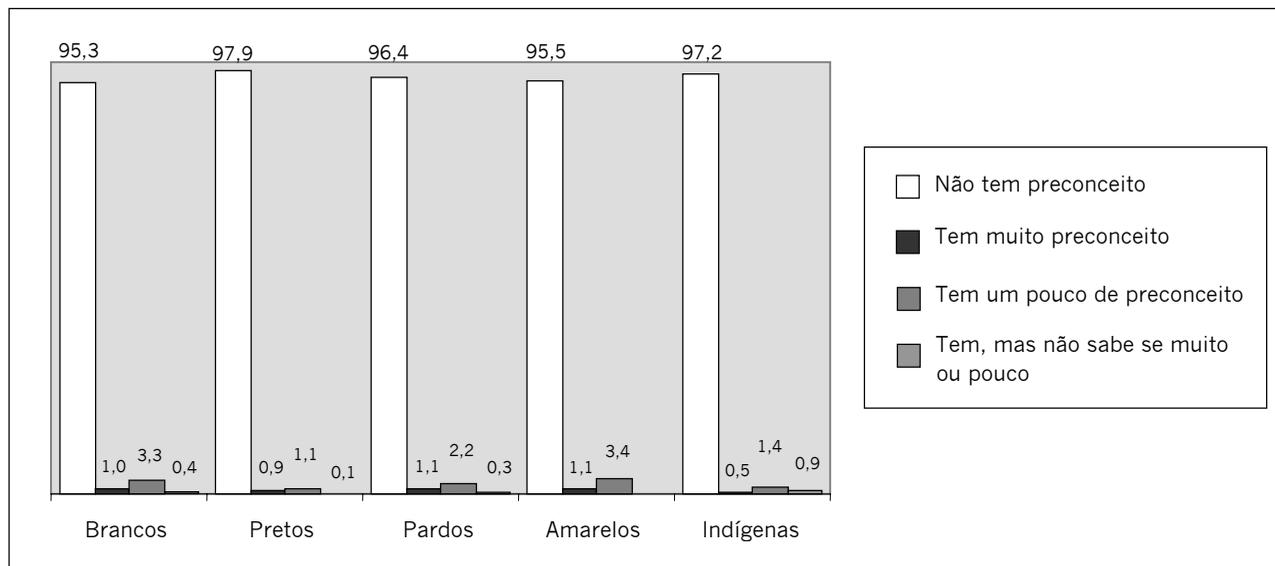
E você? Tem preconceito de cor em relação aos negros?

FPA 2003

Auto-atribuição de preconceito



opinião dos entrevistados segundo COR/RAÇA



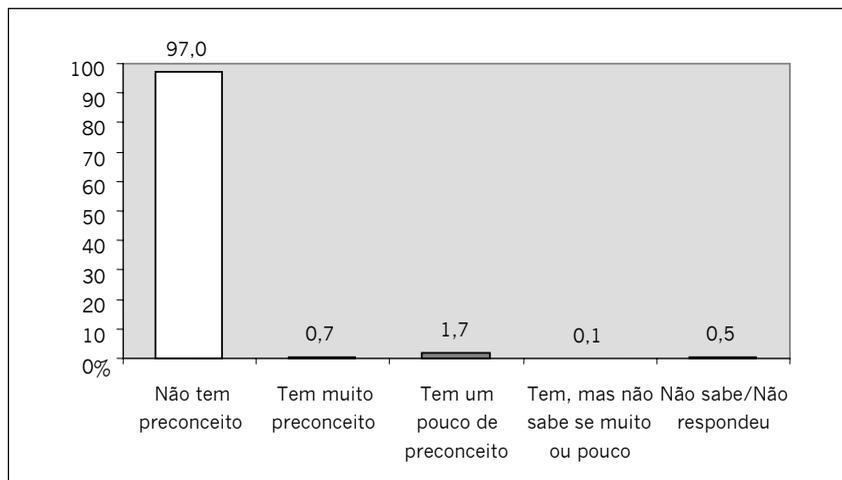
Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: E o sr/a., tem preconceito de cor em relação aos negros? (se sim) Muito ou um pouco?

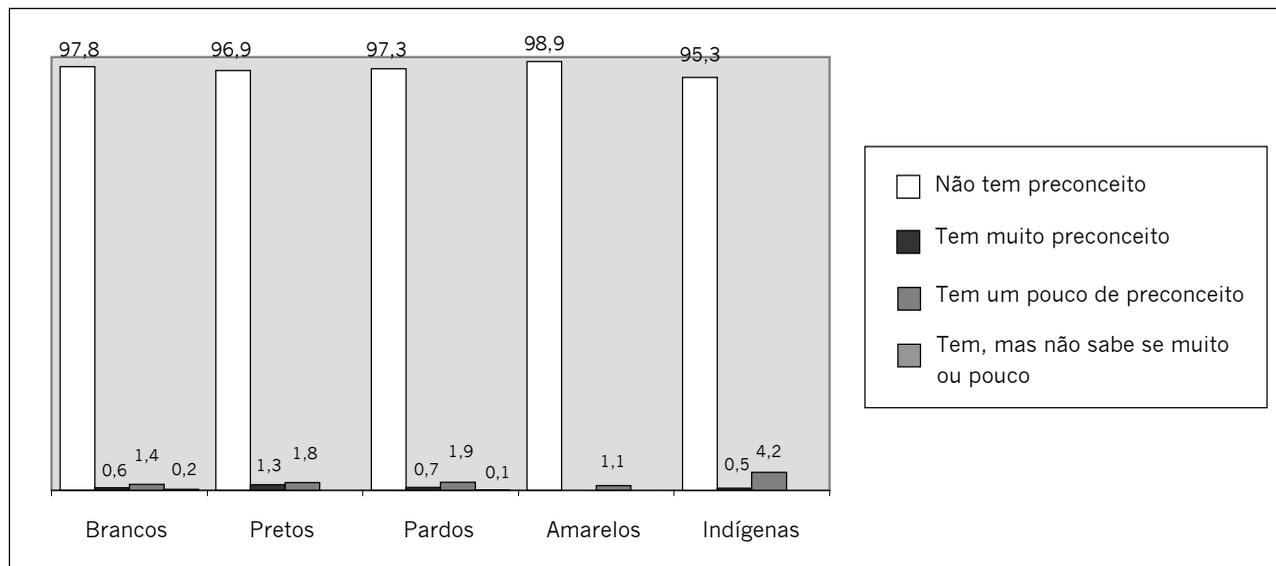
E você? Tem preconceito de cor em relação aos brancos?

FPA 2003

Auto-atribuição de preconceito



opinião dos entrevistados segundo COR/RAÇA



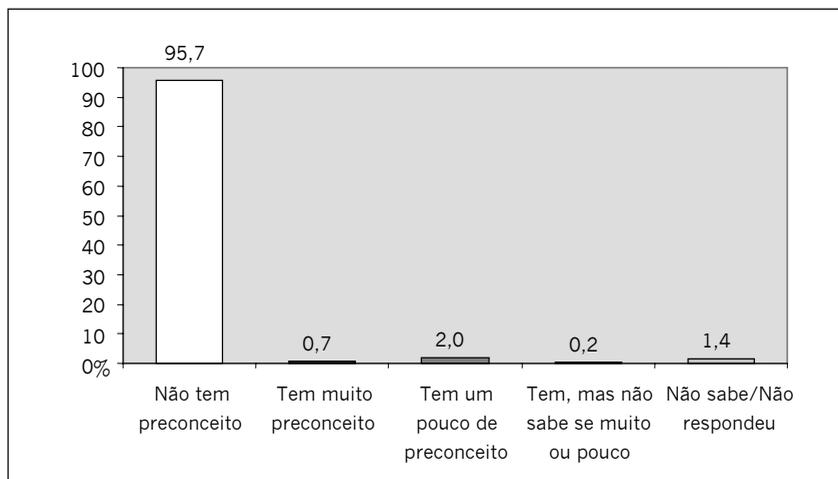
Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: E em relação aos brancos, o/a sr/a. tem preconceito de cor? (se sim) Muito ou um pouco?

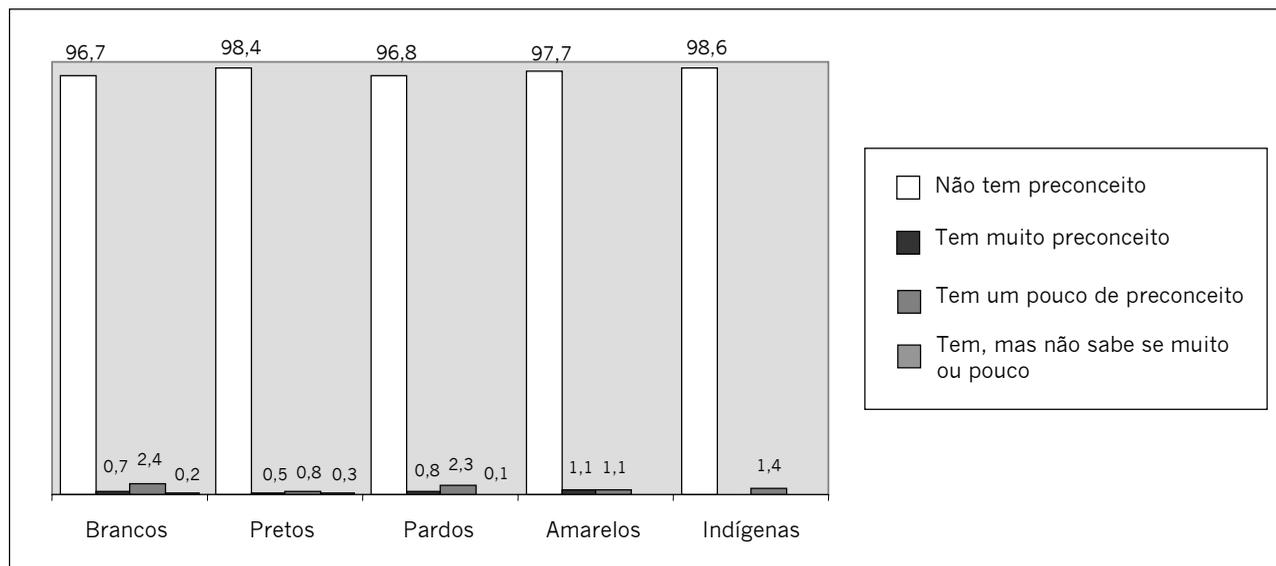
E você? Tem preconceito de cor em relação aos índios?

FPA 2003

Auto-atribuição de preconceito



opinião dos entrevistados segundo COR/RAÇA

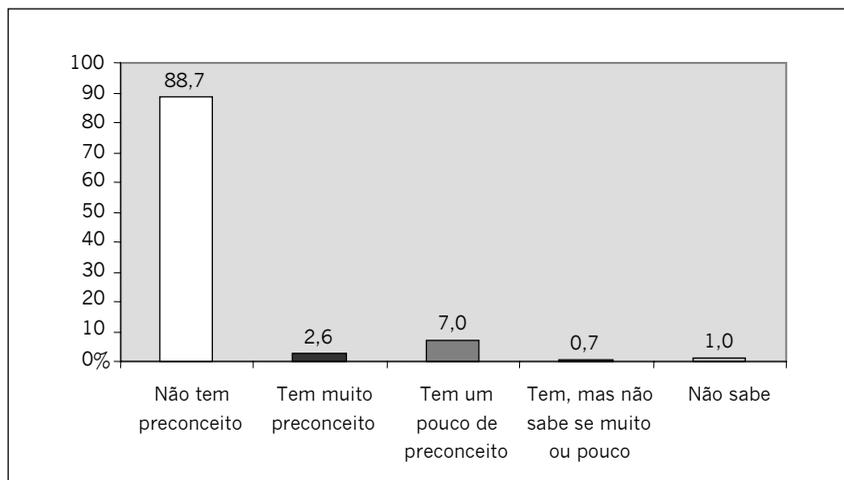


Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: E em relação aos índios, o/a sr/a. tem preconceito de cor? (se sim) Muito ou um pouco?

E você? Tem preconceito de cor?

Opinião dos entrevistados sobre seu preconceito em relação aos negros



Fonte: Datafolha, 1995.

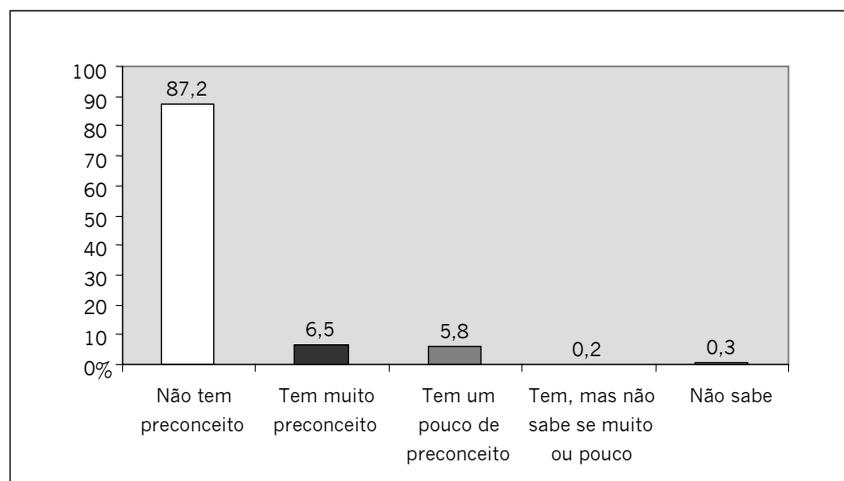
Pergunta: (somente se não-preto) E você, tem preconceito em relação aos negros? (se sim) Muito ou um pouco?

ZUMBI 1995

Auto-atribuição de preconceito (para todos menos "pretos")

Nota metodológica: a utilização das categorias "pretos" e "negros" deve-se a que esta questão dirigiu-se somente aos "pretos", segundo auto-atribuição do entrevistado, nas categorias do IBGE em uma questão anterior. O enunciado da questão, por outro lado, diz respeito ao preconceito em relação aos negros e, por isso, refere-se aos pretos e pardos.

Opinião dos entrevistados sobre seu preconceito em relação aos brancos



Fonte: Datafolha, 1995.

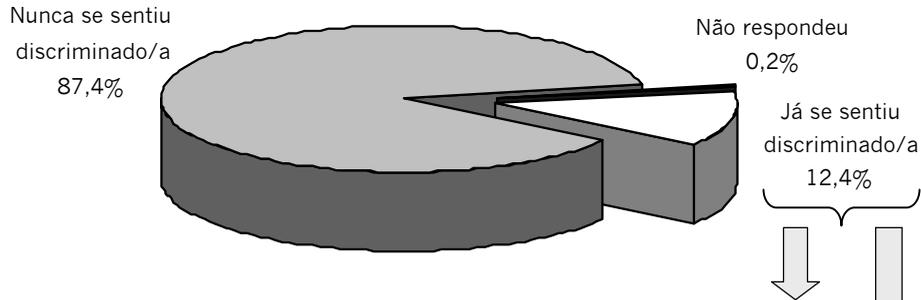
Pergunta: (somente se preto) E você, tem preconceito em relação aos brancos? (se sim) Muito ou um pouco?

Auto-atribuição de preconceito (somente "pretos")

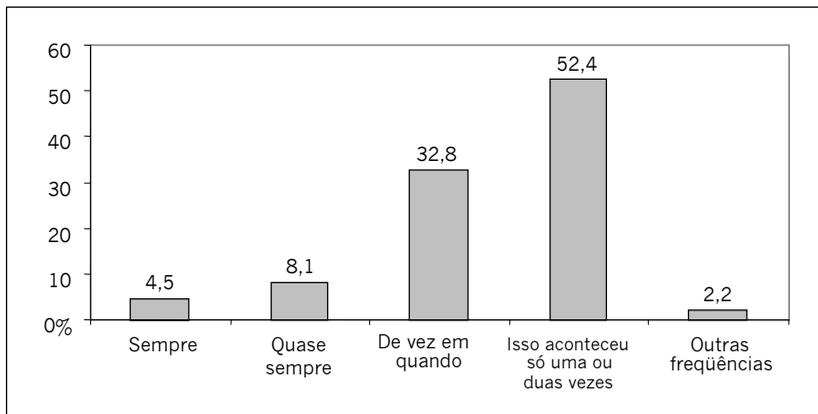
FPA 2003

Discriminação racial

Em 2003, quase 90% dos entrevistados nunca sentiram discriminação racial.



Freqüência da discriminação para os que já se sentiram discriminados:

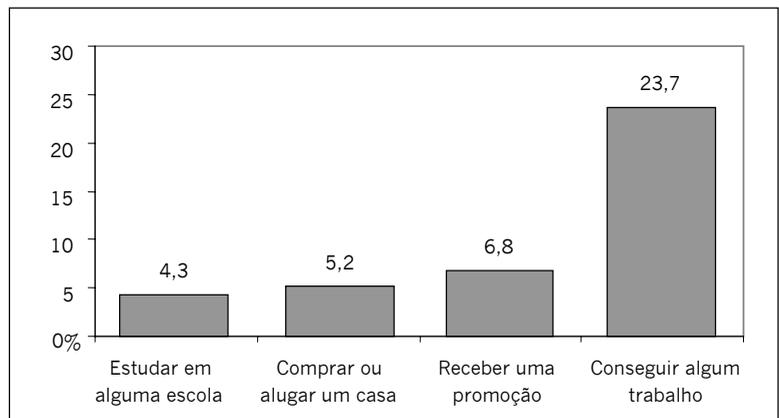


Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: O/a sr/a. já se sentiu discriminado/a alguma vez por causa da sua raça/cor? (se sim) O/a sr/a. diria que costuma ser discriminado/a:

Somente para os que já se sentiram discriminados
Já sofreu discriminação por sua raça ou cor quando achava que tinha chance de:

Situações em que houve discriminação, segundo os entrevistados



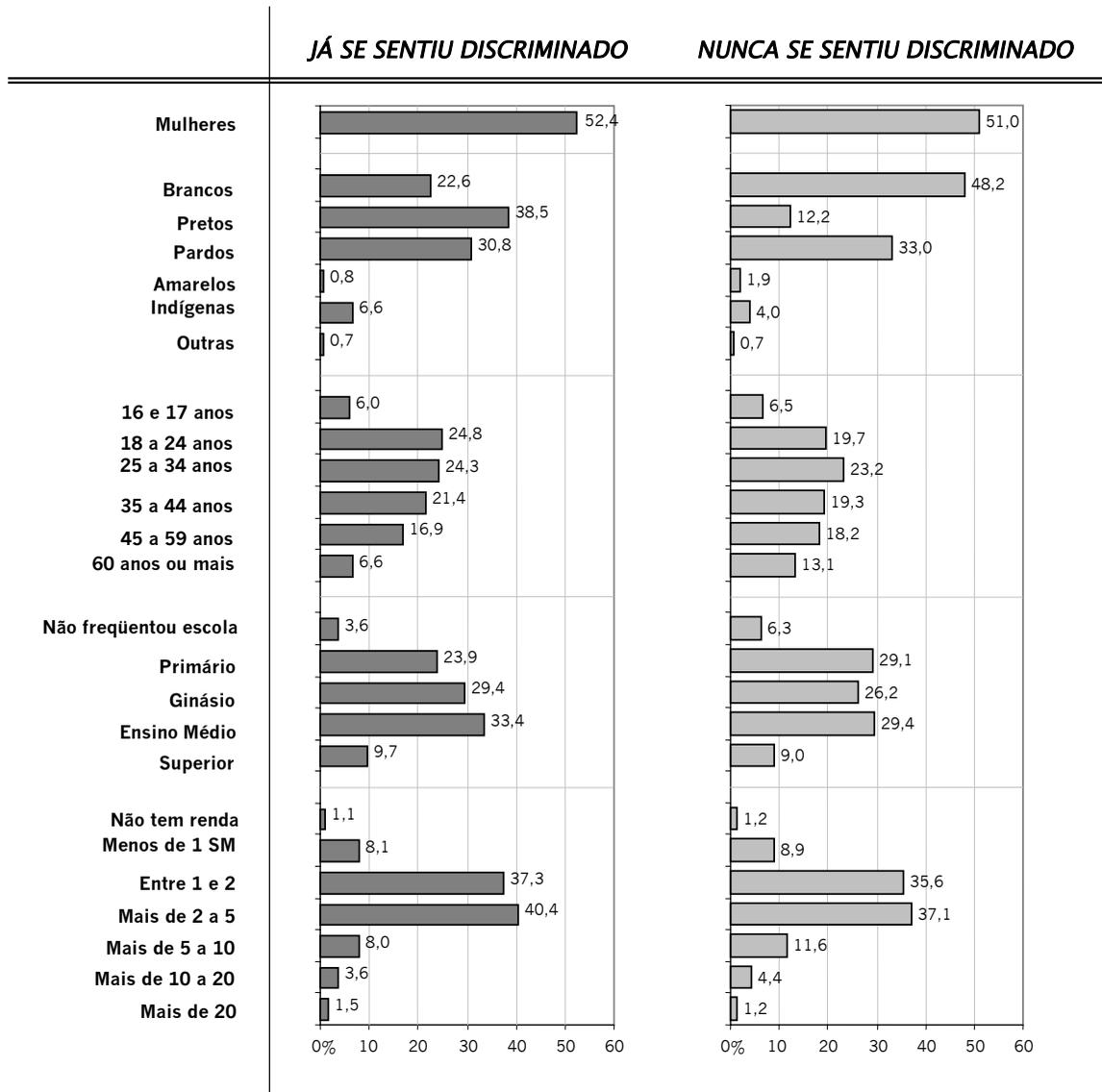
Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: O/a sr/a. já sofreu discriminação por causa da sua cor ou raça quando achava que tinha a chance de:

Obs.: Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.

Distribuição das opiniões segundo sexo, raça/cor, idade, escolaridade e renda

FPA 2003



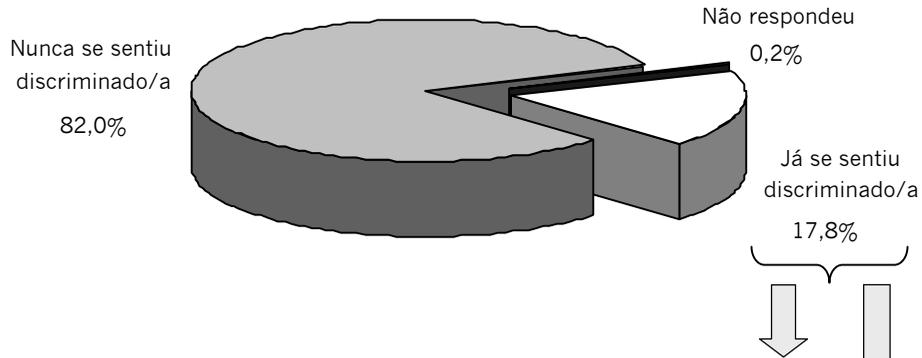
Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: O/a sr/a. já se sentiu discriminado/a alguma vez por causa da sua raça/cor?

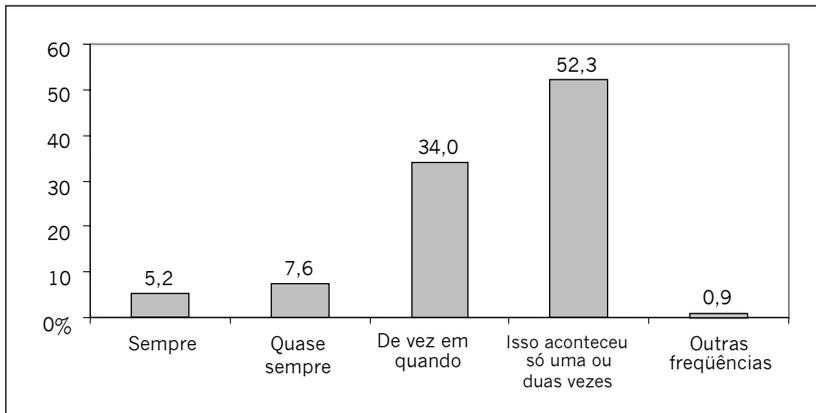
FPA 2003

Discriminação racial

Opinião somente dos entrevistados pretos e pardos



Freqüência da discriminação para os que já se sentiram discriminados:

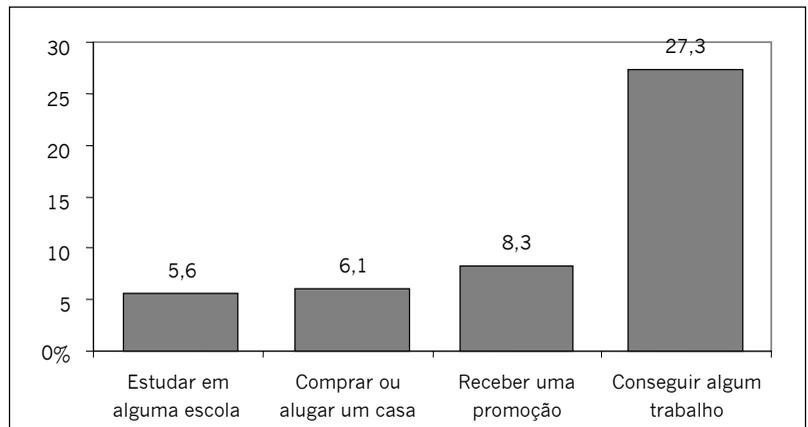


Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: O/a sr/a. já se sentiu discriminado/a alguma vez por causa da sua raça/cor? (se sim) O/a sr/a. diria que costuma ser discriminado/a:

Somente para os que já se sentiram discriminados
Já sofreu discriminação por sua raça ou cor quando achava que tinha chance de:

Situações em que houve discriminação, segundo os entrevistados



Fonte: FPA, 2003.

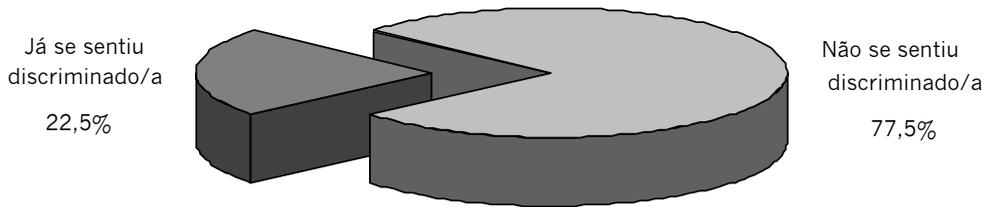
Pergunta: O/a sr/a. já sofreu discriminação por causa da sua cor ou raça quando achava que tinha a chance de:

Obs.: Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.

Discriminação racial

ZUMBI 1995

Opinião somente dos entrevistados pretos e pardos

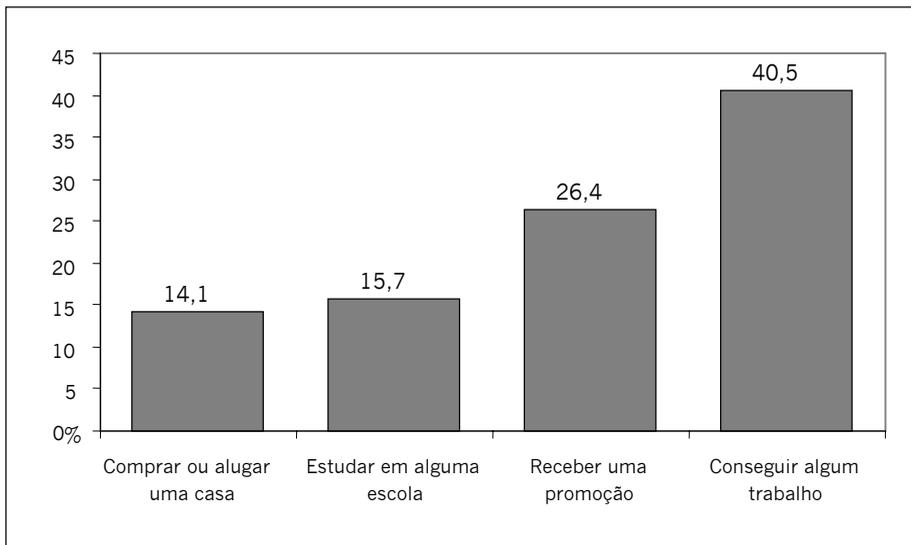


Fonte: Datafolha, 1995.

Pergunta: (somente negros e pardos) Você já se sentiu discriminado por causa da sua cor?

Somente para os que já se sentiram discriminados

Já sofreu discriminação por sua raça ou cor quando achava que tinha chance de:



Situações em que houve discriminação, segundo os entrevistados

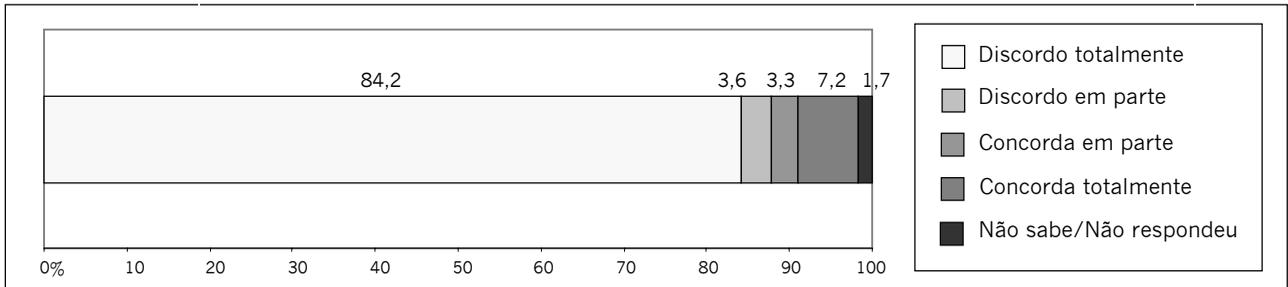
Fonte: Datafolha, 1995.

Pergunta: (somente negros e pardos) Você já sofreu discriminação por causa da sua cor quando achava que tinha chance de:

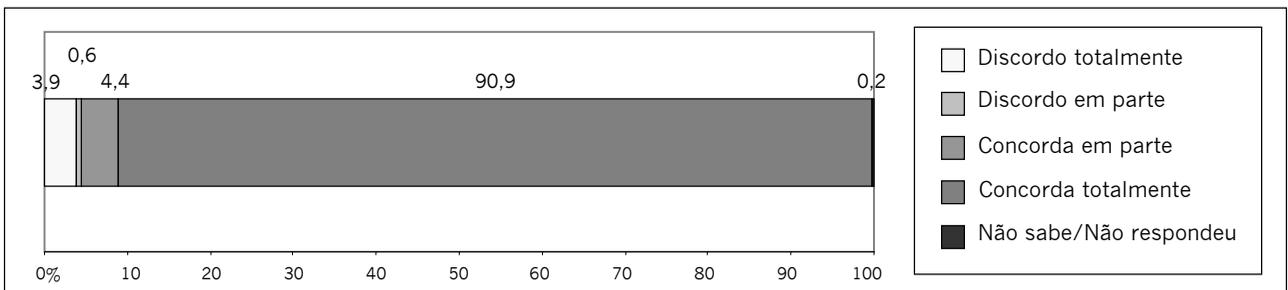
FPA 2003

Opiniões gerais sobre afirmações de senso comum

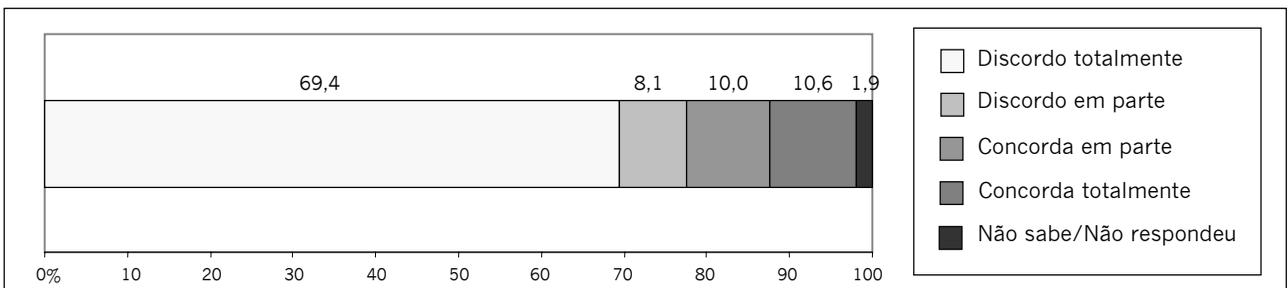
“Se Deus faz raças diferentes é para que elas não se misturem”



“Toda raça tem gente boa e gente ruim, isso não depende da cor da pele”



“As únicas coisas que os negros sabem fazer são música e esportes”



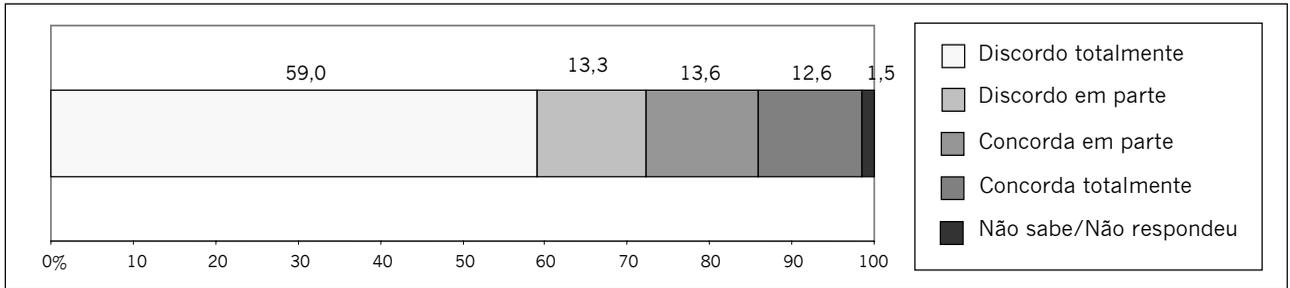
Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: Eu vou falar algumas coisas que costumam ser ditas, que algumas pessoas acreditam e outras não. Gostaria que o/a sr/a. me dissesse se concorda ou discorda de cada uma delas. [cada frase acima]: O/a sr/a. concorda ou discorda? Totalmente ou em parte?

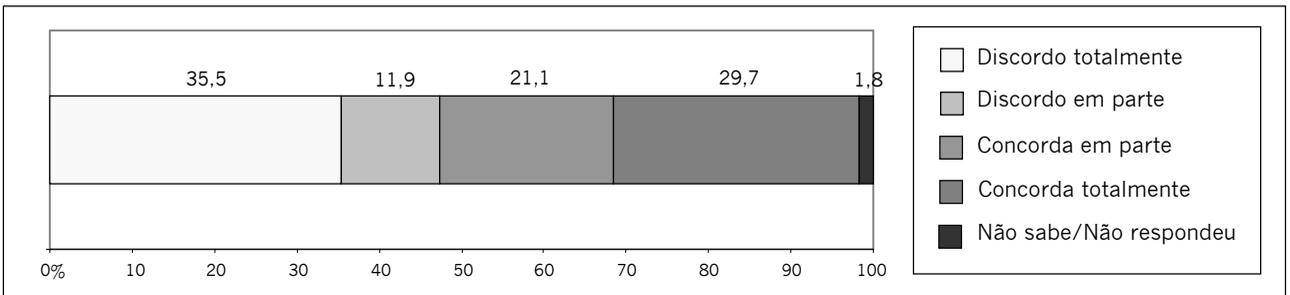
continuação...

FPA 2003

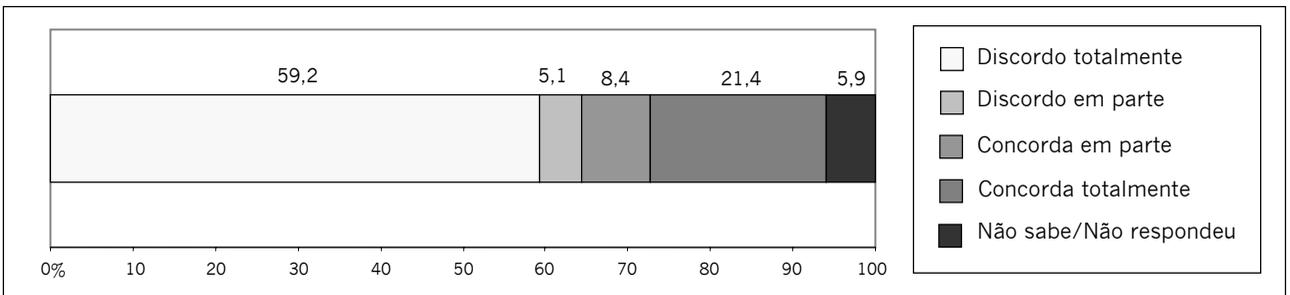
*“A maioria dos negros é pobre porque não trabalha”**



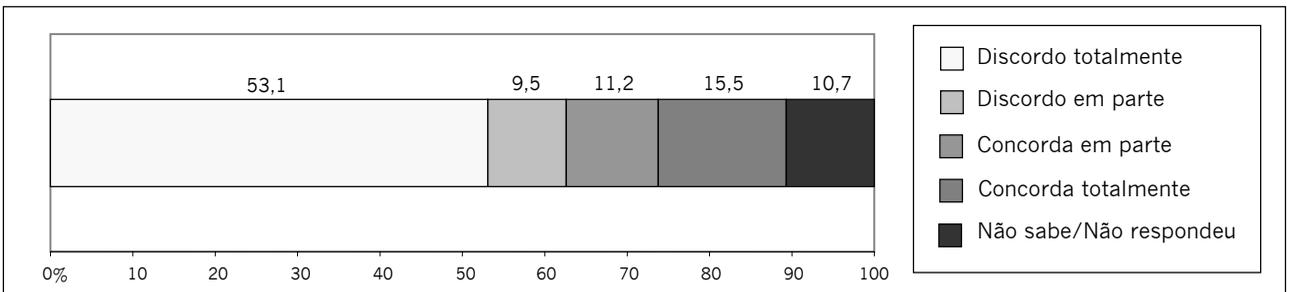
*“Os negros trabalham mais porque a vida deles é mais dura que a dos brancos”**



“Negro bom é negro de alma branca”



*“Em sua maioria os índios são preguiçosos, preferem não trabalhar quando não precisam muito”**



Fonte: FPA, 2003.

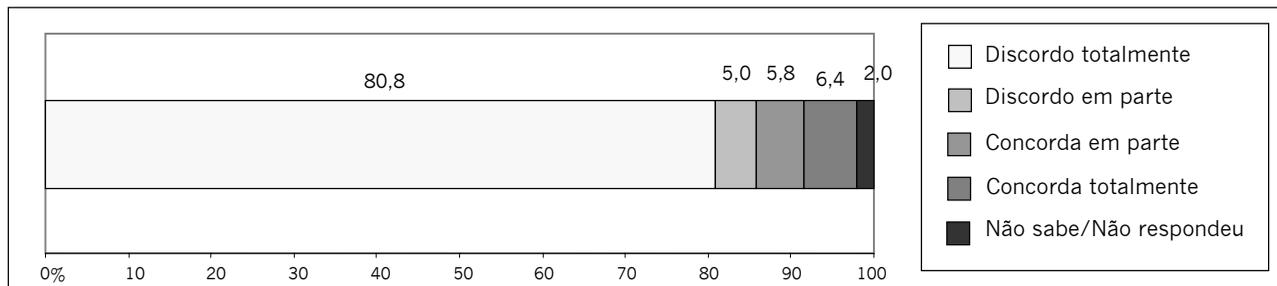
Pergunta: Eu vou falar algumas coisas que costumam ser ditas, que algumas pessoas acreditam e outras não. Gostaria que o/a sr/a. me dissesse se concorda ou discorda de cada uma delas. [cada frase acima]: O/a sr/a. concorda ou discorda? Totalmente ou em parte?

Obs.: (*) Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.

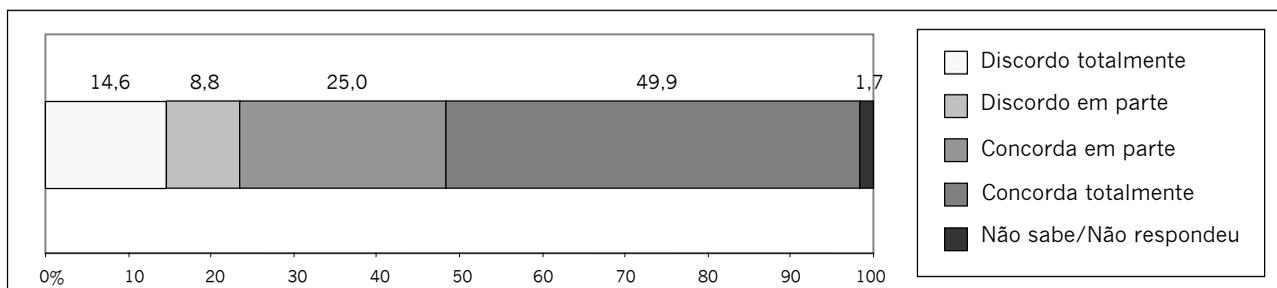
FPA 2003

continuação...

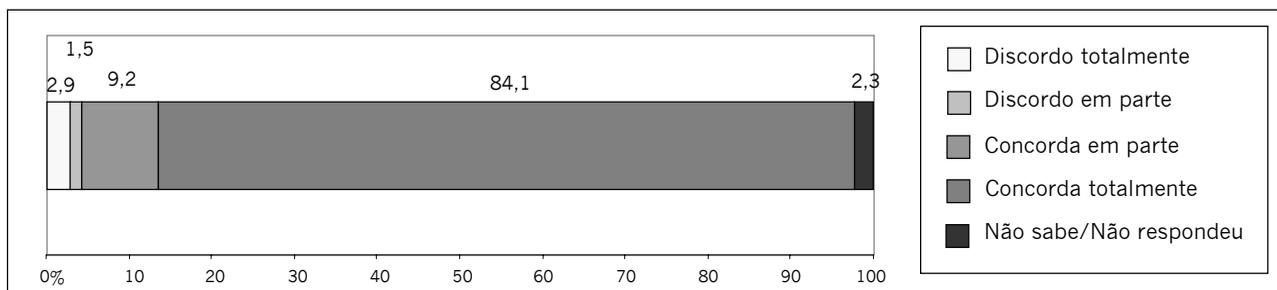
“Negro quando não faz besteira na entrada, faz na saída”



*“Os negros sabem fazer tudo que os brancos fazem e além disso são melhores nos esportes, na música e na dança”**



*“Uma boa coisa do povo brasileiro é a mistura de raças”**



Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: Eu vou falar algumas coisas que costumam ser ditas, que algumas pessoas acreditam e outras não. Gostaria que o/a sr/a. me dissesse se concorda ou discorda de cada uma delas. [cada frase acima]: O/a sr/a. concorda ou discorda? Totalmente ou em parte?

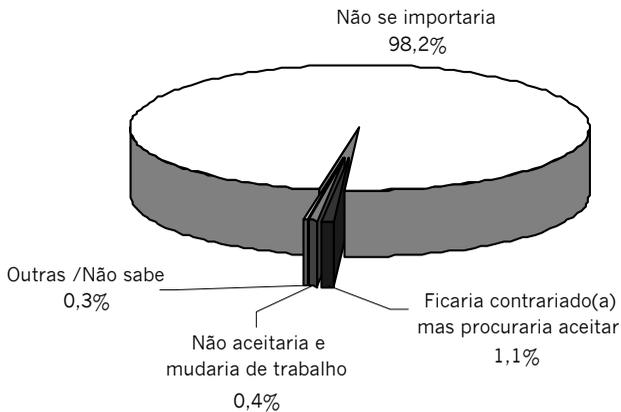
Obs.: (*) Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.

Opiniões e atitudes

FPA 2003

Preconceito e hierarquia no trabalho

“Se, no seu trabalho, você tivesse um chefe negro, você:”

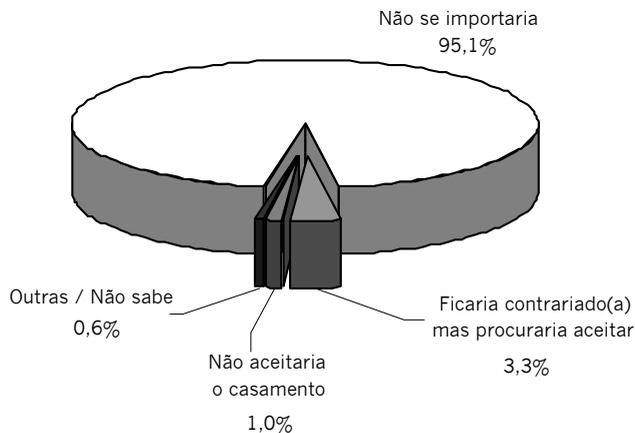


segundo COR/RAÇA	Não se importaria	Ficaria contrariado mas procuraria aceitar	Não aceitaria e mudaria de trabalho
apenas brancos	97,7	1,4	0,4
apenas pretos	98,8	0,7
apenas pardos	98,3	1,0	0,6

A diferença para 100% refere-se a "outras respostas / não sabe"

“E se um filho ou filha sua casasse com um negro, você:”

Casamento entre raças



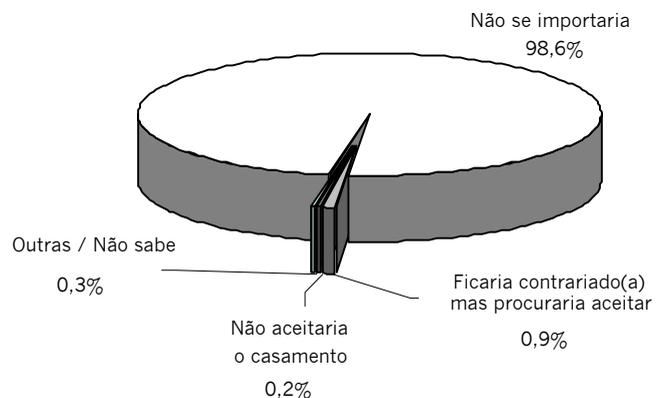
segundo COR/RAÇA	Não se importaria	Ficaria contrariado mas procuraria aceitar	Não aceitaria e mudaria de trabalho
apenas brancos	92,8	5,0	1,3
apenas pretos	98,9	0,7	0,4
apenas pardos	96,9	1,8	1,0

A diferença para 100% refere-se a "outras respostas / não sabe"

“E se um filho ou filha sua casasse com um branco, você:”

segundo COR/RAÇA	Não se importaria	Ficaria contrariado mas procuraria aceitar	Não aceitaria e mudaria de trabalho
apenas brancos	98,8	0,5	0,1
apenas pretos	97,5	1,9	0,4
apenas pardos	99,0	0,6	0,2

A diferença para 100% refere-se a "outras respostas / não sabe"

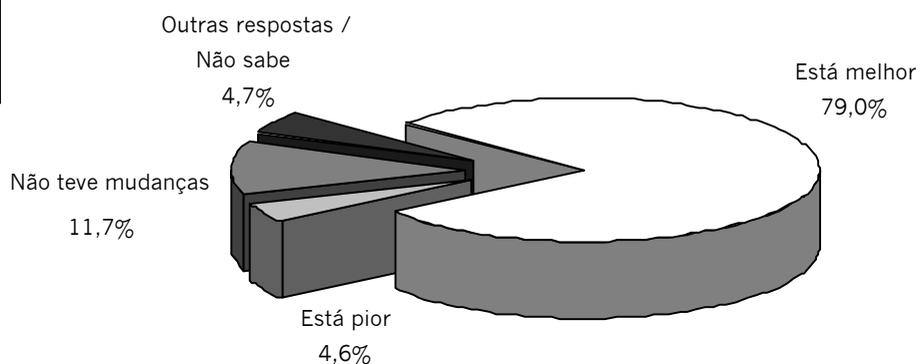


FPA 2003

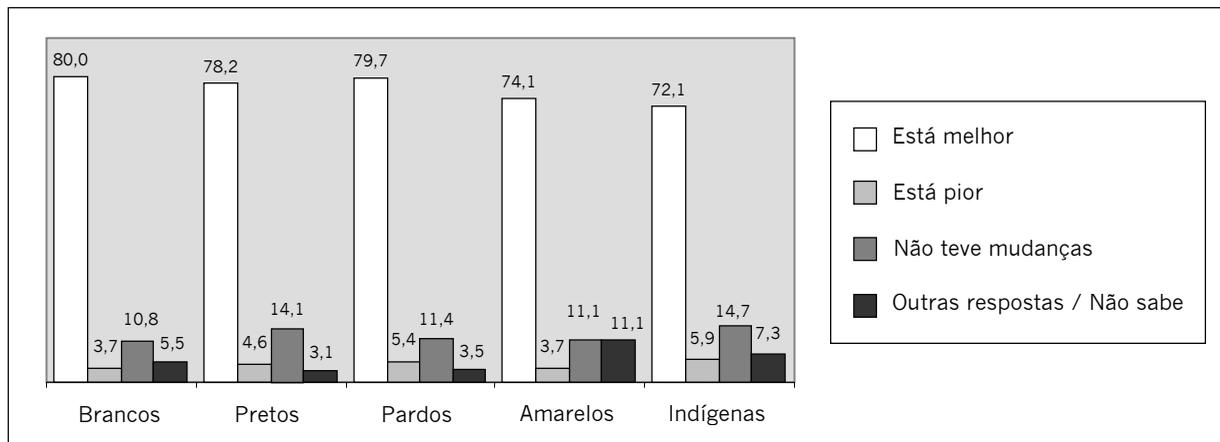
Condições de vida e a situação do negro

A grande maioria dos entrevistados – quase 80% – considerava que a situação atual dos negros está melhor do que há 20 ou 30 anos.

Opinião sobre a situação dos negros



opinião segundo COR/RAÇA



Fonte: FPA, 2003.

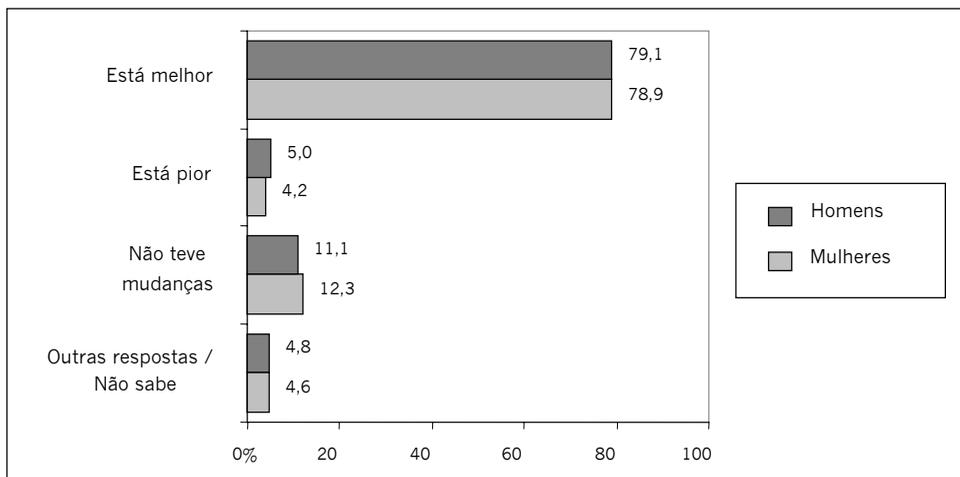
Pergunta: Em comparação com a vida uns 20 ou 30 anos atrás, o/a sr/a. diria que... (se homem) a situação dos negros no Brasil, hoje; (se mulher) a situação das negras no Brasil, hoje;

Obs.: Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.

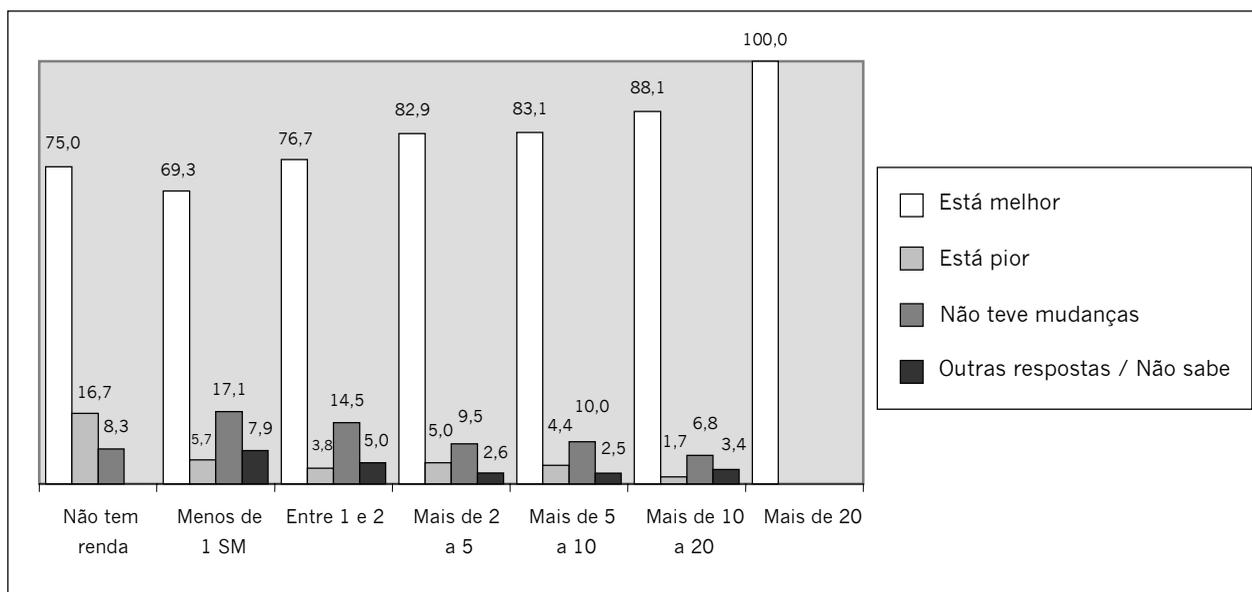
continuação...

FPA 2003

opinião segundo SEXO



opinião segundo RENDA



Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: Em comparação com a vida uns 20 ou 30 anos atrás, o/a sr/a. diria que... (se homem) a situação dos negros no Brasil, hoje; (se mulher) a situação das negras no Brasil, hoje:

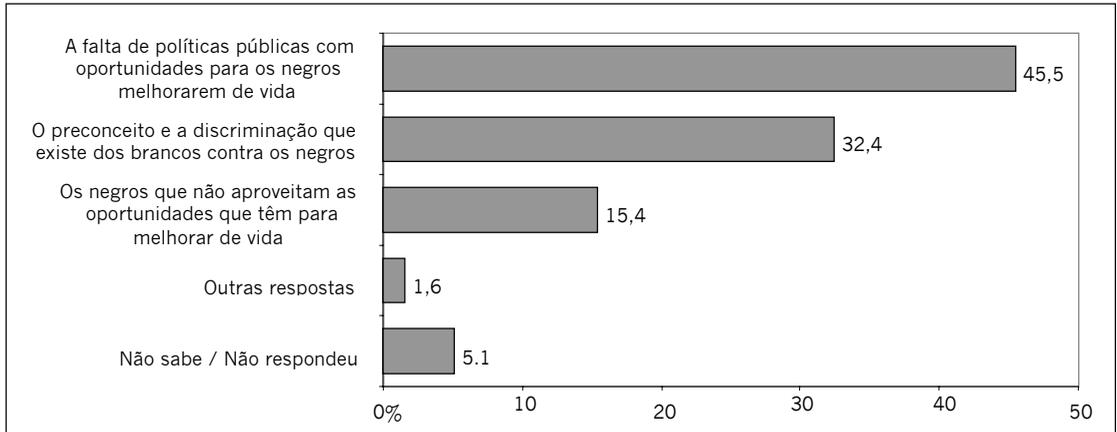
Obs.: Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.

FPA 2003

Quem é responsável?

Em 2003, o papel do Estado e o preconceito dos brancos foram apontados como os responsáveis pelas piores condições da população negra.

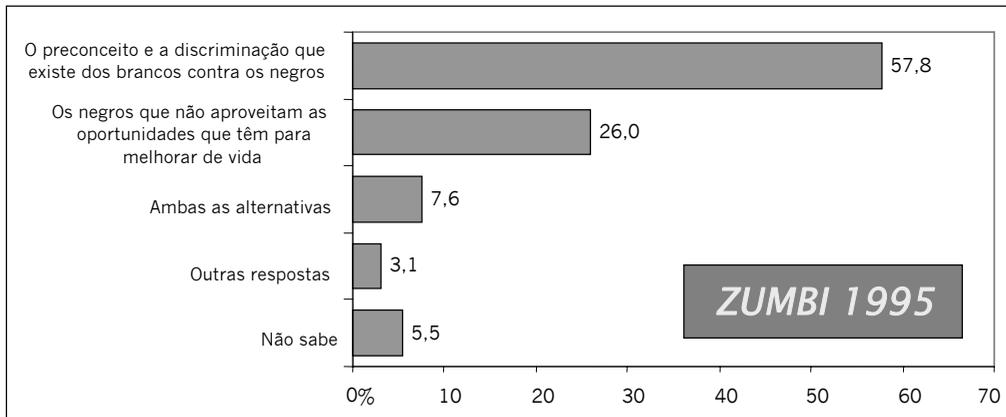
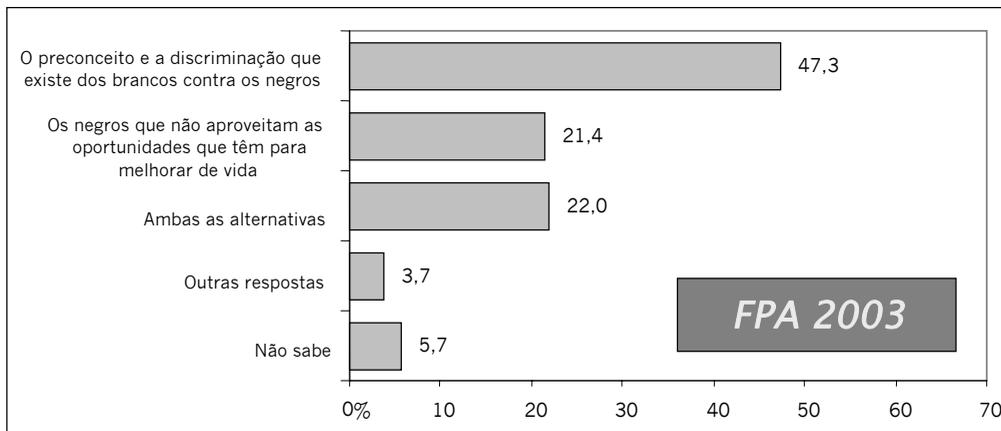
Fonte: FPA, 2003.
Pergunta: Os negros deixaram de ser escravos no Brasil há mais de 100 anos, mas em geral a população negra vive em condições piores que a população branca. Na sua opinião quem é mais responsável pelo fato de que a população negra ainda viva em piores condições que a população branca?
Obs.: Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.



Quem é responsável?

A mesma pergunta foi aplicada em 1995 e 2003

Fonte: FPA, 2003.
Pergunta: Os negros deixaram de ser escravos no Brasil há mais de 100 anos, mas em geral a população negra vive em condições piores que a população branca. Na sua opinião quem é mais responsável pelo fato de que a população negra ainda viva em piores condições que a população branca?
Obs.: Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.

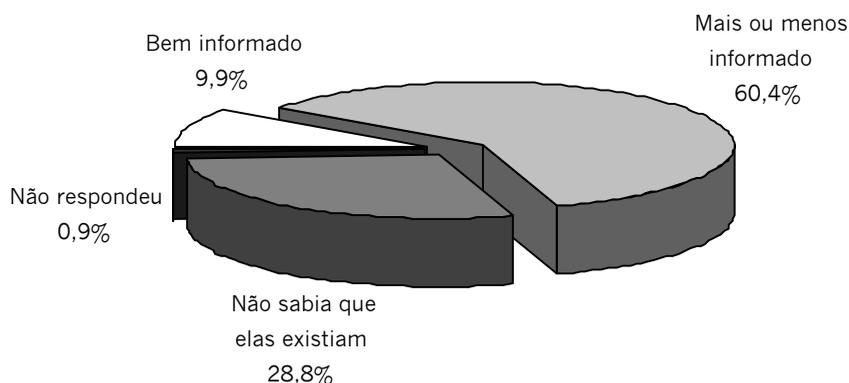


Fonte: Datafolha, 1995.
Pergunta: Os negros deixaram de ser escravos no Brasil há pouco mais de cem anos. Na sua opinião, quem é mais responsável pelo fato de que a população negra ainda viva em piores condições que a população branca?

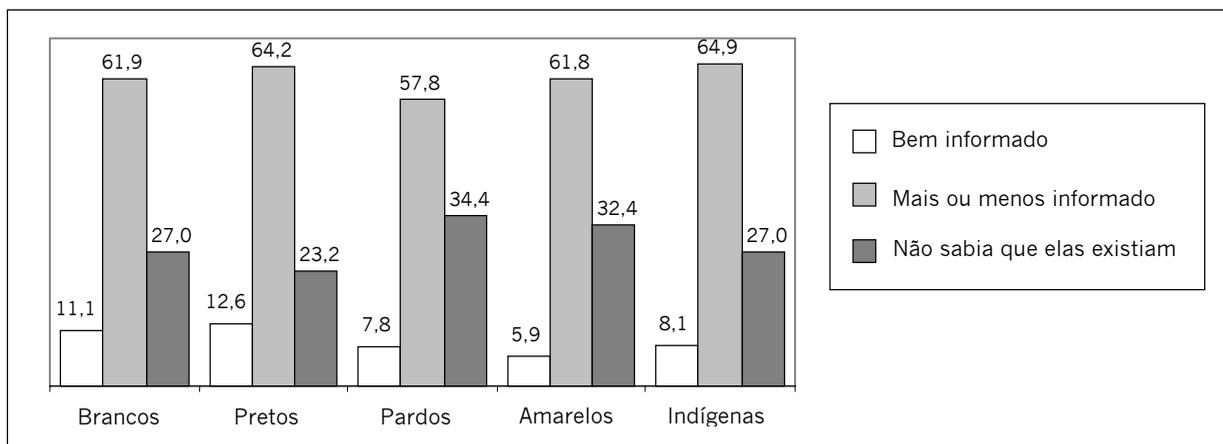
Racismo e direitos no Brasil

FPA 2003

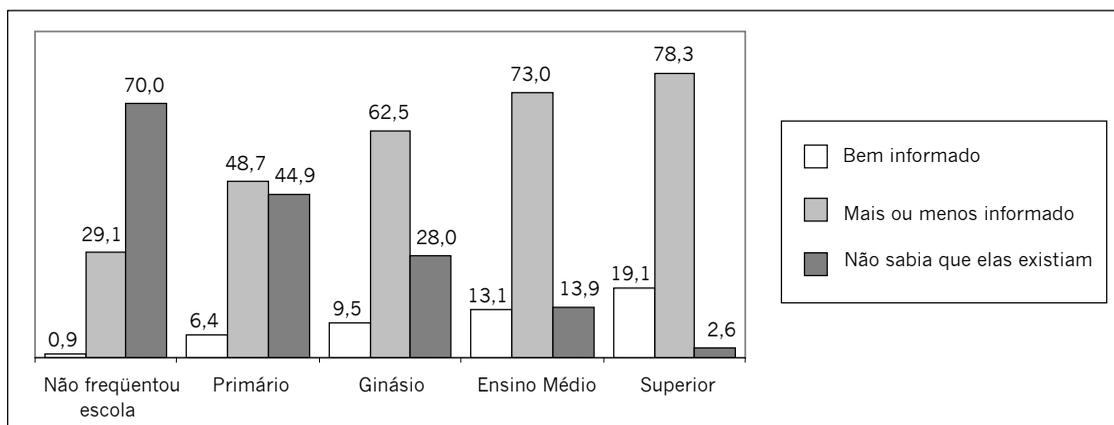
Grau de informação e conhecimento das leis que combatem o racismo



opinião segundo COR/RAÇA



opinião segundo ESCOLARIDADE



Fonte: FPA, 2003.

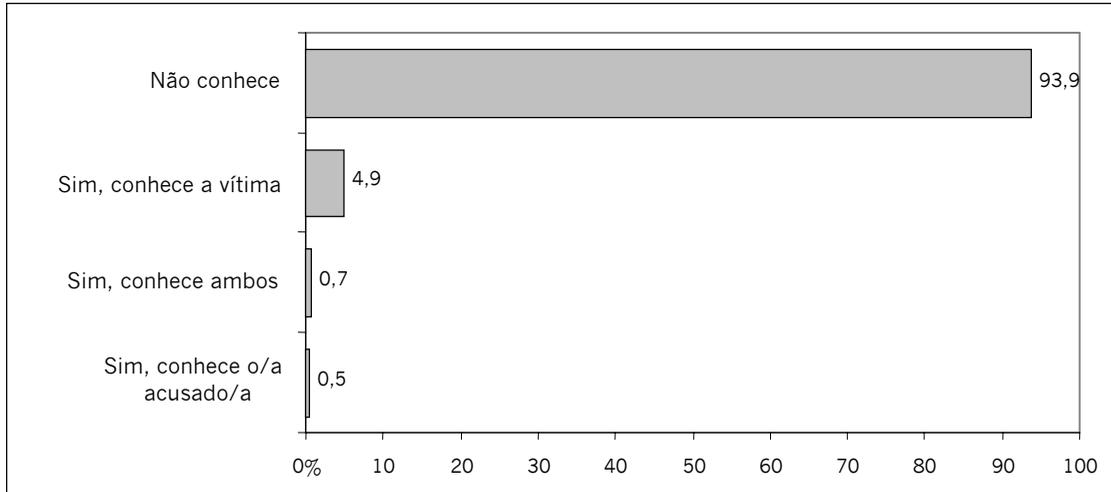
Pergunta: Existem no Brasil algumas leis que tratam do racismo, considerando crime vários atos de discriminação racial ou preconceito de cor ou raça. Em relação a essas leis o/a sr/a. diria que está:

Obs.: Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.

FPA 2003

Racismo e direitos no Brasil

Mais de 90% dos entrevistados não conhecem vítimas de racismo que foram à justiça defender seus direitos.



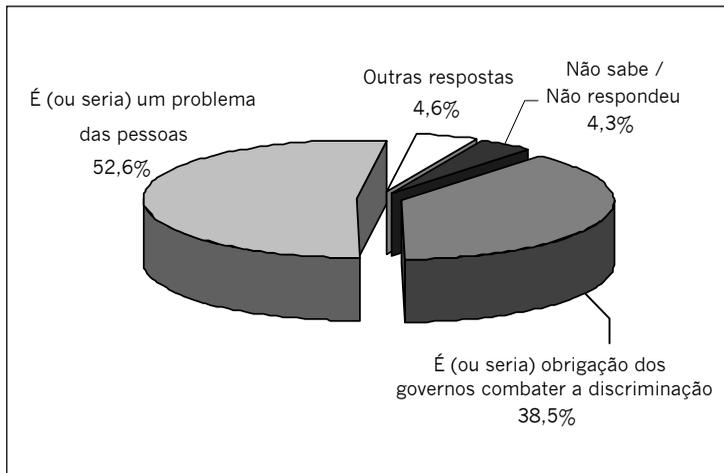
Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: O/a sr/a. conhece pessoalmente alguém que foi vítima ou que foi acusado de discriminação racial ou preconceito de cor, em disputa que tenha ido parar na justiça?

Obs.: Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.

Uma pequena maioria dos entrevistados considera que o combate ao preconceito de cor/raça é obrigação das pessoas, e não do governo.

opinião geral

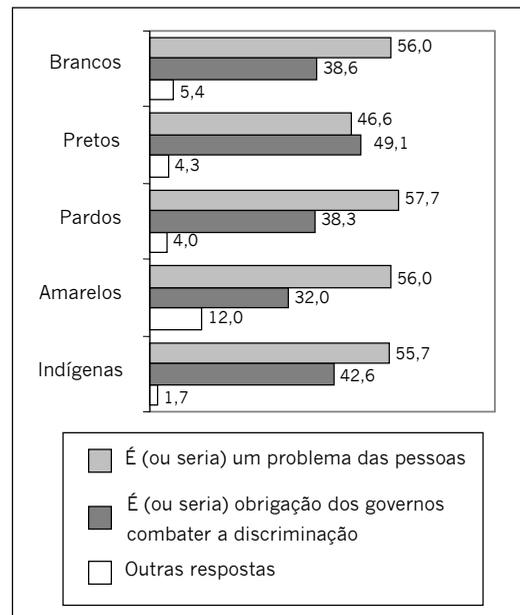


Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: Na sua opinião, os governos deveriam ter a obrigação de combater o racismo e a discriminação racial, ou isso é/seria um problema que as pessoas têm de resolver entre elas, sem a interferência do governo?

Obs.: Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.

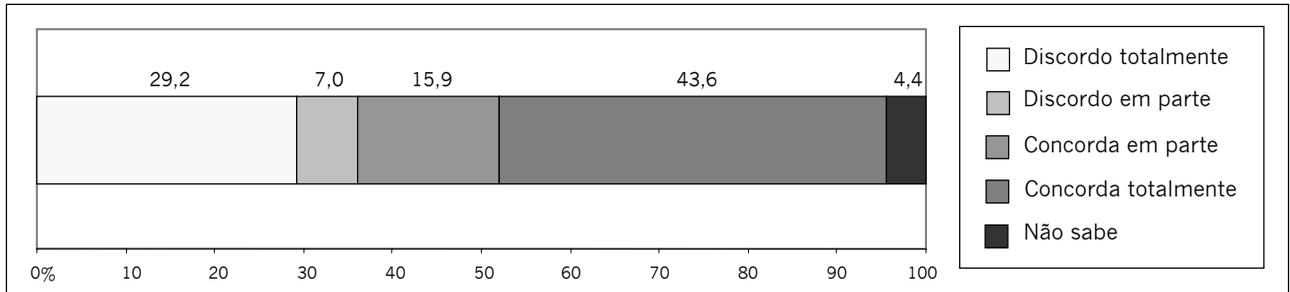
opinião segundo COR/RAÇA



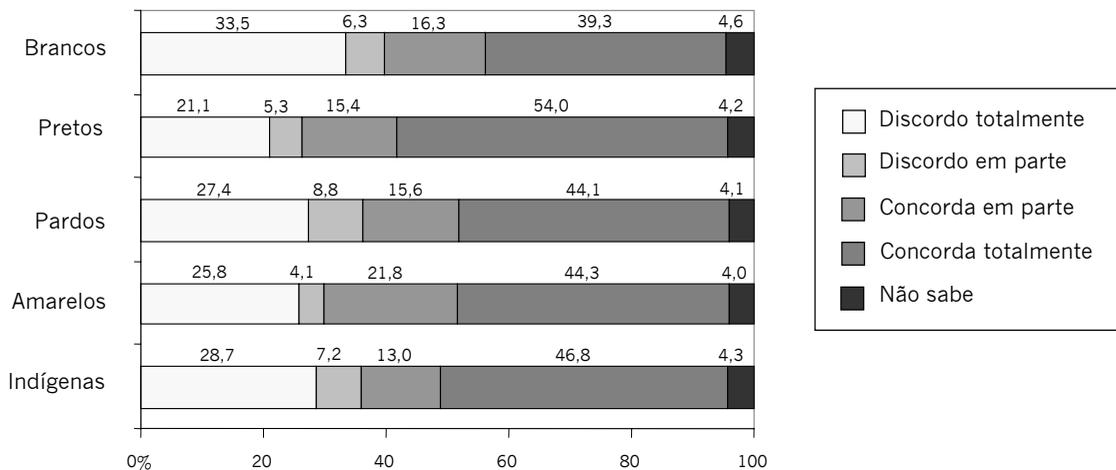
Racismo e direitos no Brasil

FPA 2003

Opinião sobre as cotas nas universidades e nas empresas como garantia de igualdade racial



opinião segundo COR/RAÇA



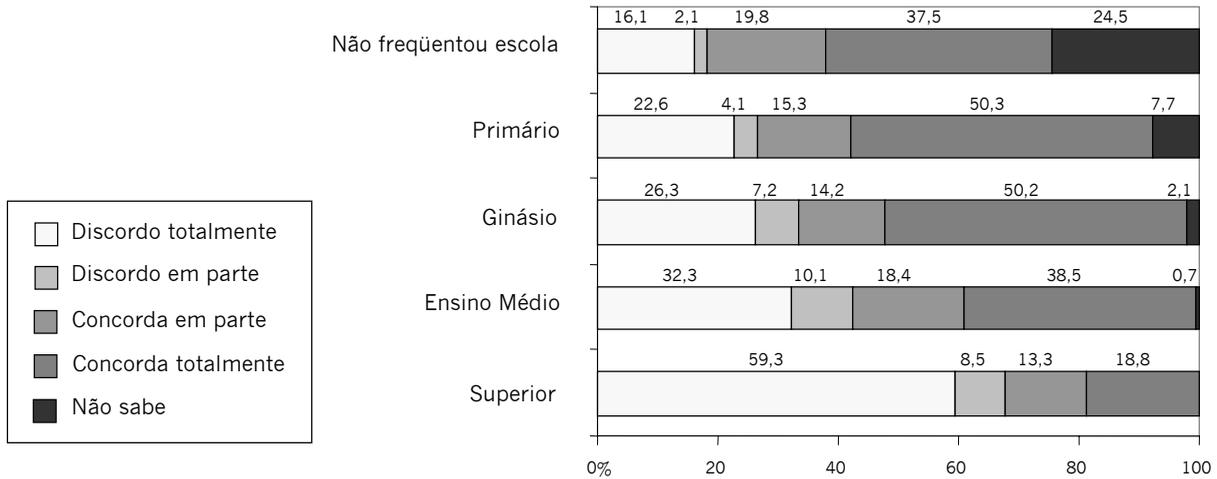
Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: Diante da discriminação passada e presente contra os negros, têm pessoas que defendem a idéia de que a única maneira de garantir a igualdade racial é reservar uma parte das vagas nas universidades e dos empregos para a população negra. O/a sr/a. concorda ou discorda com esta reserva de vagas de estudo e trabalho para os negros? Totalmente ou em parte?

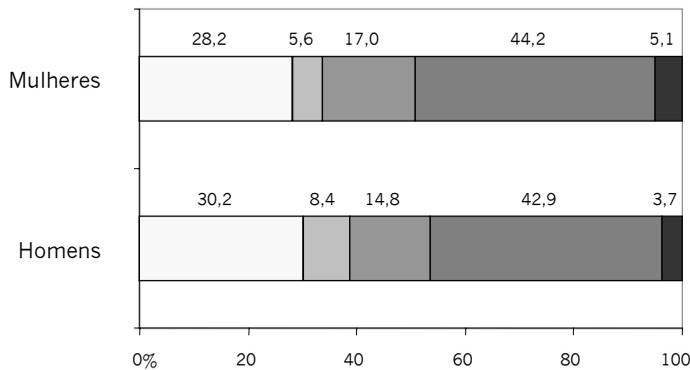
Obs.: Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.

FPA 2003

opinião segundo ESCOLARIDADE



opinião segundo SEXO



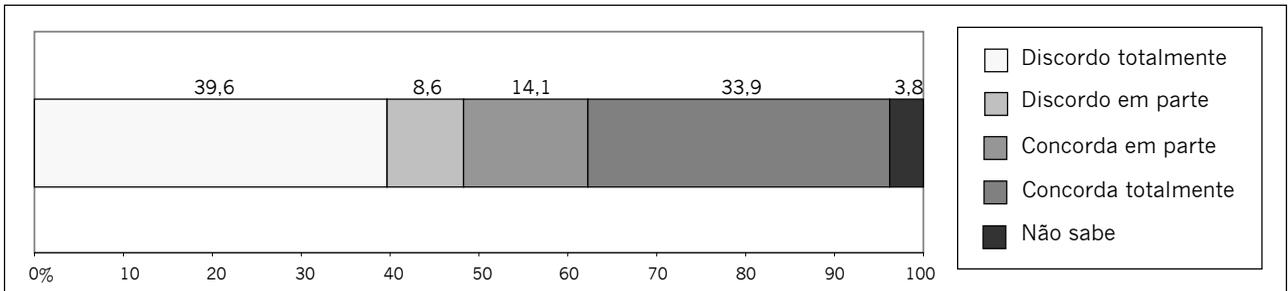
Fonte: FPA, 2003.

Pergunta: Diante da discriminação passada e presente contra os negros, têm pessoas que defendem a idéia de que a única maneira de garantir a igualdade racial é reservar uma parte das vagas nas universidades e dos empregos para a população negra. O/a sr/a. concorda ou discorda com esta reserva de vagas de estudo e trabalho para os negros? Totalmente ou em parte?

Obs.: Pergunta feita à 1/3 da amostra (split) preservando representatividade.

ZUMBI 1995

Opinião sobre as cotas nas universidades e nas empresas como garantia de igualdade racial



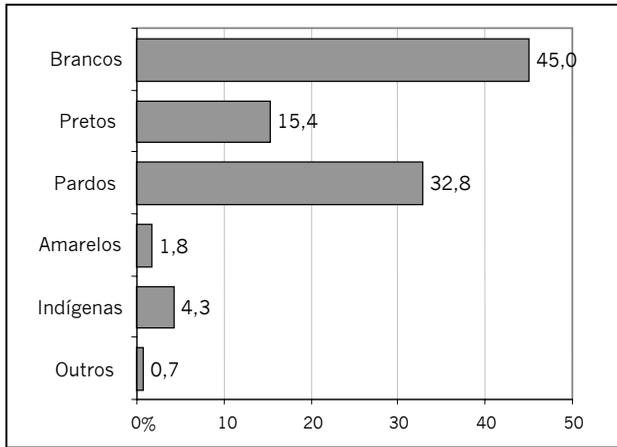
Fonte: Datafolha, 1995.

Pergunta: Diante da discriminação passada e presente contra os negros, têm pessoas que defendem a idéia de que a única maneira de garantir a igualdade racial é reservar uma parte das vagas nas universidades e dos empregos para a população negra. Você concorda ou discorda com esta reserva de vagas de estudo e trabalho para os negros? Totalmente ou em parte?

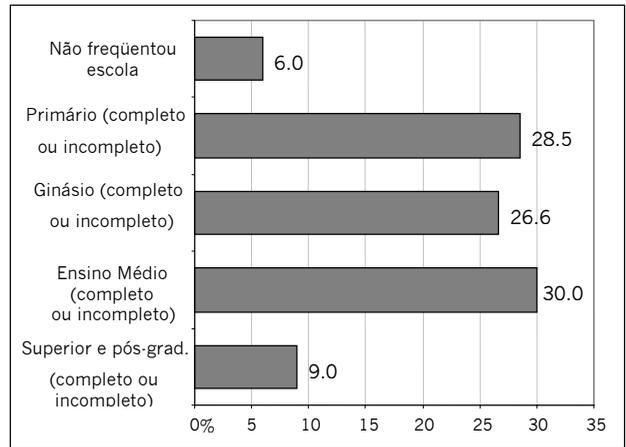
Perfil da amostra

FPA 2003

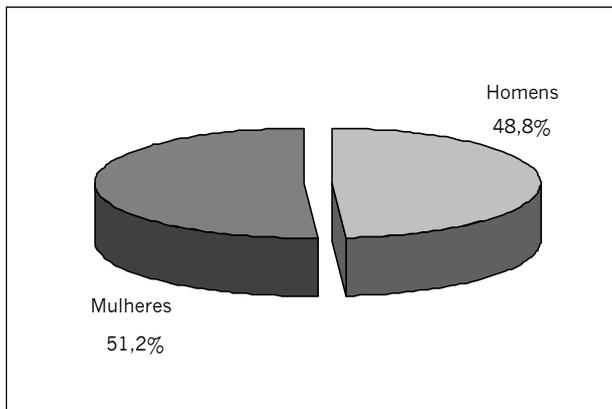
COR/RAÇA



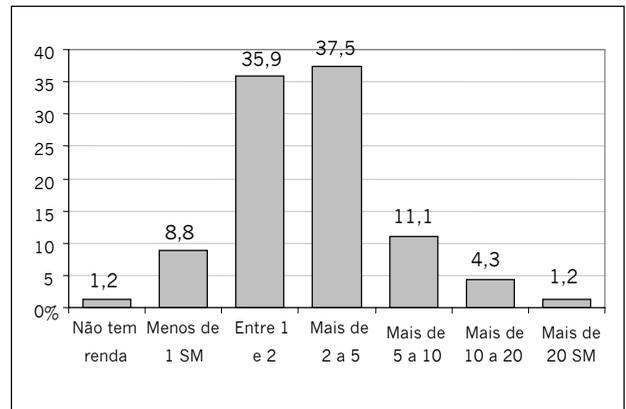
ESCOLARIDADE



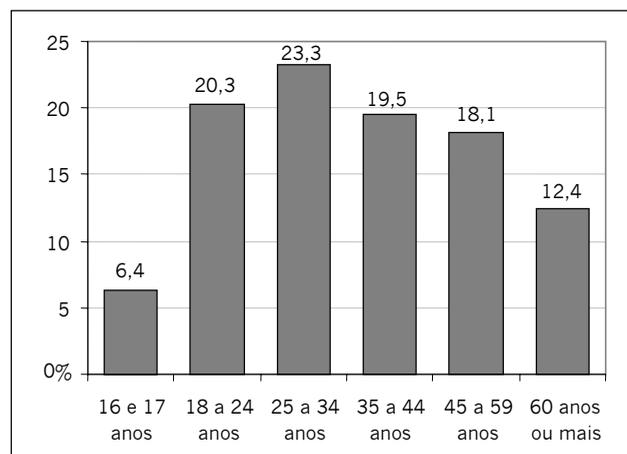
MULHERES e HOMENS



RENDA



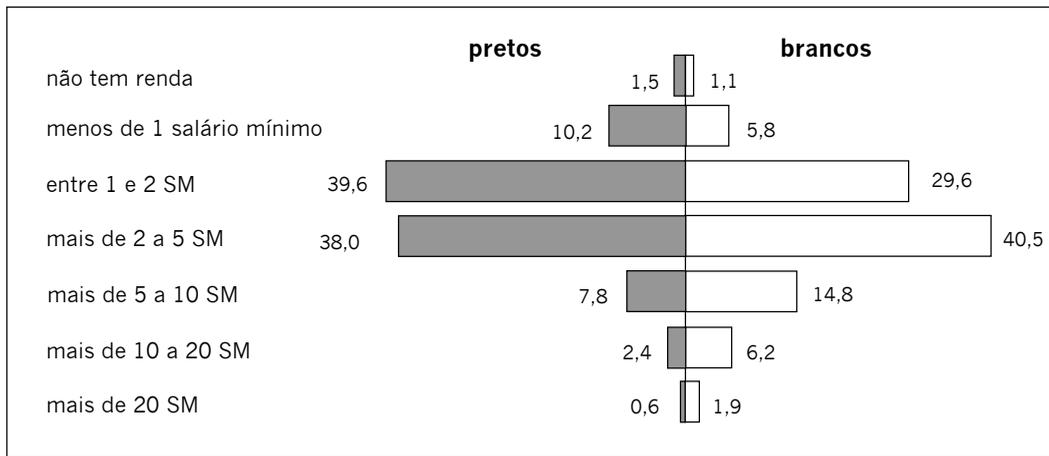
IDADE



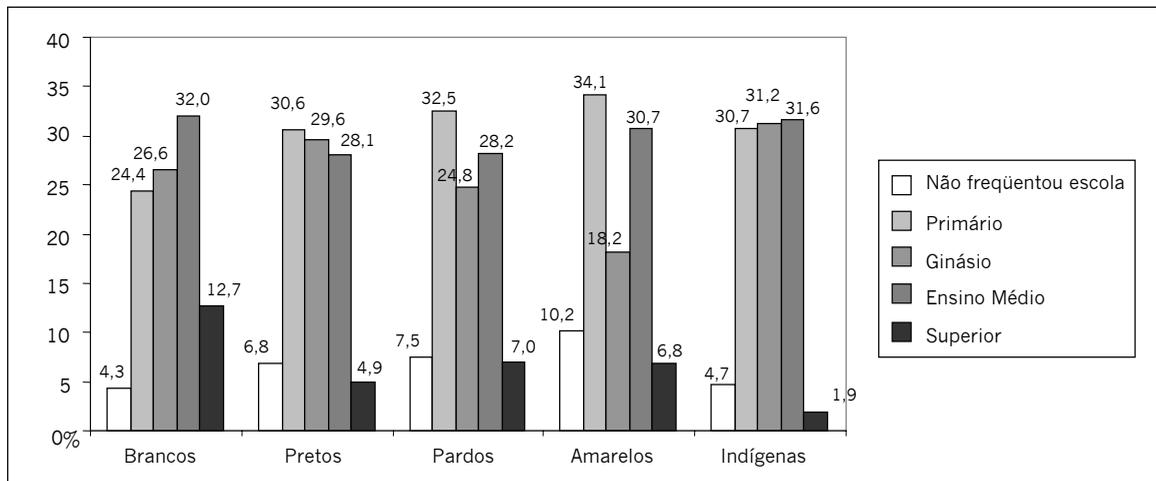
FPA 2003

Perfil da amostra

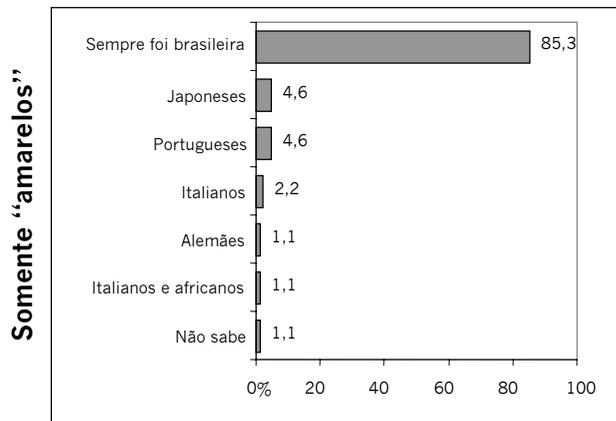
pretos e brancos segundo RENDA



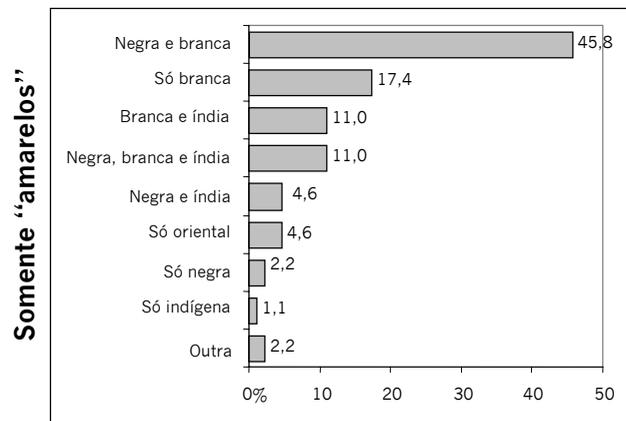
COR/RAÇA segundo ESCOLARIDADE



descendência da família



combinação de cor/raça dos avós e pais:



Fichas Técnicas

Nº da pesquisa (CESOP)	Data	Tamanho da amostra (nº de entrevistas)	Universo	Tipo de amostra
Fundação Perseu Abramo				
FPA/BRASIL03.OUT-02303	15/09 a 06/10/2003	5.003	População brasileira adulta (16 anos ou mais)	<p>Amostra probabilística (sorteio dos municípios, dos setores censitários e dos domicílios), combinada com controle de cotas de sexo e idade na seleção dos indivíduos.</p> <p>Dispersão geográfica: 266 municípios (capitais, municípios de pequeno, médio e grande portes), distribuídos em 834 setores censitários, urbanos e rurais, nas cinco macro-regiões do país (Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul).</p> <p>Aplicação de questionário estruturado (198 perguntas, parcialmente distribuídas em 3 sub-amostras com cerca de 1.668 entrevistas cada), em abordagens pessoais e domiciliares, com duração média de 60 minutos.</p> <p>Margens de erro: 1,4 ponto percentual para o total da amostra e 2,5 p.p. nos resultados das perguntas aplicadas em cada sub-amostra, sempre com intervalo de confiança de 95%.</p>
DATAFOLHA				
DAT/BRASIL95.ABR-00499	04 a 06/04/1995	5.081	População brasileira adulta	<p>Amostragem estratificada por sexo e idade, com sorteio aleatório dos entrevistados. O universo da pesquisa é dividido inicialmente em quatro sub-universos, que representam as regiões: Sul, Sudeste, Nordeste e Norte/Centro-Oeste.</p> <p>Em cada sub-universo, os municípios são agrupados de acordo com a localização geográfica e o nível sócio-econômico. Dentro de cada grupo são sorteados municípios estratificados pelo porte correspondente. Através de um processo de sorteios sucessivos chega-se ao bairro, à rua e ao indivíduo.</p> <p>Dessa forma, a pesquisa permite fornecer resultados para o Brasil, regiões, porte e natureza dos municípios que podem ser generalizados dentro de certos limites estatísticos.</p> <p>Foram entrevistadas pessoas em 121 municípios de todas as unidades da federação. A margem de erro decorrente desse processo de amostragem é de dois pontos percentuais, para mais ou para menos, dentro de um intervalo de confiança de 95%.</p>

OPINIÃO PÚBLICA

2005 October

Vol. XI, nº2

ISSN 0104-6276

CONTENTS

	<i>Pg.</i>
<i>Party system theory and institutionalization after the third wave of democratization</i> Scott Mainwaring Mariano Torcal	249
<i>Political parties and electoral campaigns' financing systems in Latin America: a comparative analysis</i> Daniel Zovatto	287
<i>Brazilian local legislative: career profile and perceptions about the local decision-making process</i> Maria Teresa Miceli Kerbauy	337
<i>The directing power? A comparative study of public opinion and income distribution</i> David Weakliem Robert Andersen Anthony Heath	366
<i>Public opinion, presidential strategy, and congressional action in Brazil: who's the boss?</i> Carlos Pereira Timothy Power Lúcio Rennó	401
<i>How entrepreneurs think politics and democracy: Brazil, 1990's</i> Paulo Roberto Neves Costa	422
<i>The Internet use by brazilian state capital's governments and the degrees of democratic participation</i> Sivaldo Pereira da Silva	450
TENDÊNCIAS <i>Data Report - Year 11, nº 2</i>	469



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. XI, nº 2 - p. 249-499
2005 October
ISSN 0104-6276





ISSN 0104-6276