OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276

REVISTA DO CESOP

Vol. 12, nº 2

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
Rosilene Sydney Gelape
Clécio da Silva Ferreira
Fernando Alves da Silva

Estagiários
Betina de Tella
Letícia Bachani Tarifa

Secretaria Geral
Lais Helena Cardoso C. de Oliveira

OPINIÃO PÚBLICA
Vol. 12, Nº 2, Novembro, 2006

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

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

Editora Responsável:
Rachel Meneguello

Editoração Gráfica:
Betina de Tella
Fernando Alves da Silva

Tiragem
400 exemplares

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

ISSN 0104-6276

Novembro de 2006

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

Centro de Estudos de Opinião Pública

Universidade Estadual
de Campinas
Cidade Universitária
"Zeferino Vaz"
Caixa Postal: 6110
Campinas – São Paulo
13081-970
Tel: (55-19) 3521-7093
Tel/Fax: (55-19) 3289-4309
e-mail: opcesop@unicamp.br
cesop@unicamp.br

Home Page:
http://www.cesop.unicamp.br

OPINIÃO PÚBLICA

Novembro de 2006 Vol. 12, nº 2

ISSN 0104-6276

SUMÁRIO

Pág.

Confianza y participación en México: ¿Dimensiones de la cooperación social y de la valoración del gobierno? 211
Rene Millán

Diferenças de gênero na República Dominicana, 1994-2004: dois passos à frente, um passo para trás? 241
Jana Morgan Kelly
Rosario Espinal
Jonathan Hartlyn

Confianza y eficacia ciudadana en una sociedad con alta desigualdad 277
Victor Manuel Durand Ponte

Por quê confiamos nas instituições? O caso boliviano 297
Vivian Schwarz-Blum

Os militantes são mais informados? Desigualdade e informação política nas eleições de 2002 329
Lucio Rennó

As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes 348
Gabriel E. Vitullo

Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002) 378
Cláudia Feres Faria

Investigando a legitimidade: estudo de atitudes de público em relação aos papéis do Estado e do mercado 407
Christina W. Andrews

TENDÊNCIAS
Encarte de Dados de Opinião Pública – vol. 12, nº 2 433

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 12, nº 2 - p. 211-453
Novembro 2006
ISSN 0104-6276

cesop

OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas – vol. 12, nº 2, Novembro 2006 – Campinas: CESOP, 2006.
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

Confianza y participación en México: ¿Dimensiones de la cooperación social y de la valoración del gobierno?[1]

Rene Millán
Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad Autónoma de México

Resumo
O capital social – pela confiança, reciprocidade e conectividade social supostas – aumenta e agiliza as possibilidades de cooperação espontânea entre os indivíduos. Com o aumento da cooperação ocorreria um desempenho de governo mais eficiente. Este estudo analisa a complexa relação entre confiança e o desempenho institucional democrático em três cidades mexicanas. A partir do estudo de caso pergunta-se: Existe uma relação determinada entre confiança e desempenho institucional? Quais fatores fazem a mediação entre eles? Que tipo de relação se estabelece entre esses dois elementos fundamentais para a democracia? Que peso têm os outros componentes do capital social (reciprocidade, associativismo, etc) e que peso tem o contexto institucional nesta relação? Os dados sugerem que o capital social, particularmente seu componente de confiança, não se relaciona com uma maior eficiência governamental de forma direta. É plausível supor, em conseqüência, que se o capital social é indispensável para coordenar ações e facilitar a cooperação, sua eficácia coletiva e seu impacto no desempenho de governo estão também moldados por outro tipo de fatores tanto sociais como políticos ou institucionais.

Palavras-chave: capital social, confiança, desempenho governamental, México

Resumen
El capital social – por la confianza, reciprocidad y conectividad social que supone – aumenta y agiliza las posibilidades de cooperación espontánea entre los individuos. Al incrementarse la cooperación se haría más eficiente el desempeño de un gobierno. Este estudio analiza la compleja relación entre confianza y el desempeño institucional democrático en tres ciudades mexicanas. A partir de un estudio de caso se pregunta: ¿Existe una relación determinada entre confianza y desempeño institucional? ¿Qué tipo de relación se establece entre estos dos elementos fundamentales para la democracia? ¿Qué factores median la relación entre confianza y desempeño institucional? ¿Qué peso tienen los otros componentes del capital social (reciprocidad, asociatividad, etc.) y qué peso tiene el contexto institucional en dicha relación? Los datos sugieren que el capital social, particularmente su componente confianza, no se relaciona con una mayor eficiencia del gobierno de manera directa. Es plausible suponer, en consecuencia, que si bien el capital social es indispensable para coordinar acciones y facilitar la cooperación, su eficacia colectiva y su impacto en el desempeño de gobierno están también moduladas por otro tipo de factores tanto sociales como políticos o institucionales.

Palabras-clave: capital social, confianza, desempeño de gobierno, México

[1] Este artículo no hubiese sido posible sin la valiosa colaboración de Fiorella Mancini quien además de realizar los Cuadros hizo, como siempre, inteligentes y útiles comentarios.

Capital social y confianza: el problema de la cooperación

Desde hace algunas décadas, y en particular a partir de los escritos de Coleman (1988), se ha desarrollado una amplia discusión en torno al llamado capital social. La discusión se he realizado, bajo muy distintas perspectivas, tanto en ámbitos estrictamente académicos como en aquellos relacionados con la formulación de políticas publicas (HOBSON, LEWIS y SIIM, 2001; DE SOUZA, 2000); con la gestión de administraciones gubernamentales (PUTNAM, 1994; VIVIEN, L. y D. WILSON, 2001; SAMPSON; RAUNDENBUSH y EARL, 1997); con modelos de intervención de organismos internacionales (FOX y GERSHMAN, 2000; WOOLCOCK, 1998)[2] o con la eficiencia de acciones colectivas de agentes específicos (OSTROM, 2000). La idea que subyace en el expandido uso del concepto de capital social es que su presencia genera *capacidad social* para coordinar acciones y, en consecuencia, eleva las posibilidades de atender eficientemente problemas de distintos tipos, que van del desarrollo económico a la salud de ancianos. Se trata de problemas que serían difíciles de resolver eficientemente en ausencia de esas coordinaciones[3]. Por eso, en no pocas ocasiones se le ha considerado una alternativa conceptual y práctica, incluso para América Latina[4].

Las sorprendentes "capacidades" del capital social están indisolublemente ligadas a los elementos a partir de los cuales se constituye. En la muy conocida, y ya clásica, definición de Putnam, Leonardi y Nanetti[5] (1994) se establecen con claridad esos elementos: " El capital social – dicen – se refiere a las características de organización social, tales como la *confianza*, las normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las *acciones coordinadas*" (p. 212, subrayado mío). Se entiende por normas, como se sabe, básicamente aquellas que refieren a la reciprocidad y por redes un sentido amplio de la dimensión asociativa, formal e informal; es decir, como conectividad social. En la definición misma ha quedado establecida una conexión entre confianza y

---

[2] Desde 2003 el Banco Interamericano de Desarrollo ha impulsado la "Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo" cuyo objetivo es "actuar como factor catalizador para impulsar las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de gobiernos, partidos políticos, entidades empresariales, sindicatos, universidades, comunidades religiosas, organismos no gubernamentales y todas las instituciones que trabajen por el bienestar colectivo en las sociedades del continente". Por su parte, la publicación del Banco Mundial *Expandiendo la medición de la Riqueza: indicadores de desarrollo ambiental sostenible*, tiene como punto de partida el reconocimiento de que los activos de una país no se limitan a la riqueza mesurable en bienes "*per capita*" y resalta la importancia de la combinación de varias formas de capital, incluyendo el capital producto/físico, humano, natural y social.

[3] "Al igual que otras formas de capital, el capital social es productivo y hace posible el logro de ciertos fines que serían inalcanzables en su ausencia." (COLEMAN, 1990, p. 304).

[4] Incluso en América Latina se le ha considerado como un "nuevo paradigma" (ATRIA, 2003). Para otros trabajos en América Latina véase Durston (1999).

[5] De ahora en adelante citaré por economía ese texto clásico sólo como Putnam (1994).

posibilidades (sociales) de efectuar acciones conjuntas y coordinadas. Una de las fortalezas del capital social es, entonces, que está asociado fuertemente a la confianza. Dentro y fuera de esa perspectiva, ella resulta un elemento clave cuando se analizan las posibilidades de elevar la eficiencia en la consecución de determinados fines sociales o colectivos. La confianza es importante ya que, por ejemplo:

- Reduce costos de transacción y monitoreo (NORTH, 1993)
- Facilita la administración de "bienes comunes" (OSTROM, 2000).
- Incrementa el rendimiento de asociaciones y organizaciones (STOLLE, 2001)
- Estructura y coordina mejor las expectativas (HARDIN, 2001).
- Eleva el desempeño de instituciones y de los gobiernos (PUTNAM, 1994)

No obstante estas distintas perspectivas, todas remiten a un mismo punto: la confianza es determinante en tanto propicia, facilita y da soporte a la *cooperación*. En sí misma, tiende a ser considerada el elemento clave que fortalece la capacidad de rendimiento social porque, más que cualquier otra variable, favorece, en efecto, las posibilidades de cooperación entre agentes e individuos. Por tanto, la cooperación resulta conceptualmente imprescindible porque viene a matizar el vínculo demasiado exigente entre confianza y coordinación (efectiva) de acciones que está implícito en el origen de la noción de capital social[6]. Sin embargo, no es generalmente aceptable que esa asociación se de forma directa o espontáneamente en cada caso, sin intervención de otros factores (BREHM y RAHN, 1997; STOLLE, 2001). No lo es, sobre todo, cuando teóricamente debe suponerse que la coordinación implica, por ser tal, una elevada eficacia en el logro de los objetivos y, por ello, desempeño o rendimiento social generalizado. En este sentido, E. Ostrom y T. K. Ahn (2003) han establecido que:

> "Identificamos tres formas amplias de capital social: 1) confianza y normas de reciprocidad, 2) redes y 3) reglas o instituciones formales e informales. Vemos la confianza como el concepto central que se ve afectado por las otras dos formas de capital social, *así como por factores de contexto.* Y la acción colectiva exitosa no puede explicarse sólo a partir del capital social. Otros factores contextuales también afectan los *incentivos* a los que se enfrentan los individuos y su probable comportamiento en escenarios de acción colectiva" (p. 158, subrayado mío).

[6] "La cooperación voluntaria es más fácil en una comunidad que ha heredado un rico surtido de capital social...La cooperación espontánea es facilitada por el capital social" (PUTNAM, 1994, p. 211-213).

Ostrom y Ahn insisten no sólo en la necesidad de distinguir, en tanto que no representan una identidad, entre confianza y logros de la acción colectiva (2003, p. 181-183), sino que establecen un esquema de *incentivos* que matizan o modulan los vínculos entre los componentes del capital social. Para ellas, confianza y normas de reciprocidad – que están en la base de la posibilidad de generar acciones colectivas – son variables que están sujetas a ser afectadas contextualmente y, en consecuencia, su eficacia para incentivar acciones puede variar. No obstante esa apreciación que es necesario tener en cuenta habría, en línea de principio, un vínculo entre instituciones/redes–confianza/reciprocidad–logros de la acción colectiva (OSTROM y AHN, 2003, p. 181). En términos netos, se trata de un Cuadro muy semejante al elaborado por Putnam: asociatividad (redes, grupos)–confianza/reciprocidad–coordinación de acciones.

Una diferencia central es, sin embargo, que para Ostrom su Cuadro se modula "externamente", por factores atendibles en el contexto y, en consecuencia, no sólo por las razones "internas" de la acción que los modelos racionalistas puros imputan. Por ello tienen más peso las instituciones. Para Putnam, en cambio, el Cuadro se regula por la cooperación (p. 217 y ss), elemento que es considerado "interno" al mismo vínculo de los elementos del capital social. Más precisamente: la cooperación estaría condicionada "externamente" por la *cultura cívica* ya que ella condensa la viabilidad práctica de aquella. La estrecha asociación conceptual entre cultura cívica y capital social induce a que la cooperación permanezca como un supuesto de ese vínculo; permanezca, de hecho, como una derivación teórica de la lógica "interna" de las interacciones de los componentes del capital social y su efectos culturales, cristalizados como práctica cívica. La cooperación como variable se encuentra normalmente subsumida en la confianza.

Pese a las diferencias, ambos Cuadros se asemejan en un punto que distingue a un gran número de estudios sobre el capital social: dan por sentado el vínculo o la asociación entre confianza y cooperación, si bien este rasgo está, por su construcción analítica, más acentuado en Putnam. "Los estudios sobre capital social – ha dicho Helffron (2001, p. 492) – ...han tratado de explicar su origen desde la perspectiva de la comunidad como determinante de las actitudes...a partir de la *confianza* y la *cooperación*... es decir como un *a priori* que les da sustento". Se supondría que ambas variables se mueven armónica y paralelamente. En un caso el "supuesto" ocurre porque se entiende que sólo contextualmente se modula la conexión entre confianza y cooperación; en otro, porque se asume que de cualquier forma, y en cualquier contexto, la asociación persiste sin que sea posible determinar como se regulan mutuamente y con qué variación. Por eso es que Stolle (2001) ha reprochado a Putnam y ha llamado la atención sobre la necesidad de examinar cómo los componentes del capital se relacionan, en especial aquellos

elementos que se refieren a "membresía en asociaciones, confianza y actitudes de cooperación".

La cuestión es extraordinariamente importante porque en esas relaciones, Putnam basa su idea de que el capital social propicia un mejor desempeño de los gobiernos democráticos y una mejor valoración de los mismos. En un sentido determinante, la asociación entre capital social, desempeño y valoración positiva de los gobiernos, está anclada a la pregunta sobre si efectivamente la disposición a la cooperación "interpersonal", que derivaría de la relación asociación/ confianza, se traduce "equivalentemente" en disposición a colaborar en asuntos públicos, o específicamente, con los gobiernos. En primera instancia, la cuestión remite a si la cooperación responde siempre a aquellos elementos y de manera semejante. En otros términos: no se trata sólo de constatar que cuando se da una cooperación voluntaria se está en presencia de interacciones de confianza, dato en cierto grado obvio, sino de identificar si la confianza incentiva la disposición anticipada de colaboración en el futuro, para eventos sociales que pueden presentarse mañana; y si, esa disposición se "generaliza" en la misma magnitud en que, en teoría, lo hace la confianza a partir de sus interacciones interpersonales que ocurren en la participación en asociaciones.

Es justo en ese doble "requerimiento" analítico que se ubica el interés de este trabajo: la asociación y la confianza generan un estándar similar de expectativas de cooperación? De ser el caso, esas se traducen homogéneamente en disposición de colaboración tanto en el ámbito de relaciones interpersonales como con los gobiernos? Existen factores que pueden regular o matizar el efecto de aquellos componentes del capital social en la disposición a la cooperación? Al hacer esa indagación, el trabajo la realiza bajo algunas consideraciones. Se asume, en principio, que la cooperación debe ser analizada sobre todo como "expectativa" – y no sólo como dato de un escenario efectivo de acción colectiva – porque de esa forma adquiere peso analítico y se facilita apreciar con más fineza la disposición socialmente establecida para la colaboración en función de la participación en asociaciones y la confianza. En segundo lugar, se asume que los "incentivos" que esos dos últimos elementos pueden imprimir a la cooperación son variables. Además, la intensidad de la cooperación varía, aún manteniendo un mismo "stock" de participación y confianza, según con quién se requiera esa colaboración: los otros o el gobierno. Entendemos, entonces, que todo este Cuadro indica que existen factores que pueden modular la relación entre participación y confianza, por un lado, y cooperación, por el otro. Y que algunos factores son "internos" a las experiencias de cooperación y asociación. Lo que puede remitir a problemas de orden contextual o institucional para unos o de cultura cívica para otros. Finalmente, indagamos el comportamiento de esas variables en México y lo que se establece se acota en ese universo.

Esa exploración se realiza con base en una encuesta sobre capital social[7]. La encuesta se aplicó en tres municipios mexicanos con distintas características a efecto de que fuese posible hacer comparaciones. Los tres municipios seleccionados fueron: Monterrey, Saltillo y Chilpancingo. En el contexto del país, ellos presentan las siguientes características: Monterrey, alto índice de desarrollo humano, baja marginalidad relativa y alta participación electoral. Saltillo, índice relativamente alto de desarrollo humano, baja marginalidad y baja participación electoral; Chilpancingo, bajo índice de desarrollo humano, alta marginalidad y baja participación electoral[8]. Este último municipio es notoriamente el más pobre de los tres y con menos desarrollo social y político. En términos generales han privado ahí, de manera más extensa que en los otros, lógicas clientelares y corporativas; vínculos horizontales más autoritarios y menos cívicos, para usar una descripción de Putnam. Por lo tanto, el contraste con este municipio es importante para valorar el comportamiento de las variables.

Participación y confianza: relaciones con la cooperación

Es un dato establecido, como hemos repetido, que la participación en asociaciones voluntarias es de vital importancia para los elementos constituyentes del capital social. Como se sabe, Putnam las ha dotado de una buena cantidad de atributos al considerarlas como fuentes de confianza y "escuelas" de cooperación. "La participación en organizaciones cívicas – ha dicho – inculca habilidades de cooperación así como sentido de responsabilidad compartida por los empeños públicos" (1994, p. 110)[9]. El número de contactos, y su permanente repetición[10], que se dan en esas asociaciones genera confianza interpersonal. "El desarrollo de la confianza interpersonal y las experiencias de cooperación entre los miembros de las asociaciones tiende a ser generalizada hacia la sociedad" (1994, p. 111). Tenemos así que el paso de la confianza interpersonal, de la lógica cara a cara en el pequeño

[7] La encuesta, de 3214 casos, fue realizada en el marco del proyecto "Capital social, incertidumbre y desempeño social", financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y por la UNAM a través de su programa PAPIIT. La primera parte de ese proyecto fue realizada con la Dra. Sara Gordón y ha contado con la colaboración permanente de Fiorella Mancini.

[8] La participación electoral se tomó en referencia al año del levantamiento, y funciona como un indicador de desarrollo político.

[9] "Las asociaciones voluntarias, continúa diciendo, son las más importantes formas de interacción horizontal y reciprocidad, que influyen en la interacción social y la cooperación entre actores." (p. 112).

[10] En términos de teoría de juegos el punto se plantea así: si el *juego* de la confianza se repite un número infinito de veces gracias a la intensidad de los contactos o, lo que es más realista, si ni A ni B saben cuándo se producirá una ronda final, entonces puede ocurrir que A decida confiar en B y que B, a su vez, confíe en A. Para un análisis sistematizado de la confianza desde la acción racional y la teoría de juegos (juego de la confianza de Kreps, estrategia *tit-for-tat* de Axelrod, etc.) véase Herreros Vázquez (2004).

círculo, a la disposición generalizada de confianza, frente al otro genérico, presupone una diferencia sólo de escala: al expandirse ésta se expande en la misma proporción la disposición para la cooperación. Y esto nos conduce, en efecto, a uno de nuestros problemas.

Paralelamente a esa definición "espacial", conviene indicar – para efectos de los datos que se presentan – que la confianza[11] puede ser entendida como una expectativa positiva sobre el comportamiento de los otros, en un marco donde el éxito de mi propio comportamiento depende del de los demás (DRASGUPTA, 1988). De esa forma, la confianza incorpora "interdependencia, incertidumbre y expectativa positiva" (LUNA y VELASCO, 2005, p. 129). La confianza (*trust)* se distingue conceptualmente de *confidence* (algo así como confiabilidad). La primera es para Hardin (2001, p. 15) "un conjunto de expectativas basadas en el entendimiento del interés del otro con respecto al mío", lo que supone "un interés encapsulado". La segunda, es una especie de expresión práctica de la primera, pero como tal se configura como resultado de un interés que es demarcado por un campo que reduce opciones, como en el caso de la "confianza por prestigio": "Yo puedo confiar en ti, no porque tenga una relación actual contigo, sino porque tú te relacionas con otros que pueden ser dañinos, al no establecer cierta confianza conmigo" (p. 19). La diferencia entre ambas, entonces, puede considerarse a partir de dos características: la confianza presupone incertidumbre y mayores posibilidades de elección en la interacción; *confidence* refiere a "una situación en la que el individuo toma un curso de acción sin considerar si hay otras opciones posibles" (LUNA y VELASCO, 2005, p. 130; véase también LUHMANN, 1996). La confiabilidad asume que las expectativas no serán defraudadas. Finalmente, la cooperación se distingue de la confianza no sólo conceptualmente sino en términos prácticos: la falta de aquella no implica la ausencia de la segunda. Y esa diferencia nos remite a otro tema de preocupación.

Bajo los sentidos anteriores, y en términos de exploración, acotamos la confianza a su posible generalización a un ámbito social determinado, es decir, delimitado espacial o simbólicamente. En este caso, usamos, por efectos de coherencia con otras mediciones que siguen, la referencia a la idea de "vecindario" o "colonia" porque es suficientemente acotada y, sin embargo, puede distinguirse claramente de otras agrupaciones de las cuales se esperaría un contacto más estrecho y continuo entre sus miembros (familia). Esa referencia, entonces, mantiene una escala apropiada de cercanía y generalización. Por ello, permite establecer también un "universo" acotado, a "mano" del individuo para identificar la percepción sobre las posibilidades de que la cooperación advenga. Como se apreciará en seguida, hablamos de *expectativa* (socialmente) *generalizada de cooperación* para indicar la credibilidad de que los *otros tendrán un comportamiento de colaboración para*

[11] De hecho es definida con múltiples sentidos. Para una buena síntesis véase: Luna y Velasco (2005).

emprender un determinado objetivo común. Se asume en consecuencia, y como la teoría indica, que las expectativas de cooperación incrementan las posibilidades de coordinar acciones para la consecución de determinados fines (por ejemplo, exigir alumbrado o marchar por salario). Pero consideramos que esas expectativas pueden generalizarse, como veremos, *totalmente o mayoritariamente.* Esa distinción expresa una diferencia entre *intensidad* del compromiso que la expectativa comporta y la *extensión* del mismo.

A la luz de esta larga disquisición, conviene ahora ver si la confianza y la participación incentivan un mismo nivel de expectativas de colaboración de forma tal que entre ellas se puede sólo establecer una línea de continuidad para efectos del capital social o, si por el contrario, tiene impactos diferenciados. Comencemos con la participación como variable independiente.

Cuadro 1
Expectativas de cooperación y participación en asociaciones[12] (%)

Nivel de expectativas	General		Chilpancingo		Saltillo		Monterrey	
	Participa	No participa	Participa	No participa	Participa	No participa	Participa	No participa
Todos	35,9	33	37,5	37	31,1	20,6	38,7	35,2
La mayoría	41,7	41,4	37,8	31,4	44	52,5	41,3	39,9
Algunos	21,5	23,5	22,4	29,7	23,6	24,8	19,7	22,8
Ninguno	0,9	2,1	2,3	1,9	1,2	2	0,3	2,1

Si nos atendemos a los supuestos típicos – particularmente en la línea de Putnam – deberíamos esperar que nuestros datos confirmaran con toda claridad una relación directamente proporcional entre participación en asociaciones y cooperación: mientras más se ejerce la primera, más extensa debería ser la disposición social a la segunda. El resultado, sin embargo, parece requerir de algún esfuerzo adicional de complejidad argumentativa. En términos gruesos, el Cuadro señala que, efectivamente, las expectativas de colaboración se incrementan para quienes participan en al menos una organización, asociación o grupo, lo que se revela al agregar los valores de las *expectativas total y mayoritariamente generalizadas.* Al mismo tiempo, los valores de las categorías bajas (algunos-ninguno) son sostenidamente más altos para los que no participan: éstos registran menos disposición social a la colaboración que los que si participan. El Cuadro también

[12]Estas asociaciones comprenden partidos, movimientos, ONGs, organizaciones religiosas, barriales, vecinales, grupos de jóvenes, clubs recreativos, etc.

indica que es en el nivel de las *expectativas totalmente generalizadas* donde el "supuesto teórico" parece cumplirse de mejor manera: sus valores son siempre mayores al de los que no participan (incluido el caso de contraste: Chilpancingo). Sin embargo, es claro que esa es una expectativa altamente exigente (y en realidad poco probable). El hecho de que la "coherencia" de los supuestos se de sobre todo en ese nivel de exigencia y sólo en menor grado en los otros, es indicativo de que el incentivo a la cooperación que proviene de las organizaciones cívicas se da de forma diferenciada y no homogénea. Esto puede expresarse en términos de tipos de compromiso que las expectativas proyectan.

Si se consiente en que quien espera que los otros cooperen está obligado a actuar en consecuencia, es factible convenir también en que la totalmente generalizada indica la expectativa de un *firme* compromiso frente a los otros; manifiesta, es decir, una *intensidad alta en la disposición a colaborar* y por lo mismo de tipo *no selectiva*. Distinto es el problema de la extensión o proporción que esa expectativa alcanza. En contraste, el nivel de "mayoría" incorpora un grado menor de desilusión que el de "todos" e introduce un punto de serenidad en la exigente aspiración de una comunidad caracterizada por una cooperación *tout court.* Es en este sentido, que expresa la expectativa de un compromiso *flexible, una disposición menos intensa* y, por lo mismo, de tipo *selectivo.* La proporción de este compromiso – según los resultados del Cuadro – es más "extensa": mas gente la asume y en ello estabiliza sus expectativas. Su relación con la participación, sin embargo, resulta discretamente fluctuante y no se comporta con la misma consistencia, ni con el grado de coherencia que la totalmente generalizada. Por lo demás, los valores de ésta son sostenidamente menores (con excepción del caso de contraste)

En definitiva, la relación lineal entre participación y cooperación está establecida en el nivel de las expectativas más exigentes y menos selectivas. Estas tienen un comportamiento consistente con lo "supuestos" teóricos, pero resultan empíricamente menos "extensas". En cambio, las expectativas de un compromiso flexible y selectivo son más extendidas pero varían relativamente de la conexión esperada con la participación, no se manifiesta con claridad una asociación lineal entre ambas variables. De hecho, la relación entre participación y disposición social a la cooperación es más *consistente y acotada* en términos de compromiso firme-no selectivo pero más *inconsistente y extenso* en términos *de* compromiso flexible-selectivo. El "efecto" de generalización de expectativas de cooperación que la participación en asociaciones debería generar en las comunidades de referencia no es homogéneo. El efecto diferenciado advierte sobre la posibilidad de que las "cuotas de disposición a la cooperación" que se presentan como un capital en los círculos de interacción cercana, como son las asociaciones, no se generalicen en la misma proporción al resto de la sociedad o al ámbito público, al menos no con la misma intensidad de compromiso. Ya Stolle (2001) en su famoso estudio sobre los

efectos de pertenencia en Suecia, Alemania y Estados Unidos, había encontrado que el desarrollo de la confianza y la colaboración se utiliza sólo en el contexto de los círculos y grupos, por lo que consideró esos recursos como "capital social privado". Nosotros asumimos algo distinto: no hay razón para presuponer que nada de ese capital se "transfiere" o se generalice en la sociedad porque los datos muestran valores importantes en la consistencia y la extensión. Pero tampoco es factible presumir que la experiencia del estar asociado, del participar en asociaciones "transfiere" o generaliza socialmente expectativas de cooperación en las "proporciones" teóricamente supuestas. Por ello, aunque es innegable que se da una relación positiva entre participación en asociaciones y cooperación, su "exportación" a ámbitos más amplios requiere de matices o de la consideración de que hay factores que previsiblemente la modulan.

En esta línea, una señal se advierte cuando desagregamos la información en términos del número de asociaciones en las que se participa; lo que puede expresar un rango de densidad asociativa.

Cuadro 2
Expectativas de cooperación y número de asociaciones (%)

Nivel de expectativas	Chilpancingo			Saltillo			Monterrey		
	0	De 1 a 2	3 o más	0	De 1 a 2	3 o más	0	De 1 a 2	3 o más
Todos	37,4	37	38,4	22,4	31,4	29,7	35,3	37,6	45,8
La mayoría	31,1	36,9	39,6	50,3	44,2	43,1	41,3	43	29,7
Algunos	30	23,7	19,8	25,1	22,9	26,8	21,6	19	24,4
Ninguno	1,5	2,4	2,2	2,2	1,4	0,4	1,9	0,4	

En conjunto, estos resultados no niegan pero si plantean algunas dudas en torno a la capacidad lineal de la densidad de la participación, o del asociarse, para incentivar expectativas de cooperación. En primer término, no parece ser posible asentar que priva una relación directa, automática, entre el número de asociaciones en las que se participa y el aumento en las expectativas de colaboración. La relación se da *consistentemente* sólo en un caso en el nivel de la expectativa mayoritaria (Chilpancingo) y en otro más (Monterrey) en el nivel de la totalmente generalizada. Las expectativas de cooperación no se incrementan de manera lineal con la densidad y variedad de la participación. En segundo lugar, si se agregan las expectativas total y mayoritariamente, es interesante notar que es más *consistente* la relación entre densidad de la asociación y la cooperación cuando se mantiene una participación moderada (entre una o dos). En tercer lugar, al sostener esa misma agregación, se revela que en dos de los tres casos las expectativas de

cooperación de los que participan en tres o más asociaciones son semejantes a las que mantienen los que no participan en ninguna. En consecuencia, el efecto de "incentivo" de la participación diferenciada, diversificada, se diluye o se pierde.

El único caso donde ese efecto no se pierde, sino que confirma la relación positiva, es paradójicamente el de contraste (Chilpancingo) que está caracterizado, en términos comparativos, por una cultura de relaciones más jerárquicas y corporativas. Persiste en este caso una cierta obligatoriedad social que incentiva la pertenencia a las asociaciones. Tiene, además, el índice más alto de asociacionismo: casi la mitad de la población participa en algún tipo de grupo o asociación frente a un tercio de los otros dos casos (según datos de la encuesta). En conjunto, tenemos entonces un doble perfil en la densidad asociativa. De un lado, la "obligatoriedad" del asociacionismo parece conducir a que se fortalezca el incentivo cooperativo de la participación pero al mismo tiempo, como Putnam ha indicado, ese incentivo se pierde en el ámbito de la actividad cívica si las asociaciones son "implantadas" (1994, p. 111-112). Y como veremos más adelante, efectivamente en este caso se registra la relación más débil entre confianza y cooperación con los otros, entre ciudadanos o vecinos. Del otro lado, en lo dos casos restantes, el asociacionismo parece producir un efecto "nulo" en las expectativas de cooperación después de un cierto límite: en ese supuesto, no existiría la posibilidad de garantizar un incentivo sostenido a la cooperación frente a un incremento, por así decirlo, infinito del asociarse o del participar. El punto es relevante porque plantea la cuestión de bajo qué condiciones, y en qué tipo de comunidad, el estar multiasociado podría bloquear o reducir las posibilidades de extender el beneficio público de la disposición a cooperar[13]. Donde, en definitiva, la densidad del asociacionismo afecta negativa o positivamente las expectativas de colaboración, dado que si parece estar en grado de modular esa vinculación.

Comparativamente, la cooperación mantiene una relación más directa con la confianza que con la participación en asociaciones. Así se advierte cuando se constata que los que no tienen confianza tienen sostenidamente una baja expectativa de cooperación, tanto en el nivel de la total como de la mayoritariamente generalizada. A diferencia de la participación, la relación positiva entre confianza y cooperación se da – para usar la misma clasificación – tanto en términos de *intensidad como de extensión*, es decir, se presenta tanto en términos de expectativa de un compromiso firme-no selectivo como de uno flexible-selectivo. Bajo el

[13]Ya algunos autores han indicado el síndrome de "disociación" que propicia la expansión exagerada del asociacionismo: "...la frecuencia y la intensidad creciente de los fenómenos de disociación – ha dicho uno de ellos- no son ni un singular accidente, ni un costo inevitable del desarrollo sociocultural, ni un hecho estadístico (ante más asociaciones tanto más disociación), ...sino un efecto perverso de la difusión misma de los procesos de asociación en una sociedad...diferenciada..." (GALLINO, 1981, p. 24). Diferenciada significa, simplemente, compleja: menos comunitaria.

razonamiento anterior, el dato lleva a admitir que es más factible que los incentivos cooperativos de la confianza trasciendan los círculos asociativos en mayor medida que los de la mera participación. El Cuadro parece confirmar que la participación en asociaciones, por sí misma, no tiene un impacto similar al de la confianza en la conformación de expectativas de cooperación. Y, en consecuencia, la confianza no es un derivado exclusivo de la participación. Es decir, la base de su generalización social parece estar – como quiere Putnam – sólo en el asociarse cívicamente. Brehm y Rahn (1977) constataron, sin bien en otro contexto, que no existía relación directa y simétrica entre esas dos últimas variables. Para ellos, la participación cívica incentivaba en algún grado la confianza, pero ésta no incentivaba en igual medida aquella. En nuestro contexto, como veremos, la participación genera confianza pero sobre todo otro tipo de insumos.

Cuadro 3
Expectativas de cooperación y confianza interpersonal (%)

Nivel de expectativas	General		Chilpancingo		Saltillo		Monterrey	
	Confía	No confía	Confía	No confía	Confía	No confía	Confía	No confía
Todos	37,5	30,8	43,4	30,5	30,7	23,4	39,2	34,3
La mayoría	44,3	41,7	34,6	33,3	51,4	46,2	43,4	40,4
Algunos	17	25,6	20,4	33,9	16,6	28,3	16,3	23,5
Ninguno	1,2	1,9	1,6	2,3	1,3	2,2	1,1	1,7

Como sea, entre confianza y expectativas de colaboración si se da con toda claridad una relación positiva y así establece el comportamiento en todos los municipios[14]. La proposición de que aquellos que confían tienen más expectativas de cooperación se confirma, sin variación sustantiva, independientemente de las características especificas de la comunidad, sean esas una cultura cívica conformada o incipiente, o mejores niveles de integración o desarrollo. En efecto, el tipo de relación positiva entre ambas variables persiste sin considerar los contextos pero hay aspectos que sugieren que, sin alterarla, la modulan. Hay un aspecto que debería notarse. Sólo en el caso de contraste (Chilpancingo), la expectativa de colaboración totalmente generalizada tiene una proporción superior a la que registra la mayoría (43,4% – 34,6%). Además, el mismo dato se registra en la relación con la participación (Cuadro 1: 37,5% – 37,8%). De conformidad con lo que la totalmente generalizada representa, este caso tendría la expectativa más sólida de un

[14] Debido a la selección y tamaño de la muestra cada municipio puede ser analizado como dominio de estudio.

compromiso firme-no selectivo: una gran disposición a la colaboración. El elemento desconcertante es que simultáneamente se caracteriza por *mostrar la asociación más débil* entre confianza interpersonal y expectativas de cooperación, si se suman la total y mayoritariamente generalizada. La cuestión es importante porque señalaría de nuevo una paradoja aparente. En la sociedad que presenta una situación de marginalidad más aguda y un ambiente de clientelas, la intensidad y la extensión del compromiso tenderían a coincidir más plenamente que en los otros casos.

Una explicación más o menos plausible es que en el caso de contraste (Chilpancingo) una cultura cívica menguada ejercería un control social fuerte apoyada en comportamientos acentuadamente *comunitarios*. Ambas condiciones – comunidad y control – actuarían de forma contextual en la formación de expectativas; o más precisamente: reforzando el vínculo entre confianza y cooperación a través de una marcada exigencia de compromiso firme-no selectivo. Pero el mantenimiento de esa exigencia, en tanto que no corresponde a la confianza entre la gente, debe darse mediante formas específicas de autoridad. Coleman sostuvo que la autoridad constituye un tipo de capital social porque su presencia garantiza que la consecución de fines comunes esté basada en expectativas más estables (1990)[15]. Desde luego, la autoridad como capital social es de primera importancia cuando las expectativas de cooperación, aunque exigentes, pueden ser frágiles porque dicha exigencia no se corresponde con los niveles de confianza interpersonal de la comunidad. Si esa condición existe, como parece ser el caso, es muy probable que se verifique que la autoridad se realice a través de una sólida presencia de instituciones públicas como factores que estructuran relaciones entre la gente, bajo modalidades específicas de intercambio.

De ser así, se tendría – en principio – una enorme disponibilidad social para coordinar o llevar a cabo acciones colectivas y, previsiblemente, para alcanzar sus objetivos (en lo términos de Ostrom). Pero no necesariamente se tendría una mejor cultura democrática o un mejor rendimiento institucional (en los términos de Putnam). La diferencia, en último análisis, estribaría en si se cuenta con una colaboración social más autorregulada, lo que no niega la incorporación de instituciones públicas de ninguna manera, o una cooperación más dirigida. En consecuencia, la idea de "cultura cívica" (y política) parece volverse importante[16] o,

[15] Dos razones hace que l autoridad sea una forma de capital social: la primera porque ella representa que "un actor cede sus derechos de control sobre determinadas acciones a otro" de manera que se estructura una relación. La segunda razón refiere al servicio que presta: "no es sólo dar orden a las tareas, sino favorecer que todos contribuyan al beneficio colectivo y reducir el problema del gorrón (*free-rider)*". Véase: René Millan y Sara Gordón (2004, p. 719).

[16] La diferencia entre cultura cívica y clientelismo hace que el carácter de la participación varíe "porque la naturaleza de la política es bastante diferente. El comportamiento político da por sentado en algunas regiones que la política se refiere a la deliberación de los asuntos públicos. Por el contrario, en otras

en otra línea, el problema de la dimensión democrática de los contextos institucionales: porque ambos parecen modular la confianza y la cooperación. Pero admitir ese efecto de la "cultura cívica" no equivale a concordar con la afirmación de que, por sí misma, "la confianza permite que se supere el oportunismo" (PUTNAM, 1994, p. 109) o el clientelismo. En el marco de este estudio, la cuestión, en definitiva, se plantea de otra manera: la cultura cívica no determina la relación positiva entre confianza y expectativas de cooperación, pues ésa se da bajo otras pautas, simplemente modula su solvencia en las interacciones entre los individuos, y en las posibilidades de que esa solvencia se transmita a otros objetos de colaboración pública bajo pautas más democráticas. Pero ello implica que la confianza, y la cooperación a ella asociada, sea una función directa o exclusiva de la cultura cívica. La idea de Ostrom de que la "confianza" es un elemento modulado contextualmente cobra fuerza en el caso de contraste.

Antes de cerrar esta sección, conviene recordar que lo que hemos analizado se refiere a los incentivos que, en principio, deberían de generar la participación o la confianza para que estén presentes robustas expectativas de colaboración. En ese ámbito, el análisis nos permite llegar a dos conclusiones parciales pero igualmente importantes. La primera es que los incentivos que las dos variables producen no son homogéneos y que, en ese marco, la confianza tiene un efecto más intenso para favorecer la cooperación que la participación o el estar asociado. Esa además, tiende a motivar diferenciadamente las expectativas según se trate de un compromiso firme o flexible de colaboración, mientras que la confianza reduce esa diferencia sin suprimirla. La segunda consideración establece que ambas variables pueden ser moduladas en su capacidad de incentivar comportamientos por factores de orden distinto: por densidad asociativa, contextos cívicos culturales o institucionales. Por lo demás, la cultura está concretizada en pautas y normas formalizadas o no.

Participación, confianza y colaboración específica con el gobierno

En esta sección se analizan las expectativas de colaboración específica con el gobierno. Decimos específica porque las expectativas están medidas a partir de la posibilidad de una cooperación en algo concreto. No se trata por tanto de una disposición totalmente abierta y anticipada como en algunos casos puede ser la legitimidad. Hemos asumido que la expectativa de un comportamiento cooperativo, aunque sea específico, refleja la valoración de con *quien* se colabora. Consideramos ahora si la participación y la confianza tienen el mismo efecto de "incentivo" en la

partes la política está jerárquicamente organizada y más centrada en la ventaja personal" (PUTNAM, 1994, p. 117).

conformación de expectativas generalizadas de cooperación con el gobierno que entre las personas, según hemos visto. La distribución agregada de la participación es la siguiente:

Cuadro 4
Expectativas de colaboración con el gobierno y participación (%)

Nivel de expectativas	General			Chilpancingo			Saltillo			Monterrey		
	0	De 1 a 2	3 o más	0	De 1 a 2	3 o más	0	De 1 a 2	3 o más	0	De 1 a 2	3 o más
Todos	22,1	22,5	25,3	23,9	23,9	27,2	19,7	23,2	19,5	22,9	21,9	29,2
La mayoría	41,6	41,4	39,1	38,5	37	34,8	43,3	39,3	45,3	41,3	43,6	36,5
Algunos	33	33,5	33,8	33,9	36,1	36,4	33,4	34,8	34,8	32,8	32,2	31
Ninguno	3,2	2,6	1,8	3,8	3	1,6	3,6	2,8	0,4	3	2,3	3,2

Como se aprecia, gruesamente no se da un una relación consistente entre participación asociativa y expectativa de cooperación específica con el gobierno. De hecho, esta últimas son muy semejantes, en el Cuadro general, entre los que están o no asociados, por lo que mantener esa calidad no parece hacer alguna diferencia respecto de la disposición con el gobierno. El mismo comportamiento aparece al considerar los resultados por municipio. En consecuencia, sea en términos de tendencia general o considerando la particularidad de cada comunidad, la experiencia asociativa, por sí misma y pese a su densidad o número, no estimula en mayor medida la expectativa de cooperación con el gobierno. Al asumir esto, es inevitable constatar que ambas variables se comportan independientemente. Es decir, la pertenencia a asociaciones cívicas, y la previsible confianza y expectativas que dichas interacciones generan, no parece transitar de esos grupos a un ámbito público más amplio, al menos no bajo la forma de disposición con el gobierno. Esa relación se manifiesta tanto en términos de intensidad como de extensión, de expectativa de un compromiso selectivo o no selectivo. El dato contrasta con algunas afirmaciones. "Las asociaciones civiles contribuyen – ha dicho Putnam (1994, p. 110) – a la eficiencia y estabilidad del gobierno democrático, tanto por su efectos "internos" sobre los miembros individuales como por sus efectos "externos" sobre el estado". Los efectos "internos" son la cooperación, la solidaridad y el espíritu público. En el espacio de las tres comunidades estudiadas, si ese paso se da, de manera que – como quiere la teoría – la participación en asociaciones cívicas propicie la colaboración y eficiencia del gobierno, ocurre en la medida en que aquella incorpora, interna o contextualmente, otros elementos y no sólo por sí misma.

Un Cuadro radicalmente distinto aparece cuando tomamos en cuenta la confianza. Los datos se revelan extraordinariamente consistentes con los supuestos teóricos. En términos generales, y en cada uno de los casos, los que tienen confianza tienen también una mayor expectativa de cooperación con el gobierno tanto en el total como mayoritariamente generalizado. Además, entre los que no confían la baja disposición a colaborar es consistentemente mayor. Los datos fincan un comportamiento muy semejante de la confianza con las expectativas de cooperación tanto entre personas como con el gobierno. En general, podría aseverarse que la confianza interpersonal se "traduce" en un grado significativo en efectiva disposición para colaborar en el ámbito público, y en particular con el gobierno. (Cuadro 5)

Cuadro 5
Expectativas de cooperación con el gobierno y confianza interpersonal (%)

Nivel de expectativas	General		Chilpancingo		Saltillo		Monterrey	
	Confía	No confía	Confía	No confía	Confía	No confía	Confía	No confía
Todos	28,1	19,1	30,3	16,8	28,9	16,6	27,3	20,5
La mayoría	43,6	40,1	43,8	30,4	41,4	42,3	44,5	40
Algunos	26,2	37,4	23	49,4	27,5	37,4	26,3	36,2
Ninguno	2,2	3,4	2,9	3,4	2,3	3,7	2	3,3

Importa en esa línea indicar que en el caso de contraste (Chilpancingo) la relación positiva entre ambas variables es – sorprendentemente – más fuerte que en los otros dos pese a su características cívicas y de desarrollo social. Con ello, se abona terreno para afirmar la tesis del papel de la autoridad y la cultura cívica que hemos apenas discutido en función de la confianza interpersonal (Cuadro 3). Esas características parecen, de nuevo, tener una función de modulación; en este caso facilitan "afinar", profundizar, el vínculo entre confianza y disposición al gobierno en un contexto donde aquella produce, comparativamente, un incentivo bajo en la espera de posibles acciones colectivas y coordinadas horizontalmente (tal y como vimos). Atendible es entonces la proposición de que a mayor solvencia cívica, democrática y económica, más modulada está la relación entre confianza y cooperación pública, sin que ello signifique, en ningún caso, que la conexión no persista. Sólo se reitera que los elementos contextuales, entre los que destacan la cuestión cívica y los arreglos institucionales, hacen variar como, dijimos apenas, la extensión con que la confianza impulsa la colaboración pública.

De cualquier manera, la confianza resulta ser en toda condición un mejor estímulo a la disposición al ámbito público y para coordinar acciones con el gobierno que la participación en asociaciones cívicas como tal. En este sentido, quizás Ostrom y Ahn (2003) tengan razón cuando señalan que el papel de la participación cívica y de las redes "no consiste simplemente en proporcionar incentivos adicionales a las personas egoístas para que se comporten de manera cooperativa. Como señala Putnam, las redes densas de intercambio social son condición crucial para el surgimiento de normas de reciprocidad generalizada" (2003, p. 189). La reciprocidad entonces se constituye en un factor importante y como se sabe está teóricamente asociada a la confianza y a normas que regulan las interacciones. Pero debe ser claro que la confianza deriva de factores contextuales diversos y en consecuencia está en posibilidad de incentivar la cooperación pública como un factor no derivado o restringido a la actividad en asociaciones cívicas. Los arreglos institucionales, las instituciones son factores que reducen contingencia, acotan riesgos y solventan socialmente confianza en las interacciones y los intercambios[17]. Es decir, facilitan cooperación aunque de modo imperfecto. De ahí su importancia para el capital social; y la de éste, frente a ellas.

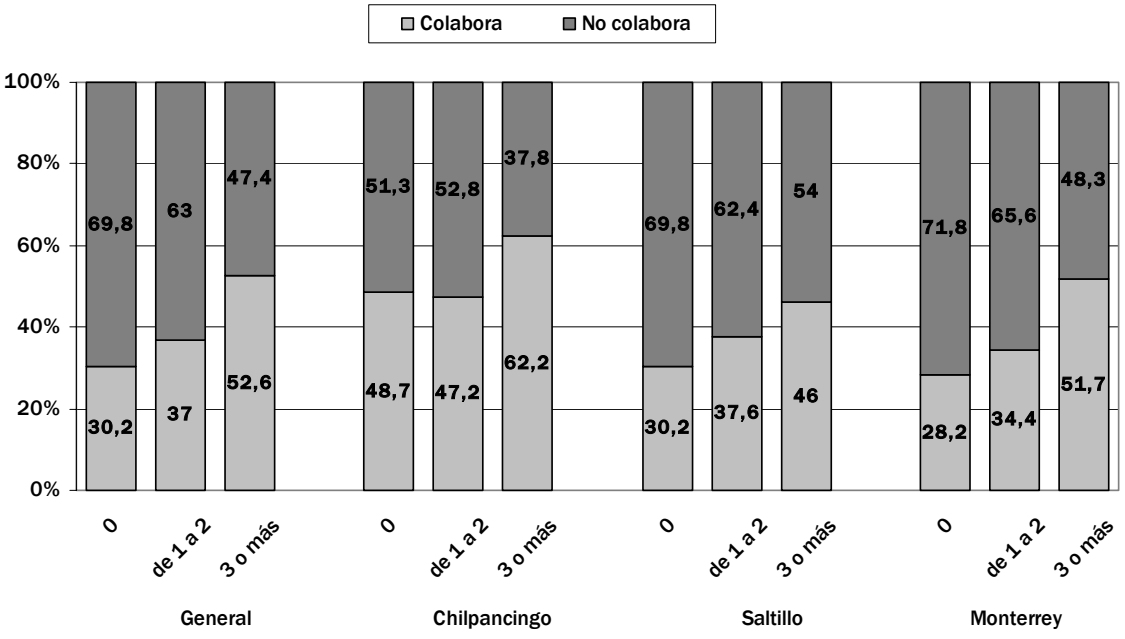
Participación, confianza y cooperación efectiva

Nos preguntamos ahora sobre factores que pueden modular las relaciones que hemos visto entre esas tres variables. En particular nos interesa determinar si la *experiencia* "de una cooperación efectiva"[18], si el hecho de haber realmente colaborado con los otros para la consecución de un determinado fin, está igualmente asociado a la participación y a la confianza que la expectativa de cooperación. Queremos saber si entre la experiencia y la cooperación hay alguna diferencia con relación a las otras variables porque eso nos dará una pista a propósito de que tanto esta última es un elemento simplemente "derivado" de aquellas dos variables, o si también las modifica. Se trata, en resumen, de identificar si la cooperación efectiva modula o no el "vínculo virtuoso" de los elementos del capital social sea en términos positivos o negativos.

[17] "Las instituciones existen y reducen las incertidumbres propias de la interacción humana...Es suficiente decir aquí que las incertidumbres se deben a información incompleta con respecto de la conducta de otros individuos en el proceso de interacción humana" (NORTH, 1990, p. 41).

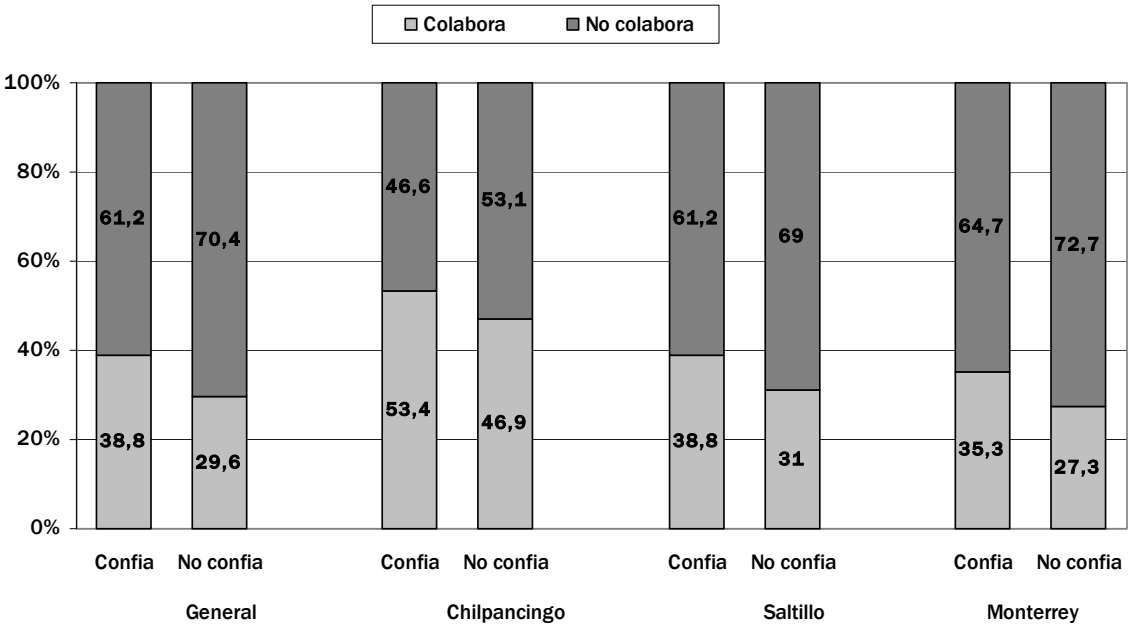
[18] La pregunta utilizada para medir cooperación efectiva fue: "En el último año ¿ ha trabajado con otros vecinos para hacer algo en beneficio de su colonia?.

Gráfica 1
Nivel de cooperación y número de membresías en asociaciones formales (%)



En general, se verifica que los individuos que han colaborado efectivamente en algún tipo de acción colectiva tienden a participar más en asociaciones. Gruesamente el mismo comportamiento se da en cada uno de los municipios. Por tanto, la relación positiva entre participación asociativa y cooperación tiende a conformarse de manera más fuerte que cuando se trata sólo de expectativas. El caso de contraste (Chilpancingo) presenta una tendencia ligeramente distinta a la de los otros (entre no participar y hacerlo una vez). Sin embargo, gruesamente se observa un comportamiento entre variables prácticamente lineal: a más colaboración efectiva, más participación en asociaciones. El relación entre densidad asociativa y cooperación que parecía darse de manera independiente respecto de las expectativas, se da aquí en forma directa. El efecto modulante de la *experiencia* de colaboración es innegable.

Gráfica 2
Cooperación efectiva y confianza interpersonal (%)



Nuevamente en la Gráfica 2 se confirma, en lo general y por municipios, que los individuos que tienen confianza cooperan sostenidamente más que los que no la tienen. No obstante, destaca el hecho de que *esa proporción es ligeramente menor* que la que vimos que se estableció con relación a la participación en la Gráfica 1 anterior. En este punto se encuentra, creemos, una capacidad importante del pertenecer a asociaciones. Razonablemente, la pertenencia a asociaciones dota de oportunidades efectivas de colaboración y facilita adquirir un "conocimiento del cooperar" más acusado que el que la mera confianza, sin ningún soporte organizativo, puede ofrecer. Las asociaciones constituyen de facto instituciones cuyos diseños implican normas formalizadas e informales que estructuran patrones de comportamiento y reciprocidad. Las normas pueden facilitar o inhibir la cooperación (KNIGHT, 2001; OSTROM y AHN, 2003). En términos típicos, las asociaciones representan consecuentemente arreglos institucionales que dotan de posibilidades de cooperación y de gestión de pautas reciprocas, si bien es prudente suponer que tanto las "oportunidades" como los "ejercicios" tienen un impacto diferenciado en los niveles de confianza y en las expectativas generalizadas de cooperación. Quizás, esa "disponibilidad práctica" module las "expectativas" de

colaboración que mayoritariamente ofrece, en principio, la confianza. De hecho, es justo en la idea de que los "arreglos organizacionales" se traslapan y por ello se extienden a escalas mayores, transfiriendo saberes y reglas de uso útiles, en que Ostrom (2000) basa su tesis de que tales experiencias pueden ayudar a los individuos a resolver problemas de acción colectiva. Y es también en esa idea de que las asociaciones se traslapan que Putnam finca su tesis de la importancia de dichas organizaciones para la gobernabilidad democrática; el paso de normas de reciprocidad a cultura cívica.

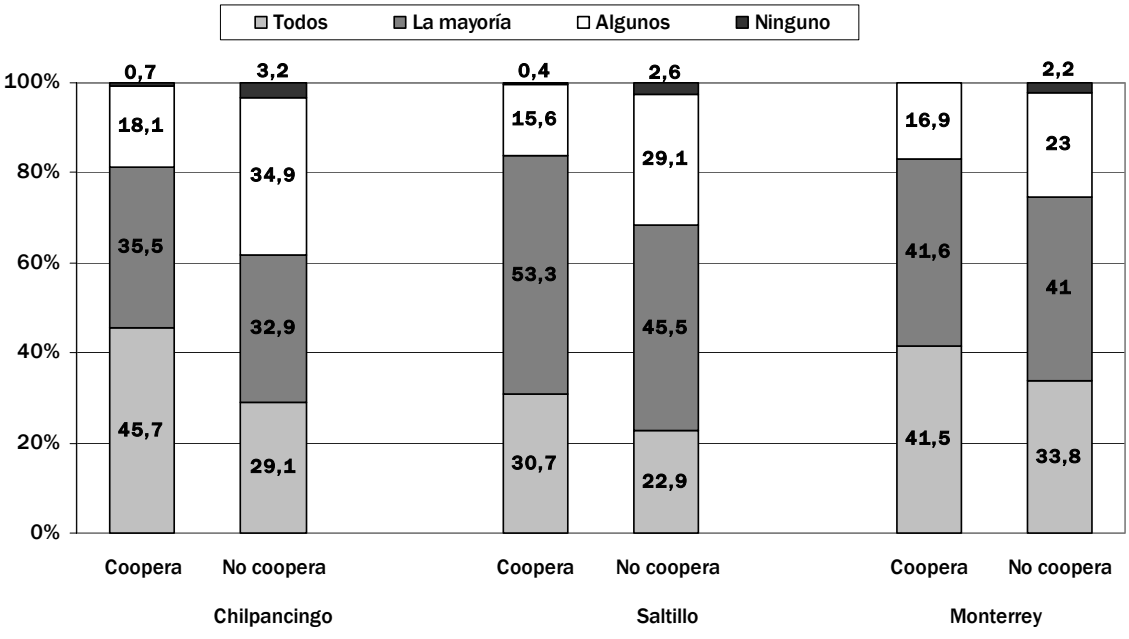
En cualquier caso, la Gráfica 2 nos indica que es innegable que los que confían en los otros cooperan más. Interesante resulta en ese sentido que si nos detenemos en el caso de contraste (Chilpancingo) se revelan, de nuevo, dos cosas en cierto punto incomodas. En primer lugar, proporcionalmente es en esa sociedad donde "más" se han colaborado; en segundo, *es notable que incluso los que no confían han tenido mayores experiencias de cooperación que las que han desarrollado los que si confían* en los otros dos casos. El hecho de que su proporción sea considerablemente alta plantean el problema de qué factores producen este "sobre efecto" en los incentivos de la cooperación. Inmediatamente se antoja contestar (como en parte lo hicimos antes) que es consecuencia de una cultura comunitaria, con requerimientos asociativos relativamente obligatorios y con procesos de individualización menos acentuados y por tanto una reducida presencia de ámbitos electivos (GERMANI, 1981). La idea parece afirmarse si se repara que el Cuadro muestra que la *relación entre cooperación efectiva y confianza es más* intensa mientras menos sólidos económicamente son los contextos municipales y registran más marginalidad. Pero la respuesta así considerada discrepa de la tesis que postula la relación entre cultura cívica y confianza; aunque abre espacio para afirmar la noción de "confiabilidad" como fenómeno que facilita intercambios (HARDÍN, 2001).

En efecto, en contextos altamente asociativos y de pobreza como es el caso de contraste (Chilpancingo), la pertenencia y la colaboración pueden retribuir en términos de "coberturas" y de rentabilidades diversas ante situaciones de mayor premura. Ya Olson (1965) estableció que la naturaleza del "bien" que propicia la acción colectiva también puede modularla[19]. Si se asumen estas posibles explicaciones, habría que reconocer – de nuevo – que la "cultura cívica", como condensación de capital social (Putnam), no es una función exclusiva de la confianza y ni de la presencia extendida de la cooperación. Aunque claramente no se contraponen, no se requieren obligatoriamente con la misma determinación: la confianza y la cooperación aparecen como independientes de la cultura cívica. Un problema distinto es la medida en que los beneficios de la cooperación se generalizan

[19] "La evidencia sugiere que son muy pocos los individuos que son altruistas incondicionales decididos a cooperar o confiar en los demás sin que nada más importe." (OSTROM y AHN, 2003, p. 186).

públicamente, cuestión a la que sí parece estar más asociada la cultura cívica y los contextos democráticos. Dado que la Gráfica sugiere que en condiciones de mejor desarrollo socioeconómico y de una cultura cívica más afirmada, la asociación entre confianza y cooperación está más mediada, o es menos firme, cabría preguntarse si no son precisamente esos contextos, cultural e institucionalmente formados, los que dan un signo positivo a esa mediación.

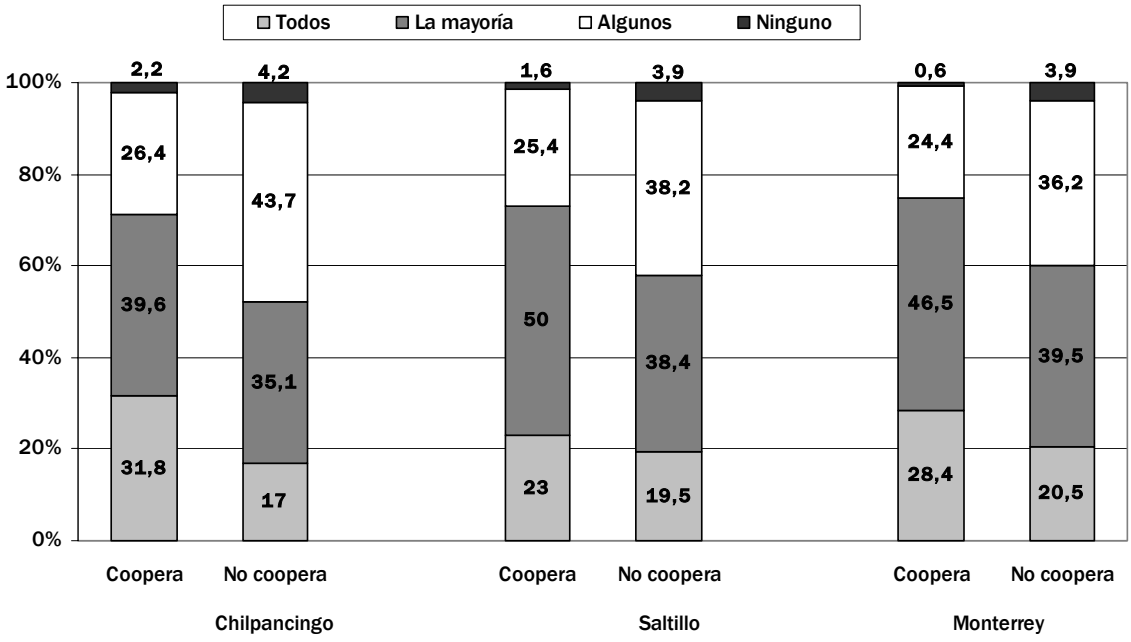
Gráfica 3
Nivel de expectativas y cooperación efectiva (%)



Igualmente interesante es la cuestión de la conformación de expectativas de cooperación. En todos los casos, sin ninguna excepción, los individuos que han efectivamente colaborado tienen proporciones más altas en las expectativas generalizadas de cooperación. Resulta claro que la experiencia efectiva las incentiva fuertemente. Su comportamiento en relación con ellas es, de hecho, semejante al que observamos con respecto a la confianza (Cuadro 3). El dato, sin embargo, es que la cooperación efectiva parece incrementar, en términos gruesos, la proporción de las expectativas totalmente generalizadas; esto es, la intensidad del compromiso esperado y su tipo*: firme-no selectivo*. Pero si suman, como dijimos anteriormente, las expectativas total y mayoritariamente generalizadas su proporción es semejante

a la que se tiene con la confianza. En consecuencia, la cooperación efectiva "aceita" la intensidad del compromiso (como lo hemos definido) pero no "extiende" socialmente la disposición a colaborar más que la confianza, la cual tiene también sus límites. La experiencia de colaboración efectiva si puede modular, por el carácter no selectivo del compromiso que impulsa, el horizonte de los "agentes" con quienes se estaría dispuesto a cooperar. En ese caso, puede modular la disposición con el gobierno.

Gráfica 4
Nivel de expectativas de cooperación con el gobierno y cooperación efectiva (%)



De manera muy nítida se aprecia que los que han tenido experiencia efectiva de colaboración mantienen expectativas generalizadas de cooperación con el gobierno notablemente más altas que los otros. Ella "modula" – casi radicalmente – esas expectativas. Como se recuerda (Cuadro 5) la confianza actuaba como incentivo más sólido en la previsible disposición hacia el gobierno que la participación. Al mismo tiempo, ese incentivo se expresaba en proporciones ligeramente menores que las que registraban las expectativas de colaboración entre individuos (Cuadro 3). A su vez, esas expectativas son levemente más altas que las

que se dan entre la experiencia de cooperación y colaboración con el gobierno (Gráfica 4). Pero también son ligeramente más bajas que las que se establecen entre experiencia efectiva y disposición para colaborar entre personas (Gráfica 3). En consecuencia, puede ser atendible la tesis de que la experiencia efectiva modula la eficacia del incentivo a la cooperación que la confianza finca, tanto entre las personas como con la institución pública o el gobierno. Todo, si consideran conjuntamente las expectativas total y mayoritariamente generalizadas.

En este sentido, es interesante recordar que en la relación cooperación–confianza, el caso de contraste (Chilpancingo) tiene el valor más bajo (Cuadro 3), pero ese mismo caso muestra el valor más alto en relación con las posibilidades de cooperación con el gobierno (Cuadro 5), lo que de nuevo nos ofrece una duda en términos de algunos supuestos teóricos del capital social – que en parte ya han sido atendidos. Comparativamente con los otros casos, en el de contraste esos supuestos parecerían correr en sentido contrario: a menos disposición de cooperar entre personas mas disposición para hacerlo con el gobierno. Inversamente, la experiencia efectiva "ajusta" de una forma más convincente las consideraciones teóricas. De hecho, como se observa (Gráficas 3 y 4) los casos que no son de contraste (Saltillo y Monterrey) tienen valores más altos en la cooperación interpersonal y también en la disposición frente al gobierno. Por lo demás es claro que, comparativamente, esos municipios tienen una cultura cívica más afirmada, en particular uno de ellos (Monterrey). Se podría decir que mientras que en aquellas comunidades que son más sólidas, económica, cívica y en términos de integración social, es más efectivo el incentivo de la confianza para la cooperación si se parte de una experiencia efectiva. Esto significa, si la confianza es reforzada bajo la experiencia de cooperación. Esto es, que ambas se refuerzan mutuamente.

Confianza y cooperación: evaluación del gobierno

A efecto de contrastar el argumento anterior es conveniente considerar la evaluación del gobierno. Según el informe latinoamericano sobre participación ciudadana (2005), en todos los países de la región se registra que la cercanía con valores democráticos o la satisfacción con el desempeño del gobierno favorecen que los niveles de participación, de colaboración pública se incrementen notablemente. Del mismo modo, los supuestos del capital social han establecido que existe una asociación entre la confianza, la posibilidad social de la cooperación y el desempeño del gobierno y su valoración. A la luz de los resultados anteriores, esperaríamos cierta tendencia positiva entre esas variables. Veamos tres Cuadros muy brevemente.

Cuadro 6
Evaluación del gobierno y Confianza (%)

Evaluación del desempeño de Gobierno	Chilpancingo		Saltillo		Monterrey	
	Confía	No confía	Confía	No confía	Confía	No confía
El gobierno atiende los problemas de la gente	22,3	19,2	33,8	24,9	29,7	19,2
El desempeño del gobierno local es bueno o muy bueno	25,6	20,7	41,2	40,8	35,1	30,5
El gobierno toma en cuenta la opinión de los ciudadanos	29,1	24,2	54,5	49,6	54,8	40,5
Las autoridades locales dan un trato justo a los ciudadanos	11,3	7,7	23,5	13,6	19,8	14,3

En los tres municipios, la evaluación positiva del gobierno, en todos lo rubros, es más alta entre quienes confían. Además, resalta el dato que estos evalúan mejor su calidad de ciudadanos y su capacidad de influir en las decisiones públicas. Al mismo tiempo, esa asociación positiva tiene valores considerablemente altos en los casos cuyas sociedades son más sólidas económicamente, mejor integradas y apoyadas en patrones de relación más democráticos.

Cuadro 7
Evaluación y expectativas de cooperación (%)

	Expectativas de Cooperación					
Evaluación del desempeño de Gobierno	Chilpancingo		Saltillo		Monterrey	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
El gobierno atiende los problemas de la gente	23,3	15,6	30,2	23,4	24,9	17,2
El desempeño del gobierno local es bueno o muy bueno	25,5	17,7	43,6	35	35,8	25,4
El gobierno toma en cuenta la opinión de los ciudadanos	30,5	19,3	53,8	45,9	49,5	37,1
Las autoridades locales dan un trato justo a los ciudadanos	10	9	18,4	12,7	20,3	9,5

El mismo comportamiento priva en relación con las expectativas de cooperación: quien las tiene hace mejor evaluación de su gobierno y, en términos generales, ese se ubica en una sociedad que se desempeña mejor socialmente que el caso de contraste (Chilpancingo). En ese contexto, es notable el dato de que quien tiene expectativas de colaboración con los otros, se asume más firmemente como ciudadano y hace una evaluación positiva del rubro específico de desempeño de gobierno. La diferencia en este rubro con el caso de contraste es notable.

Cuadro 8
Evaluación y cooperación efectiva (%)

Evaluación del desempeño de Gobierno	Chilpancingo		Saltillo		Monterrey	
	Coopera	No coopera	Coopera	No coopera	Coopera	No coopera
El gobierno atiende los problemas de la gente	23,3	18	32,2	26	28	19,9
El desempeño del gobierno local es bueno o muy bueno	24,1	22,7	51,2	35,5	37,5	30,4
El gobierno toma en cuenta la opinión de los ciudadanos	25,5	28,1	68	47,9	49,1	43,8
Las autoridades locales dan un trato justo a los ciudadanos	11,5	7,5	18,9	15,6	21	14,6

La cooperación efectiva, su experiencia, no sólo se comporta conforme a las otras variables en cuanto a la evaluación del gobierno, sino que relativamente acentúa la relación positiva. Esto es particularmente cierto en el rubro específico de desempeño del gobierno local. De nuevo, parece plausible asumir que la experiencia efectiva profundiza (así sea ligeramente) el efecto de incentivo de la confianza y de la disposición a cooperar. Está vinculada a un sentido comparativamente fuerte de ciudadanía. Por lo demás, sus valores son más altos que los que se aprecian entre evaluación del gobierno, confianza o expectativas. Lo son si se prescinde del caso de contraste (Chilpancingo). Sólo allí los valores son semejantes en las tres variables: confianza, expectativas y cooperación efectiva tienen prácticamente el mismo comportamiento para la evaluación del desempeño del gobierno en esa comunidad. Sólo allí la cooperación efectiva no parece generar algún incentivo adicional. Además, en todas las variables se registran los valores más bajos en comparación con los otros casos. Esto es consistente con el hecho de que, como señalamos, tiene la relación más débil entre confianza y expectativas de cooperación entre la gente (Cuadro 3), pero es absolutamente inconsistente con el hecho de que tiene la relación más fuerte entre confianza y expectativas de

cooperación con el gobierno (Cuadro 5). Al desconcierto, se antepone, de nuevo, alguna precisión.

En primer lugar, es claro que los otros municipios, con sus características, muestran más coherencia entre niveles de confianza y cooperación pública, incluida la colaboración con el gobierno y su valoración. Esto presupone que en el caso de contraste (Chilpancingo) algunos factores, previsiblemente, "externos" a los componentes del capital social, no permiten que la confianza se trasfiera como valoración positiva al gobierno pese a tener valores altos en las expectativas y experiencias de colaboración con él. En algún sentido, esa ambivalencia podría significar que los beneficios de esa cooperación no se generalizan públicamente en la proporción esperada y la evaluación del gobierno, ni la confianza interpersonal. Por ello, quizás sería más apropiado asumir que en este caso la confianza opera bajo la forma de *confidence* en tanto que, como indicamos, facilita el intercambio, incluso porque reduce opciones. La confiabilidad explicaría tentativamente porque se da la presencia de baja confianza interpersonal, alta expectativa de cooperación con el gobierno pero baja evaluación del mismo. Ciertamente, esa "forma" de confianza refiere a modulaciones "internas" de los elementos del capital social.

No resultaría entonces apresurado reforzar, finalmente, la idea de que arreglos institucionales de esa sociedad inhiben la cooperación entre individuos sin intervención pública y que esos arreglos están relacionados con formas concretas que toma el capital social o la confianza. A su vez, eso permitiría suponer que la extensión, la generalización, de los beneficios públicos de la confianza y la cooperación deben corresponderse con instituciones y "culturas" democráticas, tal y como la teoría ha sostenido. Por ello no es desatinado asumir que los componentes del capital social, en especial la confianza en sus formas y la presencia entendida de la cooperación, no es función exclusiva de la "cultura cívica". Los contextos institucionales, sus arreglos, la manera en que favorecen la cooperación y extensión pública de sus beneficios, también parecen importar.

Consideraciones finales

Nos preguntamos, al inicio, si la cooperación debería ser considerada como un elemento "derivado" estrictamente de los componentes del capital social. Principalmente, distinguimos entre expectativa de cooperación y experiencia efectiva a efecto de poder determinar si su comportamiento era semejante en relación a la confianza, la participación y la evaluación del gobierno. Entendimos que esa diferencia nos permitiría tener alguna señal sobre el estatuto de la cooperación y abordar algunas preguntas para el contexto de los tres municipios estudiados. Esas preguntas se referían a si la confianza o la participación se

"trasfieren" sin modalidad como incentivos de colaboración social y si constituían factores de evaluación de los gobiernos. Ciertamente, el análisis no nos permite llegar a conclusiones definitivas pero si abre algunos puntos de reflexión que son indicativos de aspectos interesantes en el caso de las tres comunidades estudiadas. Concretamente esos son los siguientes.

La confianza y la participación en asociaciones tiene un comportamiento heterogéneo respecto de su capacidad para incentivar expectativas de cooperación. El efecto de la primera es más fuerte sobre está ultima. En particular, destaca que la participación, a diferencia de la confianza, incentiva diferenciadamente la intensidad y la extensión de las expectativas de la cooperación. Además, su relación con ésa está modulada por la densidad asociativa. Tampoco su relación con la confianza es lineal: no todo el que la tiene participa o se asocia, aunque el que lo hace la propicia.

Del mismo modo, ambas variables se comportan diversamente con respecto a la expectativa de colaboración con el gobierno. No se da una relación consistente entre cooperación pública con intervención del gobierno y participación. En contraste, si hay una relación consistente con la confianza en términos generales. Pero el incentivo positivo a la cooperación pública aparece modulado por factores que implican solvencia cívica y arreglos institucionales y democráticos.

El "vinculo virtuoso" entre participación, confianza y cooperación se afirma notablemente cuando se relacionan con la experiencia efectiva de colaboración. Esto implica que esa última variable no puede ser considerada como un elemento derivado sino que influye y es influido. En particular destaca que la confianza al asociarse a ella se muestra significativamente modulada en su forma. El carácter comunitario y cívico de la cultura, así como los arreglos institucional y el desarrollo económico están, a su vez, asociados a la forma que toma la confianza, si como tal o como *confidence*.

Bajo las regulaciones anteriores, la confianza y la participación son dos dimensiones centrales de la cooperación, y estas tres variables del aprecio por los gobiernos, de su evaluación. Su relación es estrecha. Pero encuentra de nuevo modulaciones porque los componentes del capital social no aparecen, en el contexto de estudio, como exclusivos de un marco cultural. Más precisamente: la participación en asociaciones, la confianza y la extensión de la cooperación no son función exclusiva de la cultura cívica y de contextos de desarrollo económico. Al parecer esa facilita la generalización de beneficios producidos por esas variables. Pero no lo hace sola: los arreglos institucionales, particularmente de orden democrático, parecen tener un peso considerable. En consecuencia, tanto una como los otros afectan los posibles incentivos del capital social en la evaluación positiva de los gobiernos.

Referencias Bibliograficas

ATRIA, R. et al. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma.* Santiago de Chile: CEPAL-Michigan State University, 2003.

BREHM, J.; RAHN, W. Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *America Journal of Political Science,* v. 41, n. 3, p. 999-1023, 1997.

COLEMAN, J. *Foundations of Social Theory.* Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

DASGUPTA, P. Trust as a commodity. In: GAMBETTA, D. (comp.). *Trust: making and breaking cooperative relations.* Oxford: Basil Blackwell, 1988.

DASGUPTA, P.; SERAGELDIN, I. (comps.). *Social capital: a multifaceted perspective*. Washington, DC: The Work Bank, 2000.

DE SOUZA Verschoore Filho, J. R. El capital social y los nuevos instrumentos de políticas públicas para el desarrollo sostenido: la experiencia de Rio Grande do Sul, Brasil. *Reforma y Desarrollo*, Caracas: CLAD, n. 17, junio 2000.

DURSTON, J. Construyendo capital social comunitario. *Revista de la CEPAL,* v. 69, diciembre 1999.

FOX, J.; GERSHMAN, J. The World Bank and social capital: lessons from ten rural development projects in the Philippines and Mexico. *Policy Sciences*, Netherlands, v. 33, n. 3-4, 2000.

GALLINO, L. Gli effetti dissociativi del processi associativi nella societá altamente diferénciate. In: ALBERONI, F. (et al.). *La società industriale metropolitana e i problemi dell'area milanese.* Milano: Franco Angeli, 1981.

GERMANI, G. Alcune considerazioni sulle cittá moderne e il loro futuro. In: ALBERONI, F. (et al). *La società industriale metropolitana e i problemi dell'area milanese.* Milano: Franco Angeli, 1981.

HARDIN, R. Conceptions and explanations of trust. In: COOK, K. *Trust in society.* New York: Rusell Sage Foundation, 2001.

HEFFRON, J. M. Beyond community and society: the externalities of social capital building. *Policy Sciences*, Netherlands, v. 33, n. 3-4, 2000.

HOBSON, B.; LEWIS, J.; SIIM, B. *Key concepts in gender European social politics.* Cheltenham: Edward Elgar Press, 2001.

KNIGHT, J. Trust, norms, and the rule of law. In: COOK, K. *Trust in society.* New York: Cambridge University Press, 2001.

LOWNDES, V.; WILSON, D. Social capital and local governance: exploring the institutional design variable. *Political Studies*, Oxford, v. 49, n. 4, p. 629-647, 2001.

LUHMANN, N. *Confianza.* México: Universidad Iberoamericana/Anthropos, 1996.

LUNA, M.; VELASCO, J. L. Confianza y desempeño en las redes sociales. *Revista Mexicana de Sociología,* v. 1, México: IISUNAM, 2005.

MILLAN, R.; GORDÓN, S. Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v. 4, p. 711-747, 2004.

NORTH, D. C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: FCE, 1993.

OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, E. *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de la acción colectiva.* México: UNAM/FCE, 2000.

OSTROM, E.; AHN, T. K. Una perspectiva de capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v. 1, p. 155-233, 2003.

PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. Y. *Para que la democracia funcione. Tradiciones cívicas en Italia.* Caracas: Galas, 1994.

SAMPSON, R.; RAUNDENBUSH, S.; EARLS, F. Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science,* v. 227, n. 15, p. 918-924, august 1997.

STOLLE, D. Clubs and congregations: the benefits of joining an association. In: COOK, K. *Trust in society.* New York: Russell Sage Foundation, 2001.

WOOLCOCK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and political framework. *Theory and Society,* v. 27, n. 2, p. 151-208, 1998.

Recebido e aprovado para publicação em julho de 2006.

Diferenças de gênero na República Dominicana, 1994-2004: dois passos à frente, um passo para trás?

Jana Morgan Kelly
University of Tennessee-Knoxville
Rosario Espinal
Temple University
Jonathan Hartlyn
University of North Carolina at Chapel Hill

Resumo
A lenta mudança da natureza da diferença de gênero responde tanto a mudanças sociais, como urbanização, educação, o ingresso das mulheres na força de trabalho e a democratização, quanto a esforços combinados por movimentos sociais e líderes políticos para a ampliação dos direitos da mulher. Esses fatores claramente tiveram impacto na República Dominicana na última década, influenciando as diferenças de gênero no país. Avaliamos a natureza e a evolução das diferenças de gênero na Rep. Dominicana mo período de 1994 a 2004, utilizando dados de surveys nacionais – *Demos* surveys – realizados em 1994, 1997, 2001 e 2004. A análise desses surveys indica que aspectos do que tem sido denominado uma 'diferença de gênero tradicional' permanece no país com relação ao engajamento cívico, interesse político e atitudes democráticas. Ao mesmo tempo, essa diferença desaparece com relação à participação eleitoral , e uma 'diferença moderna de gênero' emerge pela primeira vez com relação às atitudes sobre o papel da mulher na política. Idade e escolaridade têm efeitos diferenciais significativos e substantivos no conjunto de atitudes de homens e mulheres dominicanos nesse período.

Palavras-chave: diferença de gênero, participação política, democracia, Republica Dominicana

Abstract
The slowly changing nature of the gender gap responds both to significant social changes, such as urbanization, education, the entry of women into the labor force, and democratization, as well as to concerted efforts by social movements and political leaders to broaden women's right. These factors have clearly played an important role in the Dominican Republic over this past decade, impacting the country's gender gap. We assess the nature and evolution of the Dominican Republic's gender gap over the 1994-2004 period employing data taken from four nationwide public opinion surveys in the Dominican Republic – the *Demos* surveys – conducted in 1994, 1997, 2001, and 2004. The analysis of these surveys indicates that elements of what has been termed a traditional gender gap remain in place in the country with regard to civic engagement, political interest, and attitudes toward democracy. At the same time, this gap disappeared with regard to voter participation in elections and a modern gender gap emerged for the first time with regard to attitudes about the role of women in politics. Age and education have consistent and substantial differential effects across the attitudinal profiles of Dominican men and women over this time period.

Key words: gender gap, political participation, democracy, Dominican Republic

Introdução

O papel das mulheres na esfera pública, seja na política ou na solução de problemas da comunidade, bem como as atitudes em relação a essa participação feminina, vem evoluindo na América Latina, alterando lentamente a natureza da diferença de gênero. Em termos amplos, acredita-se que essa evolução responda a mudanças sociais significativas, como urbanização, educação, ingresso na força de trabalho e democratização, bem como a esforços combinados de movimentos sociais e lideranças políticas para ampliar os direitos das mulheres.

Esses fatores desempenharam claramente um papel importante na República Dominicana na última década, causando impacto sobre a diferença de gênero do país. Avaliamos a natureza e a evolução dessa diferença na República Dominicana durante o período 1994-2004 em três áreas diferentes: atitudes em relação às mulheres na política, engajamento cívico e político e visões da política democrática. Em nossa análise, identificamos algumas importantes mudanças atitudinais positivas com respeito a mulheres e política, embora tenhamos concluído que elas não se sustentavam em 2004; oferecemos também provas de que os homens parecem particularmente suscetíveis a exemplos tanto positivos quanto negativos dos líderes partidários. Também confirmamos que idade e educação causam efeitos diferenciais consistentes e substanciais em todos os perfis atitudinais dos homens e mulheres dominicanos ao longo desse período de tempo. O envelhecimento tem uma forte influência positiva sobre as atitudes dos homens em relação às mulheres na política e ao interesse por política em geral, mas nenhuma influência sobre as atitudes das mulheres. Por sua vez, a educação tem um efeito positivo sobre homens e mulheres quanto às atitudes em relação à participação das mulheres na política, sendo mais substancial nas mulheres. Em contraste, descobrimos que a educação tem uma influência positiva tanto sobre homens como sobre mulheres no que diz respeito ao interesse por política, mas com um impacto substancialmente maior sobre os homens.

A diferença de gênero e a República Dominicana

O conceito de diferença de gênero (*gender gap*) tem sido usado nas últimas décadas de várias maneiras para destacar as deficiências, desigualdades ou diferenças entre homens e mulheres. As primeiras pesquisas de opinião das décadas de 1950 e 1960 estabeleceram que as mulheres eram mais conservadoras do que os homens, tinham menos interesse por política e, em conseqüência, participavam menos, devido, em larga medida, a diferentes padrões de socialização (ALMOND e VERBA, 1963). Esse tipo de conservadorismo assumido das mulheres é conhecido como a "diferença de gênero tradicional" (INGLEHART e NORRIS, 2003). Porém, durante os anos 1970 e 1980, a teoria de que o conservadorismo político das mulheres era uma característica fixa e estrutural foi contestada. Novas pesquisas argumentaram que quando entravam na força de trabalho em economias mais avançadas, as mulheres desenvolviam novos interesses e começavam a votar mais à esquerda (MANZA, 1997). Em outras palavras, surgia um voto feminino mais liberal, conhecido como a "diferença de gênero moderna" (INGLEHART e NORRIS, 2003).

As mudanças nos papéis sexuais também influenciaram o modo como o conceito de diferença de gênero é utilizado. Níveis baixos de desenvolvimento econômico e educação, junto com religião, são comumente associados a "papéis tradicionais dos gêneros", baseados na subordinação das mulheres aos homens nas esferas pública e privada. Níveis mais altos de desenvolvimento econômico, mais instrução, mais participação feminina na força de trabalho e secularismo são associados a "papéis modernos dos gêneros", baseados em mais igualitarismo. Estudos empíricos comparativos levaram Inglehart e Norris (2003) a sustentar que os papéis dos gêneros estão mudando em todo o mundo, em particular nas sociedades pós-industriais, onde mudanças dramáticas em muitas questões relacionadas com o gênero ajudaram a gerar uma imensa transformação das tendências atitudinais e eleitorais, da chamada diferença de gênero tradicional para moderna. O movimento das mulheres também é identificado como um fator interveniente que ajudou a solapar a diferença tradicional e promover uma maior igualdade entre gêneros.

Neste artigo, avaliamos a natureza e a evolução da diferença de gênero da República Dominicana em três áreas diferentes: atitudes em relação às mulheres na política, engajamento cívico e político e visões da política democrática. Exploramos as atitudes e os comportamentos de mulheres e homens nessas áreas, avaliamos como se desenvolveram ao longo de um período de dez anos que foi crítico no desenvolvimento da democracia dominicana e examinamos também como as diferenças entre mulheres e homens mudaram ao longo desse período. Essa análise nos possibilita não somente estabelecer se existe uma diferença de gênero nessas

áreas e identificar a natureza das diferenças encontradas, mas também explorar a dinâmica das diferenças de gêneros no contexto do período formativo de uma democracia emergente em que atitudes, comportamentos e instituições estão em desenvolvimento.

Além disso, o exame das atitudes em relação a mulheres, do engajamento e das percepções de democracia nos permite traçar o desenvolvimento das atitudes e comportamentos em três áreas essenciais para compreender a incorporação das mulheres à nova sociedade democrática. É provável que as atitudes dos cidadãos a respeito dos papéis das mulheres na esfera política sejam cruciais na moldagem da trajetória do seu engajamento e de sua participação na política. Se no início de uma nova democracia, homens e até mulheres acreditam que as mulheres não devem ou são incapazes de se envolver em política, então é provável que a esfera política venha a ser essencialmente um domínio dos homens. Ao contrário, se a participação das mulheres na política já é ou está se tornando cada vez mais aceita, então as perspectivas para a participação feminina na política são muito melhores. Ademais, se as mulheres se engajam civicamente, é mais provável que se envolvam na política e sua participação seja aceita, e padrões de engajamento feminino que se desenvolvem durante os anos iniciais de maior liberdade política podem contribuir para as expectativas em relação aos papéis das mulheres na política. Por fim, as atitudes em relação à democracia, tanto em teoria como na prática, oferecem informações sobre a medida em que o novo regime é percebido como bem sucedido por ambos os gêneros. As diferenças entre mulheres e homens em suas percepções da democracia podem oferecer algumas indicações de que o novo regime se desempenha melhor para um gênero do que para o outro, ou pelo menos, que um gênero tem menos entusiasmo pelo novo regime. Se as mulheres apóiam o novo regime menos do que os homens, isso pode indicar que o regime tem um viés de gênero, no sentido de que as preocupações das mulheres não são ouvidas ou não são atendidas tão bem quanto as dos homens.

A década de 1990 foi um período importante no desenvolvimento democrático do país. As primeiras seis décadas do século XX foram marcadas por instabilidade política, por uma demorada ocupação americana e pela longa e brutal ditadura de Rafael Trujillo (1930-1961), que manteve um controle rígido da população. Depois, uma figura central da era de Trujillo, Joaquín Balaguer, governou o país por 22 dos trinta anos seguintes, de 1966 a 1978, e novamente de 1986 a 1996, combinando estagnação política com uma forte transformação socioeconômica. Assim, nossa primeira pesquisa data dos anos finais do regime de Balaguer, marcados por ampla mobilização social e política em torno das eleições de 1994, e do início da atual fase de democracia política pós-Balaguer.

Ao longo dos anos 1980 e no começo dos 1990, a República Dominicana passou também por uma enorme abertura cultural e socioeconômica para o mundo. O país mudou de uma economia baseada na exportação tradicional de produtos primários, principalmente açúcar, para uma economia centrada no turismo e na exportação de bens manufaturados leves produzidos em zonas de livre comércio. Ao mesmo tempo, o país passou a depender cada vez mais de remessas da crescente população dominicana no exterior. Na parte final da década de 1990, enquanto o resto da região ficava estagnado economicamente, a República Dominicana experimentou um crescimento econômico sustentado, que já estava começando a diminuir de ritmo no momento em que o país entrou em crise econômica, em 2003, quando ocorreram várias falências de bancos. Nesse mesmo período dos anos 1990, aprovaram-se leis que introduziam cotas de gênero nas eleições locais e postos legislativos e, em 2000, uma mulher foi eleita vice-presidenta. Assim, há várias razões para crer que as diferenças de gênero, tanto em termos de atitudes totais em relação a mulheres e política em geral, como no que diz respeito à natureza das diferenças entre homens e mulheres, deveriam ter mudado no país ao longo desse período.

Explorando a diferença de gênero

A fim de analisar a evolução da diferença de gênero durante esse período crítico da democracia dominicana, utilizamos dados de quatro pesquisas nacionais de opinião pública – os surveys *Demos* – realizadas em 1994, 1997, 2001 e 2004.[1] As pesquisas fizeram perguntas sobre engajamento cívico e político, atitudes em relação a mulheres, percepções de democracia e uma variedade de valores sociais e políticos para os quais não havia dados disponíveis no país antes de 1994. Aqui avaliamos se existem ou não diferenças estatisticamente significativas entre mulheres e homens em suas atitudes com respeito às mulheres na política, seus engajamentos cívicos e políticos e suas percepções da democracia dominicana. Além disso, discutimos como essas atitudes e comportamentos mudaram ao longo da década analisada.

[1] As pesquisas foram encomendadas pelo Projeto de Iniciativas Democráticas (PID), centrado na Pontifícia Universidade Católica Mãe e Mestra (PUCMM) e financiado pela United States Agency for International Development (USAID). Os resultados das pesquisas com tabulações e uma discussão de todas as questões foram publicados em vários livros (DUARTE et al., 1996; DUARTE et al., 1998; DUARTE e BREA, 2002). Uma discussão dos dados da pesquisa centrada no gênero para 1994 e 1997 encontra-se em Duarte e Brea (1999).

Tabela 1
Opiniões sobre a participação política das mulheres por gênero[a]

Variável	Ano	Masculino	Feminino	Amostra total
Política é para os homens	1994	0,49 (0,02)	0,51 (0,02)	0,50 (0,02)
	1997	0,35 (0,02)	0,33 (0,02)	0,34 (0,01)
	2001	0,28 (0,01)	0,28 (0,01)	0,28 (0,01)
	2004	0,44* (0,02)	0,40* (0,02)	0,42 (0,01)
Mais participação política das mulheres	1994	0,74 (0,02)	0,74 (0,02)	0,74 (0,01)
	1997	0,85 (0,01)	0,88 (0,01)	0,87 (0,01)
	2001	0,87* (0,01)	0,89* (0,01)	0,88 (0,01)
	2004	0,76** (0,01)	0,82** (0,01)	0,79 (0,01)
As mulheres deveriam participar da política tanto quanto os homens	1994	0,53 (0,02)	0,50 (0,02)	0,51 (0,02)
	1997	0,64 (0,01)	0,61 (0,01)	0,62 (0,01)
	2001	0,70 (0,01)	0,71 (0,01)	0,71 (0,01)
	2004	0,69** (0,01)	0,77** (0,01)	0,73 (0,01)
As mulheres candidatas inspiram pelo menos tanta confiança quanto os homens	1994	0,35** (0,01)	0,46** (0,02)	0,40 (0,01)
	1997	0,54 (0,01)	0,58 (0,02)	0,57 (0,01)
	2001	0,63** (0,02)	0,71** (0,01)	0,67 (0,01)
	2004	0,53** (0,02)	0,62** (0,01)	0,58 (0,01)

Variável	Ano	Masculino	Feminino	Amostra total
As mulheres têm pelo menos tanta capacidade de governar quanto os homens	1994	0,45** (0,02)	0,52** (0,02)	0,49 (0,02)
	1997	0,56 (0,02)	0,59 (0,02)	0,57 (0,01)
	2001	0,60** (0,02)	0,68** (0,02)	0,64 (0,01)
	2004	0,56** (0,02)	0,67** (0,02)	0,62 (0,01)
Escala de atitudes em relação às mulheres na política	1994	2,59 (0,07)	2,73 (0,08)	2,66 (0,06)
	1997	3,26 (0,05)	3,32 (0,06)	3,29 (0,05)
	2001	3,54** (0,05)	3,74** (0,05)	3,64 (0,04)
	2004	3,09** (0,06)	3,51** (0,05)	3,31 (0,04)

[a] As médias são ponderadas para corrigir efeitos de amostragem; as diferenças de resultados não ponderados são mínimas.
Nota: Erros padrão estão entre parênteses. * $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$ indica que média para homens é significativamente diferente da média para mulheres usando testes t bilaterais. Testes de significância são bilaterais.

Usando a Tabela 1, podemos avaliar a existência e a natureza de uma diferença de gênero nas visões do envolvimento das mulheres na política e traçar a evolução dessas atitudes ao longo do tempo. A Tabela apresenta as respostas de homens e mulheres a cinco itens de pesquisa separados que captam as atitudes dos respondentes em relação ao envolvimento das mulheres em diferentes aspectos da política, bem como escores em uma escala aditiva que combina esses itens.[2] Começando com uma avaliação de uma diferença de gênero, observamos que há provas limitadas da existência de tal diferença, tradicional ou moderna, em atitudes com relação a mulheres na política em 1994 e 1997. Somente em 1994 vemos alguma diferença significativa entre homens e mulheres, com os homens mostrando significativamente menos apoio às mulheres candidatas e às mulheres no governo, o que representa o grau mais alto de engajamento na política – concorrer e ocupar um cargo eletivo. Porém, em 2001, uma diferença de gênero moderna começa a surgir de um modo mais geral, à medida que visões positivas da participação política feminina

[2] A escala vai de zero a cinco, com valores de alfa de Cronbach em torno de 0,70 em todas as quatro pesquisas indicando que a escala é confiável. Os respondentes pontuam um ponto cada por concordar que as candidatas do sexo feminino inspiram tanta ou mais confiança do que os do sexo masculino, e que as mulheres têm tanta ou mais capacidade para governar quanto os homens, e por discordar da declaração que "política é para homens".

aumentam entre as mulheres mais rapidamente do que entre os homens. Em 2004, as mulheres já apóiam significativamente mais (do que os homens) seu envolvimento na política, tanto de um modo geral como específico. Em todos os cinco itens separados e na escala aditiva, as mulheres são claramente mais igualitárias em suas opiniões sobre a participação e a capacidade políticas.

Tanto entre os homens como entre as mulheres, observamos um aumento do igualitarismo em relação à aceitação da participação das mulheres na política entre 1994 e 2004. Uma proporção crescente de respondentes, de ambos os sexos, rejeitou a idéia de que a política deveria ser reservada para os homens, apoiou a participação das mulheres na política, expressou confiança nas candidatas mulheres e julgou que elas tinham tanta capacidade de governar quanto os homens. Refletindo esse padrão, a escala de atitudes em relação às mulheres na política também mostra um padrão geral de movimento na direção do igualitarismo ao longo da década.

Porém, dentro desse padrão geral, devemos fazer uma qualificação importante quanto à linha tendencial em 2004. Embora haja um grau crescente de igualitarismo de 1994 a 2001 em todos os seis itens da Tabela, em 2004 observamos um leve declínio na proporção de respondentes que não concordam que a política é coisa para os homens, que acham que as mulheres deveriam participar mais da política e que pensam que as mulheres são boas candidatas ou governantes. Desse modo, ainda que sejam evidentes os avanços consideráveis do igualitarismo nos primeiros sete anos do período, nos últimos três anos, observamos alguma regressão a níveis que foram alcançados pela primeira vez em 1997. Esse declínio da visão igualitária da participação política das mulheres na pesquisa de 2004 é particularmente claro entre os respondentes do sexo masculino, enquanto que as mulheres parecem ter mantido opiniões mais firmes. A reversão do apoio às mulheres na política muito maior entre os homens contribui para a significância consistente da diferença de gênero na pesquisa de 2004. A razão para esse declínio pode se dever ao fato de que a primeira vice-presidenta participou de um governo altamente desacreditado, combinada com as insinuações machistas da campanha presidencial em andamento quando a pesquisa foi realizada, no início de 2004.

O desenvolvimento global das atitudes em relação às mulheres na política aponta para um progresso na direção do igualitarismo. Mostramos que no início do atual período democrático, nem homens, nem mulheres tinham opiniões favoráveis sobre o envolvimento das mulheres na esfera política, mas à medida que o tempo passou, as visões igualitárias sobre a participação aumentaram em geral entre as mulheres e, em menor medida, entre os homens. Porém, uma reversão recente nas atitudes em relação a essas questões indica que os avanços nessa área não foram bem solidificados e que os homens, em particular, podem retirar o apoio à participação das mulheres.

Ao avaliar diferenças de gênero, é importante ir além da análise de atitudes com respeito ao envolvimento das mulheres na esfera política e examinar se existem ou não diferenças tangíveis de comportamento entre homens e mulheres. É importante também explorar mudanças nesses comportamentos examinando as taxas reais de participação numa variedade de atividades cívicas e políticas. A Tabela 2 mostra o engajamento cívico e político na República Dominicana durante o período de dez anos sob análise. Temos condições de examinar a presença ou ausência de uma diferença de gênero em engajamento cívico, interesse político e voto.

Tabela 2
Engajamento cívico e político por gênero[a]

Nome da variável	Ano	Masculino	Feminino	Amostra total
Engajamento cívico	1994	2,30** (0,06)	1,71** (0,07)	2,00 (0,05)
	1997	1,67** (0,05)	1,00** (0,04)	1,28 (0,04)
	2001	1,46** (0,05)	1,02** (0,04)	1,24 (0,04)
	2004	1,26** (0,01)	,94** (0,04)	1,09 (0,04)
Interesse por política	1994	2,92** (0,05)	1,96** (0,05)	2,43 (0,06)
	1997	3,09** (0,07)	2,08** (0,05)	2,50 (0,05)
	2001	2,90** (0,05)	2,14** (0,05)	2,52** (0,04)
	2004	2,86** (0,05)	2,31** (0,05)	2,57** (0,04)
Voto: vai votar nas próximas eleições	1994 (Presidencial)	0,91** (0,01)	0,85** (0,01)	0,88 (0,01)
	1997 (Legislativa)	0,77* (0,01)	0,73* (0,02)	0,75 (0,01)
	2001 (Legislativa)	0,68** (0,02)	0,61** (0,02)	0,65 (0,01)
	2004 (Presidencial)	0,74 (0,01)	0,71 (0,01)	0,72 (0,01)

[a] Médias registradas são ponderadas para corrigir efeitos de amostragem do survey; as diferenças entre resultados ponderados e não ponderados são mínimas.
Nota: Erros padrão estão entre parênteses. * $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$ indica que média para homens é significativamente diferente da média para mulheres usando testes t bilaterais. Testes de significância são bilaterais.

A escala de engajamento cívico, que vai de zero a dez, mede a participação dos respondentes em reuniões de bairro, bem como a participação em oito tipos diferentes de organizações que vão de associações de pais a associações camponesas e grupos esportivos. Como vemos na Tabela 2, os homens participavam desses grupos e organizações de forma mas significativa do que as mulheres em todas as quatro pesquisas. Embora o tamanho da distância diminua um pouco entre 1994 e 2004, a presença e a significância de uma diferença tradicional de gênero nesse tipo de engajamento na sociedade persiste ao longo de todo o período. Em geral, o engajamento cívico de homens e mulheres diminuiu perto de 50% em dez anos. Esse dado indica que depois do surto de participação cívica e mobilização política em torno do processo eleitoral de 1994, talvez tenha vindo o esvaziamento e desencanto e o surgimento de outras formas mais tradicionais de expressão e participação,[3] significando que o envolvimento em organizações da sociedade civil tornou-se menos significativo, passando por um declínio monotônico.

Embora a participação dos dominicanos na sociedade civil tenha diminuído desde a transição para a democracia, seu interesse pela política e seu engajamento, na verdade, aumentaram. O interesse pela política é medido como uma escala aditiva que inclui o interesse geral pela política, a atenção às notícias políticas e participação em discussões políticas, e varia de 0 a 6. Na Tabela 2, podemos ver que o nível total de interesse político aumentou levemente entre 1994 e 2004. O grau de interesse dos homens permaneceu mais ou menos constante, com um leve declínio ao longo da década, mas o das respondentes do sexo feminino aumentou consideravelmente de 1,96, em 1994, para 2,31, dez anos depois. Assim, embora persista uma diferença tradicional de gênero em interesse político na República Dominicana, ocorreram avanços notáveis na diminuição dessa distância. Na verdade, se a tendência atual continuar, é provável que mulheres e homens alcancem níveis iguais de interesse pela política dentro dos próximos dez anos.

Um passo adiante do interesse ativo pela política está a participação efetiva no processo político democrático, que avaliamos usando itens da pesquisa que perguntam sobre participação futura nas eleições. Especificamente, pergunta-se se os respondentes pretendem ou não votar nas próximas eleições.[4] Podemos observar a diminuição da diferença de gênero na intenção dos respondentes de votar. Na

---

[3] Houve uma prolongada crise pós-eleitoral em 1994, quando os partidos de oposição e observadores internacionais concluíram que as fraudes no dia da eleição alteraram o resultado, dando a Balaguer uma vitória por pequena margem; após negociações complexas, Balaguer concordou com uma série de medidas constitucionais, entre elas a diminuição de seu mandato presidencial de quatro para dois anos e uma proibição de reeleição presidencial imediata.

[4] Perguntou-se também aos respondentes sobre sua participação em eleições anteriores e as tendências nos dos sexos foram similares àquelas registradas no texto relativo à participação em eleições futuras.

pesquisa de 1994, uma proporção significativamente maior de homens do que de mulheres indicou que planejava votar na próxima eleição presidencial, mas em 2004, não observamos nenhuma diferença significativa entre os gêneros na intenção de votar na eleição presidencial daquele ano. Porém, o padrão total da inclinação dos respondentes a participar politicamente através do voto é, na verdade, de declínio entre as eleições presidenciais de 1994 e 2004 (e é particularmente evidente na pesquisa de 2001 no que diz respeito à intenção de votar nas eleições legislativas e locais seguintes, marcadas para maio de 2002). Parece que o item "intenção de votar" capta mais a probabilidade atual de participação eleitoral dos respondentes. Isso se espera particularmente nas pesquisas de 1994 e 2004, quando as eleições a que o item se refere estavam distantes apenas dois ou três meses.

Tomados em conjunto, os resultados sobre atitudes em relação às mulheres na política e sobre engajamento cívico e político indicam que as mulheres dominicanas fizeram progressos importantes no sentido de obter um clima político igualitário desde o retorno do país à democracia. As atitudes quanto à participação das mulheres na política melhoraram consideravelmente entre 1994 e 2004, apesar do pequeno recuo entre 2001 e 2004. No conjunto, homens e mulheres aceitaram cada vez mais essa participação em geral, ou no nível da participação de base, bem como apoiaram as mulheres nos papéis de candidatas e até de governantes. Em especial, é notável que as próprias mulheres tenham se tornado muito mais abertas à idéia de que podem e, na verdade, devem participar da política. Em 2001 e 2004, observamos a emergência de uma diferença de gênero nas atitudes em relação às mulheres na política, com as mulheres sendo significativamente mais abertas nessas questões do que os homens. Nas áreas de engajamento político ativo e participação, as mulheres também fizeram alguns progressos. Não observamos avanços notáveis, mas entre 1994 e 2004, encontramos alguma diminuição da diferença de gênero tradicional. Essa diminuição é mais evidente no voto, onde vemos uma completa eliminação das diferenças entre mulheres e homens em sua participação nas eleições presidenciais. Ademais, as diferenças tradicionais em engajamento cívico e interesse político reduziram-se em cerca de 50% durante a década.

Esses resultados nos dizem que o clima a favor da participação das mulheres e a própria participação na política democrática na República Dominicana aumentaram nos últimos dez anos. O que resta a ser examinado é se há diferenças de gênero em como se avalia esse novo regime democrático. Se as mulheres acham que seus interesses não são ouvidos ou atendidos – em outras palavras, se a nova democracia não parece funcionar para elas – então elas podem fazer avaliações mais negativas do regime. Na Tabela 3, apresentamos as posições dos respondentes em vários itens diferentes que propiciam avaliações da democracia na

República Dominicana. As duas primeiras variáveis dizem respeito ao funcionamento da democracia e as duas últimas avaliam o grau de compromisso dos respondentes com a democracia. Em geral, ao longo da década, podemos ver que as avaliações da democracia feitas pelos respondentes se tornaram cada vez mais negativas, com menos respondentes dizendo que ela funciona e que lhes proporciona alguns benefícios. Porém, o apoio mais amplo à democracia como tipo de regime continua constante. Em particular, cerca de três quartos dos respondentes preferem a democracia a qualquer outra forma de governo, embora apenas cerca de 30% indiquem que prefeririam mais democracia, ainda que isso significasse um pouco de desordem.

Tabela 3
Avaliação de governo e democracia por gênero[a]

Nome da variável	Ano	Masculino	Feminino	Amostra total
Avaliação dos serviços públicos (de 0, toda negativa, a 7, toda positiva)	1994	2,31 (0,09)	2,48 (0,11)	2,39 (0,08)
	1997	2,18* (0,09)	1,92* (0,10)	2,05 (0,08)
	2001	2,51 (0,08)	2,53 (0,08)	2,52 (0,07)
	2004	1,74 (0,08)	1,62 (0,06)	1,68 (0,05)
A democracia funciona (de 1, muito mal, a 5, muito bem)	1994	2,93** (0,04)	2,78** (0,03)	2,82 (0,03)
	1997	3,00** (0,03)	2,76** (0,03)	2,86 (0,03)
	2001	2,77** (0,03)	2,54** (0,03)	2,65 (0,03)
	2004	2,37** (0,04)	2,15** (0,02)	2,25 (0,02)
A democracia me beneficia (de 1, me prejudica, a 4, muito)	1994	2,45** (0,03)	2,28** (0,03)	2,37 (0,02)
	1997	2,48** (0,03)	2,24** (0,03)	2,34 (0,02)
	2001	2,26** (0,03)	2,09** (0,03)	2,18 (0,02)
	2004	1,86 (0,04)	1,78 (0,03)	1,81 (0,02)

Nome da variável	Ano	Masculino	Feminino	Amostra total
Democracia acima de qualquer outro tipo de governo (porcentagem que concorda)	1994	NA	NA	NA
	1997	80** (0,01)	73** (0,01)	76 (0,01)
	2001	83** (0,01)	75** (0,01)	79 (0,01)
	2004	74 (0,02)	74 (0,02)	74 (0,01)
Democracia acima da ordem (porcentagem que concorda)	1994	35** (0,02)	26** (0,02)	30 (0,01)
	1997	41** (0,02)	27** (0,01)	33 (0,01)
	2001	42** (0,02)	31** (0,01)	36 (0,01)
	2004	34* (0,02)	29* (0,01)	31 (0,01)

[a] Médias registradas são ponderadas para corrigir efeitos de amostragem do survey; as diferenças entre resultados ponderados e não ponderados são mínimas.
Nota: Erros padrão estão entre parênteses. * $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$ indica que média para homens é significativamente diferente da média para mulheres usando testes t bilaterais. Testes de significância são bilaterais.

Em 1994, 1997 e 2001, há uma clara diferença de gênero tanto nas avaliações do regime democrático como no compromisso com o tipo de regime. A única exceção ocorre diante do pedido para avaliar ações específicas do governo, tais como provisão de serviços, quando não se observam diferenças de gênero significativas. O único ano em que se discernem distinções significantes entre homens e mulheres é 1997, quando as mulheres apresentaram opiniões levemente mais positivas do que os homens sobre a provisão de serviços pelo governo. Mas no conjunto, as avaliações dos serviços públicos são similares em ambos os sexos e observamos um padrão de declínio das avaliações entre 1994 e 2004. Mas nas quatro perguntas que estão mais voltadas para as percepções do regime, em vez de do governo, em média, os homens têm uma opinião mais positiva da democracia do que as mulheres. Mais homens acharam que a democracia funciona, que é benéfica para eles, que é o melhor tipo de regime e que a democracia vale um pouco de desordem. Porém, em 2004, as diferenças de gênero desapareceram em dois dos quatro itens. Homens e mulheres tinham opiniões semelhantes quanto aos benefícios da democracia e também quanto à preferência da democracia a outros tipos de regime. O regime democrático é avaliado cada vez mais da mesma forma

por ambos os gêneros, o que oferece algum indício de que as mulheres não consideram a democracia menos benéfica para elas do que os homens. Infelizmente, essa diminuição da diferença de gênero nesses itens não é resultado da melhoria das avaliações femininas da democracia, mas da deterioração da avaliação masculina. O novo regime democrático não melhorou sua posição aos olhos das mulheres por tratar melhor e de forma mais igual suas preocupações, mas perdeu terreno entre os homens, que sentem cada vez mais que a democracia não está realmente funcionando e os beneficiando. Portanto, embora tenhamos visto passos positivos na abertura de mentes e portas para o envolvimento político das mulheres, até agora isso não se traduziu em mais apoio para o regime democrático. Considerando o declínio na intenção declarada de votar ao lado da eliminação da diferença de gênero vista na Tabela 2 e os resultados relativos à avaliação da democracia na Tabela 3, parece que o que foi ganho por uma mudança de atitude em relação à maior participação das mulheres na política (Tabela 1) talvez tenha sido parcialmente perdido com o aumento do descontentamento com a democracia.[5]

Explicando as atitudes em relação às mulheres na política

Além de analisar a natureza e a evolução de uma diferença de gênero nessas questões amplas, buscamos também explicar os fatores causais que moldaram as atitudes em relação às mulheres na política e o engajamento político das mulheres em comparação com os dos homens durante o processo de democratização. Especificamente, examinamos nossas variáveis dependentes de atitudes em relação à participação das mulheres na política, usando a escala aditiva desenvolvida acima, bem como o engajamento na política, medido com o uso da escala de interesse pela política.

Começamos analisando as atitudes em relação à participação feminina na política. Nessa análise, consideramos três conjuntos importantes de hipóteses que podem explicar as opiniões dos respondentes sobre o envolvimento político das mulheres. Primeiro, esperamos que o modo como as pessoas vêem os papéis das mulheres na sociedade mais ampla provavelmente molde suas percepções positivas ou negativas da aceitação ou desejabilidade do envolvimento político das mulheres. Com freqüência, a política é considerada uma esfera complicada e competitiva que deveria ser reservada para os homens. Porém, é provável que as pessoas que têm

[5] Nossas análises multivariadas preliminares com o apoio à democracia como variável dependente não geraram modelos causais efetivos e não estão incluídas aqui.

uma visão mais igualitária em geral estejam mais abertas à possibilidade da igual participação das mulheres na política. Especificamente, se os respondentes acreditam que as mulheres devem assumir posições ativas e influentes na economia e na família, então é mais provável que eles apóiem a participação das mulheres na política. Para avaliar como as opiniões gerais sobre as mulheres na sociedade moldam as atitudes em relação às mulheres na esfera tradicionalmente masculina da política usamos duas variáveis: apoio às mulheres no local de trabalho e apoio à participação das mulheres nas decisões familiares.

Nosso segundo conjunto de hipóteses diz respeito aos exemplos das elites. Os líderes políticos emitem provavelmente uma variedade de sinais sobre como eles pensam a organização da sociedade e como a política deveria funcionar. Por exemplo: se os líderes políticos tomam medidas específicas, bem divulgadas para promover a participação das mulheres na política, ou simplesmente usam uma linguagem mais igualitária, essas ofertas práticas e simbólicas de inclusão podem promover a aceitação mais ampla e o apoio ao envolvimento político das mulheres. Ao contrário, a exclusão das mulheres de postos políticos importantes ou o uso de uma retórica machista podem encorajar atitudes mais sexistas do público em geral. Além disso, esses exemplos da elite provavelmente moldam as atitudes de gente como ativistas e membros de partidos, que estão especialmente ligados e afinados com a área política.

A fim de dar conta desse tipo de influência da elite sobre os respondentes, incorporamos medidas de conexão política em nossa análise das atitudes em relação às mulheres na política. Usamos a afiliação partidária como uma variável independente que nos permite avaliar como os laços dos respondentes com a política e, especificamente, a afinidade deles com as elites políticas moldam sua opinião sobre as mulheres na política em diferentes pontos do tempo. Em geral, esperamos que as pessoas com laços partidários mais fortes sejam mais influenciadas por mudanças substantivas ou simbólicas das posições da elite em questões pertinentes aos papéis das mulheres. Mais especificamente, no caso da República Dominicana, prevemos um certo padrão de mudança ao longo do tempo na natureza da influência da elite sobre as opiniões daqueles que possuem fortes laços partidários. Durante os primeiros anos do período analisado, as elites políticas dominicanas tomaram medidas que poderiam ser interpretadas como de promoção da participação das mulheres na política. Os fundos para a Diretoria Geral da Promoção da Mulher (DGPM), que foi depois convertida em Secretaria de Estado da Mulher (SEM), com nível de ministério, aumentaram durante os anos 90 (CEDAW, 1998).[6] Em 1997, o congresso aprovou duas leis significativas que

[6] A DGPM é uma agência criada em 1982 que funciona dentro da esfera de ação do Ministério da Presidência (HTUN, 1998).

promoviam os direitos das mulheres. A primeira estabeleceu um sistema de cotas nas eleições: 25% dos candidatos às eleições para as assembléias municipais e para a Câmara de Deputados deveriam ser do sexo feminino. A segunda, a lei contra a violência intrafamiliar (Lei 24-97), criou proteções contra a violência doméstica, pondo em prática o compromisso assumido pelo país na Convenção Interamericana sobre a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra as Mulheres, assinada pela República Dominicana em 1995 (CEDAW, 1998). Em 2000, novas leis aumentaram a cota de candidatas às eleições legislativas de 25 para 33% e também exigiram que os candidatos masculinos e femininos precisariam alternar suas posições nas listas partidárias, a fim de assegurar mais a eqüidade, ao mesmo tempo em que se determinava que uma mulher devia ser indicada pelos partidos para o cargo de prefeita ou vice-prefeita.[7] Ao longo dos anos 90, as elites políticas da República Dominicana, lideradas por coalizões de legisladoras e líderes femininos da sociedade civil, fizeram progressos na defesa das questões femininas, promovendo o respeito pelas mulheres na família, na sociedade e na política (HTUN, 1998). Portanto, as pessoas que seguiam as elites durante esse período podem ter sido influenciadas pela maior aceitação do envolvimento das mulheres na política. Desse modo, esperamos que os respondentes das pesquisas de 1994, 1997 e 2001 que têm laços partidários e, portanto, maior probabilidade de conexão com a política e seguir a liderança das elites políticas, tenham opiniões mais positivas sobre a participação das mulheres do que aqueles que não têm essa ligação forte com as elites.

Por outro lado, é provável que, em 2004, os respondentes com laços partidários tivessem menos compromisso com o envolvimento político das mulheres. Durante a campanha presidencial de maio de 2004, houve uma onda de retórica machista, promovida pelo discurso mais inflamado que caracterizou a presidência de Hipólito Mejía. Essa retórica pode ter minado alguns dos avanços em atitudes relativas às mulheres ocorridos nos anos 90. Até a vice-presidenta Milagros Ortiz Bosch, conhecida por seu compromisso com as lutas femininas, engajou-se na retórica machista quando declarou em um grande comício de apoio à reeleição de Hipólito Mejía que o país precisava de um "homem com calças" para governar. Em conseqüência da promoção de atitudes machistas pelas elites políticas, esperamos que os membros de partidos sejam provavelmente influenciados pelas elites se inclinem menos do que antes a apoiar a participação das mulheres na política. Além disso, na análise, fizemos interagir os laços partidários dos respondentes com o

[7] A eficácia da lei de cotas de gênero, no entanto, foi fortemente reduzida porque outras mudanças da legislação eleitoral feitas na época diminuíram o tamanho dos distritos eleitorais maiores e mudaram as eleições proporcionais de lista fechada para lista aberta. Em conseqüência, em 2002 não houve um aumento do número de mulheres eleitas para a Câmara de Deputados em comparação com 1998; em ambos os anos, ficou em 16%.

gênero a fim de avaliar se as sugestões das elites têm efeitos distintos entre homens e mulheres.[8]

O terceiro grupo de fatores que consideramos potencialmente significativos na moldagem de atitudes em relação às mulheres na política envolve as experiências de vida dos respondentes. Na análise, levamos em conta uma série de características sócio-demográficas que podem afetar o modo como as pessoas vêem a relação entre mulheres e política. Em primeiro lugar, incluímos o gênero dos respondentes como variável independente, com a expectativa de que nossa conclusão de que os homens provavelmente apóiam menos a participação das mulheres, em particular quando a diferença de gênero moderna emerge no século XXI (Tabela 1), seja sustentada nessa análise multivariada. Examinamos o impacto potencial dos efeitos geracionais explorando as diferenças entre grupos etários. A instrução também é incorporada como uma variável independente porque prevemos que as pessoas com nível educacional mais alto terão opiniões menos conservadoras dos papéis das mulheres. Além disso, incluímos termos de interação entre idade e gênero e entre instrução e gênero,[9] que nos permitem determinar se esses fatores têm efeitos diferenciais entre homens e mulheres. Por exemplo, é possível que a instrução possa causar um efeito mais forte entre as mulheres porque elas talvez aceitem com mais facilidade as idéias igualitárias que os níveis educacionais mais altos supostamente promovem. Por fim, incluímos controles para situação marital e situação socioeconômica.[10]

[8] As variáveis que são componentes de termos de interação aqui (gênero, filiação partidária e simpatias partidárias) foram centradas antes de calcular os termos de interação, e as versões centradas dessas variáveis estão incluídas na análise apresentada adiante.

[9] As variáveis que são componentes de termos de interação aqui (gênero, grupo etário e instrução) foram centradas antes de calcular os termos de interação, e as versões centradas dessas variáveis estão incluídas na análise apresentada adiante.

[10] Em algumas versões da análise, consideramos também o efeito da filiação religiosa (católica, outra ou sem filiação religiosa). A filiação religiosa não tem influência significativa sobre a escala de atitudes em relação às mulheres nas quatro pesquisas, nem sua inclusão ou exclusão altera os resultados relativos a outras variáveis.

Análise das atitudes em relação às mulheres na política

A Tabela 4 apresenta os resultados da análise de regressão das atitudes em relação à participação das mulheres na política para as pesquisas realizadas entre 1994 e 2004. No total, o poder de explicação do modelo parece forte, com valores de R^2 de pelo menos 0,19 para cada uma das análises; o ajuste do modelo é melhor em 1994 e pior em 2001. Nas quatro pesquisas, o apoio às mulheres no local de trabalho e o apoio à participação das mulheres nas decisões domésticas têm efeitos positivos significativos e consideráveis sobre o apoio às mulheres na política. Os respondentes que achavam que as mulheres deveriam poder trabalhar se assim escolhessem pontuaram perto de um ponto a mais na escala das atitudes em relação às mulheres na política do que aqueles que julgavam que as mulheres só deveriam trabalhar se a renda do homem fosse insuficiente. Observa-se a maior influência em 1997 e a menor em 2004, mas em todos os anos o efeito é grande e significativo no nível de 0,01. A influência das opiniões sobre o papel das mulheres no lar também é substancial. A idéia de que as mulheres devem se envolver nas decisões domésticas, como parceiro igual ou como a principal responsável pelas decisões, está associada com visões mais igualitárias do envolvimento das mulheres na política. Particularmente notável é que o pensamento de que ambos os parceiros devem participar das decisões domésticas, em oposição a somente o homem, resulta em um aumento de quase um ponto inteiro na escala da variável dependente (0,98 pontos em 1994, 0,95 em 1997, 0,61 em 2001 e 0,80 em 2004). Esses resultados indicam que, de um modo importante e significativo, as atitudes gerais quanto aos papéis das mulheres na família e na sociedade moldam opiniões mais específicas sobre as mulheres na política.

Tabela 4
Atitudes em relação às mulheres na política na República Dominicana, 1994-2004

Variáveis independentes	1994	1997	2001	2004
Apóia trabalho das mulheres	0,91** (0,07)	0,96** (0,09)	0,92** (0,07)	0,63** (0,08)
Decisões domésticas[a]				
Mulheres devem decidir	0,75** (0,17)	0,89** (0,14)	0,45** (0,12)	0,18 (0,14)
Ambos devem decidir	0,98** (0,08)	0,95** (0,07)	0,61** (0,07)	0,80** (0,07)
Identificação com partido[b]				
Membro de partido	0,32** (0,08)	0,23* (0,11)	0,14 (0,09)	-0,15 (0,08)
Membro*feminino	0,05 (0,19)	0,11 (0,17)	-0,32* (0,16)	0,20 (0,17)
Simpatizante	0,06 (0,07)	0,03 (0,07)	0,02 (0,07)	-0,06 (0,07)
Simpatizante*feminino	-0,15 (0,15)	-0,02 (0,15)	-0,05 (0,14)	0,25 (0,13)
Feminino	0,03 (0,07)	0,02 (0,07)	0,11 (0,06)	0,22** (0,06)
Grupo etário	0,03* (0,01)	0,03* (0,01)	0,03* (0,01)	0,01 (0,01)
Grupo etário*feminino	-0,04 (0,02)	-0,05* (0,02)	-0,08** (0,02)	-0,05** (0,02)
Instrução	0,21** (0,03)	0,12** (0,03)	0,12** (0,02)	0,14** (0,02)
Instrução*feminino	0,13** (0,04)	0,03 (0,04)	0,05 (0,04)	0,03 (0,04)
Situação socioeconômica	0,02** (0,006)	0,007 (0,007)	0,005 (0,006)	0,007 (0,006)
Casada(o)/unida(o)	-0,19** (0,07)	0,02 (0,06)	-0,08 (0,06)	0,01 (0,06)
Constante	1,60** (0,08)	2,06** (0,09)	2,72** (0,10)	2,24** (0,10)
R-quadrado	0,34	0,25	0,19	0,20
Significância do modelo	0,00	0,00	0,00	0,00
Número de observações	2095	2365	2912	4024

Nota: Erros padrão estão entre parênteses. * $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$. Testes de significância são bilaterais.
[a] Categoria de referência é "Homens deveriam decidir"
[b] Categoria de referência "Nenhuma simpatia partidária"

Os exemplos das elites parecem ter uma influência importante nas atitudes dos respondentes em relação à participação das mulheres na política. E para avaliar esse impacto, incluímos variáveis dummy para filiação a partidos e simpatias partidárias; aqueles sem filiação partidária servem como categoria de referência.[11] Além disso, interagimos laços partidários com gênero a fim de determinar se os efeitos dos exemplos da elite são diferentes entre mulheres e homens. Examinando a seção "Identificação com partido" da Tabela 4, podemos ver imediatamente que os respondentes de ambos os gêneros que são apenas simpatizantes partidários não apresentam atitudes em relação às mulheres na política que sejam significativamente diversas daqueles que não simpatizam com nenhum partido político. Porém, encontramos que a filiação a um partido tem uma influência significativa sobre as opiniões dos respondentes sobre participação política das mulheres. Ademais, a natureza dessa influência varia de pesquisa para pesquisa em um padrão que reflete algumas das predições que fizemos levando em conta a natureza cambiante das sugestões das elites sobre o papel das mulheres na política e na sociedade dominicana.

A primeira linha da Tabela 5 decompõe os efeitos da filiação partidária sobre as atitudes em relação às mulheres na política entre respondentes do sexo feminino e do sexo masculino. Podemos ver que, tal como esperado em 1994, essa filiação produz posições de mais apoio ao envolvimento político das mulheres nos dois subgrupos. As mulheres que tinham filiação partidária pontuaram 0,34 pontos a mais na escala de mulheres na política do que as mulheres que não tinham filiação, e os filiados do sexo masculino pontuaram 0,29 pontos a mais na escala do que os não filiados. Em 1997, o efeito da filiação partidária diminuiu – significante somente no nível 0,10 para as mulheres e não significativo para os homens.[12] Não obstante, a influência é positiva na direção esperada. Em 2001, novamente observamos uma relação positiva entre filiação partidária e apoio ao envolvimento das mulheres na política, mas aqui o efeito só é significativo entre os homens. Porém, três anos depois, a natureza da influência das sugestões da elite parece ter mudado consideravelmente. Até 2001, a filiação partidária aumentava o apoio às mulheres na política. Mas na

---

[11] Nas pesquisas de 1994, 1997 e 2001, perguntou-se aos respondentes somente se pertenciam ou simpatizavam com um partido político, então não pudemos distinguir entre filiados e simpatizantes dos diferentes partidos. Porém, a pesquisa de 2004 possibilita distinguir os membros dos três principais partidos do país, PLD, PRD e PRSC. Em análise não mostrada aqui, não encontramos diferenças notáveis entre membros dos diferentes partidos em suas atitudes em relação às mulheres (em comparação com respondentes que não indicaram nenhuma filiação). O único grupo distinto foram os simpatizantes do PRSC (mas não filiados) que apresentaram um pouco mais de apoio à participação política das mulheres do que os outros grupos.

[12] Os testes de significância são bilaterais; se usarmos testes unilaterais, então o efeito para as mulheres é claramente significante no nível de 0,05 e o efeito para os homens é marginalmente significante no nível de 0,10.

pesquisa de 2004, essa filiação tem um efeito negativo sobre as posições dos homens na escala de atitudes em relação às mulheres, resultado que reflete nossas expectativas quanto ao padrão da influência da elite ao longo do período 2000-2004, durante o governo de Mejía. É interessante também observar que embora os homens continuem a ser influenciados pelos exemplos da elite ao longo de todo o período, as opiniões das filiadas a partidos nas pesquisas de 2001 e 2004 não sofrem essa influência, talvez porque dinâmicas mais amplas socioeconômicas e culturais relacionadas com gênero se enraizaram mais entre as mulheres do que entre os homens. Em ambas as pesquisas, as mulheres em conjunto apresentam uma probabilidade significativamente maior de apoiar a participação política das mulheres.

Tabela 5
Atitudes em relação às mulheres na política: efeitos diferenciais entre gêneros

Variável	1994		1997		2001		2004	
	feminino	masculino	feminino	masculino	feminino	masculino	feminino	masculino
Filiação a partido	0,34** (0,12)	0,29* (0,13)	0,29† (0,15)	0,18 (0,13)	0,002 (0,11)	0,33** (0,13)	-0,06 (0,12)	-0,26* (0,11)
Grupo etário	0,01 (0,02)	0,05** (0,02)	-0,001 (0,02)	0,05** (0,02)	-0,005 (0,01)	0,07** (0,02)	-0,01 (0,01)	0,04** (0,01)
Instrução	0,27** (0,03)	0,15** (0,03)	0,13** (0,03)	0,10** (0,03)	0,14** (0,03)	0,09** (0,03)	0,16** (0,03)	0,13** (0,01)

Nota: Erros padrão estão entre parênteses. ** $p \leq 0,01$; * $p \leq 0,05$; † $p \leq 0,10$. Testes de significância são bilaterais. A significância indica que o efeito da variável na coluna da esquerda é significante dentro do grupo de gênero no cabeçalho da coluna associada, controlando-se as outras variáveis no modelo registrado na Tabela 4.**

Durante a década de 1990 e a virada para o século XXI, a ligação e a afinidade com as elites políticas levaram os dominicanos a apoiar mais a participação das mulheres na política. Os líderes políticos e da sociedade civil tomaram medidas importantes para proteger os direitos das mulheres e estimular a sua participação na política. Essa forma visível de apoio das elites ao envolvimento político feminino promoveu um apoio similar entre os dominicanos que tinham laços mais próximos com esses líderes – os que tinham filiação partidária. Por outro lado, as elites políticas adotaram uma retórica fortemente machista na campanha presidencial de 2004 e, portanto, desestimularam o respeito pelo envolvimento político das mulheres. Isso serviu para prejudicar o apoio às mulheres na política, em particular entre os homens filiados a partidos, que podem ter um compromisso menos firme com o ideal de envolvimento das mulheres e, portanto, ser mais suscetíveis à influência da elite nessa questão.

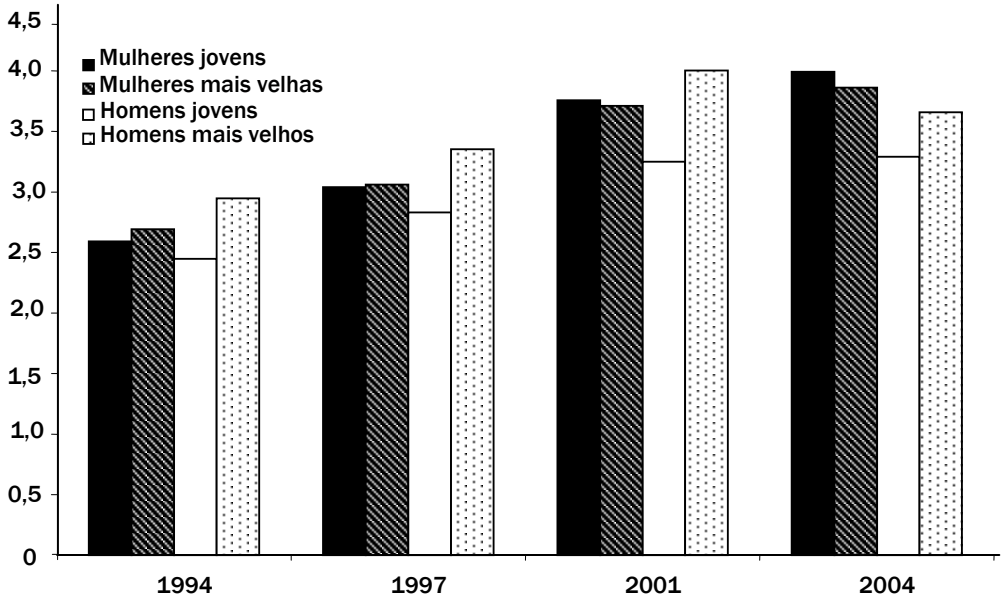
O último conjunto de variáveis que consideramos nesta análise são fatores sócio-demográficos que podem promover atitudes favoráveis ou não ao envolvimento das mulheres na política. Consideramos gênero, idade, instrução, situação socioeconômica e situação marital. Como mostra a Tabela 4, em média, as respondentes mulheres nas pesquisas de 1994 e 1997 apresentam a mesma probabilidade de apoiar o envolvimento político das mulheres que os respondentes homens. Porém, nos anos seguintes, vemos uma progressão no sentido de uma diferença de gênero moderna, que é marginalmente significativa em 2001 e claramente significativa em 2004, mesmo quando se controlam outros fatores importantes, como atitudes gerais em relação aos papéis das mulheres. No final do período, as mulheres estão muito mais inclinadas do que os homens a apoiar a participação política feminina. Além disso, o efeito de ser mulher é particularmente forte e significativo entre as respondentes mais jovens e mais instruídas. Com efeito, a interação entre instrução e gênero é tão forte que em todos os anos, exceto 1997, ser mulher tem uma influência positiva e significativa entre os respondentes com pelo menos um pouco de educação secundária.[13]

Desse modo, idade e educação influenciam bastante a escala das atitudes em relação às mulheres na política; ademais, essa influência varia entre mulheres e homens. As segunda e terceira linhas da Tabela 5 apresentam os efeitos desses dois fatores sócio-demográficos entre homens e entre mulheres nas quatro pesquisas. Enquanto a idade não apresenta nenhum efeito entre as respondentes do sexo feminino em qualquer ano, os do sexo masculino apóiam cada vez mais a participação das mulheres na política à medida que envelhecem. Nas quatro pesquisas, o coeficiente para idade entre os homens está em torno de 0,05 (variando de 0,04 a 0,07), indicando que os homens ganham cerca de 0,05 pontos

[13] Em 2001, o efeito de ser mulher é significante somente de forma marginal no nível de 0,10, com dois testes bilaterais, mas é claramente significante no nível de 0,01 para as mulheres que não são filiadas a partidos. Em 1994, as mulheres que receberam pelo menos alguma educação secundária pontuam significativamente mais na escala de atitudes em relação às mulheres do que os homens de instrução equivalente. Em 1997, ser do sexo feminino não apresenta efeito significativo, independente de idade ou instrução. Em 2001, ser mulher tem uma influência positiva e significativa sobre as atitudes em relação à participação política das mulheres entre aquelas que tem pelo menos alguma educação secundária e entre as que têm menos de 40 anos de idade. Ser do sexo feminino não tem efeito significativo sobre as respondentes com instrução apenas primária e sobre aquelas que estavam entre 40 e 59 anos de idade. A mulheres mais velhas da pesquisa, com 60 ou mais anos, apresentaram uma propensão significativamente menor de apoiar a participação política das mulheres do que os homens da mesma faixa etária. Em 2004, ser do sexo feminino tem um efeito positivo e significativo entre todos os respondentes que tiveram pelo menos alguma instrução; somente os que nunca freqüentaram a escola o fato de ser mulher não influencia em nada. Além disso, tal como em 1994 e 2001, a diferença de gênero aumenta em graus de educação mais altos, de tal modo que ser mulher tem um efeito muito mais positivo entre aquelas com educação superior do que entre as que freqüentaram apenas a escola primária ou secundária.

na escala de atitudes em relação às mulheres na política a cada cinco anos de envelhecimento. A Figura 1 representa com clareza esse efeito e podemos ver que se todo o resto for mantido igual, homens com mais de 65 anos pontuam meio ponto a mais na escala de seis pontos do que os homens que têm menos de 19 anos. Por exemplo, em 2001, o modelo prediz que homens com menos de 19 anos pontuarão 2,8 na escala de atitudes em relação às mulheres na política, enquanto os homens com mais de 65 pontuarão 3,3.

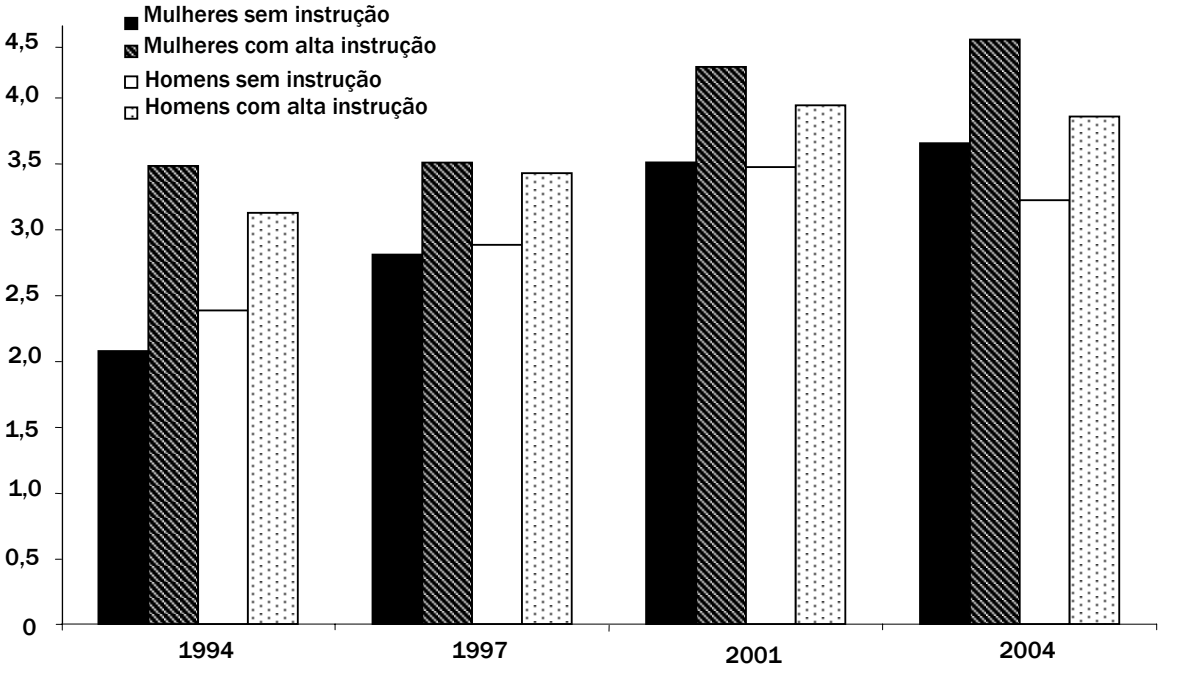
Figura 1
Valores esperados na escala de atitudes em relação às mulheres, por gênero e idade



A instrução exerce uma influência significativa e substancial sobre o apoio às mulheres na política. Como podemos ver na Tabela 5, o efeito é significante para ambos os gêneros, mas é particularmente forte para as mulheres. Em todas as pesquisas, as mulheres pontuam pelo menos 0,13 mais do que os homens na escala de atitudes em relação às mulheres na política para cada nível adicional de instrução alcançada. A Figura 2 representa a natureza desses efeitos graficamente. Podemos ver que as mulheres sem instrução não apresentam escores particularmente altos na escala de atitudes em relação às mulheres na política, mas

as mulheres com alta instrução pontuam mais do que todas as outras categorias de respondentes em todas as quatro pesquisas. Por exemplo, em 1994, quando a influência é especialmente vigorosa, as mulheres com pelo menos alguma instrução universitária pontuam 3,4 na escala, enquanto as mulheres sem nenhuma instrução pontuam apenas 2,0; homens sem instrução pontuam 2,4 e até homens com educação superior pontuam apenas 3,0. Indica também que a instrução promove atitudes igualitárias entre as mulheres acima e além do efeito que tem sobre os homens. Esse resultado indica que, em geral, educar o povo seria uma excelente maneira de o governo agir para gerar um aumento do apoio à participação política das mulheres.

Figura 2
Valores esperados na escala de atitudes em relação às mulheres
por gênero e instrução



Por fim, consideramos a influência da situação socioeconômica e marital sobre o apoio às mulheres na política. Só encontramos efeitos significativos desses fatores em 1994, quando a situação socioeconômica apresenta uma relação positiva com as opiniões igualitárias da participação política, enquanto que a situação marital tem uma relação negativa. Nas três pesquisas posteriores, esses efeitos diminuem e não são mais significativos quando se controlam outros fatores.[14] Porém, é interessante observar que a instrução e a situação socioeconômica estão altamente correlacionadas; portanto, se tirarmos a instrução do modelo, a situação socioeconômica tem uma influência positiva e significativa sobre a escala de atitudes em relação às mulheres em todos os quatro anos. A magnitude desse efeito é da ordem de 0,02, significante no nível de 0,01.[15]

Tomadas em conjunto, as análises das atitudes em relação à participação das mulheres na política apontam para vários fatores importantes para a compreensão das atitudes dos dominicanos. Particularmente importantes são as atitudes gerais em relação aos papéis das mulheres: atitudes mais igualitárias levam a mais apoio à participação política das mulheres. Vimos também que os exemplos da elite causam um impacto significativo naqueles que possuem ligações estreitas com o sistema político através de filiação partidária e que os homens são particularmente vulneráveis a mudanças nas posições da elite. Portanto, as idéias que as elites políticas promovem quanto à participação das mulheres na política têm uma influência significativa sobre o apoio dos cidadãos comuns ao igualitarismo de gênero na política. Por fim, a instrução, em especial entre as mulheres, e a idade, embora apenas entre os homens, também mostram um aumento substancial de apoio dos respondentes ao envolvimento político das mulheres.

---

[14] Consideramos também a possibilidade de que a situação socioeconômica e a marital podem ter efeitos distintos em homens e mulheres. Portanto, realizamos outras análises, que não são mostradas aqui, nas quais fizemos interagir as duas situações com gênero. Não encontramos diferenças significativas entre mulheres e homens nos efeitos dessas duas variáveis.

[15] Em nossa análise, consideramos também os efeitos que os fatores sócio-demográficos podem ter indiretamente por meio de sua influência sobre as opiniões mais gerais dos respondentes sobre os papéis das mulheres na sociedade e na família. Portanto, realizamos análises adicionais, tratando as atitudes dos respondentes em relação ao trabalho das mulheres e o papel delas nas decisões domésticas como variáveis dependentes. Na análise logit multivariada dessas duas variáveis, utilizamos como variáveis independentes os mesmos fatores sócio-demográficos da análise da escala de atitudes em relação às mulheres na política. Como era de se esperar, encontramos que sexo feminino, idade, instrução e situação socioeconômica mantêm geralmente relações positivas e significativas com o apoio ao trabalho das mulheres e à participação delas nas decisões domésticas. Esse resultado indica que esses fatores sócio-demográficos são importantes para compreender as opiniões dos dominicanos sobre mulheres na política devido a sua relação direta com essas atitudes, mas que os mesmos fatores têm influência indireta significativa por meio de seu papel na formação de atitudes mais gerais em relação aos papéis femininos. A situação marital não apresenta consistentemente efeitos significativos.

Explicações para o interesse por política

Nessa segunda parte nosso foco recai sobre o interesse por política como variável dependente principal, porque buscamos explicar por que as pessoas se conectam com a esfera política e nela se engajam. Analisar o interesse por política é uma maneira excelente de avaliar essa ligação e determinar os fatores que podem ajudar a encorajar as pessoas a optar pela política, em vez de ficar fora dela. Para isso realizamos uma análise de regressão multivariada da escala de interesse por política de sete pontos desenvolvida acima.

Temos dois objetivos principais ao realizar essa análise. Primeiro, pretendemos determinar se a relação entre gênero e interesse por política observada na análise bivariada persiste ou não quando introduzimos controles para outros fatores que podem potencialmente confundir. Na análise da diferença de gênero em engajamento cívico e político, descobrimos que os homens se interessavam significativamente mais por política do que as mulheres nas quatro pesquisas, mas essa diferença diminuiu durante a década analisada. Ao realizar análises de regressão multivariada, podemos avaliar o quanto essa diferença de gênero tradicional em interesse por política é atribuível a outros fatores, tais como grau baixo de instrução das mulheres, e o quanto parece haver diferenças entre gêneros independentes desses efeitos. O segundo objetivo é explicar por que as pessoas desenvolvem um interesse por política e daí explicar por que podem existir diferenças entre gêneros. Além disso, podemos ter condições de descobrir se existem ou não diferenças no processo causal que explica o interesse por política entre as mulheres em comparação com os homens.

Além do gênero, consideramos três conjuntos de variáveis independentes que imaginamos terem influência sobre o interesse por política. O primeiro conjunto são medidas de motivações para se interessar por política, fatores que podem impulsionar pessoas que, de outro modo, não se preocupam com política a ter um interesse mais ativo por essa esfera. Consideramos a insatisfação com o desempenho do governo um fator que pode levar as pessoas e se engajarem mais na política. Nossa hipótese é que, se tudo na economia e na sociedade parece andar bem, então as pessoas terão menos necessidade de se preocupar com política. Ao contrário, a deficiência dos serviços básicos que as pessoas esperam do governo pode levá-las a se engajar mais na política. Para avaliar o papel potencial da insatisfação com o governo no aumento do interesse pela política, consideramos duas variáveis independentes: avaliação da execução de serviços e avaliações da economia. A avaliação dos serviços feita pelos respondentes é medida usando uma escala aditiva que vai de zero a sete, que combina as avaliações feitas por eles de sete serviços públicos: transporte, educação, hospitais, seguridade social, eletricidade, água

potável e habitação acessível. Medimos as avaliações da economia usando um item que pedia aos respondentes para avaliar a situação econômica de suas famílias numa escala de cinco pontos que vai de muito ruim a muito boa.

Em segundo lugar, propomos a hipótese de que as pessoas mais integradas na vida pública apresentam maior probabilidade de se interessar por política. Portanto, consideramos a situação de emprego como um fator explicativo. Prevemos que as pessoas ativas no mercado de trabalho terão tanto a oportunidade como o ímpeto de se engajar na política. É provável que as pessoas que não estão empregadas se preocupem principalmente com a vida privada e sintam menos necessidade de se engajar na esfera pública da política. Além disso, as pessoas que não estão trabalhando apresentam menor probabilidade do que as empregadas de desenvolver conexões com outros indivíduos ou grupos que buscam ativamente o envolvimento na política.[16]

As variáveis sócio-demográficas constituem o terceiro grupo de fatores que consideramos como potencialmente associados ao interesse por política. Em geral, esperamos que, à medida que ficam mais maduras e mais instruídas e acumulam mais recursos, as pessoas também se engajam mais na política. Então incluímos idade, instrução e situação socioeconômica como variáveis independentes. Queremos também levar em conta a possibilidade de que esses fatores influenciem o interesse por política de homens e mulheres de modo diferente. Portanto, consideramos efeitos de interação entre gênero e cada um desses três fatores sócio-demográficos.[17] Por fim, abrimos para a possibilidade de efeitos baseados na situação marital e no local de residência dos respondentes e incluímos casado versus solteiro[18] e rural versus urbano como variáveis independentes na análise.

Examinando a Tabela 6, podemos avaliar os resultados de nossa análise do interesse por política nas quatro pesquisas realizadas entre 1994 e 2004. O exame dos resultados indica que o gênero mantém uma relação estatisticamente significante com o interesse por política em todas as quatro, mesmo com a incorporação das outras variáveis independentes. As mulheres apresentam um interesse por política muito menor do que os homens. Por exemplo, em 1997, em média, as mulheres pontuaram 0,87 pontos a menos do que os homens na escala de interesse por política, mantendo-se todo o resto igual. Ademais, o gênero parece

[16] Consideramos a possibilidade de que o efeito da integração com a esfera pública, em outras palavras, o fato de estar empregado, poderia ser diferente entre homens e mulheres. Porém, as interações entre gênero e situação empregatícia, em modelos não exibidos aqui, não revelaram diferenças de gênero.

[17] As variáveis que são componentes dos termos de interação aqui (gênero, faixa etária e instrução) foram centradas antes de calcular o termo de interação, e as versões centradas dessas variáveis estão incluídas na análise apresentada abaixo.

[18] Aqueles que disseram que eram casados ou *unidos* pontuam um nesta variável, e as pessoas de todas as outras situações maritais (nunca casou, divorciado/separado, viúvo) pontuam zero.

ter uma das influências mais substanciais de todas as variáveis do modelo. Porém, a diferença entre homens e mulheres diminui significativamente ao longo do período e, em 2004, as mulheres pontuam apenas 0,6 pontos a menos do que os homens na escala de interesse por política.

Tabela 6
Interesse por política na República Dominicana, 1994-2004

Variáveis independentes	1994	1997	2001	2004
Feminino	-0,81** (0,10)	-0,87** (0,10)	-0,64** (0,08)	-0,57** (0,09)
Avaliação de serviços	-0,10** (0,02)	-0,03 (0,02)	-0,04* (0,02)	0,02 (0,02)
Avaliação econômica	-0,07 (0,05)	-0,08 (0,05)	0,05 (0,04)	-0,02 (0,06)
Empregado	0,23* (0,10)	0,04 (0,10)	0,18* (0,07)	0,09 (0,08)
Grupo etário	0,05** (0,02)	0,05** (0,02)	0,02 (0,02)	0,05** (0,01)
Grupo etário*Feminino	-0,05 (0,03)	-0,05 (0,03)	-0,09** (0,03)	-0,13** (0,03)
Instrução	0,29** (0,04)	0,39** (0,03)	0,33** (0,03)	0,33** (0,03)
Instrução*Feminino	-0,05 (0,05)	-0,09 (0,05)	-0,04 (0,05)	-0,18** (0,06)
Situação socioeconômica	0,03** (0,01)	0,03** (0,01)	0,01 (0,01)	0,000 (0,01)
Casada(o)/unida(o)	-0,001 (0,09)	0,07 (0,09)	-0,04 (0,09)	-0,06 (0,08)
Rural	0,18 (0,11)	0,13 (0,11)	0,07 (0,08)	-0,10 (0,08)
Constante	2,54** (0,17)	2,66** (0,15)	2,32** (0,17)	2,64** (0,16)
R-quadrado	0,20	0,21	0,15	0,13
Significância do modelo	0,00	0,00	0,00	0,00
Número de observações	1738	1788	2228	3085

Nota: Erros padrão estão entre parênteses. ** $p \leq 0,01$; * $p \leq 0,05$. Testes de significância são bilaterais

Além dos efeitos de gênero, consideramos também a influência mobilizadora potencial da frustração com o desempenho do governo. Porém, a análise demonstra que as avaliações econômicas dos respondentes não causam impacto significativo no interesse por política. Avaliações negativas dos serviços públicos estão associadas com maior interesse por política em 1994 e 2001, mas não em 1997 e 2004. Portanto, a frustração com a economia não parece ter um efeito mobilizador

e o desapontamento com os serviços públicos tem um impacto limitado. No conjunto, parece que o interesse por política é gerado apenas ocasionalmente em conseqüência da insatisfação das pessoas com o desempenho do governo.

Do mesmo modo, encontramos apoio limitado para a hipótese de que as pessoas integradas na esfera pública graças ao emprego ativo serão estimuladas a se interessar por política. Encontramos relações positivas substanciais e significativas entre estar empregado e níveis mais altos de interesse por política em 1994 e 2001, com o emprego levando a um aumento de quase um quarto de ponto em 1994. Porém, não encontramos conexão entre emprego e interesse por política nas pesquisas de 1997 e 2004.

Por fim, observamos que idade e instrução parecem, em média, ter influência positiva e significativa sobre o interesse por política. Porém, situação marital e local de residência não têm influência significativa em qualquer das quatro pesquisas. Em 1994 e 1997, a situação sócio-econômica tem um efeito positivo de 0,03, que se traduz numa diferença de cerca de 0,75 pontos na escala de interesse por política entre os respondentes mais pobres e os mais ricos. No entanto, esse efeito se dissipa nas pesquisas de 2001 e 2004, nas quais não encontramos relação significativa entre situação socioeconômica e interesse por política.

Na análise final, incluímos também efeitos de interação com gênero para idade e instrução; não encontramos diferenças significativas entre mulheres e homens para os efeitos de situação socioeconômica e, portanto, excluímos esse termo de interação da análise apresentada aqui. A Tabela 7 exibe os efeitos diferenciais de idade e instrução separadamente para homens e mulheres. Com relação à idade, encontramos um efeito positivo e significativo sobre o interesse por política entre os homens, mas nenhuma diferença em interesse por política entre mulheres de idades diferentes. Esse resultado espelha exatamente o que descobrimos sobre os efeitos condicionais da idade nas atitudes em relação às mulheres na política, onde vimos que a idade não influencia entre as mulheres, mas tem um efeito positivo entre os homens. Esses resultados indicam que à medida que os dominicanos envelhecem, as diferenças tradicionais de gênero em interesse por política e atitudes em relação às mulheres aumentam porque os homens desenvolvem um interesse por política maior e se tornam mais tolerantes, mas as mulheres não. Isso sugere que a oportunidade para gerar maior interesse por política e igualitarismo entre as mulheres não se expande com a idade; ao contrário, é provável que suas atitudes de jovens adultas se mantenham pelo resto de suas vidas. O melhor momento para estimular as mulheres a se engajar na política e estimular o apoio à sua participação talvez seja quando ainda são crianças e jovens adultas.

Tabela 7
Interesse por política: efeitos diferenciais entre gêneros

Variável	1994		1997		2001		2004	
	feminino	masculino	feminino	masculino	feminino	masculino	feminino	masculino
Grupo etário	0,02 (0,02)	0,07** (0,02)	0,02 (0,02)	0,07** (0,02)	-0,02 (0,02)	0,07** (0,02)	-0,01 (0,02)	0,12** (0,02)
Instrução	0,27** (0,04)	0,32** (0,05)	0,34** (0,04)	0,42** (0,04)	0,32** (0,04)	0,35** (0,04)	0,25** (0,05)	0,43** (0,04)

Nota: Erros padrão estão entre parênteses. ** $p \leq 0,01$; * $p \leq 0,05$. Testes de significância são bilaterais A significância indica que o efeito da variável na coluna da esquerda é significante dentro do grupo de gênero no cabeçalho da coluna associada.

Na Tabela 7 observamos também que a instrução tem uma forte influência positiva no interesse por política em ambos os gêneros, como era nossa hipótese. Porém, vemos também indícios de que a diferença de gênero tradicional em interesse por política aumenta à medida que os dominicanos atingem graus mais altos de instrução. Embora tanto homens como mulheres desenvolvam um maior interesse por política à medida que ficam mais instruídos, o efeito da educação é maior entre os homens do que entre as mulheres. A diferença está presente em todas as quatro pesquisas, mas é mais notável em 2004, em que o coeficiente para os homens é de 0,43 pontos, mas o das mulheres é somente de 0,25 (ambos significativos no nível de 0,01). Na prática, isso significa que, em 2004, para cada nível adicional de instrução alcançada, o interesse dos homens pela política aumenta em 0,18 pontos mais do que o das mulheres. Essa diferença considerável entre os gêneros no efeito da instrução sugere que embora a educação promova em geral um maior engajamento político, há alguma coisa no processo educacional na República Dominicana que estimula mais os homens do que as mulheres a se interessar ativamente pela política. Como vimos acima, a instrução aumenta a tolerância para com a participação política das mulheres mais entre as mulheres do que entre os homens. Portanto, é provável que graus maiores de instrução aumentem as opiniões igualitárias de homens e mulheres, mas proporcionalmente mais entre as mulheres. Porém, a instrução, ao mesmo tempo em que aumenta o interesse por política de ambos os gêneros, tem maior influência nos homens.[19]

[19] Nenhuma das pesquisas indica uma "diferença" de educação significante entre homens e mulheres.

Conclusão

A análise dessas pesquisas indica que na República Dominicana, no período 1994-2004, elementos do que foi chamado de diferença de gênero tradicional continuam vigentes no país no que diz respeito a engajamento cívico, interesse por política e atitudes em relação à democracia. Ao mesmo tempo, essa diferença desapareceu em relação à participação em eleições e uma diferença de gênero moderna surgiu pela primeira vez no que diz respeito a atitudes em relação ao papel das mulheres na política. Contudo, nas opiniões sobre a participação das mulheres na política, o país sofreu um recuo em 2004 em comparação com 2001, demonstrando a sensibilidade dessas atitudes ao contexto político. Análises multivariadas destacam diferenças em membros de partidos políticos do sexo masculino em 2004 em comparação com anos anteriores consistentes com nossa predição, tendo em vista a mudança do clima político no país. Nossa análise mostra também que as atitudes positivas em relação às mulheres no local de trabalho e no âmbito doméstico influenciam as atitudes em relação à participação das mulheres na política. O que julgamos particularmente importante é a força da influência da instrução sobre as atitudes das mulheres de diferentes idades em relação ao papel delas na política, muito mais vigorosa do que no caso dos homens. Por outro lado, a idade tem um efeito positivo sobre os homens, o que não acontece com as mulheres.

No que tange ao interesse por política, talvez não seja surpreendente – embora não seja menos perturbador – ver a persistência de uma diferença de gênero tradicional. Nesse caso, a educação tem um efeito positivo muito mais poderoso sobre os homens do que sobre as mulheres. E o envelhecimento também tem uma influência positiva sobre os homens, mas não sobre as mulheres.

Somente pesquisas futuras poderão nos dizer se as mulheres estão começando a experimentar um efeito positivo do envelhecimento similar ao dos homens à medida que entram cada vez mais na força de trabalho e talvez se engajem na política. Será útil também comparar esses resultados com aqueles de outros países da região e em outras áreas em desenvolvimento para ver se mostram efeitos diferenciais causados por idade e instrução semelhantes.

Referências Bibliográficas

ASTELARRA, J. (ed.). *Participación política de las mujeres.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1990.

AQUINO, J. A. *Cuota femenina, circunscripciones electorales y listas de candidaturas* (relatório de pesquisa). Santo Domingo: Centro de Estudios del Género, INTEC, 2003.

ALVAREZ, S. et al. Encountering Latin American and caribbean feminisms. *Signs: Journal of Women in Culture & Society,* v. 28, n. 2, p. 537-579, 2002.

BÁEZ, C.; PAIEWONSKY, D. *Género y ciudadanía* (Relatório). Santo Domingo: Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2000.

BERGERON, S. Political economy discourses of globalization and feminist politics. *Signs: Journal of Women in Culture & Society,* v. 26, n. 4, p. 983-1007, 2001.

BRACE, L.; DAVIDSON, J. O. Minding the gap: general and substantive theorizing on power and exploitation. *Signs: Journal of Women in Culture & Society,* v. 25, n. 4, p. 1046-1050, 2000.

BREA, R.; DUARTE, I. *Entre la calle y la casa: las mujeres dominicanas y la cultura política a finales del siglo XX.* Santo Domingo: Editora Búho, 1999.

BREA, R.; DUARTE, I.; SELIGSON, M. *La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004).* Santo Domingo: Editora Búho, 2005.

BREHM, J.; RAHN, W. Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science,* v. 41, n. 3, p. 999-1023, 1997.

CITRIN, J.; GREEN, D. P. Presidential leadership and the resurgence of trust in government. *British Journal of Political Science,* v. 16, n. 4, p. 431-453, 1986.

COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW). *Concluding observations of the committee on the elimination of the discrimination against women, Dominican Republic.* United Nations Document A/53/38, 1998.

CORDERO, M. *Mujer: participación política y procesos electorales (1986-1999).* Santo Domingo: Editora Taller, 1991.

_____. La brega por la participación política, espacio de unidad de las mujeres. *Estudios Sociales,* v. 29, n. 103, p. 39-48, 1996.

DUARTE, I.; BREA, R.; TEJADA H., R.; BÁEZ, C. *Cultura política y democracia en República Dominicana* (DEMOS 94). Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1996.

DUARTE, I.; BREA, R.; TEJADA H., R. *Cultura política y democracia en la República Dominicana, 1997* (DEMOS 1997). Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1997.

DUARTE, I.; BREA, R. *Hacia dónde va la democracia dominicana, 1994-2001* (DEMOS 2001). Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 2002.

ESPINAL, R. *Autoritarismo y democracia en la política Dominicana.* San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL, 1987.

_____. La sociedad civil mobilizada y las reformas democráticas en la República Dominicana. *Revista Espinal,* v. 7, n. 21, p. 101-132, 2001.

ESPINAL, R.; GRASMUCK, S. Gender, households and Informal entrepreneurship in the Dominican Republic. *Journal of Comparative Family Studies,* v. 28, n. 1, p. 103-128, 1997.

ESPINAL, R.; HARTLYN, J. The Dominican Republic: the long and difficult struggle for democracy in the Dominican Republic. In: DIAMOND, L. et al. (ed.). *Democracy in developing countries: Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

ESPINAL, R.; HARTLYN, J.; KELLY, J. M. Performance still matters: explaining trust in government in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies,* v. 39, n. 2, p. 200-223, 2005a.

_____. Democracia y género en la República Dominicana. In: CANDELARIO, G. E. B. (ed.). *Miradas desencadenantes: los estudios de género en la República Dominicana al inicio del tercer milenio.* Santo Domingo: Centro de Estudios de Género, INTEC, 2005b.

FIGUEIRAS, C. L. Feminismo en República Dominicana: balances y perspectivas. *Género y Sociedad,* v. 3, n. 2, p. 41-89, 1995.

FOLEY, M.; EDWARDS, B. The paradox of civil society. *Journal of Democracy,* v. 7, n. 3, p. 38-52, 1996.

GRASMUCK, S.; ESPINAL, R. Market success or female autonomy? income, ideology, and empowerment among micro entrepreneurs in the Dominican Republic. *Gender & Society,* v. 14, n. 2, p. 231-255, 2000.

HARTLYN, J. *The struggle for democratic politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1998.

HASBÚN, J.; ARVELO, J. *Poder y representación femenina*. Santo Domingo: Participación Ciudadana, 2000.

HEKMAN, S. Truth and method: feminist standpoint theory revisited. *Signs: Journal of Women in Culture and Politics,* v. 22, n. 2, p. 341-365, 1997.

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

HTUN, M. *Women's political participation, representation and leadership in Latin America*. Issue Brief, Women's Leadership Conference of the Americas, 1998.

_____. Women and democracy. In: DOMÍNGUEZ, J.; SHIFTER, M. (ed.). *Constructing democratic governance in Latin America*. 2ª ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

INGLEHART, R. *Culture shift*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. et al. *Gender equality and democracy*. Ann Arbor: Institute for Social Research, University of Michigan, 2002.

INGLEHART, R.; NORRIS, P. *Rising tide: gender equality and cultural change around the world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). Dominican Republic *Global Database for Women*. 2003. Disponível em: <http://www.quotaproject.org>. Acesso em 7 de outubro de 2005.

JAQUETTE, J. *The women's movement in Latin America: feminism and the transition to democracy*. London: Unwin Hyman, 1989.

_____. Women and democracy: regional differences and contrasting views. *Journal of Democracy,* v. 12, n. 3, p. 111-125, 2001.

JIMÉNEZ POLANCO, J. La representación política de las mujeres en América Latina. *América Latina Hoy,* v. 22, p. 69-92, 1999.

KELLY, J. M. Political parties and democracy in Latin America. Trabalho apresentado na Reunião Anual de 2002 da American Political Science Association, 29 de agosto a 1 de setembro de 2002, Boston, MA, 2002.

LORBER, J. *Gender inequality: feminist theories and politics*. Los Angeles: Roxbury Publishing Company, 2001.

LIPSET, S. M.; SCHNEIDER, W. *The confidence gap*. Ed. ampl. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987.

MANZA, J. The gender gap in U.S. presidential elections: when? why? implications?. *American Journal of Sociology* 103 (5): 1235-1266, 1998.

MISHLER, W.; ROSE, R. Trust, distrust and skepticism: popular evaluations of civil and political institutions in post-communist societies. *The Journal of Politics,* v. 59, n. 2, p. 418-451, 1997.

NORRIS, P.; INGLEHART, R. Women and democracy: cultural obstacles to equal representation. *Journal of Democracy,* v. 12, n. 3, p. 126-140, 2001.

PAIEWONSKY, D. Institucionalidad, organización de mujeres y consolidación estratégica. *Género y Sociedad,* v. 2, n. 2, p. 67-81, 1994.

_____. Participación política de las mujeres dominicanas: apuntes históricos y cuestionamientos actuales. Trabalho apresentado na oficina Participación y Democracia, Porto Príncipe. 1997.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA. *Cuota femenina y voto preferencial*. Santo Domingo: Participación Ciudadana, 2001.

PAYNE, M.; ZOVATTO, D.; FLOREZ, F. C.; ZAVALA, A. A. *Democracies in development: politics and reform in Latin America*. Washington, DC: Johns Hopkins University Press, 2002.

_____. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, DC: IADB, 2003.

PHARR, S. J.; PUTNAM, R.; DALTON, R. J. A quarter century of declining confidence. *Journal of Democracy,* v. 11, n. 2, p. 5-25, 2000.

PUTNAM, R. Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America. *Political Science and Politics,* v. 28, n. 4, p. 664-683, 1995a.

_____. Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy,* v. 5, n. 1, p. 65-78, 1995b.

_____. *Bowling alone: the collapse and revival of american community*. Nova York: Simon & Schuster, 2000.

RENZETTI, C.; CURRAN, D. *Women, men and society*. Boston: Allyn Bacon, 2003.

SAFA, H. Export manufacturing, state policy, and women workers in the Dominican Republic. In: BONACICH, E. et al. *Global production: the apparel industry in the Pacific Rim*. Philadelphia: Temple University Press, 1994.

_____. *De mantenidas a proveedoras: mujeres e industrialización en el Caribe*. San Juan: Universidad de Puerto Rico, 1998.

SAINSBURY, D. (ed.). *Gender and welfare regimes*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SMITH, D. A sociology of women. In: SHERMAN, J.; BECK, E. (ed.). *The prism of sex*. Madison: University of Wisconsin Press, 1979.

VÁSQUEZ, S. Participación política de las mujeres dominicanas: una reflexión crítica. *Género y Sociedad,* v. 3, n. 2, p. 122-160, 1995.

ZAITER, J. Mujer y construcción de la identidad social. *Género y Sociedad*, v. 1, n. 1, p. 85-108, 1993.

Recebido para publicação em março de 2006.
Aprovado para publicação em julho de 2006.
Tradução de Pedro Maia Soares.

Confianza y eficacia ciudadana en una sociedad con alta desigualdad

Víctor Manuel Durand Ponte
Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad Autónoma de México

Resumo
O artigo busca analisar para o caso mexicano a relação entra a eficácia cidadã, definida como a percepção pelos cidadãos de sua capacidade de influência na solução de seus problemas, no curso das instituições e na confiança nas instituições públicas. A hipótese é que a confiança é um processo que se constrói na experiência cotidiana da vida pública do cidadão e para desenvolvê-la utiliza dados de pesquisas da Secretaria de Governo de 2000 e 2003.

Palavras-chave: cidadania, confiança, instituições públicas, México

Resumen
El articulo intenta analizar para el caso mexicano la relación entre la eficacia ciudadana, definida como la percepción de los ciudadanos de su capacidad de influencia en la solución de sus problemas y en el rumbo de las instituciones y la confianza en las instituciones públicas. La hipótesis es que la confianza es un proceso que se construye en la experiencia cotidiana de la vida pública del ciudadano y se servirá de los datos de las encuestas de la Secretaría de Gobernación de 2000 y 2003.

Palabras-clave: ciudadania, confianza, instituciones públicas, Mexico

Introducción

El incremento en el interés por el tema de la confianza interpersonal y en las instituciones se debe, al menos en parte, a la crisis que experimentan los regimenes democráticos en el mundo, crisis de participación de los ciudadanos en los procesos políticos (NORRIS, 2002), crisis de representación de la sociedad en las distintas instancias del estado (ROSANVALON, 2004), crisis de asociativismo, pérdida del capital social (PUTNAM, 2002 y 2003), pérdida de apoyo político (DALTON, 2005) y, en general, a la pérdida de eficacia de las instituciones políticas para garantizar la gobernabilidad y la gobernanza (BECK, 2000 y 2002; BAUMAN, 2000 ; HARDT y NEGRI, 2004; CASTEL, 2001).

En este proceso desalentador el aporte de Putnam (1993), en torno al papel que el capital social desempeñó en la democracia del norte de Italia, avivó el interés en la importancia de sus dos componentes básicos; por una parte la confianza interpersonal y, por la otra, la reciprocidad. La tesis de que por medio del aumento del capital social se fortalecería a los regímenes democráticos al incrementar la participación ciudadana en los procesos políticos y con el aumento de la eficacia ciudadana cobró fuerza y se tradujo en una infinidad de programas para impulsar la creación de capital social y apoyar el existente.

Sin embargo, después de varios años la realidad muestra una profundización de la crisis política y una mayor pérdida de capital social y de la confianza, sobre todo entre los sectores marginales o excluidos (PUTNAM, 2003)[1]. Al parecer no podemos salir del planteamiento inicial: ¿cómo fortalecer los regímenes democráticos, cómo consolidar las democracias emergentes?

En lugar de continuar insistiendo en esos recursos, quizás hay que replantear la pregunta ¿es posible fortalecer la democracia en las sociedades actuales?

La reflexión que presentamos en esta ponencia se enmarca en esta problemática, pero se restringe a la relación entre la confianza y la eficacia política en una sociedad con muy alta desigualdad social.

Los conceptos

En los estudios sobre la confianza destacan ciertos elementos que podemos considerar como anclas o puntos de apoyo de cualquiera análisis; de ellos nos interesan dos.

[1] De acuerdo con los resultados de la Encuesta Mundial de Valores la desconfianza hacia las personas aumento de 60% en 1990 a 68% en 1997, en el 2000 subio al 77% y alcanzó el 84% en el año 2005, entre los 8 años extremos la desconfianza se incrementó en 24 puntos porcentuales contrariando su relación con la democracia. Reforma, 15 de enero de 2006, Nacional, p. 4.

Primero, que la confianza no se opone a la desconfianza como lo racional a lo irracional, o lo bueno a lo malo; tanto la confianza como la desconfianza pueden ser racionales en momentos, espacios y temas determinados y también pueden ser buenos o malos; tanto la confianza como la desconfianza pueden reducir la complejidad de sistemas y reducir la incertidumbre inherente a la acción, son equivalentes funcionales. Por qué entonces se da tanta preferencia a la confianza frente a la desconfianza; nos parece que Luhmann (1996) tiene razón cuando afirma que la confianza garantiza un mejor funcionamiento tanto interno, como con su entorno, de los sistemas, incluyendo, por supuesto, el sistema de la personalidad. En sus palabras "La confianza es racional con respecto a la función de aumentar el potencial de un sistema para la complejidad. Sin la confianza solamente son posibles formas muy simples de cooperación humana, las que pueden llevarse a cabo en el lugar, e incluso la acción individual es demasiado sensible al rompimiento para que se pueda plantear sin la confianza, más allá del momento inmediatamente asegurado. La confianza es indispensable con el propósito de aumentar el potencial de un sistema social para la acción más allá de estas formas elementales" (1996, p. 154).

La desconfianza se vuelve necesaria cuando ese funcionamiento no está garantizado o la relación de los sistemas con el entorno es disfuncional y conflictivo. Cuando los sistemas no están bien diferenciados, no son del todo autónomos, entonces su relacionamiento crea desorden, intromisión, corrupción. Esto vale tanto para la relación entre el sistema económico y el político, como para el sistema de personalidad con el político (DE GEORGI, 1998). En esos casos, la desconfianza aparece como mejor opción. Ciertamente la desconfianza resta potencialidad al sistema, reduce el ámbito de las relaciones tanto en el tiempo y en el espacio, pero crea la certidumbre necesaria en condiciones de reciprocidad débil o poco previsible.

Segundo, la confianza se inicia con la existencia de la libertad, de la capacidad del actor de elegir libremente, incluso si corresponde o no actuar con base en ella; por lo tanto, en sociedades o ámbitos cerrados, donde la comunidad se impone a los individuos, ni la confianza ni la desconfianza tiene alguna función o sentido. Por ello, la familiaridad es distinta de la confianza y por más que pueda estar en su origen son dos elementos diferentes de la interacción social. En una comunidad indígena muy poco diferenciada, al igual que en la familia, la normatividad, las reglas y la autoridad tradicionales reducen drásticamente la libertad de elección, aunque por supuesto no la anulan, pero nadie se pregunta si debe confiar o desconfiar de los demás miembros, aunque sí de los otros, de los extraños. Justamente en la relación con los otros es que el tema de la confianza o la desconfianza se inicia o cobra importancia.

Un elemento estrechamente ligado a la libertad de los individuos es la garantía de que sus actos, sus decisiones, serán respetados, siempre y cuando no violen los derechos de otros actores; dicha garantía no sólo está asegurado por el

estado de derechos por el gobierno y su capacidad de aplicar sanciones a quienes violen la ley, sino también por una sociedad civil que obligue, que exija, al estado el cumplimiento de su función y su no intromisión en la libertad de las personas. Si el estado de derecho no funciona o lo hace de manera imperfecta, la libertad se restringe: unos son "más libres" que otros, hasta el grado de gozar de impunidad y violar la ley de acuerdo a sus intereses. Ante la falta de garantías para el ejercicio de la libertad, ante la ambigüedad en la aplicación de la ley y la justicia, la desconfianza es más racional, la confianza parece como una actitud inocente o suicida.

La confianza tiene varios destinatarios: se puede referir a uno mismo, es decir, la autoconfianza en la interacción con otras personas; la confianza interpersonal, ya sea cara a cara o a distancia, y la confianza en las instituciones o en los sistemas expertos. Desatendiendo la autoconfianza, cuyas implicaciones no son relevantes para el desarrollo de este trabajo, tanto la confianza en las otras personas, como la que se refiere a las instituciones tienen dos fuentes principales: la normativa y el desempeño. En el primer caso, la norma indica lo que se debe hacer, confiar o desconfiar; la ley dice que la policía está para cuidad a los ciudadanos, lo mismo que los jueces están para impartir justicia. En el plano normativo integramos los prejuicios y las tradiciones que influyen en la determinación de la confianza o la desconfianza, como el prejuicio negativo a los marginales, los indígenas, de género o a los extraños, extranjeros y, en el caso opuesto, el prejuicio positivo que se da a ciertos roles como los sacerdotes o los maestros, etcétera, que definen relaciones de confianza o de desconfianza; en el segundo, el desempeño indica un nivel experto, sólo ahí se sabe como hacer o desempeñar algún rol, o bien los resultados de la acción indican que lo hace racionalmente de acuerdo con los fines que le son propios. Se debe confiar en el mecánico, en el médico, en el maestro, en el piloto del avión, porque ellos son expertos; salvo que sus historial, o su desempeño, indique lo contrario, el médico es un charlatán, el piloto tiene malos antecedentes, etcétera.

En general, la confianza o la desconfianza en las personas o en las instituciones son el resultado de ambos criterios: normativo y desempeño.

Como se desprende de lo anterior la certeza o la ambigüedad son posibles: el juez que debe garantizar la justicia, el proceso debido, el juicio justo, puede corresponder a la realidad o no, en la práctica el juez puede ser corrupto, favorece a los poderosos y a los ricos, etcétera. Por ello la confianza es siempre producto de la experiencia, de un aprendizaje: aunque tenga bases normativas no se puede confiar en un juez corrupto, no sólo es un error sino un riesgo, pero no es tan simple, pues el juez o los jueces pueden ser erráticos, ambiguos, en ocasiones actúan correctamente, en otras no, ¿cómo saber cuándo y en qué confiar y cuándo no? Para la persona la ambigüedad implica un aumento de la complejidad y sólo la desconfianza la puede reducir.

La relación entre la confianza en las instituciones políticas y a eficacia ciudadana se inscribe en este marco, la eficacia ciudadana en cuanto evalúa el desempeño de las instituciones y de los políticos, así como su capacidad para intervenir en ellos -en estar representado, ser tomado en cuenta en sus intereses y demandas- es un antecedente o un corrector de la confianza depositada en las instituciones y en los funcionarios públicos, aunque obviamente su efectos no son mecánicos o automáticos, pues hay otros factores que también influyen.

Entre esos últimos factores están los afectivos a los cuales no hemos hecho referencia, el orgullo nacional, el amor a la patria, el apego a los logros de la historia, el cariño por los sacerdotes, el miedo a la condena. La afectividad puede anular los criterios normativos y evaluativos, pero esta anulación suprime la libertad, la reduce a un sentimiento que preferimos no confundir con la confianza o la desconfianza.

El concepto de eficacia ciudadana se refiere a la relación entre el ciudadano y el sistema. La eficacia o la competencia ciudadana como la llamaron Almond y Verba (1963) implica la clara diferenciación entre el sistema político y el de la personalidad, como también con la sociedad, en especial la sociedad organizada civilmente. La eficacia ciudadana es propia sólo de los regímenes democráticos, ahí donde los individuos tienen derechos que el estado no puede violar, garantías individuales en las cuales basan su independencia y autonomía frente al estado. La eficacia ciudadana se refiere entonces a esa certidumbre que da el efectivo funcionamiento del estado de derecho, solo ahí encontramos una generalización de la eficacia entre la mayoría de los ciudadanos. En regímenes autoritarios, como el que vivió México en los setenta años que dominó del PRI, algunos ciudadanos pueden sentirse y de hecho ser eficaces, tienen la capacidad de influir en el gobierno, de hacer respetar sus intereses, pero son siempre una minoría definida por diferentes razones como el influyentismo, las disposición de relaciones sociales o políticas con los poderosos, el conocimiento de sus derechos y su lucha por hacerlos respetar, pero no es un producto siempre predecible como en el caso de las democracias que funcionan con un estado de derecho pleno. En nuestras realidades debemos esperar que la eficacia ciudadana esté a medio camino entre el estado de derecho y la arbitrariedad que define su ausencia, es el estado de transición o de consolidación. Existe una dimensión afectiva de la eficacia que sale del enfoque de la acción racional o calculada, que responde a compromisos emocionales del actor, que se identifica con el sistema al margen de la evolución, esta dimensión estuvo presente en el viejo régimen y pensamos que aun esta en algunos sectores de la sociedad mexicana.

En la medida en que la eficacia ciudadana es el producto de la evaluación del ciudadano en cuanto tal, en su desempeño frente al sistema político, condensa en su interior una serie de dimensiones como competencias, conocimientos, expe-

riencias y su evaluación, capital humano y social, etcétera, que nos brindan la posibilidad de aproximarnos al conocer el funcionamiento de la relación entre los ciudadanos y el sistema político.

Dentro de la ciencia política la eficacia política de los ciudadanos ha sido limitada por algunos autores (CONVERSE, 1964) que sostiene que los ciudadanos en su gran mayoría, están mal informados y que sus opiniones son cambiantes y hasta contradictorias; que no están estructuradas ideológicamente y que por ello son poco relevantes para el sistema, aun cuando influyan en el mismo por medio de las elecciones. En oposición a este planteamiento elitista clásico encontramos otras interpretaciones que afirman que los ciudadanos en efecto no son expertos y ni están altamente informados en lo relativo al sistema, pero que sí lo están acerca de aquellos asuntos que son de su interés o que afectan sus vidas, sus cotidianos; que no podemos colocar a los ciudadanos en un continuo de mayor a menor competencia ciudadana, sino que debemos reconocer que ellos conforman un mosaico, de múltiples públicos con diferentes competencias (MORÁN y BENEDICTO, 1995).

El hecho de sentirse un ciudadano eficiente frente al sistema político contempla esa competencia, pero también condiciona el tipo de relación que las personas tienen con el sistema, en este punto es central el tema del apoyo político y el de la confianza. Digámoslo así: si el sistema político no garantiza eficacia política para los ciudadanos, es decir, su entorno, no hay espacio para la confianza; desde luego, esta afirmación requiere del matiz antes apuntado, la eficacia se concentra en aquellos subsistemas en los cuales el ciudadano tiene interés, mucho más que en otros. Sin embargo, la confianza no es un resultado mecánico de la relación (eficacia) de un ciudadano con parte del sistema; es, como veremos, el resultado complejo de un conjunto de relaciones, experiencias, evaluación, etcétera.

La relación entre la eficacia ciudadana y la confianza en las instituciones suponemos que es positiva, a mayor eficacia de los ciudadanos mayor será su confianza en las instituciones y en el sistema político en su conjunto. La confianza interpersonal es un producto más complejo, desde luego influenciado por la relación con el sistema político, pero también por el funcionamiento del resto de la sociedad, desde los grupos primarios y la definición del otro, hasta los sistemas más complejos y abstractos.

La relación entre la eficacia ciudadana y la confianza suponíamos que (después de los procesos de democratización) se iría conformando como un círculo virtuoso, mejoraría el funcionamiento del sistema (se haría más autónomo limitando las disrupciones provenientes del entorno), logrando mayor transparencia, menor corrupción y, consecuentemente, tendería a mejorar la eficacia ciudadana y generaría confianza en las instituciones. Pero ello no ha sido así, después de la democratización ha habido progresos en la transparencia, pero no en la disminución de la corrupción y tampoco en la eficacia ciudadana y en la confianza. Nuestra hipótesis

es que ello responde, al menos en parte, al crecimiento de la desigualdad que se traduce en un entorno que contamina el funcionamiento del sistema político, haciendo que la tendencia sea hacia el funcionamiento de un círculo vicioso o perverso, donde operan otros factores de tipo institucional, como la difícil relación entre los poderes ejecutivo y legislativo o, también, a la formación de una clase política que se convierte en un estamento que cuesta mucho a la sociedad, que impone sus mezquinos intereses al conjunto social. En conjunto estos factores impiden que el estado de derecho se consolide en el país.[2]

El tema de la desigualdad ha sido destacado por una gran cantidad de autores, a manera de ejemplo, para ahorrar tiempo, vale la pena destacar algunos argumentos incluidos en el informe del 2005 del PNUD (2005) sobre el desarrollo humano:

> "Desprovistos de bienes públicos, por ejemplo, de información y derechos legales, a los pobres se les niegan oportunidades que les permitan contribuir al crecimiento. Entran en los mercados en términos desiguales y salen de ellos con recompensas también desiguales.
>
> Las desigualdades extremas también debilitan la legitimidad política y corroen las instituciones pues cuando se dan en el ámbito de los ingresos y las capacidades humanas suelen reflejar disparidades en el poder político. Los grupos desfavorecidos, es decir, los pobres, las mujeres, las poblaciones rurales y las comunidades indígenas, lo son en parte porque su participación política es débil, lo que a su vez se debe a la condición de desventaja social en la que viven.
>
> Asimismo, el informe recupera la oposición entre posturas teóricas acerca de la desigualdad y sus consecuencias "Algunos libertarios niegan la existencia de la justicia social. El teórico del libre mercado F. A. Hayec propuso el famoso argumento de que hablar de una distribución justa o injusta de los recursos es un completo sinsentido. Según su opinión, es el libre mercado y no la intervención de la agencia humana la que debe determinar la correcta repartición de la riqueza y los activos." (p. 60)

[2] Existen ciertos progresos innegables, como la mayor independencia del poder judicial (cuyos magistrados no se sustraen a los vicios de la clase política, en especial los altísimos salarios y las desmedidas prestaciones que se auto-otorgan), la implantación de juicios orales que buscan descongestionar el sistema y garantizar una justicia más transparente y expedita, asimismo se ha avanzado en el mejoramiento de la administración pública y como ya anotamos en la transparencia y en el funcionamiento de una prensa más atenta y crítica de los abusos de las autoridades de los tres poderes. Sin embargo esos progresos son insuficientes para que el sistema funcione, digamos, en automático, sin ambigüedades.

Otra opinión muy generalizada es que ciertas desigualdades son más graves que otras y que la igualdad ante la ley es sin duda lo más importante. No obstante los derechos y las libertades. En efecto, es probable que la gente se vea restringida en lo que pueda hacer con sus libertades y derechos si es pobre, está enferma, si se le ha negado educación o carece de la capacidad de influir en lo que le sucede. Para tener sentido, las igualdades formales deben estar respaldadas por lo que Amartya Sen (1999) ha llamado "libertades sustantivas", que consisten en la capacidad de optar por una determinada forma de vida o hacer las cosas que uno valora.

Los argumentos recogidos en el informe nos permiten pensar en tres dimensiones básicas de la desigualdad: la primera es la tendencia a que la desigualdad se reproduzca de manera ampliada, con independencia del crecimiento económico, agregando contingentes sociales a la parte baja y que los grupos marginales o excluidos tiendan a transformarse en un entorno negativo para el fortalecimiento de la democracia, del estado de derecho y de la ciudadanía, agravando la ineficacia ciudadana y destruyendo la confianza interpersonal y en las instituciones.

La dinámica regresiva de la desigualdad social no es sólo un problema cuantitativo, por el contrario implica un cambio cualitativo de la mayor importancia. En la sociedad salarial el pleno empleo era un referente de la economía, el modelo keynesiano se orientaba a su logro y toda la política económica y en especial la intervención del estado por medio del aumento de la demanda buscaba disminuir el desempleo. A partir de la crisis de los años setenta del siglo pasado el crecimiento económico dejó de asociarse con el crecimiento del empleo, más aun, hay una tendencia que muestra que el crecimiento se asocia con una reducción del empleo formal y, consecuentemente con una precarización de los empleos existentes, *mac-jobs*. Así junto a la pérdida de la tendencia al pleno empleo, los trabajos formales, es decir, de aquellos que cuentan con la protección de la ley y en los cuales los trabajadores "gozan" de las prestaciones e incluso de estabilidad han dejado de garantizar al trabajador y a su familia una subsistencia digna.

En países en los que no existe el seguro de desempleo, como en México, los trabajadores deben buscar su subsistencia en los ámbitos de la informalidad que crece proporcionalmente a la caída del empleo formal y al aumento de la población económicamente activa. El empleo informal con su falta de garantías y de prestaciones, se asocia con una mayor libertad para buscar el sustento del trabajador y una cantidad mayor de opciones y está llevando a que muchos trabajadores lo prefieran frente al trabajo formal básico, rígido y mal pagado.

La segunda dimensión se refiere al carácter total, estructural, de la desigualdad, a la inexistencia de elementos más graves o importantes; la desigualdad es integral y se traduce en círculos viciosos que la reproducen. Por lo tanto, la solución debe considerar este aspecto.

La tercera dimensión es la postura política frente a la desigualdad y las medidas definidas como pertinentes para remediarla. Vimos que hay un enfoque, el liberal (o libertario) en donde se culpa a la víctima, liberando al gobierno y al mercado de cualquier responsabilidad: esta es la postura hegemónica en Estados Unidos y en los organismos internacionales como en FMI y la OMC. También hay otra postura más solidaria, más comunitaria, donde se reconoce que la sociedad y el estado tienen responsabilidades con los más desfavorecidos y que existe la necesidad de la justicia social que disminuya la desigualdad (KOVARICK, 2001). El problema que se coloca, cada vez con mayor crudeza, es que las acciones gubernamentales para favorecer a los desposeídos suelen traducirse en pérdida de competitividad, en aumentos de costos insoportables en el marco del comercio mundial cuyas reglas penalizan los gastos sociales. En la práctica, al final, se impone siempre la posición de los "libertarios".

Las personas que están en la parte inferior de la estructura social, los desafiliados, los inútiles para el capital, los excluidos, simplemente no tienen un futuro de integración por la vía del mercado de trabajo formal; la desigualdad, la vulnerabilidad del trabajador tanto en la formalidad como en la informalidad se convierte en una situación permanente y definitiva, para la mayoría de ellos. La relación entre los integrados y los excluidos es poco permeable por la movilidad ascendente y por ello tiende a la confrontación, a la segregación, a la definición de demandas opuestas, antagónicas, ante el estado.

No se trata de una oposición como la clasista en la que los opuestos se resolvían por la superación o negación de uno de los polos, sino que es una oposición sin superación, destructiva del orden social y de la solidaridad (es pura negatividad).

El comportamiento actual de la desigualdad social es lo que nos obliga a replantear la hipótesis implícita en la democratización que apostaba por el fortalecimiento de la eficacia y de la confianza dentro de un círculo virtuoso. Ahora debemos plantear que dentro de las tendencias actuales la democracia tendrá que sobrevivir dentro de un estado de derecho limitado, con un estado debilitado, incapaz de mantener el orden y de hacer respetar el derecho por todos los ciudadanos. En consecuencia la eficacia ciudadana y la confianza irán a la baja.

La desigualdad y la reunificación política en el México priísta

La desigualdad en México ha sido un dato siempre presente desde la colonia. Los indígenas y las castas fueron relegados a los estratos más bajos y, en especial las castas, no tenían ningún empleo seguro, eran los excluidos de la época y engrosaban los grupos de léperos, vagos, malvivientes y esto hasta la época de la

independencia a principios del siglo XIX. A finales de ese siglo y principios del XX se inició la implantación del capitalismo industrial. Con la Revolución de 1910 se puso fin a la gran propiedad y se repartió la tierra reintegrando a las comunidades indígenas sus tierras comunales y a los campesinos se les dotó de tierras ejidales y en menor medida de tierras en propiedad privada. No obstante, ni el reparto agrario, ni la industrialización y el crecimiento de los servicios fue suficiente para integrar a la mayoría de la población económicamente activa. Como, desde la colonia, una parte importante de la fuerza de trabajo se ganaba la vida en el sector informal, nunca (como en Europa o Estados Unidos y Canadá) se aspiró al pleno empleo, y el estado de bienestar alcanzó apenas a una pequeña parte de la población, a saber, la que trabajaba en la administración pública, en las empresas estatales y en las empresas industriales o de servicios de mediano y gran porte. Entre las políticas públicas ligadas al bienestar sólo la educación alcanzó niveles cercanos al universo. Por cierto que la vida de los léperos y de los vagos mejoró, se integraron a la vida urbana, sus condiciones de educación y salud mejoraron gracias a la seguridad pública; también es cierto que el trabajo y la ética de la responsabilidad permeó al conjunto de la población, pero no dejaron de ser marginales, relegados, en el mejor de los casos, en el sector informal.

La sociedad mexicana, pese al acelerado proceso de urbanización, continuó siendo heterogénea y desigual, era una sociedad que no se integró en el mercado de trabajo formal, sino que lo hizo fundamentalmente por medio de la política. En efecto, ya hemos señalado en otro trabajo (DURAND, 2004) que en el régimen posrevolucionario y en especial, después de 1940, el sistema logró integrar a la población y representarla en al menos tres subregímenes: el ciudadano que se desarrollaba en la ciudades mediante la lucha de partidos de derecha (PAN) y de izquierda (PP, PCM) que junto con la acción de trabajadores de sindicatos que luchaban por la independencia, y de intelectuales comprometidos con la democracia obligaron al PRI a respetar más las elecciones, sin por ello erradicar el fraude; un segundo subrégimen era el corporativo que agrupaba a los obreros y empleados organizados en los sindicatos y centrales oficiales y también a algunos trabajadores agrícolas; finalmente un vasto sector de la población del campo y de las orillas de las ciudades era integrado en un subrégimen patrimonial controlado por caciques. Cada uno tenía sus reglas de operación, de representación y de participación; todos estaban articulados dentro del PRI. Esa forma de integración de la población al sistema político garantizó, junto con el crecimiento de la economía, la estabilidad política.

Durante el periodo clásico del sistema político mexicano, cuando Almond y Verba realizaron su estudio seminal (1959) pensando que se trataba de una democracia imperfecta, pero democracia al fin, los mexicanos que vivían en las ciudades, confiaban en el estado, en el presidente, pero sobre todo confiaban y estaban orgullosos del pacto popular revolucionario que daba al estado la responsabilidad de

atender sobre todo a los pobres, a los campesinos a los trabajadores. En cambio desconfiaban de los políticos a quienes cínicamente consideraban como corruptos, aprovechados, que no honraban la labor del presidente y del pacto revolucionario. Por supuesto no confiaban en las otras personas y a quienes no eran priístas y seguidores de los principios de la Revolución mexicana se les tachaba de traidores, de vendidos, de enemigos del país, eran intolerantes a la pluralidad o diversidad política, la propia organización sectorial, corporativa, patrimonial fomentaba la desconfianza entre los individuos de las otras clases e incluso de las otras organizaciones. Los entrevistados creían que eran ciudadanos eficaces que eran tomados en cuenta, ideológicamente se sentían parte del sistema, aunque evaluaban muy mal a los políticos y a los policías. El sistema era bueno, el pacto político excelente, para su buen funcionamiento sólo requería de políticos honestos y de expulsar a los traidores sin importar si eran de derecha o de izquierda. Como afirmaba poco después Coleman (1975), los mexicanos estaban preparados para la democracia, pero el sistema debía cambiar.

Hasta finales de los años setenta el engendro funcionó, pero tanto la crisis política como la económica que se agudiza en la segunda mitad de los años setenta, impidieron que continuara su reproducción.

Así, a la reforma política (la apertura democrática) se aunó la reforma económica neoliberal, echando por tierra el sistema de representación y participación política en su conjunto. El sistema democrático se fortaleció y logró que la pluralidad, la competencia partidaria y la alternancia en el plano nacional, en la mayoría de los estados y de los municipios se volviera una realidad; sin embargo, el sistema corporativo, aunque muy debilitado (sobre todo en sus funciones como sindicatos, defensa de los contratos colectivos, salarios, etc.) continuó influyendo tanto como factor de poder sobre las políticas públicas (resistencia a reformas que afectan sus intereses corporativos), como por su intervención en las elecciones locales y estatales (clientelismo, control de bases y desviación de recursos para financiar campañas). De la misma manera en muchos municipios continúa operando el sistema patrimonial y en otros se ha vuelto al antiguo sistema de usos y costumbres que prescinde de los partidos en las elecciones locales, las cuales son realizadas en asambleas comunitarias; la democracia se desarrolla en un entorno muy complicado.

Ahora el sistema ya no garantiza la representación de estos sectores, aunque lo hace parcialmente el PRI, ahí radica su base electoral más importante. La marginalidad perdió sus vínculos políticos y simbólicos con el sistema. En las ciudades los sectores ligados al mercado informal de trabajo (invasores de tierra y asentamientos irregulares, vendedores de calle, transportistas, taxis y bici-taxis, etcétera) se agruparon en organizaciones verticales, autoritarias y violentas que obtienen el amparo de diferentes partidos (mayoritariamente el PRI y el PRD) a

cambio de apoyo político. Los vínculos ahora son fundamentalmente instrumentales, carentes de ideología y compromiso simbólico; se apoya a los grupos que gobiernan, sin importar el partido, lo que importa es que tengan el poder de hacer caso omiso de la ley mediante la corrupción, y con ello garantizar su reproducción y a cambio ofrecen clientelas leales; eso sí, sólo mientras su partido tengan el control del gobierno.

Entre los excluidos hay sectores que ni siquiera participan en el mercado informal, son los inútiles para el capital, una especie de nuevo lumpen, formado por pandilleros, vagos que, aislados en getos, no dejan de verse como una amenaza por los sectores integrados. De la misma manera prospera una economía criminal, con vínculos y organización internacionales que operan en el narcotráfico, narcomenudeo, contrabando de mercancías, incluyendo las armas, el tráfico de personas, tanto como emigrantes que van de países en desarrollo a los más desarrollados o como víctimas de comercio sexual y la pornografía. Esta economía criminal rivaliza en montos y poder con la economía de mercado e introduce fuertes distorsiones en la organización social. La sociedad mexicana está fracturada.

Otro cambio fundamental que contribuye al fin del modelo clásico de la dominación priísta es la crisis de la ideología nacionalista y el debilitamiento del estatismo entre la población, que en buena parte sustentaban la cultura política de los mexicanos. Varios factores influyen en ello: en primer lugar, la migración de mexicanos a Estados Unidos y su comunicación con sus parientes, el envió de remesas debilita entre las personas, familias y comunidades implicadas la visión antiimperialista, que era contraparte de la afirmación nacionalista; el proceso de globalización y de apertura comercial e informática cobra sus efectos en México.

En segundo lugar, las políticas neoliberales de apertura comercial y con ello al proteccionismo de la economía. La apertura se consolidó con el Tratado de Libre comercio con Canadá y Estados Unidos. La idea de una nación autónoma, autosuficiente, capaz de sustituir las importaciones, cedió su lugar a la idea de una nación integrada al mundo, interdependiente, capaz de competir y progresar dentro de la globalización, idea que cayó por el peso de las crisis económicas de 1982, 1987 y 1995, pero la idea del aislacionismo ya se había quedado atrás. Ahora la realidad impone la imagen de un país que se margina dentro de la globalización, que se rezaga en los distintos indicadores, que pierde competitividad en el mercado mundial.

En tercer lugar, íntimamente ligado a lo anterior, el achicamiento del estado, su renuncia a continuar interviniendo en la regulación económica, provoca que los salarios caigan, que suba el desempleo y aumente el empleo informal con lo cual se debilita entre la población el estatismo. La opinión muy arraigada de que corresponde al estado corregir las desigualdades, resolver los problemas sociales de la población, cedió su lugar a la versión neoliberal, se impuso una crítica sistemática al intervencionismo, al populismo, formulada desde el estado (desde Miguel de la

Madrid,1982, hasta nuestros días). El final del discurso nacional estatista significa, en otro plano, la destrucción de la unidad nacional, del pacto nacional revolucionario que alentaba la esperanza de las masas de que sus problemas serían resueltos desde arriba.

En cuarto lugar, el nacionalismo fue golpeado por el surgimiento de los movimientos indígenas por la autonomía de los pueblos, su reconocimiento dentro de un estado multicultural, que arranca a finales de los años setenta y que alcanza su punto más relevante con el levantamiento del EZLN el primero de enero de 1994, el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a ser tales, a tener autonomía a que se respeten sus tradiciones de gobierno, etcétera, puso fin a la política de unidad racial del nacionalismo, al mestizaje, que fue predominante en toda la historia del México independiente. Como un elemento adicional encontramos en la emigración de indígenas a Estados Unidos, el surgimiento de comunidades indígenas binacionales, especialmente entre los mixtecos de Puebla y Oaxaca, dando una nueva pluralidad a la composición cultural de los mexicanos. La heterogeneidad étnica y cultural finalmente ganó la luz en el espacio público y, la pretensión de la unidad mestiza se terminó.

En quinto lugar está el proceso democrático que rompe con la unicidad partidaria, con la exclusión de los otros y su trato de traidores, la pluralidad rompe la identidad entre la nación y el PRI: ser mexicano ya no se reduce a abrazar los lineamientos de la Revolución mexicana, ahora hay una multiplicidad de proyectos, la izquierda y la derecha democráticas ganan legitimidad y los mexicanos pueden elegir.

El fin del nacionalismo no se tradujo, como cabía esperar, en el surgimiento de un individualismo generalizado, el cual sólo prosperó entre los sectores medios, pero no así entre las comunidades indígenas que se fortalecieron, ni entre los trabajadores del mundo de la informalidad o en sus barrios empobrecidos y sujetos a procesos de disolución de los social, en los cuales se incremento de la violencia, y el pandellerismo; tampoco floreció entre los sectores medios precarizados, a quienes domina la ansiedad y la destrucción de su mundo cotidiano. En lugar del individualismo que los clásicos asociaban a la democracia, nos encontramos frente a una sociedad en proceso de desorganización y fragmentación.

Un elemento que acompaña este proceso de cambio de la sociedad y que quizás es el único que logra dar sentido a la sociedad son los medios de comunicación, en especial la televisión. Sin embargo, sus contenidos y mensajes son una mezcla del tradición, como en las telenovelas que repiten hasta el cansancio el mismo modelo maniqueo de buenos y malos y de pobres al final bienaventurados, junto con programas y series, producidas en Estados Unidos, con valores propios de esa sociedad, como el individualismo o el consumismo; con programas deportivos que aprovechan toda oportunidad para reafirmar el espíritu chovinista y nacionalis-

ta, finalmente los noticiarios basados en la nota roja y en el escándalo político que poco educan o muestran un patrón cultural definido para el país.

En estas condiciones es muy difícil pensar que el simple proceso de democratización pueda introducir cambios en la cultura política, en especial en fomentar la confianza interpersonal y entre las instituciones, así como mejorar la eficacia ciudadana.

Los cambios en la cultura política y su significado

En otros textos ya examinamos como evolucionó la cultura política mexicana especialmente entre los años 1993 y el 2001. En 1993 encontramos que aún existía un amplio consenso autoritario, las personas entrevistadas se mostraban más apegadas al autoritarismo que a reglas democráticas para calcular su acción política; asimismo, observamos que la participación en asociaciones voluntarias se asociaba a un reforzamiento de la cultura local, lo más relevante era que las asociaciones reforzaban un sistema y no lo modificaban (SMITH y DURAND, 1995, p. 329). El cambio cultural aún era incipiente. Veíamos que la transición se reflejaba en la información, ya que claramente había una diferencia en la cultura de los entrevistados con mayor escolaridad y que residían en las ciudades mayores. La desigualdad mostraba sus efectos conservadores en los sectores bajos y la ciudadanía eficaz ganaba fuerza en los sectores mejor ubicados en la escala social. Los datos acerca de la confianza en las instituciones mostraban que era mayor en los estratos menos favorecidos de la sociedad; entre quienes tenían menos escolaridad y vivían en zonas rurales, el sistema se arraigaba entre los pobres, entre los menos eficaces, la confianza se daba a las instituciones del viejo régimen.

En el segundo texto citado estudiamos los cambios ocurridos entre los años 1993 y 2001, periodo en el cual ya se había dado la transición en términos electorales; el PRI había perdido la mayoría en la Cámara de Diputados (1997) y había perdido la Presidencia de la República (2000); la pluralidad había cobrado cartas de naturalidad y el consenso democrático avanzó, sin alcanzar el consenso democrático (75%); sin embrago, en el periodo también se incrementó el sector que prefería un gobierno autoritario, el cambio no era lineal (DURAND, 2004).

Respecto de la opinión acerca de la eficacia ciudadana encontramos un aumento, pues se pasó de 20% que en 1993 consideraban que eran eficaces (tenían los medios para decirle al gobierno lo que piensan, que eran escuchados por los funcionarios del gobierno, que era capaces de entender a la política y al gobierno) a 30% en el 2000; sin embargo, la proporción de la población continúa siendo pequeña. En la comparación quedó claro que hay una correlación negativa entre la evaluación de las instituciones políticas y la eficacia ciudadana. Lo que nos permitió

formular la hipótesis de que la eficacia ciudadana está limitada más por el sistema, por su operar deficiente y refractario a la participación ciudadana. Es obvio que la escolaridad muestra importantes efectos sobre la eficacia ciudadana, pero dada la gran desigualdad, la pequeña proporción que tiene estudios universitarios, su efecto es limitado, pero el buen funcionamiento del sistema podría acelerar el proceso.

En cuanto a la confianza interpersonal no se consideró en 1993, pero sí en 2000, los resultados son muy conocidos: los que creen que se puede confiar en la mayoría de las personas alcanzan 25%, lo cual significa que la gran mayoría es desconfiada; desde luego no aparecen valores tan bajos como en Brasil (3%), pero está muy lejos de los de Noruega (60%) (DURAND, 2004, p. 123). Debemos aceptar que las personas se relacionan entre ellas con base en la desconfianza, que resuelven la complejidad de la vida cotidiana basados en ese principio.

En lo referente a la confianza en las instituciones encontramos, entre 1993 y 2000, un aumento en la desconfianza en todas ellas desde la familia hasta la justicia y los jueces. Pese a la democratización y quizá, gracias a ella, la desconfianza avanzó. Desagregamos a las instituciones en tres conjuntos factoriales, el primero agrupó a las sociales, el segundo a las políticas y el tercero a los medios de comunicación. La gran caída en la confianza se dio en las instituciones políticas, luego en los medios y finalmente las instituciones sociales. Si consideramos la alta confianza las instituciones políticas agrupa sólo a 9,5%, los medios el 10,3% y las instituciones sociales el 46,4%; hay una diferencia clara que debe apuntar a comportamientos sistémicos bien diferenciados (DURAND, 2004, p. 130). Los mexicanos nos movemos más confiados entre las instituciones sociales (familia, iglesia, escuela y maestros y las organizaciones campesinas o indígenas); en cambio entre los medios (periódicos y revistas, radio y televisón) predomina la desconfianza y en las instituciones políticas (gobierno, jueces y justicia, diputados y senadores y policías) parece absoluta.[3] Aun cuando en el índice general (conjunto de todas las instituciones) priva la desconfianza no podemos generalizar, pues parece obvio que los mexicanos confiamos bastante más en las instituciones sociales.

Cuando relacionamos la confianza interpersonal con la otorgada a instituciones encontramos la independencia entre las variables. Nos sorprendió la carencia de asociación entre la confianza interpersonal y la dada a las instituciones sociales, pues muestra al parecer dos sistemas de referencia diferentes. No hay confianza en las personas fuera de las instituciones sociales, parece haber un comunita-

[3] Hay dos instituciones que son más difíciles de calificar: los empresarios y los sindicatos que factorialmente están agrupados con los políticos, pero con cargas más bajas, y los militares que están divididos teniendo cargas intermedias en los factores político y social. Esta institución parece escapar el descrédito de las instituciones políticas, posiblemente por su carga simbólica y su presencia social cuidando poblaciones victimadas por desastres naturales.

rismo o un privilegio a las instituciones primarias o más cercanas a las personas, pero no a las personas en abstracto o a las otras instituciones.

La única asociación positiva que encontramos fue la que se refiere a la participación en asociaciones sociales y la confianza interpersonal, lo cual confirma la tesis de Putnam (1993). Restaría conocer si en el caso mexicano, como en el de otros países, la participación en asociaciones también ha disminuido, en especial en los sectores excluidos socialmente y, en consecuencia, agravado la crisis de confianza interpersonal.

Respecto de la relación con las variables socioeconómicas (sexo, edad, tamaño de la ciudad, escolaridad, ingreso y clase social), encontramos una ausencia de correlaciones con la confianza en las instituciones y con la confianza interpersonal. No existe, como en el caso de la eficacia ciudadana, una influencia de la escolaridad o el tamaño de la ciudad. La confianza aparece como un producto más sistémico y de larga data.

La confianza interpersonal parece tener determinantes muy amplios, que tienen que ver con el conjunto del funcionamiento de la sociedad, sobre todo de la capacidad de prever las respuestas a la acción social, la reciprocidad en acciones tanto a distancia como en las de cara a cara. La ambigüedad, la falta de certeza en las respuestas, sobre todo con los de arriba, con los poderosos, con los funcionarios y políticos, pero también con el comerciante, el prestador de servicios, etcétera, es el mayor enemigo de la confianza. Si el agente no puede predecir con un mínimo de certidumbre la acción racional, basada en reglas, por el contrario debe contemplar la posibilidad de que una vez responda apegándose al derecho o a reglas racionales y en la otra lo haga arbitrariamente, abuse, se aproveche, entonces la desconfianza es la única posibilidad de simplificar la complejidad del entorno.

En cuanto a la confianza en las instituciones políticas encontramos una asociación muy interesante, el desempeño del gobierno, del funcionamiento de la democracia, y de la representación de los legisladores, con la confianza en las instituciones. Asimismo hay una asociación entre el orgullo nacional y la confianza institucional, lo cual nos muestra especies de círculos causales: sí se tiene orgullo de ser mexicano, se acepta el desempeño del gobierno y la representación de los legisladores y se valora el desempeño de la democracia entonces crece la confianza. Esta relación se especifica según la ideología del entrevistado, los que se autodefinen de izquierda muestran un círculo negativo, mientras que los que se dicen de derecha son más positivos. Hay en efecto un proceso de crítica del sistema o de su aceptación. Hay claramente un proceso político que da sustento a la pluralidad y a la lucha, a la competencia política y finalmente a los procesos electorales. Hay una determinación dentro del sistema político que tiene que ver con ideología, con creencias, con experiencias dentro del sistema político, determinación que es autónoma, relativamente, de otras influencias.

Los resultados que hemos recordado nos muestran que la desconfianza es lo que nortea las relaciones entre las personas y de estas con las instituciones. La relación entre democratización y confianza que presentamos no es desechable, lo que impide de que ella se realice son, entre otros, los efectos de la desigualdad social y su intromisión en funcionamiento del sistema político, vía el clientelismo, el incremento de la ilegalidad y la violencia ligadas al comercio informal e ilegal, por ello creemos que el especificar el análisis de la relación entre desigualdad, eficiencia y confianza puede ayudarnos a comprender mejor la dinámica en que estamos sumergidos.

A manera de conclusión

En nuestros trabajos anteriores manejamos la hipótesis de que la democratización del sistema político mexicano traería cambios significativos en la cultura política de los mexicanos. De acuerdo con los planteamientos de Moisés (1993) y otros autores, pensamos que la consolidación democrática requeriría de esos cambios. Los datos nos mostraban, como aquí hemos recordado, que se había iniciado la destrucción de los elementos centrales de la cultura política autoritaria mexicana, en especial había una visión más crítica de la democracia como régimen, ya no se acepta que régimen hubiese sido democrático sólo por que estaba escrito en la Constitución política y lo defendieran los gobiernos y políticos priístas en turno y tampoco se cree que el actual régimen (en 2002) lo sea plenamente. Encontramos una caída en el interés en la política, en la participación (disminuyeron mucho los militantes partidarios y los acarreados), en la confianza en todas las instituciones; había una mayor tolerancia social (papel de las mujeres y de los homosexuales) y una clara pluralidad política, aunque la tolerancia a los diferentes políticamente no fuese tan amplia como la social. En general, detectamos un proceso de cambio de una cultura propia del régimen autoritario hacia uno democrático. Ahora ya no estamos tan seguros de ello, quizás hay que replantear ese punto de llegada; ciertamente estamos dejando atrás la vieja cultura autoritaria, pero el futuro es más incierto.

Este replanteamiento tiene que ver más con el desorden social que acompaña a la globalización y al nuevo capitalismo que con el proceso de la consolidación del régimen político. Éste proceso es alterado por el crecimiento de la desigualdad social y de la anomia que la acompaña y por las limitaciones que encuentra el estado para hacer frente a los nuevos reclamos de representación, de participación de los distintos sectores, por un gobierno cuyo apoyo político decrece, que sufre la falta de confianza en la política y en los políticos, y por la incapacidad de las instituciones, por una gobernanza limitada. En consecuencia, la baja eficacia ciudadana

se agudiza, tiende a que se incremente el apoliticismo, la falta de participación racional o razonada, y se prepara el terreno para el regreso del carisma, del líder.

Estamos frente a un círculo vicioso en donde se reproduce la desigualdad social, la anomia, la pérdida de eficacia ciudadana, en donde la desconfianza se presenta como el mecanismo funcional que permite resolver la complejidad y la falta de diferenciación de los sistemas.

Referências Bibliográficas

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

BAUMAN, Z. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa, 2000.

BECK, U. *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Argentina: Paidos, 2000.

_____. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI, 2002.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social. Una crônica do salário*. São Paulo: Vozes, 2001.

COLEMAN, M. K. The capital city electorate in Mexico´s accion nacional: some survey evidence on conventional hypothesis. *Social Science Quarterly*, v. 56, p. 502-509, dic. 1975.

CONVERSE, P. The nature of belief system in 'Mass Publics'. In: APTER, D. (comp.). *Ideology and discontent.* New York: The Free Press of Glencoe, 1964.

DALTON, R. J. *Democratic challenges, democratic choices, the erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: University Press, 2005.

DE GIORGI, R. Redes de inclusión. In: CASTAÑEDA, F. S.; CUELLAR V., A. (coord.). *Redes de inclusión. La construcción social de la autoridad.* México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1998.

DURAND PONTE, V. M. *Ciudadanía y cultura política en México, 1993 – 2001*. México: Siglo XXI, 2004.

HARDT, M.; NEGRI, A. *Império*. Buenos Aires: Paidós, Estado y Sociedad, 2004.

KOWARICK, L. Vulnerabilidad social y económica: trayectorias del tema en Estados Unidos, Francia y Brasil. In: MÓLGORA, M. A. C.; ASSIES, W. *Ciudadanía, cultura política y reforma en América Latina XXIII*. Coloquio de Antropología y Historia Regionales, Zamora, El Colegio de Michoacán, 24-26 octubre de 2001, p. 103-141.

_____. *Escritos urbanos.* São Paulo: Editora 34, 2000.

LUHMANN, N. *Confianza.* México: Anthropos y Uia, 1996.

MOISÉS, A. Democratización y cultura de masas en Brasil. *Revista Mexicana de Sociología,* México, 1993.

MORÁN, M. L.; BENEDICTO, J. *La cultura política de los españoles, un ensayo de reinterpretación*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1995.

NORRIS, P. *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparada.* In: SEGOB. *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México.* México: SEGOB/Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 307-359.

PNUD. *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

_____. *Informe sobre desarrollo humano 2005*. México: PNUD y Ediciones Mundi Prensa, 2005.

PUTNAM, R. D. *Making democracy work*: *civic tradition in modern Italy.* Princeton: Princeton University Press, 1993. Las citas corresponden a la traducción portugesa de Luis Alberto Monjardim: Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

_____. *Solo en la bolera*. *Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2002.

_____. (coord.). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutemberg/Círculo de lectores, 2003.

ROSANVALLON, P. *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*. México: Instituto Mora/Colección Itinerarios, 2004.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Editora das Letras, 1999.

SMITH, M. M. M.; DURAND PONTE, V. M. La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de la ciudadanía en México. *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, v. 13, n. 38, p. 309–339, 1995.

Recebido para publicação em março de 2006.
Aprovado para publicação em julho de 2006.

Por quê confiamos nas instituições? O caso boliviano

Vivian Schwarz-Blum
Vanderbilt University

Resumo
A Bolívia passou por um grande processo de reforma institucional desde seu retorno à democracia, em 1982, reconhecido internacionalmente como um dos mais profundos da América Latina. Apesar de todos os esforços do Estado boliviano para aperfeiçoar e modernizar suas instituições, e apesar das reformas bem sucedidas em setores fundamentais do governo, a Bolívia tem um dos níveis mais baixos de confiança nas instituições dos países latino-americanos e os dados mostram indícios de que a confiança nas instituições políticas tende a diminuir com o tempo. Ao mesmo tempo, a Bolívia é o país mais pobre da América do Sul; tem os graus mais altos de corrupção na administração pública e, nos últimos anos, um ambiente político cada vez mais instável. Há indícios de que os efeitos de uma polarização regional de interesses, as percepções negativas da situação econômica e da corrupção e níveis baixos de conhecimento político da população boliviana sejam preditores confiáveis dos baixos níveis de confiança institucional que consistentemente encobrem a melhoria do desempenho institucional dos governos bolivianos.

Palavras-chave: confiança institucional, interesses regionais, situação econômica, Bolivia

Abstract
Bolivia has undergone a deep process of institutional reform since its return to democracy in 1982 that is recognized internationally as one of the deepest in the Latin American region. Despite all the efforts of the Bolivian state to improve and modernize its institutions, Bolivia has one of the lowest levels of institutional trust among Latin American countries and data show evidence that trust in political institutions tends to decrease over time. At the same time, Bolivia is the poorest country in South America; it has high levels of corruption in the public administration and in the last years an increasingly unstable political environment. Evidence indicates that the effects of a regional polarization of interests, the negative perceptions of the economic situation and of corruption and low levels of political knowledge among the Bolivian population are reliable predictors of low levels of institutional trust that consistently overshadow the accomplishments of Bolivian governments in improving their institutional performances.

Key words: institutional trust, regional interests, economic situation, Bolivia

Desde o retorno à democracia, em 1982, a Bolívia passou por um profundo processo de reforma institucional intensificado na última década. Na região latino-americana, a Bolívia é provavelmente o país que reformou mais suas instituições políticas e com mais profundidade do qualquer outro país (SELIGSON et al., 2004b).

Durante esse período, o Estado boliviano investiu recursos humanos e econômicos na modernização de sua máquina burocrática em setores fundamentais e suas instituições foram reformadas, aperfeiçoadas, reorientadas, bem como novas instituições foram criadas a fim de tornar mais eficiente o desempenho do aparato do Estado.[1] Leis como a de Descentralização e Participação Popular não somente mudaram a configuração política do país, como também foram instrumentos úteis para a expansão do espaço público e para a integração ao processo político de atores tradicionalmente relegados.

Por meio de suas múltiplas reformas institucionais, o Estado melhorou consideravelmente o reconhecimento e a defesa dos direitos humanos e civis; reconheceu novos atores políticos e os integrou ao sistema político; descentralizou bastante a administração pública e trabalhou muito para aperfeiçoar os processos políticos participatórios em todo o território nacional (SELIGSON, 2003; SELIGSON et al., 2004a; SELIGSON et al., 2004b). Levando-se todos esses fatores em conta, o processo de reforma institucional na Bolívia pode ser considerado bem sucedido do ponto de vista institucional, apesar dos problemas políticos que persistem no país até hoje.

Ao mesmo tempo, dados do LAPOP[2] apresenta indícios que sugerem que a Bolívia é atualmente um dos países da América Latina com níveis mais baixos de confiança nas instituições políticas e de apoio ao sistema.

Os problemas não acabam aí. O país vive em regime democrático nos últimos 23 anos, mas a democracia se desenvolveu num contexto contraditório de pobreza, debilidade institucional, crises constantes e conflitos recorrentes entre as elites governantes e os setores econômicos desfavorecidos e, ao mesmo tempo, com expansão do espaço público, descentralização, processos participatórios e reformas institucionais.

---

[1] Em nível nacional, há novas instituições como o Defensor do Povo, o Tribunal Constitucional, um órgão de Defesa de Crianças e Adolescentes, e a Brigada de Defesa das Mulheres e da Família. As municipalidades e os comitês de vigilância municipal também podem ser considerados instituições relativamente novas no sistema político, pois existem há apenas uma década.

[2] O Projeto de Opinião Pública Latino-Americana (LAPOP) é dirigido pelo professor Mitchell A. Seligson na Vanderbilt University. O LAPOP realiza estudos de opinião pública sobre atitudes democráticas em onze países das Américas Central e do Sul e vem estudando as características da democracia boliviana desde 1998.

A Bolívia é o país mais pobre da América do Sul e obteve apenas 2,2 pontos no Índice de Percepção da Corrupção[3] calculado pela Transparência Internacional para 2004. O Barômetro Global da Corrupção da Transparência Internacional apresenta os níveis de corrupção percebida em diferentes instituições em países de todo o mundo, e os índices de corrupção percebida nas instituições políticas da Bolívia estão entre os mais altos, com exceção das avaliações feitas de ONGs e organismos religiosos. (ver Anexo)

E para completar o cenário, a instabilidade política aumentou nos últimos três anos, nos quais dois mandatos presidenciais foram interrompidos antes de seu final e dois presidentes foram obrigados a renunciar devido à insatisfação popular com o desempenho do governo. Os protestos públicos e choques entre o governo e grupos civis foram comuns e a alegada inviabilidade do Estado boliviano tornou-se uma realidade no momento da renúncia do presidente Carlos Mesa, que teve de sair apesar de gozar de alto grau de apoio popular (SELIGSON, MORENO-MORALES et al., 2004). Foi difícil até mesmo encontrar com um substituto constitucional de consenso para o presidente Mesa.

É paradoxal que os níveis de confiança institucional dos bolivianos sejam tão baixos e que pareçam estar em constante queda, apesar dos esforços que o Estado boliviano tem feito para transformar a estrutura política e o desempenho do sistema político. Parece que os problemas de instabilidade política, economia débil e corrupção impedem que o público boliviano veja os sucessos e as melhorias realizadas pelo Estado. Esse paradoxo é a idéia diretriz deste artigo.

A importância da confiança política

A confiança política pode ser definida mais como uma atitude do que como um comportamento, pois é o resultado de uma avaliação passiva do desempenho de objetos políticos quanto à expectativa de seu desempenho, a qual não produz necessariamente uma ação como conseqüência (EASTON, 1965; EASTON, 1975). A confiança desempenha um papel essencial na percepção da legitimidade dos atos de um governo ou de um regime e, portanto, do nível de apoio ao regime e ao governo que um indivíduo pode expressar. É apoio, embora aquele que provavelmente se traduzirá em uma ação quando o nível de confiança proporcionar parte da justificativa dessa ação.

[3] O escore para a Bolívia em 2005 é de 2.5 pontos numa escala de 0 a 10. Para mais detalhes sobre os escores da Bolívia, consultar http://legacy.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html.

Hetherington define confiança política como "o grau em que as pessoas percebem que o governo está produzindo resultados consistentes com as expectativas delas" (HETHERINGTON, 2005). Essa definição é útil porque introduz a idéia de confiança como resultado de uma comparação entre percepções das pessoas e suas expectativas, combinando assim uma dimensão empírica com uma normativa.

Baseados na definição de confiança de Hetherington, para os propósitos de análise deste trabalho, definiremos confiança política como o *grau em que as pessoas percebem que o processo político está estruturado de um modo consistente com suas expectativas*. Essa definição exige uma medida da confiança política relacionada às instituições, pois as instituições são elementos duradouros de um regime e podem ser avaliadas independentemente do grupo de pessoas que está no governo. Com esse propósito, este trabalho considerará que as instituições políticas são "as estruturas formais de governo e as regras que afetam sua operação", como Barry Ames as define.

Quanto ao motivo da importância atribuída à confiança política, Mishler e Rose discutem extensamente sua importância para o sistema político no contexto das sociedades pós-comunistas e sustentam que "a confiança popular nas instituições políticas e sociais é vital para a consolidação da democracia" e, além disso, que "a confiança é importante [...] porque serve como 'criadora de poder coletivo', permitindo que o governo tome decisões e comprometa recursos sem ter de apelar para a coerção ou obter a aprovação específica dos cidadãos para cada decisão" (MISHLER e ROSE, 1997). Assim, a confiança política aumenta a eficácia e a eficiência do governo.

A confiança também é importante nos regimes democráticos porque é um elemento-chave da relação de representação entre as autoridades eleitas e os cidadãos (MISHLER e ROSE, 1997). Se os cidadãos não confiarem em seus representantes eleitos, as decisões tomadas não terão legitimidade e, portanto, dificilmente serão implementadas. Em seu modelo para medir a legitimidade política, Weatherford considera a confiança política um dos elementos essenciais da legitimidade (WEATHERFORD, 1992).[4]

A importância da confiança é evidente também na sociedade civil, pois propicia a base para a criação de instituições civis tais como sindicatos, associações, comitês e até partidos políticos, que são complementares às instituições políticas e podem aumentar sua eficácia (MISHLER e ROSE, 1997). A confiança estimula a participação voluntária na política e, mediante a criação de instituições civis, oferece aos cidadãos um canal alternativo de participação na vida política.

---

[4] Para uma discussão complementar da legitimidade política, ver LIPSET, 1961.

As evidências de como a confiança política pode influenciar as escolhas de políticas públicas das autoridades governamentais e até as linhas ideológicas gerais ao longo do tempo são amplamente explicadas no estudo de Hetherington sobre a sua importância na política americana (HETHERINGTON, 2005) e no estudo de Miller sobre a confiança no governo na década de 1970 (MILLER, 1974), entre muitos outros.

Além disso, a confiança é um importante preditor de apoio político, um elemento central do processo político, pois como argumenta Arthur Miller, "um sistema político democrático não pode sobreviver por muito tempo sem o apoio da maioria de seus cidadãos" (MILLER, 1974). Uma vez que é muito improvável que o apoio possa estar presente onde a confiança esteja ausente, esta tem a mesma importância que o apoio para a sobrevivência do regime democrático.

Há indícios suficientes para mostrar que a confiança é um preditor robusto de apoio ao sistema e que quanto mais baixo o nível de confiança nas instituições políticas, menor a tendência a apoiar o sistema político. Uma insatisfação duradoura com o governo pode ter conseqüências importantes, como sugere Miller: "[...] é muito provável que os sentimentos de impotência e falta de normas sejam acompanhados de hostilidade contra os líderes políticos e sociais, as instituições de governo e o regime como um todo" (MILLER, 1974).

Provas da existência dessa mesma relação no contexto latino-americano, bem como no contexto político boliviano, são apresentados na série de relatórios que o programa LAPOP da Vanderbilt University vem produzindo periodicamente desde 1998 (SELIGSON, 1998, 1999a, 2003; SELIGSON et al., 2004a; SELIGSON et al., 2005). Os dados mostram também que os níveis de confiança institucional na Bolívia são muito baixos quando comparados com os de outros países da América Latina.[5] (ver Anexo)

Tendo em vista a importância da confiança política na dinâmica política, a principal motivação deste artigo é explorar quais os fatores que influenciam a confiança institucional na Bolívia e quais a influenciam de tal modo que podem ser considerados preditores da confiança institucional. Essa motivação parece especialmente importante no contexto político boliviano, devido ao esforço supostamente bem sucedido que o Estado boliviano fez para aperfeiçoar sua estrutura institucional e os baixos níveis de confiança e a instabilidade política que o país ainda enfrenta.

[5] Ver estudos do LAPOP para países centro-americanos, Bolívia e Equador em www.lapopsurveys.org. Ver também "Bolivia: Democracy Audit" de 1998, 2000, 2002 e 2004 publicados pelo LAPOP com Both, Pittsburgh University (1998 a 2002) e Vanderbilt University (2004), USAID Bolivia e Encuestras y Estudios.

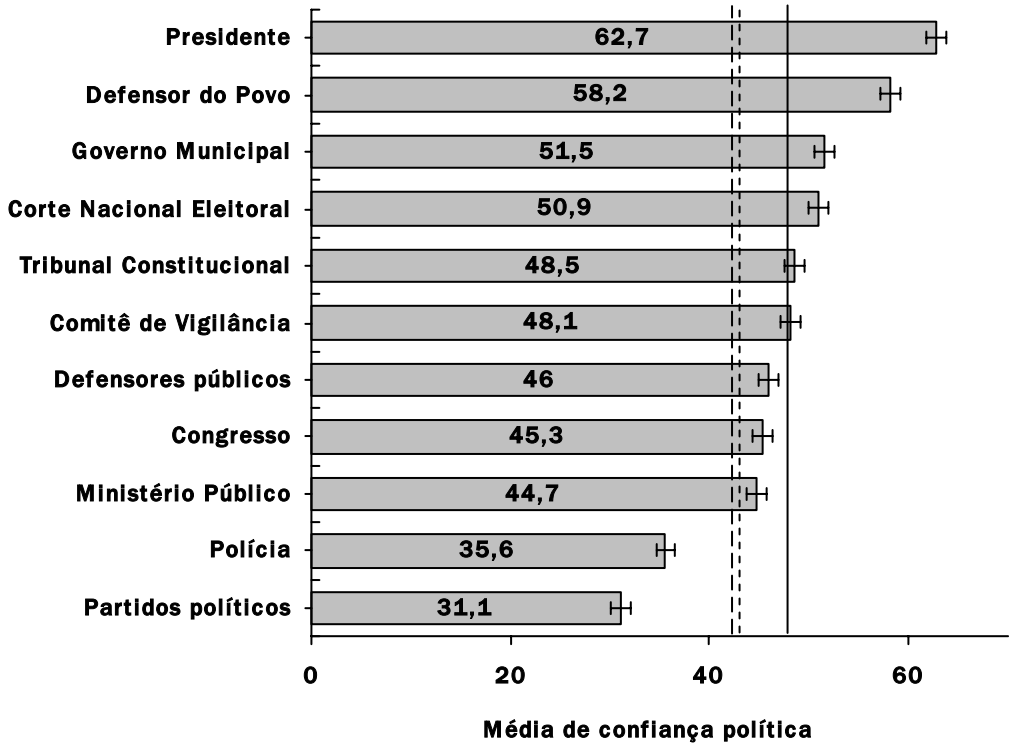
De acordo com a definição de confiança política utilizada neste trabalho, nos concentraremos somente na confiança que os bolivianos registram em relação a suas instituições políticas e não estudaremos a confiança em políticos, políticas públicas, campanhas ou no governo em andamento. Quanto aos preditores de confiança institucional, este trabalho explorará os fatores que o púbico considera quando avalia o desempenho das instituições em relação a suas expectativas.

Os indícios sugerem que a confiança política e seus preditores podem variar entre grupos sociais dentro da mesma comunidade política; podem variar também com as características demográficas da população e com as instituições. Ou seja, a confiança política não é homogênea, mas distribuída de modo desigual para as diferentes instituições ou cenários institucionais, para diferentes conjuntos de políticas, pode ser considerada de modo diferente entre homens e mulheres, jovens e velhos, pode variar conforme grupos de renda e pessoas com diferentes níveis de instrução, de acordo com o local onde as pessoas moram e sua afiliação étnica (CITRIN, 1974; MILLER, 1974; SELIGSON, 1980; ABRAMSON e FINIFER, 1981; SELIGSON, 1998, 1999a; CITRIN, 2002; MOORE, 2002; SELIGSON et al., 2004b; HETHERINGTON, 2005; SELIGSON et al., 2005).

Este trabalho explorará a possibilidade de encontrar preditores comuns para diferentes instituições baseado na consideração de que a confiança institucional é definida pela satisfação com a estrutura do processo político e que essa estrutura tem de ser comum para todas as instituições no sistema político, portanto, deve haver preditores que são comuns a todas as instituições.

Os dados do LAPOP medem a confiança institucional em uma escala de 0 a 100 e oferecem provas da variação em níveis de confiança em várias instituições ao longo do tempo na Bolívia. Em geral, os níveis de confiança institucional são baixos e somente pouquíssimas instituições apresentam escores acima do ponto médio da escala, embora novos dados apresentem indícios de um possível aumento dos níveis em 2006. O Gráfico seguinte mostra a variação da confiança institucional na Bolívia para 2006. Escores próximos de zero indicam níveis baixos de confiança e próximos de cem indicam altos níveis de confiança nas instituições.

Gráfico 1
Confiança institucional na Bolívia, 2006



Casos ponderados por variável de ponderação – pondera departamentos por tamanho da população

Barras de erro: 95% IC

Diante dos dados exibidos no Gráfico 1, fica claro que os níveis de confiança nas instituições políticas são baixos na Bolívia, mas também que há diferenças consideráveis de confiança entre as instituições. No Gráfico, a linha cheia mostra a média de confiança nas instituições em 2006, enquanto que a linha grossa pontilhada mostra essa média em 2004. O nível médio de confiança nessas instituições em 2006 é de 47,9 pontos na escala de 100. A diferença entre as

médias de 2006 e 2004 é de seis pontos na escala de 0-100 e as diferenças de médias são significativas no nível de 0,05 para todas as instituições, exceto para o Defensor do Povo, que mantém um nível relativamente alto de confiança.

A linha pontilhada mais fina representa o nível médio de confiança nas mesmas instituições em 2002, cinco pontos mais baixa que em 2006. As diferenças de médias entre 2002 e 2006 são significantes no nível de 0,05 para todas as instituições, exceto para os defensores públicos. Instituições como os partidos políticos e o Congresso mostram uma melhoria significativa em confiança desde 2004, assim como o presidente e a polícia.[6]

Embora um aumento da confiança política não fosse predito entre 2004 e 2006, é razoável dizer que poderia ser esperado, tendo em vista os acontecimentos no campo político dos últimos dois anos que levaram à eleição de Evo Morales, o primeiro presidente boliviano de ascendência indígena da história do país. Morales ganhou a eleição presidencial de 2005 com 53% dos votos e sua ascensão simboliza para os bolivianos não somente uma mudança na estrutura do poder, mas uma mudança significativa na concepção do Estado boliviano e na visão de mundo que deve ser adotada como diretriz para a reforma do Estado.

Este trabalho testa duas hipóteses:

1. que as percepções do público sobre a situação econômica nacional, sobre corrupção na administração pública e sobre o desempenho do governo são os principais preditores da confiança institucional no contexto político boliviano;
2. que há preditores de confiança institucional comuns para todas as instituições políticas independentemente de sua função no governo.

Para fazer isso, trabalhamos com dados de quatro amostras nacionais conduzidas entre 2000 e 2006 e estudamos onze instituições para as quais existem dados em todas as amostras. Os testes incluem um estudo de efeitos fixos do tempo e efeitos fixos das diferentes sub-unidades nacionais em que as amostras nacionais são estratificadas.

[6] A amostra de 2006 foi feita na Bolívia dois meses depois da posse do novo presidente Evo Morales, em 22 de janeiro. Portanto, seus dados podem estar influenciados pelo assim chamado período de "lua-de-mel" do novo governo, o que afeta possivelmente as apreciações subjetivas e percepções como a da confiança política.

As amostras

As amostras estão disponíveis para 2000, 2002, 2004 e 2006, e os dados foram coletados em todo o território nacional por meio de entrevistas pessoais com indivíduos de mais de 18 anos de idade. Todas são amostras probabilísticas nacionais representativas da população nacional no nível de estados (sub-unidades nacionais). Em todas as residências selecionadas para a amostra somente uma pessoa foi entrevistada e foram realizadas no total das pesquisas 12.016 entrevistas. A idade média dos respondentes é de 37 anos.

Quando se trabalha com questões atitudinais como a confiança política, não se deve esquecer que se lida com percepções e respostas movidas por afetos. Os padrões atitudinais podem ser encontrados e podem ser analisados estatisticamente de forma confiável, mas não são necessariamente definitivos nem são estáveis no longo prazo, ou em todos os grupos sociais ou comunidades políticas. Apesar dessas dificuldades, amplos indícios empíricos dão suporte à robustez e exatidão dos resultados de estudos de confiança política sob as condições descritas. No contexto latino-americano, as pesquisas e os relatórios do LAPOP são uma ampla prova disso (SELIGSON, 1980, 1989, 1998, 1999a, 1999b, 2003; SELIGSON et al., 2004a, 2004b, 2005).

Embora o LAPOP venha estudando as percepções e comportamentos democráticos do público boliviano desde 1998, este trabalho usa apenas os dados coletados a partir de 2000 pois apenas as amostras de 2000-2006 contêm uma lista extensa de instituições.

O modelo

A questão que mede o nível de confiança revelado pelos respondentes em cada uma das onze instituições incluídas neste estudo tem a mesma estrutura para todas as instituições e diz o seguinte: *Até que ponto tem confiança em...?* A variável é originalmente medida numa escala de 7 pontos em que 1 significa que o respondente não confia nada na instituição e 7 significa que confia muito. As variáveis foram depois transformadas numa escala de 0-100 para facilitar a interpretação dos resultados.

A Tabela 1 mostra as questões das pesquisas do LAPOP Bolívia 2000-2006 para os propósitos da pesquisa deste trabalho. As questões da Tabela 1 são apenas uma parte da série do LAPOP sobre confiança institucional, originalmente formulada em espanhol.

Tabela 1
Questões das pesquisas LAPOP Bolívia sobre confiança nas instituições (2004)

Questões da pesquisa LAPOP Bolívia 2004
B21. Até que ponto você confia nos partidos políticos?
B11. Até que ponto você confia na Corte Nacional Eleitoral?
B13. Até que ponto você confia no Congresso?
B18. Até que ponto você confia na polícia?
B21A. Até que ponto você confia no presidente?
B32. Até que ponto você confia no governo municipal?
BOLB22C. Até que ponto você confia no comitê de vigilância municipal?
BOLB23A. Até que ponto você confia no Ministério Público?
B17. Até que ponto você confia no Defensor do Povo?
BOLB23E. Até que ponto você confia no Tribunal Constitucional?
B44. Até que ponto você confia nos Defensores Públicos?

O modelo pressupõe que os respondentes não conhecem necessariamente todas as instituições sobre as quais são perguntados ou a função que desempenham no governo. Portanto, eles não consideram necessariamente as instituições em si mesmas, como unidades isoladas, ao determinar seu nível de confiança nelas, mas as avaliam em relação com a área em que atuam e em relação com as outras instituições que pertencem à mesma área, sobre as quais têm pelo menos uma idéia.

Digamos que um respondente não tem uma noção clara sobre o que é ou faz o Ministério Público. Mas ele terá pelo menos uma idéia do que o ramo judiciário do governo faz e será capaz de relacionar o MP com o judiciário e usar sua percepção dele para formar uma opinião a respeito.[7]

Esse pressuposto baseia-se também no fato de que nem todos os respondentes têm conhecimento específico sobre todas as instituições no momento da entrevista e, portanto, podem responder às questões e determinar o nível de confiança nelas baseados na relação que há entre as instituições que não conhecem e aquelas que conhecem na mesma área.[8]

[7] Embora não seja um processo ideal, é um procedimento provável do respondente quando confrontado com questões desconhecidas em uma pesquisa de opinião pública.

[8] Não é possível distinguir especificamente quais respondentes conhecem realmente as instituições sobre as quais são perguntados e quais os que não as conhecem, uma vez que eles não se mostram muito dispostos a admitir que não têm pistas sobre questões que parecem relevantes. Nossos pressupostos são reforçados pelo fato de que os respondentes tentarão dar a resposta mais sincera possível e relacionar questões desconhecidas com as conhecidas a fim de oferecer uma resposta.

O modelo de regressão linear multivariada estima a confiança institucional em relação ao efeito das variáveis sociotrópicas, desemprego, percepções da extensão da corrupção na administração pública e desempenho do governo na luta contra a pobreza, e contra a corrupção e na promoção dos princípios democráticos na Bolívia.[9]

Outras variáveis medem o desempenho do presidente correspondente a cada ano, a participação em protestos públicos e em organizações políticas de nível local e nacional como uma medida da intensidade do capital social dos respondentes (PUTNAM, 2001).

O modelo inclui também uma medida de sofisticação política e três variáveis que medem a exposição a mensagens da mídia através de televisão, rádio e jornais.[10] Essas variáveis medem se os respondentes conhecem questões básicas da política nacional e internacional e se eles obtêm informações sobre política de diferentes meios de comunicação. As variáveis que medem a confiança interpessoal, a tolerância política e a concordância com formas de participação política agressiva, como manifestações públicas e ocupação de espaços públicos entre outras, estão incluídas junto com variáveis sócio-demográficas, usadas como variáveis de controle.

As expectativas quanto aos resultados do modelo são que os valores negativos das variáveis sociotrópicas (a percepção atual e futura da economia nacional) produzirão uma diminuição da confiança institucional. Do mesmo modo, espera-se que à medida que aumenta a percepção da disseminação da corrupção no governo, o público ficará menos inclinado a confiar nas instituições.

É lógico esperar que uma melhora na avaliação do desempenho do presidente aumente a disposição do público de confiar nas instituições. Quanto aos efeitos da sofisticação política e da exposição à mídia, espera-se que a primeira aumente a confiança nas instituições, ao passo que é difícil predizer o efeito da exposição à mídia sem medir a intensidade da exposição e sem levar em conta os conteúdos das mensagens dos meios de comunicação.[11] A Tabela 2 apresenta as variáveis que fazem parte do modelo.

---

[9] A pesquisa foi realizada em abril de 2004, quando o presidente Carlos D. Mesa ainda estava no cargo.

[10] As perguntas específicas usadas para medir essas questões estão no anexo, junto com o resto das perguntas utilizadas para este trabalho.

[11] O efeito da exposição à mídia sobre os respondentes será diferente conforme a intensidade da exposição – ou seja, quantas vezes por semana o respondente assiste ao noticiário na tevê, lê o jornal e/ou escuta as notícias no rádio – e do conteúdo da mensagem, e se o respondente compara ou não as notícias das diferentes fontes. Este trabalho não analisa a exposição à mídia em todos os detalhes, mas pergunta apenas de qual tipo de meio de comunicação os respondentes obtêm suas informações.

Tabela 2
Variáveis independentes no modelo

Variáveis explicativas	Variáveis de controle
Percepção da corrupção	Sexo
Percepção da situação econômica atual	Idade
Percepção da situação econômica futura	Grau de instrução
Desemprego (dicotômica)	Nível de renda
Sofisticação política	Riqueza (medida em propriedade de bens materiais)
Exposição a notícias na televisão	Urbano (cidades com mais de 2000 habitantes)
Exposição a notícias no rádio	Sul (variável regional)
Exposição a notícias nos jornais	Oriente (variável regional)
Percepção do desempenho do presidente	El Alto (variável regional)
Participação política agressiva	Mestiço (dummy de etnicidade)
Tolerância política	Indígena (dummy de etnicidade)
Confiança interpessoal	

Em trabalho anterior, esse modelo foi analisado em relação às variáveis institucionais arranjadas em quatro grupos de acordo com sua função e área de desempenho (SCHWARZ-BLUM, 2006). Na ocasião, o modelo testou hipóteses similares às testadas aqui, com uma diferente disposição das variáveis dependentes institucionais. Este trabalho testa as mesmas hipóteses sobre confiança nas institucionais políticas, mas aperfeiçoa a estimação dos preditores ao revisar a conceituação das variáveis dependentes e, em vez de agrupá-las de acordo com um critério teórico, o faz conforme o que os respondentes pensam delas, usando uma análise fatorial das variáveis institucionais.

Medindo a confiança política

A confiança política é tratada aqui como uma variável dependente e é medida por meio de onze variáveis individuais que representam a estrutura institucional do Estado boliviano. Uma vez que a confiança é concebida como o grau de satisfação com o modo como o processo político boliviano é estruturado, é necessário levar em conta todas as onze variáveis dependentes que compõem a estrutura institucional do Estado. Surge então um problema do fato de que há onze variáveis individuais que representam as variáveis dependentes neste estudo.

A maneira de resolver esse problema foi agrupar as variáveis dependentes de acordo com os componentes principais subjacentes resultantes de análise fatorial exploratória realizada sobre eles. (ver Anexo)

A análise fatorial identificou três fatores que estruturam a escala de confiança nas instituições que utilizamos. A matriz dos componentes rotados indica que as variáveis com cargas maiores no *fator 1* são polícia, Congresso, partidos políticos, Ministério Público, Defensores Públicos e Tribunal Constitucional.

As instituições com cargas mais altas no *fator 2* são o presidente, o governo municipal, o comitê de vigilância, o Defensor do Povo, os defensores públicos e o Tribunal Constitucional. As instituições com cargas mais altas no *fator 3* são o presidente e o Tribunal Nacional Eleitoral.

Qual é o elemento comum entre as instituições que define mais 'carga' em algum fator? Qual o conceito subjacente que os une para os respondentes bolivianos?

À primeira vista, podemos notar o posicionamento conflitante do presidente, do Tribunal Constitucional e dos defensores públicos. No caso do Tribunal, o conflito se deve provavelmente à pura confusão, devido à sua novidade e ao fato de que os respondentes não têm muita certeza quanto às funções que ele desempenha exatamente, e não sabem bem com que instituições ele está relacionado. A mesma confusão pode explicar o caso dos defensores públicos, além do fato de que os respondentes podem relacioná-los com o Ombudsman (na Bolívia denominado Defensor do Povo e é uma instituição muito popular). Desse modo, os níveis de confiança atribuídos ao Defensor do Povo podem estar sendo transferidos para os defensores públicos nos casos em que a função desses não está muito clara para os respondentes. As incertezas em relação a essas instituições, levam a que sejam consideradas parte de ambos os grupos e a análise separada dos grupos torna mais claro o que os respondentes pensam a respeito delas.

O caso do presidente é diferente, pois suas cargas são distribuídas quase igualmente nos fatores 2 e 3. Que fator comum têm as três instituições no fator 3, eis uma questão intrigante. Uma hipótese aceitável diria que a autoridade é o conceito subjacente que molda o fator 3: o presidente encarna a autoridade do Estado, e o Tribunal Nacional Eleitoral, embora não relacionado ao uso da força, pode ser visto como uma autoridade governante, dada sua transformação na última década.[12] O Tribunal administra o registro dos cidadãos em todos os processos eleitorais e ganhou respeito ao organizar e efetuar eleições limpas e transparentes, não

[12] A Corte Nacional Eleitoral ganhou não apenas visibilidade na última década, mas também o respeito do público em geral devido à promoção de uma imagem mais limpa – limpa de corrupção – e de eficiência melhorada devido a um esforço óbvio de modernização das instituições, não somente do ponto de vista tecnológico, mas também conceitual. A Corte cuidou bem de "tornar-se pública" e deixar as pessoas saberem em que ela trabalha e como está fazendo seu trabalho.

contestadas e reconhecidas internacionalmente como tal. Em geral, suas decisões não são contestadas pelo público e um sentimento geral de simpatia e respeito parecia ser o "clima" da população em relação ao Tribunal até a eleição presidencial de 2005.[13]

Ao observar o grupo de instituições que são determinadas principalmente pelo fator 2, vemos que todas as instituições políticas que funcionam nos níveis local e regional formam o cerne desse grupo. Observamos também uma carga relativamente alta do presidente nesse fator. O Defensor do Povo conta fortemente com esse fator e os casos dos defensores públicos e do Tribunal Constitucional já foram explicados.

Nossa hipótese é que é a idéia de proximidade que conduz esse fator. As instituições locais e regionais estão mais próximas dos cidadãos do que o governo nacional. São instituições que o povo pode conhecer e ter fácil acesso. O caso do Defensor do Povo encaixa-se perfeitamente nisso, pois é uma instituição muito popular que ganhou o respeito dos cidadãos ao tornar-se acessível e trabalhar perto do povo.[14]

Essas instituições não são idéias abstratas do Estado, mas a única presença real dele para muitos grupos de cidadãos. Se é a proximidade que conduz o pensamento dos respondentes nesse fator, devemos presumir que até agora descobrimos que os respondentes bolivianos pensam o quão as instituições estão próximas deles, ou quão acessível e o quanto são uma figura de autoridade ou não.

O último fator é o fator 1, cujo cerne de instituições é composto por várias instituições ligadas ao poder judiciário e ao processo da justiça. O Congresso, os partidos políticos e a polícia também apresentam carga significativa. A primeira coisa que nos ocorre quando buscamos um conceito comum a essas instituições é a corrupção. Todas elas são consideradas muito corruptas, enfrentaram escândalos de corrupção e tendem a ter baixa confiança dos cidadãos. Na verdade, os dados do LAPOP indicam que os partidos políticos têm o escore mais baixo em confiança de todas as instituições, seguidos de perto pelo Congresso e a polícia, seguidos pelas instituições do poder judiciário.

A análise fatorial propiciou uma nova visão de como os respondentes pensam sobre as instituições políticas e os níveis de confiança que inspiram nos cidadãos. Esse instrumento também tem o valor adicional de resolver um problema

---

[13] Nas eleições presidenciais de 2005, quase 750 mil cidadãos bolivianos foram impedidos de votar. As regras da Corte para compor a lista de cidadãos aptos a votar foram questionadas pelo presidente eleito Evo Morales e por muitas fontes públicas, e foram chamadas até de "fraudulentas". É provável que não tenham seguido os melhores critérios, mas o público esqueceu que elas foram aprovadas pelo Congresso nos meses anteriores às eleições e que a Corte tinha pouco a fazer senão aplicá-las.

[14] Além disso, o Defensor do Povo tem escritórios regionais em cada um dos nove departamentos do país e trabalha com profissionais locais.

recorrente na análise de opinião pública: a noção de que os respondentes têm uma opinião e respondem às perguntas sem ter um conhecimento profundo da questão. Em nosso caso, ela nos mostrou que os respondentes podem construir uma opinião e confiar ou desconfiar das instituições que mal conhecem recorrendo ao "sentimento" subjacente sobre essas instituições e relacionando-as com questões – como corrupção, proximidade ou senso de autoridade – e com outras instituições que conhecem melhor – como uma opinião geral sobre as instituições do poder judiciário –, a função geral que as instituições desempenham ou os espaços públicos em que realizam suas funções.

A utilidade desse instrumento aplicado às pesquisas de opinião justifica-se pelo fato de que não aspiramos colher dados somente de cidadãos muito informados e politicamente sofisticados, pois o processo político não funciona exclusivamente através das ações e percepções desses cidadãos. Em vez disso, aspiramos obter uma melhor compreensão de como o cidadão comum, menos informado ou aquele que se engaja apenas esporadicamente, obtém informações sobre o processo político, forma opiniões e convicções e age de acordo com elas.

Uma vez que os índices construídos com base na análise fatorial serão as variáveis dependentes neste estudo, aplicou-se um teste de confiabilidade. Os resultados desse teste mostram que o índice de corrupção tem o nível mais alto de confiabilidade, com um coeficiente de 0,889, e o índice de proximidade segue muito próximo, com um coeficiente de 0,849. O índice de autoridade tem um coeficiente menor de 0,634. Os altos coeficientes indicam que os índices são confiáveis. A seção E do Anexo deste trabalho contém Tabelas complementares que mostram que nenhuma escala pôde ser melhorada com a eliminação de algum de seus elementos e que ambas as escalas já estão em seu nível melhor de confiabilidade.

Os resultados

O modelo para a base de dados coletados entre 2000-2006 tenta não somente testar as hipóteses postuladas no início deste trabalho, mas também captar elementos específicos que podem afetar os dados e que não são captados pelas variáveis incluídas inicialmente no modelo estimativo.

Quando se analisa dados coletados ao longo do tempo, um dos elementos com alta chance de ser negligenciado é exatamente o efeito da passagem do tempo entre as amostras, com efeito direto ou indireto, quando há fenômenos que ocorrem no tempo, mas que não são captados pelas variáveis no modelo. O espaço é outro elemento importante. A região ou um local específico fundamental dentro de um país também pode ter uma influência significativa na moldagem da visão de mundo

individual e, portanto, no comportamento e na percepção do Estado e do mundo ao seu redor. A relativa importância desse fator dependerá da força da dinâmica regional do país e das características dos outros elementos que participam da cena política.

Tendo em vista a dinâmica política entre regiões que vem se desenvolvendo na Bolívia nos últimos seis anos, e levando em conta que no estudo feito em trabalhos anteriores foi encontrada uma significação regional importante na determinação dos níveis de confiança política, a segunda parte deste trabalho estima o modelo que controla os efeitos fixos das nove sub-unidades nacionais em que a amostra nacional boliviana foi estratificada.

Esse modelo também estima os efeitos fixos da passagem do tempo entre as amostras nacionais em vez dos efeitos aleatórios, o que é apropriado pois o tempo decorrido entre as amostras ocasionou fenômenos importantes na cena política boliviana, seguramente exercendo ao menos alguma influência no modo como os respondentes consideram o Estado e o processo político. Entre as amostras de 2000 e 2002, o governo de centro-direita de um ex-ditador eleito presidente chegou ao fim mergulhado na recessão econômica e na ineficácia governamental. Entre 2002 e 2004, a Bolívia elegeu um novo presidente de centro-direita com uma clara tendência econômica neoliberal, que foi o primeiro presidente a não completar seu mandato desde o retorno à democracia, em 1982. Entre 2004 e 2006, a cena política boliviana mudou rapidamente e o primeiro presidente de ascendência indígena foi eleito em 2005.

A Tabela 3 mostra o modelo estimado para as amostras de 2000-2006 que inclui uma estimativa dos efeitos fixos nas sub-unidades nacionais ao longo do tempo. La Paz é tomada como a variável de região de referência e variáveis dummy para as outras oito regiões estão incluídos no modelo de regressão.

Tabela 3
Resultados de regressão com efeitos fixos por sub-unidade nacional, 2000-2006[15]

Variáveis	Índice de corrupção		Índice de proximidade		Índice de autoridade	
	B	T	B	T	B	T
Dummy para sexo (fem.)	0,268	0,321	0,234	0,275	-1,262	-1,273
Grupos de renda	1,287*	1,822	2,936***	4,09	3,131***	3,741
Idade	-0,377	-1,428	0,004	0,016	0,649**	2,073
Instrução	0,352	0,514	0,891	1,281	0,634	0,782
Riqueza	-0,308	-1,503	-1,01 ***	-4,855	-0,566**	-2,334
Urbano	-2,234**	-2,107	0,621	0,577	-1,108	-0,882
El Alto	-5,219*	-1,656	0,486	0,152	1,321	0,354
Mestiço	0,725	0,754	0,949	0,971	0,005	0,005
Indígena	-1,15	-0,820	-0,471	-0,33	-0,584	-0,352
Notícias no rádio	-0,001	-0,003	-0,081	-0,248	0,119	0,313
Notícias na TV	-0,524	-1,314	-0,653	-1,613	-0,769	-1,629
Jornais	-0,352	-1,063	-0,665**	-1,978	-0,161	-0,411
Conhecimento político	-0,572	-1,426	-0,375	-0,921	0,079	0,167
Corrupção disseminada	-0,057***	-4,011	-0,035**	-2,404	-0,018	-1,080
Economia atual	0,097***	4,559	0,094***	4,344	0,109***	4,352
Economia futura	0,063***	5,933	0,076***	7,079	0,096***	7,704
Desemprego	0,850	0,872	1,573	1,578	1,841	1,593
Desempenho presidencial	0,085***	3,954	0,175***	7,994	0,330***	12,936
Confiança interpessoal	0,046***	3,415	0,061***	4,460	0,047**	2,934
Participação política agressiva	0,147***	5,924	0,069**	2,731	0,021	0,715
Índice de tolerância política	0,089***	4,879	0,107***	5,744	0,082***	3,771
Santa Cruz	7,021***	4,365	2,709*	1,657	5,291 ***	2,776
Cochabamba	1,493	0,946	2,323	1,448	3,808**	2,035
Oruro	0,137	0,081	-0,390	-0,228	3,335	1,670
Chuquisaca	3,633***	2,11	2,556	1,461	3,444	1,689
Potosí	0,074	0,043	0,606	0,346	-0,479	-0,235
Pando	10,077***	5,621	4,854**	2,664	7,342***	3,455
Tarija	5,307**	3,105	4,689**	2,699	4,604**	2,273
Beni	10,678***	6,16	6,999***	3,973	8,518***	4,146
N	1985		1985		1985	
R^2 ajustado	0,177		0,178		0,213	
F	0,000		0,000		0,000	

*** significante no nível de 0,01 ** significante no nível de 0,05 * significante no nível de 0,1

[15] A estimação para este modelo foi feita sem aplicar ponderações pós-design. As amostras das unidades sub-nacionais foram colhidas com casos suficientes para serem representativas por si mesmas.

Os resultados na Tabela 3 oferecem indícios para sustentar a primeira hipótese deste trabalho. Com efeito, a consideração da situação econômica nacional, seja atual ou futura, é um preditor significante dos níveis de confiança política, indicando que quando as percepções da economia melhoram, o mesmo acontece com a disposição de confiar nas instituições políticas. A significação da variável renda reforça a importância das considerações econômicas na avaliação da estrutura política em todos os grupos de diferentes instituições, mostrando que à medida que a renda aumenta, as pessoas tendem a confiar mais nas instituições.

As percepções do desempenho presidencial e da disseminação da corrupção entre as autoridades públicas também influenciam os níveis de confiança, embora a da corrupção não o faça para todos os grupos de instituições. O impacto da tolerância à participação política do "oposto" é importante porque ela influencia um aumento da confiança nas instituições independentemente do grupo a que pertençam. Embora esses resultados sejam uma boa notícia, pois oferecem indícios que confirmam a hipótese 1, os efeitos substanciais dessas variáveis são pequenos se comparados com os de outras variáveis do modelo. Todas as variáveis – dependentes ou independentes – foram registradas em escalas de 0-100 ou 0-1, o que torna seus coeficientes B relativamente comparáveis.

Levando-se isso em conta, segue-se que as variáveis que exercem mais influência na confiança política nas amostras bolivianas são as regionais, aquelas que pertencem à mesma região mais ampla, com os mesmos interesses econômicos e objetivos de desenvolvimento, baseados no acesso a recursos naturais e de hidrocarbonetos, e não algumas variáveis regionais aleatórias. Os resultados mostram que as pessoas que vivem nessa região ampliada que abrange o leste e parte do sul do país confiam mais na estrutura institucional do Estado do que aquelas que moram em La Paz.

Esses resultados fornecem mais indícios que corroboram as conclusões do estudo de 2004, ou seja, que a dinâmica política regional desempenha um papel importante na moldagem das atitudes e percepções dos bolivianos em relação ao Estado e que há uma diferença significativa entre as percepções das pessoas que vivem no leste e no oeste do país. Parece que no caso da Bolívia, a importância da dinâmica regional supera a influência de preditores tradicionais de confiança, como a sofisticação política e a exposição à mídia, que não apresentam nenhum impacto neste modelo.

Em geral, o modelo oferece indícios para confirmar a hipótese 2, pela qual, dado que a estrutura institucional do Estado é apenas uma, deve haver preditores de confiança que sejam comuns para todos os tipos de instituições e que possam predizer de modo significante a confiança em todos os grupos de instituições. Os resultados apresentados na Tabela 3 nos ajudam a confirmar isso.

Para aprofundar a análise, a Tabela 4 apresenta o resultado dos efeitos fixos estimados dos anos 2002, 2004 e 2006, tomando o ano de 2000 como categoria de referência.

Tabela 4
Resultados da regressão com efeitos fixos de tempo, 2000-2006

Variáveis	Índice de corrupção		Índice de proximidade		Índice de autoridade	
	B	T	B	T	B	T
Dummy para sexo (fem.)	0,16	0,343	-0,385	-0,809	-1,882***	-3,408
Grupos de renda	0,757**	2,054	1,472***	3,914	2,021***	4,634
Idade	-0,441 ***	-3,334	-0,2	-1,481	0,370**	2,366
Instrução	-0,335	-0,907	-0,365	-0,968	0,336	0,769
Urbano	-3,082***	-5,374	-1,698**	-2,899	2,266***	-3,338
Sul	1,816**	2,937	1,413**	2,239	0,308	0,42
Oriente	7,312***	12,976	3,244***	5,64	4,107***	6,158
El Alto	-5,458***	-4,31	-1,296	-1,003	-2,561*	-1,708
Mestiço	0,829	1,489	0,458	0,806	-1,071	-1,625
Indígena	-0,989	-1,218	-1,083	-1,305	-2781**	-2,892
Notícias no rádio	-0,048	-0,261	-0,338*	-1,811	-0,036	-0,165
Notícias na TV	-0,303	-1,283	-0,058	-0,241	-0,345	-1,231
Jornais	-0,11	-0,6	-0,127	-0,684	0,057	0,266
Corrupção disseminada	-0,068***	-8,122	-0,047***	-5,463	-0,031 **	-3,134
Economia atual	0,078***	6,4	0,060***	4,847	0,063***	4,375
Economia futura	0,055***	8,706	0,070***	10,81	0,082***	10,892
Desemprego	0,549	0,983	1,427**	2,506	1,658**	2,511
Desempenho presidencial	0,095***	7,503	0,191***	14,709	0,290***	19,294
Confiança interpessoal	0,039***	4,962	0,049***	6,1	0,044***	4,801
Participação política agressiva	0,129***	9,043	0,076***	5,245	0,029*	1,71
Índice de tolerância política	0,097***	9,266	0,104***	9,694	0,072***	5,839
2002	-0,442	-0,639	-0,276	-0,39	5,283***	6,453
2004	-1,459**	-2,103	1,415**	1,998	7,665***	9,332
2006	1,27*	1,676	3,451 ***	4,458	9,843***	10,969
N	5914		5914		5914	
R^2 ajustado	0,162		0,169		0,224	
F	0		0		0	

*** significante no nível de 0,01 ** significante no nível de 0,05 * significante no nível de 0,1

Abordando a análise da perspectiva do tempo, encontramos alguns elementos interessantes e também desse ponto de vista, nossas hipóteses obtêm mais provas que as sustentam. As percepções da situação econômica nacional no presente e no futuro são preditores significativos de confiança nas instituições, assim como as do desempenho do presidente e da disseminação da corrupção em todos os grupos de instituições e ao longo do tempo, pois as variáveis são significantes nos dados reunidos de 2000-2006. Quanto mais as pessoas pensam que a economia vai bem, quanto mais acham que o presidente está se saindo bem e menos percebem corrupção nos negócios públicos, mais confiança demonstram nas instituições. Aqui também a renda é um preditor significativo de confiança e quanto mais renda ganham, mas confiam nas instituições.

As variáveis regionais do modelo confirmam a análise dos efeitos fixos por região e o estudo anterior para 2004: uma diferença significativa entre as regiões leste (Oriente) e oeste do país no modo como as instituições são percebidas e, portanto, a atitude em relação à estrutura institucional do Estado boliviano.

Os efeitos dos anos 2004 e 2006 são significativos em todos os grupos de instituições, tal como esperado, mas em ambos os casos, eles parecem influenciar um aumento dos níveis de confiança política. Era o que se esperava da amostra de 2006, devido ao efeito "lua-de-mel" com o novo governo de Evo Morales, mas não da amostra de 2004. O efeito de 2004 é negativo somente para as variáveis do índice de corrupção, sendo positivo para o resto das instituições.

Algumas variáveis novas interessantes mostram que a tolerância quanto à participação política daqueles que discordam do sistema atual aumenta a disposição para confiar nas instituições, bem como o sentimento de que se vive num bairro confiável.

Quando não se controla especificamente os efeitos geográficos, o grau de urbanização influencia os níveis de confiança nas instituições: as pessoas que vivem em cidades maiores do que dois mil habitantes confiam menos do que as que vivem em cidades menores e áreas rurais. Este é um dado interessante quando se leva em conta que, há dez anos, a população boliviana estava distribuída de forma quase igual entre o campo e a cidade e que hoje, essa distribuição mudou um pouco, com o aumento da população urbana, enquanto a rural está um pouco abaixo de 40%.

Na estimação dos efeitos fixos da confiança política também encontramos novos indícios que confirmam as hipóteses postuladas no início deste trabalho, ou seja, que os preditores de confiança são estáveis ao longo do tempo e para todas as instituições, e que as considerações econômicas, bem como as percepções de corrupção e desempenho presidencial são preditores robustos da confiança na esfera política boliviana.

Considerações finais

Os resultados do estudo apresentados neste artigo oferecem provas empíricas de que a confiança institucional é, de fato, um processo de avaliação e uma atitude, em vez de apenas uma percepção afetiva do estado do campo político. Ela é influenciada por outras variáveis e não varia aleatoriamente entre os indivíduos.

Em geral, e contra o que se poderia esperar, descobrimos que região geográfica, os respondentes residentes em áreas urbanas, as percepções de corrupção na administração pública, a avaliação do desempenho do governo em questões fundamentais, os níveis de conhecimento político, a discordância de um golpe de estado são todos preditores confiáveis da confiança institucional e são comuns a todas as instituições, independentemente do seu campo de atuação e de sua relação com outras instituições.

Os resultados apontam para dois processos diferentes que se unem na esfera política boliviana: um que se desenvolve ao longo do tempo e que não tem nenhum padrão estável de evolução (a confiança aparentemente aumenta e diminui em resposta a debates ou situações políticas relevantes); e outro que se desenvolve no contexto espacial, que parece estar relacionado com a dinâmica política regional, que pode estar conectada com o modo como a população boliviana em diferentes regiões geopolíticas vive sua relação com o Estado, e que também pode estar ligado a um padrão de distribuição de recursos e benefícios.

O processo parece ser mais "limpo" quando abordado do ponto de vista regional e tende a ser mais complexo quando analisado ao longo do tempo, o que se poderia esperar. Além da dinâmica regional, outros fatores entram em jogo no espaço público e influenciam as avaliações que os bolivianos fazem da estrutura do Estado.

Os resultados também parecem oferecer provas que corroboram apenas parcialmente a primeira hipótese proposta neste trabalho, pois embora as variáveis sociotrópicas e a percepção da corrupção sejam significantes no modelo, há outras variáveis que parecem ter influência mais substancial que essas e que as variáveis de avaliação do desempenho presidencial. Ao contrário do esperado, o preditor mais forte da confiança institucional em termos de efeitos substanciais parece ser a região geográfica em que o respondente reside, com efeitos polarizados entre residentes do leste e do oeste do país.

Quando controlamos os efeitos fixos das regiões, a aparente tensão entre duas delas que surgiu na análise de 2004 desaparece no contexto mais amplo e dá lugar a uma explicação mais complexa e mais abrangente da dinâmica política regional. Os padrões de confiança nas sub-unidades nacionais caem em regiões geográficas com interesses econômicos compartilhados e proporcionam uma

melhor compreensão de como o lugar em que a pessoa vive pode ser determinante para suas opiniões sobre o Estado. O controle dos efeitos fixos por sub-unidades nacionais oferece definitivamente um conhecimento útil da dinâmica política nacional.

Apesar dos profundos problemas econômicos e do alto grau de corrupção na Bolívia, os preditores de confiança institucional não estão ligados exclusivamente às percepções de corrupção ou da situação econômica nacional, mas parecem antes fortemente fundados em algumas características demográficas da população boliviana. À primeira vista, esses fatores demoGráficos podem parecer estar desligados de considerações econômicas e podem sugerir que a urgência de uma situação socioeconômica crítica pode não prevalecer sobre outros fatores mais duradouros na determinação da confiança institucional. Ao pensarmos um pouco mais, fica claro que as diferenças regionais na Bolívia não estão totalmente desligadas das condições econômicas, tais como a distribuição de renda[16] e o bem-estar geral.

Verificamos que a situação econômica pessoal dos respondentes pode estar se sobrepondo às variáveis regionais, no sentido de que quanto mais elevado o nível de renda, mais os respondentes confiam nas instituições. Isso é interessante porque podemos pensar que as instituições com um alto grau percebido de corrupção são mais acessíveis às pessoas com mais recursos econômicos, mas isso não deveria necessariamente significar que as pessoas mais ricas confiam mais nessas instituições.

Uma outra consideração pode ser valiosa no que tange à influência de variáveis sociotrópicas na confiança institucional. O modelo de análise não consegue discriminar entre uma situação econômica percebida como ruim e uma situação econômica realmente difícil na Bolívia. Isso significa que as pessoas podem ter uma percepção de situação econômica ruim mesmo quando isso não é necessariamente verdade. A presença de uma diferença entre uma situação percebida e a situação real em um longo período de tempo é tão perturbadora quanto o fato da pobreza afetar os níveis de confiança difusa no país mais pobre da América do Sul. É preciso encontrar uma explicação para essa diferença, mas é essa questão para outro estudo.

Sabemos também que altos níveis de renda estão tradicionalmente ligados a altos graus de educação e pessoas mais instruídas podem ter um conhecimento melhor de como as instituições políticas funcionam. De novo, em um contexto em que se pensa que as instituições são corruptas, ineficientes e fracas, não se espera

[16] Os dados do LAPOP para 2004 registram diferenças estatisticamente significativas em níveis de renda informados entre os respondentes que vivem na região leste do país e os que moram em cidades como El Alto, nos departamentos da região oeste (como Oruro e Potosí).

que as pessoas mais instruídas confiem mais do que as menos instruídas, mas os respondentes com níveis mais altos de conhecimento político confiam mais nas instituições políticas independentemente de suas funções. Contudo, o nível médio de conhecimento político na amostra boliviana é de apenas 2,1 em uma escala de 0 a 6 e, portanto, não se poderia esperar altos níveis de confiança baseados apenas no efeito dessa variável.

Se esse argumento está correto, teríamos de pensar em duas clivagens sobrepostas que afetam a confiança institucional: uma econômica e uma regional que encontra expressão na afiliação ou afirmação étnica e numa polarização de interesses expressa geograficamente na tensão entre a população do leste e a do oeste do país.

Do ponto de vista metodológico, isso significa que os efeitos regionais da confiança institucional não são necessariamente preditores mais robustos do que as considerações econômicas, mas que devem ser analisados em conjunto, como termos interativos, a fim de conseguir avaliar os verdadeiros efeitos de ambos os elementos sobre a confiança institucional. Se essas considerações fossem apoiadas por mais indícios, a hipótese da influência das percepções econômicas sobre a confiança institucional seria mais reforçada pelas evidências do que este trabalho indica.

Essa nova abordagem também esclareceria o efeito significativo da variável étnica dicotômica que representa a população que se define como mestiça e seu efeito contrário, pois ela mostra uma relação positiva com as instituições contida no grupo do índice de corrupção. Isso significa que os respondentes que se consideram mestiços tendem a confiar nessas instituições mais do que os que não se consideram mestiços. Por outro lado, os respondentes mestiços tendem a confiar menos nas instituições contidas nos grupos do índice de autoridade do que os não-mestiços. O quê essa relação indica? Os respondentes mestiços perdoam mais a corrupção ou confiam menos na autoridade? Há outros fatores intervenientes que mediam a relação entre a identificação étnica como mestiço e a confiança institucional?

As considerações da corrupção na administração pública importam, mas com menos intensidade do que o esperado e proposto na primeira hipótese. Parece que os bolivianos perdoam as práticas corruptas, seja porque as vêem já institucionalizadas na administração pública, ou porque a corrupção pode ser conveniente desde que torne as instituições mais acessíveis aos indivíduos, ou ainda porque não lhes causa mal, a não ser que tenham uma experiência pessoal negativa com ela.

O quê esses resultados nos dizem sobre a situação atual na Bolívia? Temos uma tensão de interesses entre regiões geográficas específicas que afeta profundamente o modo como os cidadãos avaliam e confiam nas instituições

políticas. Vemos aqui que a dinâmica política regional têm uma influência mensurável específica sobre o processo político em nível nacional.

Temos um problema econômico que está corroendo a confiança dos cidadãos em suas instituições, apesar dos esforços do governo para combater a pobreza, e mesmo apesar da avaliação bastante positiva do desempenho do governo nessa questão específica, a consideração de uma situação econômica inquietante está causando uma erosão da confiança no regime democrático. Tendo em vista que se trata do país mais pobre da América do Sul e levando-se em conta esses resultados, não deve surpreender que a Bolívia é também o país com os níveis mais baixos de apoio ao sistema e de confiança nas instituições entre outros países da América Latina.[17]

Temos também um problema de corrupção que causa desconfiança nas instituições políticas e uma população com grau baixo de conhecimento sobre as questões políticas básicas que poderia utilizar mais conhecimento para avaliar melhor o desempenho das instituições.

Apesar dos esforços do Estado boliviano para reformar e aperfeiçoar suas instituições, há muitos elementos no contexto político e econômico que vão de encontro a esses esforços e influenciam uma falta geral de confiança do público boliviano nas instituições políticas. Trata-se de um problema grave que precisa ser enfrentado com seriedade pelo governo, pois corrupção e economia pobre não são condições que se mudam ou apagam no curto prazo e elas continuarão a afetar a confiança que os bolivianos têm em suas instituições.

Além das descobertas valiosas derivadas da análise da confiança institucional, os resultados apresentados neste trabalho abrem novas linhas para pesquisas futuras e para uma compreensão mais profunda da dinâmica da confiança institucional em um contexto político conturbado como o da Bolívia.

[17] Os países para os quais o LAPOP possui dados são: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador, República Dominicana, Panamá, México, Colômbia, Equador e Bolívia. Dentre todos eles, mesmo os mais pobres da América Central, a Bolívia tem os níveis mais baixos de apoio ao sistema na região.

Referências Bibliográficas

ABRAMSON, P. R.; FINIFTER, A. W. On the meaning of political trust: new evidence from items introduced in 1978. *American Journal of Political Science,* v. 25, n. 2, p. 297-307, 1981.

CITRIN, J. Democracy and trust. *Political Psychology,* v. 23, n. 2, p. 402-04, 2002.

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

EASTON, D. *A systems analysis of political lif*e. Nova York: Wiley, 1965.

_____. A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science,* v. 5, p. 435-57, 1975.

GARSON, D. Factor analysis general concepts. North Carolina State University.

HETHERINGTON, M. J. *Why trust matters. Declining political trust and the demise of american liberalism*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

LIPSET, S. M. *Political man: the social basis of politic*s. Ed. Ampl. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.

MILLER, A. H. Political issues and trust in government: 1964-1970. *The American Political Science Review,* v. 68, n. 3, p. 951-72, 1974.

MISHLER, W.; ROSE, R. Trust, distrust and skepticism: popular evaluations of civil and political institutions in post-communist societies. *The Journal of Politics,* v. 59, n. 2, p. 418-51, 1997.

MOORE, D. W. Just one question: the myth and mythology of trust in government. *Public Perspective,* 2002.

SCHWARZ-BLUM, V. Confianza en las instituciones: por que es necesaria?. ed. Daniel Moreno. Cochabamba: USAID Bolivia, 2006.

SELIGSON, M. A. Trust, efficacy and modes of political participation: a study of Costa Rican peasants." *British Journal of Political Science,* v. 10, p. 75-98, 1980.

_____. On the measurement of diffuse support: some evidence from Mexico. *Social Indicators Research,* v. 12, p. 1-24, 1983.

_____. Latin american legislatures: an overview of Bolivia, Chile and Peru. Pittsburgh: University of Pittsburgh Latin American Democratization Study Group, 1989.

_____. *The political culture of democracy in Bolivia: 1998*. La Paz, Bolivia: USAID/LAPOP 1998.

_____. *La cultura política de la democracia boliviana*. La Paz: Encuestas & Estudios, 1999a.

_____. Popular support for regional economic integration in Latin America. *Journal of Latin American Studies,* v. 31, part 1, p. 129-50, 1999b.

_____. *Auditoria de la Democracia: Bolivia 2002*. La Paz: USAID, 2003.

SELIGSON, M. A.; AMES, B.; PEREZ-LIÑAN, A.; MORENO-MORALES, D. *Elites, Instituciones y el público: una nueva mirada a la democracia boliviana*. La Paz: Pittsburg University/USAID, 2004a.

SELIGSON, M. A.; MORENO-MORALES, D.; CATSAM, M.; LOTZ, A. *Auditoria de la Democracia Ecuador 2004*. Quito: Vanderbilt University/CEDATOS, 2004b.

SELIGSON, M. A.; MORENO-MORALES, D.; SCHWARZ-BLUM, V. *Auditoria de la democracia: informe Bolivia 2004*. La Paz: USAID/ Vanderbilt University, 2005a.

TUCKER, L. R.; MACCALLUM, R. *Exploratory Factor Analysis*. 1997. Disponível em: <http://www.unc.edu/~rcm/book/factornew.htm>.

WEATHERFORD, M. S. Measuring political legitimacy. *American Political Science Review,* v. 86, n. 1, p. 149-66, 1992.

ANEXOS

Tabela A
Matriz de correlações para todas as variáveis incluídas no modelo

	b21a	b12	B18	b44	b11	b13	b30	b33	b22	B22c	b31a	b23a	b23c	b23nr	b23b
b12 FFAA	0,28	1	0,38	0,24	0,47	0,47	0,30	0,35	0,29	0,27	0,39	0,31	0,22	0,36	0,24
b18 polícia	0,26	0,38	1	0,27	0,30	0,46	0,35	0,39	0,33	0,33	0,39	0,42	0,26	0,43	0,36
b44 DPA	0,38	0,24	0,27	1	0,33	0,32	0,26	0,33	0,29	0,32	0,30	0,40	0,35	0,39	0,38
b11 CNE	0,34	0,47	0,30	0,33	1	0,43	0,38	0,35	0,31	0,28	0,48	0,37	0,27	0,37	0,34
b13 Congresso	0,25	0,47	0,46	0,32	0,43	1	0,45	0,46	0,35	0,45	0,50	0,49	0,29	0,48	0,39
b30 partidos políticos	0,20	0,30	0,35	0,26	0,38	0,45	1	0,36	0,33	0,32	0,41	0,40	0,17	0,38	0,32
b33 Prefeitura	0,39	0,35	0,39	0,33	0,35	0,46	0,36	1	0,58	0,48	0,40	0,49	0,39	0,43	0,41
b22 Gov. Municipal	0,47	0,29	0,33	0,29	0,31	0,35	0,33	0,58	1	0,47	0,33	0,40	0,32	0,34	0,34
b22c Comitê Vigilância	0,26	0,27	0,33	0,32	0,28	0,45	0,32	0,48	0,47	1	0,35	0,52	0,43	0,41	0,37
b31a Corte Suprema	0,28	0,39	0,39	0,30	0,48	0,50	0,41	0,40	0,33	0,35	1	0,51	0,27	0,56	0,42
b23a Ministério Público	0,29	0,31	0,42	0,40	0,37	0,49	0,40	0,49	0,40	0,52	0,51	1	0,45	0,60	0,47
b23c Defensor do Povo	0,26	0,22	0,26	0,35	0,27	0,29	0,17	0,39	0,32	0,43	0,27	0,45	1	0,36	0,40
b23nr Trib. Justiça	0,29	0,36	0,43	0,39	0,37	0,48	0,38	0,43	0,34	0,41	0,56	0,60	0,36	1	0,57
b23b Def.Públicos	0,30	0,24	0,36	0,38	0,34	0,39	0,32	0,41	0,34	0,37	0,42	0,47	0,40	0,57	1

** as correlações são significantes no nível de 0,001 (teste bilateral)

Como se pode ver na Tabela A, os coeficientes de correlação entre as variáveis que compõem nossas quatro variáveis dependentes estão geralmente em torno de 0,3 (com poucas exceções), o que é suficientemente indicativo da independência das variáveis uma das outras e significa que estamos trabalhando com variáveis que são diferentes umas das outras.

Gráfico B
Apoio ao sistema na Bolívia comparado com outros países latino-americanos em 2004

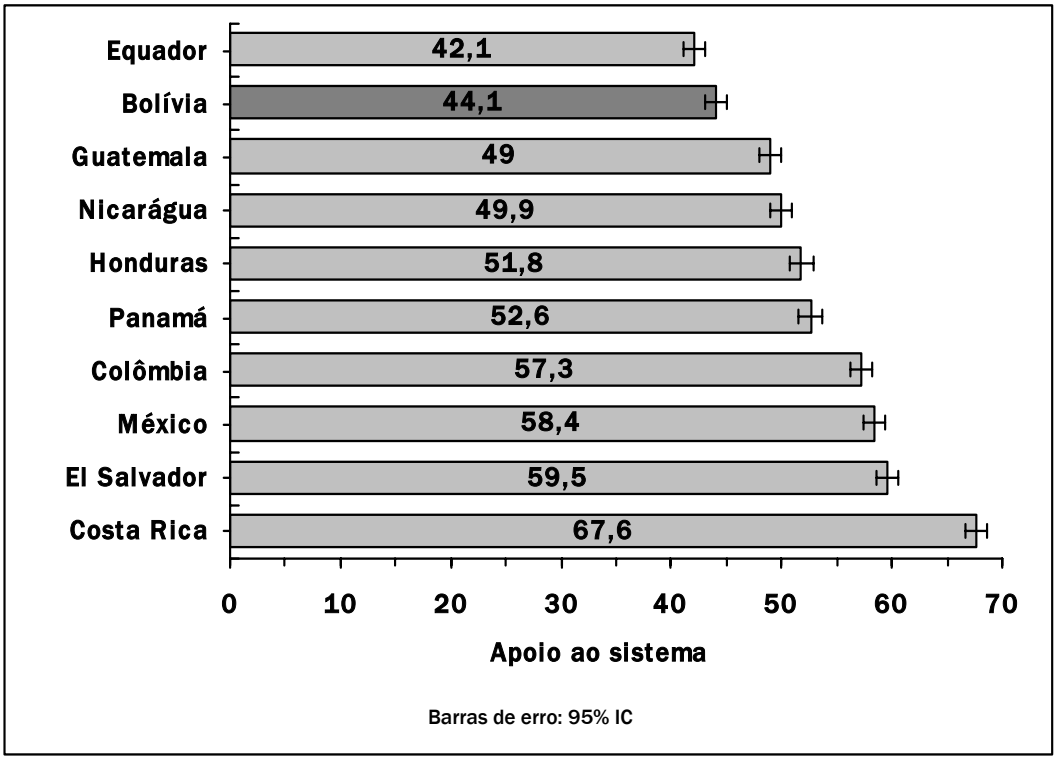


Tabela C
Barômetro Global da Corrupção – 2004
Em que medida você percebe que os seguintes setores
deste país estão afetados pela corrupção? (1: não corrupto; 5: muito corrupto)

	Partidos políticos	Legislativo	Sistema legal/ Judiciário	Polícia	Empresas/ setor privado	Impostos	Alfândega	Mídia	Saúde	Educação	Cadastros e permissões	Concessionárias de serviços públicos	Forças armadas	ONGs	Instituições religiosas
Argentina	4,6	4,6	4,3	4,4	3,7	3,6	4,2	3,5	3,3	3,1	3,8	3,7	3,4	2,9	3,0
Bolívia	4,5	4,3	4,0	4,2	3,2	3,6	4,2	2,8	3,0	3,0	3,0	3,0	3,6	2,7	2,2
Brasil	4,5	4,3	4,2	4,4	3,8	4,2	3,9	3,6	3,9	3,9	3,6	3,8	3,4	3,0	3,0
Costa Rica	4,5	4,3	4,0	4,2	3,8	4,3	4,1	3,6	4,4	3,8	3,5	4,1	0,0	3,6	4,2
Equador	4,9	4,8	4,5	4,3	3,2	3,5	4,4	3,0	3,3	3,5	4,3	3,7	3,6	3,1	2,8
Guatemala	4,2	4,1	4,1	4,2	3,9	4,1	4,1	3,7	3,8	3,8	3,7	3,9	3,8	3,6	3,2
México	4,5	4,2	4,3	4,5	3,7	4,0	4,0	3,6	3,5	3,4	3,8	3,7	3,2	3,3	3,1
Peru	4,6	4,5	4,5	4,5	3,9	4,1	3,8	4,2	3,9	4,0	4,2	3,9	4,2	3,9	2,8
Uruguai	4,3	4,1	3,9	4,2	3,6	3,3	4,2	3,4	3,3	3,1	3,0	3,1	3,5	2,6	3,1
USA	3,6	3,3	3,3	2,9	3,0	3,2	2,6	3,5	3,0	2,8	2,2	2,9	2,5	2,6	2,5
Venezuela	4,1	4,2	4,3	4,2	3,8	3,9	3,9	4,0	4,0	3,9	3,8	3,6	3,6	3,5	3,3
Amostra Total	4,0	3,7	3,6	3,6	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,1	3,0	3,0	2,9	2,8	2,7

Fonte: Transparency International Global Corruption Barometer 2004

Os setores estão listados da esquerda para a direita segundo seus escores globais. As células sombreadas indicam a/o instituição/setor mais bem avaliado em cada país.

D. Análise fatorial e alguns resultados

A análise fatorial revela a linha subjacente de pensamento dos respondentes e nos permite ver os objetos de análise da perspectiva deles. Nossa tarefa é então descobrir quais são esses pensamentos subjacentes e o que impulsiona os respondentes quando eles pensam sobre as instituições políticas em seus países.

A análise fatorial é um estudo matemático da ordem e da estrutura dos dados multivariados. Ela é usada no campo da psicologia para analisar a estrutura subjacente do pensamento dos pacientes (TUCKER e MacCALLUM, 1997).

No caso específico deste trabalho, a análise fatorial contribui para analisar o pensamento subjacente dos respondentes de pesquisas de opinião pública que responderam aos questionários do LAPOP na Bolívia. Isso é possível porque ela analisa a estrutura latente ou as dimensões que compõem os dados. Ela tenta explicar a variabilidade em variáveis aleatórias observadas por meio do encontro de elementos ou fatores aleatórios menores, mas inobserváveis, que compõem os dados. Em outras palavras, a análise fatorial "[...] reduz o espaço atribuído a um grande número de variáveis a um número menor de fatores e, desse modo, é um procedimento 'não-dependente' (ou seja, não assume uma variável dependente especificada)" (GARSON).

Para fazer isso, as variáveis analisadas por meio desse instrumento são decompostas em seus fatores componentes e analisadas numa matriz de dados com tantas dimensões quantos forem os fatores componentes dos dados. Essa matriz é rotada a fim de identificar as relações entre dimensões de diferentes variáveis e, como resultado, a análise mostra a *carga*[*] de cada variável inicial em cada uma dos fatores componentes. Quanto mais alta a carga de uma variável num fator, mais variabilidade da variável aquele fator explica.

A carga das variáveis em cada componente aparece representada por um coeficiente que varia entre 0 e 1, em que os números mais próximos de 1 indicam uma forte carga no componente e números próximos de 0 apontam para uma carga fraca no componente.

Há duas principais linhas de aplicação da análise fatorial: a exploratória e a explanatória. Este trabalho utiliza a análise fatorial exploratória para descobrir a idéias subjacentes dos respondentes bolivianos quando perguntados sobre seu grau de confiança em várias instituições políticas diferentes que desempenham funções governamentais. A principal expectativa da análise fatorial realizada sobre as variáveis institucionais era propor um arranjo das instituições completamente diferente daquele feito de acordo com critérios teóricos, pois é provável que os respondentes pensem nas instituições baseados em sua experiência mais do que em critérios teóricos abstratos.

[*] Uma carga é o coeficiente de correlação entre a variável e seu fator.

Rotated Component Matrix[a]

	Fatores		
	1	2	3
b21ar Presidente	-0,012	0,594	0,538
b12 Forças Armadas	0,296	0,106	0,760
b18r Polícia	0,570	0,227	0,307
b44r Delegação anti-corrupção	0,238	0,504	0,273
b11r Tribunal Nacional Eleitoral	0,305	0,222	0,701
b13r Congresso	0,622	0,302	0,318
b30r Partidos Políticos	0,652	0,117	0,183
b33r Prefeitura	0,372	0,595	0,278
b22r Governo Municipal	0,246	0,655	0,262
b22cr Comitê de Vigilância	0,392	0,601	-0,002
b23cr Defensor do Povo	0,083	0,726	0,116
bn23xyz Tribunais de Justiça	0,696	0,454	0,088
b10ar	0,788	0,135	0,185
b31ar Supremo Tribunal de Justiça	0,743	0,197	0,280
b23ar Fiscais	0,615	0,553	0,051
b23br Defensores Públicos	0,512	0,561	0,041
b23er Tribunal Constitucional	0,562	0,506	0,193

Extraction Method: Principal Component Analysis.
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.
[a] Rotation converged in 8 iterations.

E. Testes de confiabilidade

O teste de confiabilidade[*] analisa a coerência interna de uma escala com elementos múltiplos, e o grau de confiabilidade (expresso pelo valor do alfa de Cronbach) é indicado por um coeficiente que varia de 0 a 1, em que 1 indica correlação perfeita entre os elementos e 0 informa que os elementos da escala não se combinam, pois podem estar medindo coisas completamente diferentes.

[*] O teste fornece também uma lista de elementos na escala e um coeficiente de confiabilidade potencial no caso em que o elemento tenha sido eliminado da escala. Essa informação adicional nos possibilita saber se a escala poderia ser melhorada com a eliminação de um elemento que não se correlaciona muito bem com o resto dos elementos dela.

Tabelas E1, E2 e E3
Análise de confiabilidade para índices de corrupção, proximidade e autoridade

Estatística de confiabilidade

Alfa de Cronbach	*nº. de itens*
0,889	*9*

Tabela E1

Estatística de confiabilidade

Alfa de Cronbach	*nº. de itens*
0,849	*8*

Tabela E2

Estatística de confiabilidade

Alfa de Cronbach	*nº. de itens*
0,634	*3*

Tabela E3

Tabelas E1, E2 and E3. Análise de confiabilidade para indicadores de corrupção, proximidade e autoridade.

Esta é uma versão atualizada de dois artigos anteriores, um apresentado no Congresso da LASA en San Juan, Porto Rico, em março de 2006, o outro publicado na Bolívia como capítulo do livro *La cultura política de los bolivianos: aproximaciones cuantitativas*, eds. Mitchell A. Seligson e Daniel Moreno. Vanderbilt University, LAPOP/USAID/Cidadanía. Cochabamba, 2006.

Recebido para publicação em agosto de 2006.
Aprovado para publicação em agosto de 2006.
Tradução de Pedro Maia Soares.

Os militantes são mais informados? Desigualdade e Informação política nas eleições de 2002

Lucio Rennó
Universidade de Brasília

Resumo
As organizações da sociedade civil têm um papel didático na instrução de seus membros sobre política que extrapola as questões imediatas de interesse dessas organizações? A maior parte da literatura, especialmente aquela sobre o orçamento participativo (OP) do Partido dos Trabalhadores do Brasil, sustenta que o OP é uma estrutura de oportunidade para que os indivíduos se reúnam e debatam não só problemas locais, mas também discutam política num sentido mais amplo. A mesma lógica se aplica a outras formas de militância, tais como participação em sindicatos, partidos políticos, associações de bairro e grupos de igreja. Este trabalho procura testar, usando dados longitudinais de opinião pública de eleitores brasileiros coletados nas eleições de 2002, se os militantes da sociedade civil organizada são, de fato, mais bem informados sobre política, especificamente, sobre questões eleitorais. Além disso, este trabalho testa também se potenciais diferenças de informação causadas por gênero, raça e classe são atenuadas pela participação em organizações da sociedade civil.

Palavras-chave: informação política, Orçamento Participativo, participação, opinião pública, Brasil

Abstract
Do civil society organizations have a didactic role in instructing its members about politics that extrapolates the immediate issues of interest of that organization? Most of the literature, especially that on the role of the participatory budgeting process of the Workers´ Party in Brazil, claims that such meetings are an opportunity structure for individuals to come together and not only debate their local problems, but also discuss politics more broadly. The same logic applies to other forms of activism, such as participation in Labor Unions, political parties, neighborhood associations and even church groups. This paper attempts to test, using a unique public opinion panel dataset of Brazilian voters collected in the 2002 elections, if activists are, in fact, better informed about politics, specifically, about campaign issues. In addition, the paper also tests if potential informational gaps caused by gender, race and class are attenuated by participation in civil society organizations.

Key words: political information, participatory budget, participation, public opinion, Brazil

Introdução

O regime democrático disseminou-se na América Latina contemporânea. Mais recentemente, uma onda sem precedentes de partidos de esquerda, com propostas inovadoras de governo direto, subiu ao poder em vários países. Lula no Brasil, Toledo no Peru, Vazquez no Uruguai e Lagos no Chile são os exemplos mais proeminentes. Seria esperado que o aprofundamento da democracia, representado pelo fortalecimento das instituições democráticas ao longo do tempo e pela agenda de igualdade social que os partidos de esquerda trazem ao governo, deveria reduzir as desigualdades entre os cidadãos, especialmente na esfera política. Porém, estudos recentes concluíram que ainda existem vieses duradouros na distribuição de vários recursos, sejam eles socioeconômicos, mas, sobretudo, os recursos relacionados à informação e voz política[1].

O paradoxo está no fato que, numa democracia, espera-se eqüidade pelo menos na esfera política. Isso vale inclusive para democracias que implementam políticas neoliberais que, como sustentam alguns, contribuem para a ampliação das desigualdades sociais e econômicas (PORTES e HOFFMAN, 2003). No entanto, a democratização latino-americana foi acompanhada pela manutenção da distância entre ricos e pobres e por padrões duráveis de discriminação de raça e gênero, o que afetou a distribuição destes recursos, inclusive os políticos, tais como informação e engajamento em ação coletiva (RENNÓ, 2005; DESPOSATO e NORRANDER, 2006).

Diante desse paradoxo, o principal objetivo deste artigo é avaliar como as organizações da sociedade civil podem atenuar desigualdades na distribuição de recursos políticos, especialmente na distribuição de informação política. Mais especificamente, o foco está no papel do programa de Orçamento Participativo (OP) do Partido dos Trabalhadores na distribuição de informações sobre política nas eleições de 2002 no Brasil. O OP é um instrumento de democracia direta através do qual os cidadãos influenciam a formulação dos orçamentos de investimento municipais por meio de assembléias periódicas nos bairros; é uma forma de democracia que enfatiza a deliberação dos cidadãos, bem como a transparência e *accountability* na política orçamentária[2]. Nas reuniões, as prioridades de investimento na cidade são definidas mediante o voto direto dos participantes. Assim, o OP tem um efeito pedagógico, ao criar um espaço público e uma estrutura

---

[1] Para uma avaliação da desigualdade na América Latina, ver HOFFMAN e CENTENO, 2003; KORZENIEWICZ e SMITH, 2000; PORTES e HOFFMAN, 2003. No Brasil, ver SKIDMORE, 2004; ANDREWS, 2002; LOVELL, 2000; e o volume editado por REICHMAN, 1999.

[2] Ver o volume editado por Baiocchi (2003) para uma coleção de artigos interessantes sobre o Orçamento Participativo.

de oportunidade para a deliberação sobre várias questões políticas, não apenas relacionadas ao orçamento (BAIOCCHI, 2003a; SANTOS, 1998; ABERS, 1998; AVRITZER, 2002). A hipótese central testada neste artigo é, portanto, que as assembléias do OP podem ser mecanismos de difusão de informações sobre política em geral.

Para testar esta hipótese foi formado um estudo de painel de opinião pública por três ondas realizadas no período eleitoral de 2002 em duas cidades brasileiras de tamanho médio – Juiz de Fora (MG) e Caxias do Sul (RS). Ambas as cidades experimentaram o Orçamento Participativo nos oito anos anteriores à eleição. Assim, foram coletados dados do mesmo respondente ao longo do tempo, o que possibilita medir mudanças nos graus de informação durante a campanha eleitoral daqueles que participaram de assembléias do OP e compará-los com os graus de informação no mesmo período daqueles que não participaram destas assembléias. É possível captar os ganhos de informação política durante o decorrer da campanha e avaliar como essas diferenças evoluem ao longo do tempo.

Este estudo testa se o OP é uma fonte de informação sobre candidatos, partidos e questões políticas usando dados que possibilitam vários tipos de testes estatísticos. Ao trabalhar com amostras probabilísticas que incluem militantes e não-militantes, possibilitando comparações dos graus de informação desses dois grupos, este estudo se diferencia de estudos anteriores, baseados em observação participante e entrevistas em profundidade que incluíam apenas militantes. Através da utilização dos indivíduos que não participaram do OP como grupo de controle, este artigo complementa, portanto, aqueles trabalhos anteriores ao expandir as amostras, e permite realizar um teste mais robusto do efeito pedagógico do OP.

Seguindo a literatura, a principal hipótese testada é que aqueles que participam de reuniões do OP se tornam mais bem informados sobre a política. Uma segunda hipótese, que ainda não foi levantada tampouco testada, é que os níveis de informação dos militantes, adquiridos através da participação no OP, não se diferenciarão entre homens e mulheres, ricos e pobres, negros e brancos. Neste sentido, a participação no OP aumenta diferenças de informação entre ativistas e não-ativistas, mas atenuaria as diferenças de gênero, raça e renda dos participantes.

Por fim, o papel educacional do OP é comparado com o de outras organizações da sociedade civil, tais como partidos políticos, associações de bairro e sindicatos, que desempenham papéis diferenciados na sociedade (SELIGSON, 1999; RENNO, 2003). Uma questão importante é saber se a participação em diferentes tipos de organização influencia os graus de informação dos eleitores sobre questões políticas. A principal hipótese, neste caso, é que as organizações que estão mais diretamente ligadas ao sistema político, tais como sindicatos e partidos, terão um impacto mais decisivo sobre os graus de informação política dos

militantes do que organizações mais voltadas a questões extra-políticas e de nível local e preocupações extra-políticas, como associações de bairro, grupos ligados à igreja e o próprio OP. Quanto a este último, uma vez que seu objetivo é discutir projetos municipais de investimento, ele criaria menos oportunidades para discutir política de ordem nacional do que a participação em organizações que estão diretamente relacionadas a esta.

Algumas críticas ao OP provêm de abordagens sobre o papel de organizações da sociedade civil que cobram ou esperam de tais organizações mais do que elas se propõem e podem oferecer; o que é arriscado por que eleva expectativas e pode gerar frustração quando estas não são alcançadas. A peculiaridade do OP não é criar uma oportunidade para discutir política, mas permitir aos cidadãos a participação direta nas alocações orçamentárias.

Em suma, este artigo trata de três questões complementares: 1) os militantes de organizações da sociedade civil são mais bem informados do que os não-militantes? 2) há vieses de raça, gênero e renda na distribuição da informação entre os militantes? 3) diferentes organizações da sociedade civil afetam de modo diferente o acesso à informação? Ou seja, vieses existentes entre não-militantes (documentados por RENNÓ, 2005 e DESPOSATO e NORRANDER, 2005) aparecem entre os militantes? Ou a participação em organizações da sociedade civil reduz as diferenças de informação existentes entre homens e mulheres, negros e brancos, ricos e pobres?

Para discutir estas questões, o artigo está organizado da seguinte maneira: a próxima seção explora a literatura sobre militância civil e como ela cria espaços para a deliberação e o aprendizado político; em seguida, é descrito o conjunto de dados e são definidas as hipóteses empiricamente testáveis com base na revisão da literatura e nos dados disponíveis. A terceira seção analisa os dados e discute os resultados da análise. O artigo conclui apresentando as implicações dos resultados para o regime democrático e para a desigualdade na América Latina.

A natureza pedagógica das organizações sociais e políticas

As organizações sociais e políticas criam espaços públicos e estruturas de oportunidade para a deliberação sobre questões coletivas e para aprender sobre política (VERBA et al., 1995; AVRITZER, 2002; BAIOCCHI, 2003). Assim, os participantes dessas organizações são mais propensos a entrar em contato com as idéias e opiniões de outros membros da organização. É também mais provável que esses membros obtenham informações sobre políticas dos líderes de suas organizações. Além disso, as organizações da sociedade civil podem criar a oportunidade para a discussão de tópicos que não estão diretamente relacionados

com os objetivos imediatos do grupo. Por exemplo, durante as eleições, é provável que os membros de uma organização social compartilhem suas opiniões sobre candidatos e partidos.

Pode-se supor que a distribuição da informação política dentro dessas organizações torna seus membros, em comparação com os não-militantes, mais informados. Além disso, as diferenças de graus de informação devidas às desigualdades de gênero, raça e renda devem diminuir entre os membros da organização. Ou seja, a militância deve reduzir a desigualdade de graus de informação e de recursos políticos entre os participantes da organização e acentuar a desigualdade entre os que estão dentro e os que estão fora dela, aumentando a politização e homogeneizando os graus de informação entre os participantes.

Há alguns indícios de que esse fenômeno ocorre de fato. Porém, o impacto didático das organizações sociais e políticas pode variar conforme o tipo de organização e conforme sua inserção na esfera política. Para o Brasil, enquanto os estudiosos do orçamento participativo sustentam que os eleitores aprendem sobre política quando participam de suas assembléias (BAIOCCHI, 2003), aqueles que estudam as associações de bairro afirmam que o impacto da militância depende da relação entre as associações e os políticos (GAY, 1994; AUYERO, 2003). Se a associação está envolvida em trocas clientelistas com líderes políticos personalistas, o ganho de informação de seus membros é muito menor do que o ganho daqueles das associações que não estão alinhadas com determinados políticos, mas promovem debates e discussões de diferentes propostas políticas (GAY, 1994).

Gay chama a atenção para o fato de que nem mesmo um único tipo de organização da sociedade civil como por exemplo, as associações de moradores, atua de forma simples e monotônica. Há variações nos papéis que essas associações desempenham. O que dizer, então, de associações de natureza distintas? Assim, não se pode esperar que todas as organizações da sociedade civil, com objetivos práticos bastante diferenciados entre si, tenham impacto similar na transmissão de informação política aos seus membros. É necessário analisar o impacto de cada uma desagregadamente.

Por exemplo, os partidos políticos e os sindicatos estão claramente relacionados com a discussão das questões políticas em nível nacional. Por sua natureza, são organizações que se envolvem na disputa pela alocação de bens públicos na sociedade e que defendem setores do eleitorado em competição. Portanto, é provável que os membros dessas organizações tenham acesso a informações políticas e estejam mais bem informados sobre política. Além disso, gênero, raça e classe não devem ser critérios de distinção de seus membros predominantes em tais organizações.

Para os membros de grupos ligados à igreja e de associações de bairro, as expectativas são um pouco diferentes. Embora esses dois movimentos de base tenham desempenhado papéis significativos na democratização do Brasil nas décadas de 1970 e 1980, ambos reduziram sua atividade política após a democratização (DELLA CAVA, 1988; MAINWARING, 1988). A análise de Gay sobre o papel das associações de bairro nas favelas do Rio de Janeiro oferece evidências de que essas organizações podem desempenhar papéis muito diferentes na difusão de informação aos eleitores. As associações de bairro que se envolvem em trocas clientelistas com políticos são, na verdade, menos propensas a informar os eleitores sobre política e candidatos. Isto significa que tais organizações assumem papéis muito diversos na instrução dos eleitores, o que provavelmente se anulará na análise estatística.

O mesmo vale para os grupos ligados a igrejas. A perda de ímpeto da teologia da libertação na igreja católica diminuiu certamente o papel que as comunidades eclesiais de base (CEBs) desempenham na mobilização de base no Brasil contemporâneo. Além disso, a igreja católica do Brasil perdeu terreno para as igrejas evangélicas, cujo impacto na política ainda não foi bem compreendido. Porém, há indícios de que tais igrejas são muito mais conservadoras do que as CEBs foram no passado e tendem a favorecer candidatos de suas próprias fileiras, ao invés de instruir os eleitores sobre política e seus direitos em geral. Desta forma, como o papel dos grupos ligados a igrejas também pode variar imensamente - de politicamente engajado, passando por tendências clientelistas, a completamente apolítico - seu impacto estatístico também pode desaparecer.

O Orçamento Participativo é um caso que mistura oportunidades para discussão sobre temas nacionais com temas locais. Em princípio, o OP é um espaço para a deliberação sobre temas locais, já que visa à alocação de recursos do orçamento para investimento na localidade de moradia do cidadão. Nessa perspectiva, o OP se aproxima do papel das associações de moradores. É importante ressaltar também que os representantes das prefeituras que participam das reuniões do OP tendem, em geral, a moderar o debate e evitar que ele se propague para outros temas que não os diretamente relacionados com os objetivos da reunião (BAIOCCHI, 2003). Mas, o OP também gera oportunidades para a discussão sobre temas nacionais, que extrapolam a esfera local, tais como problemas de violência pública, saúde, educação, entre outros. Assim sendo, o impacto real do OP precisa ser testado empiricamente, pois há a possibilidade de que o OP crie oportunidades para aprendizado político. O impacto do OP, então, em alguns aspectos, assemelha-se ao de partidos políticos e sindicatos e, em outros, é similar ao exercido por organizações voltadas para o âmbito local, como as associações de moradores.

Para além do impacto diferenciado da participação em diferentes organizações da sociedade civil e tendo em vista o conjunto de dados disponível, é necessário investigar também os vários tipos de informações a que os eleitores têm acesso Contudo, como o enfoque são as eleições, a variedade de informações aqui tomadas diz respeito será relacionada a distintos aspectos da campanha eleitoral: informações sobre candidatos, questões políticas e sobre partidos.

Isto posto, é importante destacar uma limitação deste estudo. Uma importante hipótese não pode ser verificada com os dados disponíveis. Militantes das distintas organizações sociais podem tornar-se especialistas em tópicos específicos relacionados ao papel principal desempenhado por aquela organização e não necessariamente relacionados com eleições. Assim, os militantes de associações de bairro devem saber mais do que o eleitor comum como fazer reivindicações por bens específicos através de canais institucionais da prefeitura. Os membros de sindicatos devem saber tudo sobre condições de trabalho e salários em seus ramos de atividade, enquanto os que não são membros não sabem nada disso. Participantes do OP devem saber muito sobre como funciona o orçamento municipal, tendo em vista que toda reunião do OP começa com uma prestação de contas e uma explicação feita pelo representante da prefeitura sobre o orçamento. Todos estas informações são muito importantes e dão poder aos cidadãos que participam destas organizações. A difusão dessas informações específicas, conforme dito anteriormente, é a contribuição principal de tais organizações. Esperar que, além desse papel, elas ainda exerçam papel de difusão de informação política generalizada pode ser um exagero. Ainda mais tendo em vista o papel que a mídia brasileira, especialmente a televisão, tem de uniformizar a disponibilidade de informações para toda a sociedade, o que pode homogeneizar o nível de informação política dos militantes e dos não-militantes. Por isso, é necessário também contrastar o papel informativo das associações da sociedade civil com o papel das formas tradicionais de difusão da informação, os meios de comunicação.

Essas hipóteses estão abertas à verificação empírica. O estudo da interface entre informação política e desigualdade na América Latina é um território praticamente inexplorado.

Dados: o estudo de painel das duas cidades

Os dados de opinião pública sobre os quais as hipóteses deste estudo serão verificadas foram coletados em duas cidades brasileiras de tamanho médio, Juiz de Fora e Caxias do Sul, durante as eleições de 2002[3]. A primeira onda de entrevistas foi realizada antes do início da campanha nos meses de março e abril para captar medidas referenciais de informação. A segunda onda foi realizada em setembro, antes dos primeiros debates presidenciais e do começo do horário eleitoral gratuito. A onda final ocorreu em outubro, entre o primeiro e o segundo turno das eleições para presidente e governadores. Desse modo, a terceira onda de entrevistas possibilitou medir os graus finais de informação dos eleitores, após terem sido expostos a toda a campanha do primeiro turno das eleições.

As duas cidades foram escolhidas por oferecerem variações nas características do ambiente político, ao mesmo tempo em que são relativamente semelhantes em termos socioeconômicos e demográficos. Juiz de Fora, em Minas Gerais, é uma cidade em que os partidos políticos são pouco organizados, abundam líderes personalistas e as divisões ideológicas são débeis. Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, tem uma história muito longa de clivagens ideológicas entre partidos bem estruturados de esquerda e de direita.

Ademais, embora as duas cidades tenham implementado o Orçamento Participativo, o sucesso dos programas em cada uma delas foi diferente. Em Juiz de Fora, uma porcentagem muito pequena do orçamento municipal para investimentos foi definida por meio da participação direta dos cidadãos. Ao contrário, em Caxias do Sul, todo o orçamento municipal para investimentos foi definido desta forma. Assim, enquanto em Juiz de Fora o impacto do OP é invisível, em Caxias ele é muito tangível. Isso abre uma oportunidade para testar como a qualidade da implementação do projeto afeta sua capacidade de instruir os eleitores.

Estas diferenças entre as duas cidades possibilitam testar como os diferentes cenários políticos podem atenuar ou intensificar vieses na distribuição de informação e a participação na política. Isto deve ser feito através de uma análise comparativa do impacto de contextos diferentes sobre diferenças de informação e participação.

A literatura sobre a influência dos ambientes eleitorais na escolha do voto e no acesso a informações nos Estados Unidos sustenta que ambientes mais complexos – aqueles que têm mais candidatos, mais partidos, divisões ideológicas obscuras – aumentam a dificuldade de aprender sobre política (SNIDERMAN, 2000; LUPIA e MCCUBBINS, 1998). A abundância de informações gerada pelo excesso de atores políticos no sistema leva a uma diminuição do nível de informação dos

[3] A coleta de dados é um projeto colaborativo de Barry Ames, Andrew Baker e Lucio Rennó.

eleitores (RAHN, 1993). É muito difícil dar conta da quantidade de informação disponibilizada nesses ambientes eleitorais complexos. A complexidade do ambiente diminui os níveis gerais de informação e agrava os vieses de sua distribuição. A informação é menos acessível para todos e a divisão entre os que têm acesso privilegiado e os que não têm torna-se mais manifesta.

Para cada cidade, os dados para os bairros foram utilizados como nível básico de análise (HUCKFELDT e SPRAGUE, 1995). Realizaram-se cerca de cem entrevistas em 22 bairros selecionados por meio de uma amostra probabilística estratificada, o que possibilitou a construção de indicadores agregados das características dos bairros. A amostra total foi de cerca de 2.500 entrevistas por onda em cada cidade, totalizando mais de 14 mil entrevistas em três ondas.

Os questionários perguntaram sobre a informação que os eleitores tinham de vários indicadores políticos (conhecimentos sobre candidatos, partidos e questões políticas). Os itens procuraram medir o quanto os entrevistados sabiam das posturas políticas dos candidatos, das posições dos partidos em escalas ideológicas e quais eram as questões centrais da eleição. Também perguntaram sobre o engajamento em organizações políticas e sociais e a participação na campanha eleitoral. O questionário incluiu também variáveis sócio-demográficas e econômicas para captar diferença de gênero, renda e raça. O conjunto de dados, portanto, possibilitou testar os vieses da participação em organizações sociais e políticas, comparando os graus de informação de militantes e não-militantes e examinando a distribuição de informação entre militantes.

Hipótese e análises

As três hipóteses foram testadas com base em dados das três ondas de entrevistas. Contudo, os resultados das regressões apresentadas centram-se na última onda de entrevistas, depois de os eleitores terem sido expostos a toda a campanha eleitoral.

A militância, principal variável explicativa dos graus de informação, foi medida na onda 1 e indica a freqüência com que os eleitores participam de reuniões de diferentes organizações sociais. Trata-se de um indicador de propensão a participar das organizações da sociedade civil. A variável foi originalmente medida como uma escala de cinco pontos que vão de "nunca participa" a "participa todas as semanas". Para a variável que mede participação no OP, não cabe a resposta de participação semanal, já que as reuniões do OP são mais escassas. Por isso, a participação no OP foi mensurada com uma categoria a menos: "nunca participa", "participa algumas vezes por ano" ou "participa todo mês". Para facilitar a interpretação e comparação, as variáveis de militância foram

codificadas como variáveis *dummy* distinguindo entre aqueles que participaram de uma reunião e aqueles que não participaram[4].

Os indicadores de informação analisados referem-se todos ao conhecimento sobre atores e questões da campanha eleitoral. Seguindo a maior parte da literatura sobre o papel da informação nas eleições, não espera-se que os eleitores saibam tudo sobre política para fazerem uma escolha esclarecida (LUPIA e MCCUBBINS, 1998; SNIDERMAN et al., 1991). Os eleitores podem ter apenas uma informação básica que resume informações mais detalhadas. Por exemplo, não é necessário conhecer a posição dos candidatos em cada questão, basta saber o partido do candidato e a reputação desse partido para inferir como o candidato se posicionará em questões específicas. O partidarismo, portanto, é um atalho de informação que resume outras informações. Segundo Delli Carpini e Keeter (1996), os eleitores devem saber quem são os atores do sistema político, quais as questões mais importantes e qual a posição dos atores diante dessas questões, não sendo necessária qualquer informação específica sobre as tecnicidades das questões ou as inconsistências nuançadas das posições dos candidatos.

Vários indicadores de informação sobre campanha eleitoral foram utilizados com o objetivo de investigar a maior probabilidade de os militantes terem algum tipo de informação. Pediu-se aos respondentes que situassem os partidos políticos e os candidatos presidenciais em "medidas de sentimento" (*feeling thermometers*). As variáveis "Conhece Partidos Políticos" e "Conhece Candidatos Presidenciais" indicam se o respondente é capaz de situar partidos e candidatos nessas medidas e expressar uma opinião sobre o ator. Outra medida de informação sobre candidatos é a quantidade de nomes de candidatos a presidente, governador, senador e deputado federal que o respondente é capaz de citar ("Conhece Nomes de Candidatos").

Outras variáveis avaliam o grau de informação dos eleitores sobre as posições dos candidatos em relação a determinadas questões. "Lula e Reforma Agrária", "Serra e Reforma Agrária", "Lula e Privatização", "Serra e Privatização" indicam se os respondentes podem oferecer uma resposta válida para perguntas sobre as posições dos dois principais candidatos a presidente em relação a esses temas. Perguntou-se apenas se os candidatos eram a favor ou contra essas políticas específicas (aqueles capazes de dar uma resposta receberam o código um (1) e os que responderam não saber receberam o código zero (0)[5].

---

[4] Não houve qualquer diferença para sua manutenção na métrica original.

[5] Isso é muito mais uma medida de opinião (DELLI CARPINI e KEETER, 1996) do que de informação. As posições dos candidatos sobre as questões não são tão claras por causa da sua retórica. Porém, é verdade que as posições dos dois principais candidatos a presidente sobre essas questões eram bem conhecidas. Assim, ser capaz de dar uma resposta válida é uma indicação de informação sobre os candidatos.

As perguntas de informações políticas avaliam, portanto, se os eleitores sabem quem são os atores no sistema político e quais as suas posições quanto a algumas questões. Elas medem o acesso a informações muito básicas sobre a campanha.

Em geral, os respondentes se saíram bem ao responder algumas dessas questões. Na terceira onda, depois de terem sido expostos a toda a campanha, somente 3% dos respondentes não foram capazes de dar o nome de um único candidato a presidente, governador, senador e deputado federal no final da campanha. Além disso, a distribuição das respostas acompanha uma curva normal, na medida em que a maioria dos respondentes se agrupa em torno do centro. Os graus de reconhecimento dos candidatos presidenciais são ainda maiores: menos de 1% dos respondentes foi incapaz de situar os candidatos a presidente nas medidas de sentimento; 47% são capazes de situar todos os candidatos. Com relação aos partidos políticos, a situação é um pouco diferente: 14% dos respondentes não conseguiam situar um único partido nas medidas de sentimento, mas 60% foram capazes de situar todos os quatro partidos incluídos no questionário.

Quanto a conhecer as posições dos candidatos, 88% puderam dar uma resposta sobre a posição de Lula sobre reforma agrária e 80% sobre privatização. Quanto ao candidato Serra, 80% disseram que sabiam sua posição sobre reforma agrária e 75% sobre privatização. Se a maioria dos eleitores conhece as posições dos candidatos nessas questões, a militância não deveria desempenhar um papel significante na diferenciação dos eleitores quanto ao seu grau de informação. Porém, ainda que a maioria dos eleitores seja capaz de dar o nome de pelo menos alguns candidatos e reconhecer alguns partidos, os aumentos nos graus de informação sobre essas questões são mais graduais. Assim, é mais provável que a militância desempenhe um papel mais decisivo na obtenção de informação sobre questões mais difíceis.

A Tabela 1 oferece respostas para as hipóteses 1 e 2. Fica claro que nem todas as formas de militância influenciam da mesma maneira a obtenção de informação. Tal como esperado, tendo em vista os altos níveis de conhecimento sobre as posições dos principais candidatos em relação às questões sobre temas específicos, a militância não diferencia os respondentes de modo significativo. Nas variáveis em que a informação é mais escassa, a participação em sindicatos e partidos políticos aumenta significativamente a probabilidade dos eleitores serem mais bem informados. No caso do esforço mais difícil para o entrevistado, lembrar os nomes dos candidatos aos diferentes cargos, a militância em sindicatos, partidos políticos e no OP aumenta a probabilidade de ser mais bem informado. O OP tem possivelmente um efeito positivo porque conhecer o nome inclui candidatos

intimamente ligados a questões locais, tais como os deputados federais. Desse modo, os eleitores podem ficar sabendo deles em meio a discussões sobre os investimentos municipais.

Tabela 1
Coeficientes de regressão linear e logística para diferentes tipos de informação política, para desenhos de survey com múltiplos clusters.
Juiz de Fora, MG e Caxias do Sul, RS, Brasil: 2002.

Variáveis	Conhece partidos políticos	Conhece candidatos a presidente	Conhece nomes de candidatos	Lula e reforma agrária	Serra e reforma agrária	Lula e Privatização	Serra e Privatização
Militância							
Associação de bairro	0,04	0,28**	-0,37*	0,17	0,13	0,27*	0,29**
Grupo da igreja	-0,05	0,07	-0,13	0,02	0,02	0,04	-0,01
Sindicato	0,14**	0,27**	0,36*	0,14	0,37**	0,08	0,22
Partido político	0,23***	0,00	0,46*	0,22	-0,04	0,31	0,00
Orçamento Participativo	-0,07	-0,11	0,45**	-0,07	0,06	-0,25*	-0,17
Desigualdade							
Homem	0,59***	1,12***	0,87***	0,71***	0,84***	0,77***	0,91***
Afro-brasileiro	0,27***	0,26*	-1,26***	0,07	0,15	0,26*	0,18
Renda	0,01	0,02	0,41***	0,00	0,00	0,04	0,03
Controles							
Atenção da mídia	0,02***	0,05***	0,12***	0,04***	0,04***	0,04***	0,04***
Conversa sobre política	0,16***	0,29***	0,34***	0,22***	0,15***	0,22***	0,21***
Horário político gratuito	0,02***	0,08***	0,12***	0,07***	0,05***	0,06***	0,06***
Debates	0,02*	0,16***	0,10*	0,11***	0,10***	0,14***	0,14***
Educação	0,04***	0,05***	0,29***	0,04**	0,00	0,08***	0,07***
Idade	0,00	0,01	0,08***	0,02	0,01	0,04***	0,02
Age Squared	-0,00	-0,00	-0,00***	-0,00	-0,00	-0,00***	-0,00
Vizinhança de renda	0,00	0,00	0,00***	0,00	0,00***	0,00	0,00*
Constante	1,17***	6,93***	-2,37***	-1,07	-1,02**	-2,67***	-2,32***
R-Squared	13%***	15%***	30%***	–	–	–	–

*α 0,05; **α 0,01; ***α 0,001

É preciso também enfatizar que o efeito de ser militante sobre os graus de informação nem sempre é positivo. Há um impacto estatisticamente significante e negativo da participação em associações de bairro no conhecimento de nomes de candidatos, bem como um efeito negativo da participação em assembléias de OP sobre o conhecimento da posição de Lula a respeito da privatização. Esse resultado precisa de explicações melhores, mas, por enquanto, é suficiente dizer que, por estarem mais voltadas para questões locais, as associações de bairro e o OP talvez não abram tanto espaço para o diálogo sobre os temas nacionais.

Tal como esperado, os grupos ligados às igrejas não desempenham nenhum papel na instrução dos eleitores sobre política, confirmando que nem todas as organizações da sociedade civil criam espaços para a deliberação política sobre política.

É preciso também chamar a atenção para uma última informação disponível na Tabela 1. A distância de informação mais destacada, tanto em magnitude quanto em sua presença sistemática em todos os tipos de informação ocorre entre homens e mulheres. Os homens estão sempre mais bem informados sobre política. A renda raramente diferencia os cidadãos, mostrando que os pobres têm a mesma probabilidade de estar informados sobre política. A distância entre negros e não-negros é também visível, mas favorece os negros na maioria dos casos. Ou seja, nesta amostra, é mais provável que os afro-brasileiros sejam mais bem informados sobre partidos políticos e candidatos presidenciais do que o resto da população. Porém, apresentam menor probabilidade de citarem nomes de candidatos para os diversos cargos. Desse modo, os resultados em relação à raça são inconsistentes, embora ainda diferenciam eleitores em alguns temas.

Essas distâncias persistem entre os militantes? As Tabelas 2 a 4 oferecem informações relacionadas à hipótese 3, que trata diretamente da questão da militância diminuir a distância de informação causada por gênero, raça e renda. A Tabela 2 traz indícios de quão disseminada é a diferença causada por gênero entre os militantes e em comparação com toda a amostra. As diferenças em grau de informação entre homens e mulheres são sempre estatisticamente significativas. As magnitudes dos coeficientes também são bastante altas, mas, em geral, tendem a ser menores do que para o total da população. De todos os coeficientes, somente em 26% dos casos a diferença entre gêneros é maior entre militantes. Ainda assim, isso não oferece prova definitiva de que a militância diminui as diferenças de informação entre homens e mulheres.

Tabela 2
Comparação de distâncias de informação entre *homens e mulheres*
análise de regressão multivariada aplicada à amostra completa e às sub-amostras de militantes, para diferentes tipos de informação política.
Juiz de Fora, MG e Caxias do Sul, RS, Brasil: 2002.

Variáveis	Conhece partidos políticos	Conhece candidatos a presidente	Conhece nome dos candidatos	Lula e reforma agrária	Serra e reforma agrária	Lula e privatização	Serra e privatização
Amostra completa	0,59***	1,12***	0,87***	0,71***	0,84***	0,77***	0,91***
Sub-amostras de militantes							
Associações de bairro	0,65***	1,03***	1,09***	0,07***	0,08**	0,10***	0,95***
Grupo da igreja	0,61***	1,32***	0,98***	0,07***	0,16***	0,13***	1,14***
Sindicato	0,56***	0,84**	0,83*	0,07**	0,07*	0,10***	0,74***
Partido político	0,54***	0,94***	1,22*	0,08**	0,09*	0,07*	0,82***
Orçamento Participativo	0,49***	0,69***	1,15**	0,06*	0,06*	0,06*	0,61***

*α 0,05; ** α0,01; ***α 0,001

Tabela 3
Comparação de distâncias de informação entre *negros e não-negros*
análise de regressão multivariada aplicada à amostra completa e às sub-amostras de militantes para diferentes tipos de informação política.
Juiz de Fora, MG e Caxias do Sul, RS, Brasil: 2002.

Variáveis	Conhece partidos políticos	Conhece candidatos a presidente	Conhece nome dos candidatos	Lula e reforma agrária	Serra e reforma agrária	Lula e privatização	Serra e privatização
Amostra completa	0,27***	0,26*	-1,26***	0,07	0,15	0,26*	0,18
Sub-amostras de militantes							
Associações de bairro	0,31*	-0,06	-1,45***	-0,00	-0,02	0,02	-0,11
Grupo da igreja	0,35**	0,01	-1,38***	-0,01	-0,02	-0,00	-0,01
Sindicato	0,12	-0,19	-1,84***	-0,02	-0,00	-0,00	-0,03
Partido político	0,31	-0,52	-1,59**	-0,08*	-0,07	-0,02	-0,06
Orçamento Participativo	0,43**	-0,36	-1,16*	-0,01	-0,06	-0,04	-0,41

* α 0,05; ** α 0,01; *** α 0,001

Tabela 4
Comparação de distâncias de informação por *renda*
análise de regressão multivariada aplicada à amostra completa e às sub-amostras de militantes para diferentes tipos de informação política.
Juiz de Fora, MG e Caxias do Sul, RS, Brasil: 2002.

Variáveis	Conhece partidos políticos	Conhece candidatos a presidente	Conhece nome dos candidatos	Lula e reforma agrária	Serra e reforma agrária	Lula e privatização	Serra e privatização
Amostra completa	0,01	0,02	0,41***	0,00	0,00	0,04	0,03
Sub-amostras de militantes							
Associações de bairro	-0,01	-0,01	0,34*	0,00	0,00	0,00	-0,00
Grupo da igreja	0,00	-0,02	0,46***	0,00	-0,00	0,00	0,00
Sindicato	-0,03	-0,29*	0,44*	-0,01	-0,01	-0,02	-0,11
Partido político	0,01	0,08	0,34	0,01	0,01	0,02	0,09
Orçamento Participativo	-0,05	0,02	0,45*	0,02	0,00	-0,00	0,06

*α 0,05; **α 0,01; ***α 0,001

O impacto da raça entre os militantes não é tão disseminado na diferenciação dos entrevistados. Importa mais nos tipos mais difíceis de informação, como citar nomes de candidatos e situar partidos políticos. Porém, ele necessariamente favorece sempre uma raça em relação à outra. É mais provável que negros estejam mais informados sobre partidos do que o resto da população. O inverso vale para a capacidade de citar nomes de candidatos. Não fica claro, portanto, se a raça afeta consistentemente de modo negativo um grupo específico.

Por fim, a renda individual não diferencia os eleitores. A variável de informação mais afetada por ela é a capacidade de citar nomes de candidatos, que é a questão mais difícil. Assim, a renda só importa quando o tipo de informação é menos acessível. Nesse caso, ser militante não diminui essa diferença.

Conclusão

A permanência da desigualdade na América Latina pode ser melhor compreendida se analisarmos como os diferentes recursos são afetados cumulativamente pelas mesmas fontes de diferenciação entre indivíduos. Se a participação na política repete os vieses sociais e econômicos, então fica mais fácil entender como democracia e desigualdades coexistem na região. Se a voz dos excluídos ainda é silenciada ou não é tão audível quanto à dos grupos privilegiados as mensagens que chegam ao governo também são distorcidas. As distorções na participação política e na distribuição da informação política dentro das organizações sociais e políticas podem limitar ainda mais a capacidade dos grupos sociais de fazer suas mensagens e reivindicações chegarem aos representantes políticos. Tais diferenças, se não forem remediadas, podem certamente pôr em risco a estabilidade da democracia na América Latina no longo prazo.

Os resultados apresentados indicam que a diferença entre os gêneros é a fonte *mais difundida e persistente* de diferenciação entre cidadãos quando se trata de política. A diferença ainda está presente entre os militantes, embora em menor magnitude. As distâncias referentes a raça e renda são ainda menores entre militantes. Quando presentes, no caso da raça, não favorecem consistentemente um grupo em detrimento do outro. Assim, raça e renda apresentam resultados menos consistentes do que o gênero na geração de desigualdades informacionais.

Nossa conclusão é que a militância não tem um impacto unidimensional sobre a obtenção de informação. Alguns tipos de organização não criam espaços para a deliberação política sobre questões eleitorais. Na verdade, apenas organizações que estão diretamente relacionadas com a política, como sindicatos e partidos, consistentemente informam seus membros sobre questões de campanha. Isso indica que organizações específicas desempenham de fato um papel pedagógico na sociedade, mas nem todas.

Outras instituições, cujos objetivos principais estão mais voltados para o nível local, não criam necessariamente a oportunidade para discutir sobre campanhas eleitorais. Esperar que façam isso, que sejam espaços de deliberação sobre a política em geral, pode ser um exagero. O OP, as associações de bairro e os grupos religiosos desempenham um papel significante na sociedade brasileira; esperar que façam mais do que podem ou são projetados para fazer pode, na verdade, prejudicar essas organizações. A análise da militância na sociedade civil não deveria impor a essas organizações tarefas e papéis que não fazem parte de seus desígnios.

Futuros estudos deveriam se ater a dois aspectos importantes que necessitam ser aprofundados. Em primeiro lugar, a teimosa permanência das diferenças entre gêneros na política ainda pede explicação. Parece que essa diferença está presente em todos os lugares e a militância não a apaga. Ela também invade várias formas de informação e questões propostas de diferentes maneiras. Segundo, estudos futuros devem explorar como a capacidade dos atalhos informacionais de ajudar os eleitores a tomar decisões varia conforme o ambiente eleitoral (LUPIA e MCCUBBINS, 2000; SNIDERMAN, 2000). Em ambientes nos quais os partidos são fracos e em fluxo, o partidarismo não oferece informações suficientes. Em ambientes onde há muitos candidatos, é necessário reconhecer pelo menos o nome de alguns deles. Onde as divisões ideológicas são obscuras, conhecer a ideologia dos candidatos pode ser uma tarefa muito difícil. Em geral, a obtenção de informação é mais difícil em ambientes eleitorais mais complexos.

Referências Bibliográficas

ABERS, R. From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brasil. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, p. 511-539, 1998.

ANDREWS, G. R. Racial inequality in Brazil and the United States: a statistical comparison. *Journal of Social History*, 26, n. 2, p. 229-263, 1992.

AUYERO, J. *Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Durham: Duke University Press, 2000.

AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BAIOCCHI, G. Emergent public spheres: talking politics in participatory governance. *American Sociological Review*, v. 68, n. 1, p. 52-74, 2003.

DESPOSATO, S.; NORRANDER, B. *Gender, religion and political participation in Latin America*. Trabalho preparado para apresentação no 37º Congresso Mundial do Instituto Internacional de Sociologia, Estocolmo, 5-9 de julho 2005.

GAY, R. *Popular organization and democracy in Rio de Janeiro: a tale of two favelas.* Philadelphia: Temple University Press, 1994.

HOFFMAN, K.; CENTENO, M. A. The lopsided continent: inequality in Latin America. *Annual Review of Sociology*, v. 29, p. 363-390, 2003.

HUCKFELDT, R.; SPRAGUE, J. *Citizens, politics, and social communication*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

KORZENIEWICZ, R. P.; SMITH, W. Poverty, inequality and growth in Latin America: searching for the high road to globalization. *Latin American Research Review*, v. 35, n. 3, p. 7-54, 2000.

LOVELL, P. Race, gender and regional labor market inequalities in Brazil. *Review of Social Economy*, v. 58, v. 3, p. 277-293, 2000.

REICHMAN, R. (ed.). *Race in contemporary Brazil*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1999.

RENNÓ L. Estruturas de oportunidade política e ativismo cívico na América Latina. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, p. 71-83, 2003.

_____. *Mind the Gap: inequality and political information in the 2002 brazilian elections*. Trabalho preparado para apresentação na Conferência Geral do Consórcio Europeu para Pesquisa Política, Budapeste, 7-11 de setembro 2005.

PORTES, A.; HOFFMAN, K. Latin American class structures: their composition and change during the Neoliberal Era. *Latin American Research Review*, v. 38, n. 1, p. 41-82, 2003.

SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.

SELIGSON, A. Civic association and democratic participation in Central America: a test of the Putnam thesis. *Comparative Political Studies*, v. 32, n. 3, p. 342-362, 1999.

SKIDMORE, T. Brazil's persistent income inequality: lessons from history. *Latin American Politics & Society*, v. 46, n. 2, p. 133-150, 2004.

TELLES, E. *Race in another America: the significance of skin color in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K.; BRADY, H. *Voice and equality: civic voluntarism in american politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

Recebido para publicação em janeiro de 2006.
Aprovado para publicação em julho de 2006.

As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes

Gabriel E. Vitullo
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Resumo
As graves crises políticas e sociais sofridas por vários países latino-americanos nos últimos anos exigem uma urgente reformulação dos modelos teórico-analíticos com os quais têm sido estudados os processos de democratização no continente. O propósito deste trabalho é refletir criticamente sobre este tema, discutindo, ao mesmo tempo, a necessidade de superar a concepção elitista, institucionalista e governocêntrica da democracia que está por trás desses modelos.

Palavras-chave: democracia, teoria democrática, democratização, América Latina

Abstract
The serious political and social crises that many Latin American countries have experienced over the last years encourage a reconsideration of the theoretical and analytical models that have been applied to study the democratization processes in this region. This article suggests a critical reflection on this subject and discusses the need to overcome the elitist, institutionalist and government-centered conception of democracy that lies behind such models.

Keywords: democracy, democratic theory, democratization, Latin America

Tentaremos examinar sob uma perspectiva crítica as teorias da transição e da consolidação democrática com as quais, ao longo dos últimos anos, tem-se buscado explicar os processos de mudança de regime político no continente latino-americano. Neste exame, o que nos interessa é analisar certas categorias, conceitos e enfoques que resultaram centrais para ditas correntes teóricas e que desembocaram numa definição de democracia que se converteu na definição dominante na ciência política de nossos tempos.

Para alcançar este objetivo, fazemos uma releitura de alguns dos textos mais amplamente difundidos e citados sobre a análise da queda dos regimes autoritários e a recuperação ou a reconstrução das instituições democráticas, tentando observar as insuficiências destas abordagens e as dificuldades que ocasionam àqueles que buscam utilizar suas categorias para o estudo dos contraditórios processos vividos na América Latina e a situação em que se encontram as democracias contemporâneas do continente. Examinamos as conseqüências atreladas a estas análises quando definem como principal objeto empírico a conduta, e as estratégias seguidas pelas elites dirigentes e relegam a um segundo plano, ou até deixam de lado, outros elementos explicativos de inegável importância.

Na análise crítica, apontamos para raciocínios que dão maior espaço aos componentes sociais e econômicos da democracia, que prestam maior atenção às percepções cidadãs sobre a realidade política e que relativizam o peso que, em detrimento da conduta e dos sentimentos de outros atores coletivos e das grandes massas populares, costuma-se outorgar às elites dirigentes. Coincidindo com Nancy Powers (2001), estimamos que é conveniente observar com mais atenção as não elites para tentar compreender a visão que têm do mundo político aqueles que não fazem parte dos grupos dirigentes. As opiniões e atitudes dos setores sociais hoje excluídos de uma cidadania plena, do mercado de consumo e do mundo do trabalho, podem nos revelar muito sobre a qualidade e legitimidade da própria democracia e seus múltiplos significados, ajudando a expandir a compreensão e alargar as fronteiras do que se entende habitualmente como campo do político. Só assim estaremos em condições de realizar um exame mais consistente da situação em que se encontram as democracias 'realmente existentes' no continente latino-americano.

A hipótese que orienta o nosso trabalho consiste em que a incapacidade dos estudos clássicos da transição e da consolidação democrática para fazer uma interpretação e previsão adequadas de crises sócio-políticas – como as que vêm sofrendo a Argentina, a Bolívia, o Equador e tantos outros países latino-americanos nos últimos anos – provêm das insuficiências deste tipo de enfoques e dos problemas que traz atrelada a concepção democrática dominante na ciência política que estes pressupõem. Suas ferramentas conceituais e seus modelos teórico-

analíticos, ao centrarem quase exclusivamente no estudo das elites dirigentes e de seus comportamentos estratégicos, não têm deixado lugar para o tratamento de uma série de dimensões de natureza política, econômica e social de enorme importância. É crucial o resgate destas dimensões não contempladas nos trabalhos pertencentes ao paradigma hegemônico para começar a entender melhor o processo de crise estrutural que sofrem as instituições da democracia representativa em vários países da região e tentar imaginar, valendo-nos de novos enfoques e perspectivas, os possíveis caminhos e horizontes que aguardam estes regimes políticos.

A revisão crítica das reflexões acadêmicas sobre as transições e as consolidações democráticas e do conceito de democracia que ainda hoje prevalece na ciência política do continente nos leva a rejeitar a idéia de que a democracia pode ser concebida como uma simples questão de procedimentos e seleção de lideranças, permitindo-nos explorar quais novas noções deveriam ser incorporadas em uma mais completa e adequada abordagem dos processos de redemocratização. Assim, poderão aparecer questões vinculadas com a legitimidade e com a adesão popular que suscita o regime democrático, com a densidade social de suas instituições, com as tendências a ressignificar a instância eleitoral por parte de amplos setores da cidadania e com o exame do papel que desempenham os novos movimentos sociais nos processos de reapropriação crítica do ideário democrático. Deste modo ganhamos espaço, também, para observar o que sucede no mundo social e especialmente quais são as atitudes e opiniões que predominam entre os setores populares de nossos países frente à democracia realmente existente e às suas instituições, que sentidos lhes atribuem e que tipo de reação e de diálogo tais setores estabelecem com o ideário democrático. Ao prestarmos atenção aos pontos de vista dos 'de baixo', dos que não pertencem às elites estabelecidas, entenderemos melhor a multidimensionalidade que encerra o fenômeno democrático, apreendendo mais adequadamente suas marchas e contramarchas, suas deficiências e insuficiências e a enorme carga de frustrações que as instituições representativas têm gerado no seio de nossas sociedades em suas duas décadas de existência.

Indubitavelmente, não escapará a um estudioso atento destes temas o fato de que as investigações sobre a transição e a consolidação democrática já não estão no seu momento de maior esplendor, já não concitam o entusiasmo nem gozam do prestígio de outrora. Entretanto, consideramos que é nelas que devemos concentrar a nossa crítica, pois foi a partir dessas investigações que se estabeleceram os fundamentos conceituais e os modos de apreender o fenômeno democrático que seguem constituindo a linha de pensamento dominante nos âmbitos acadêmicos latino-americanos e nos centros de investigação dedicados a estudar os processos políticos do continente. Os analistas da transição e da

consolidação têm desempenhado um papel crucial na ciência política dos nossos países, dado que eles tornaram onipresentes e praticamente obrigatórias certas categorias, certos temas, certos olhares acerca do que se deve entender por democracia, quem deve ser considerado como seus protagonistas, em quem se deve prestar atenção ao analisar o trânsito de um regime político a outro e como devem ser avaliadas a viabilidade ou as chances de sobrevivência que apresentam os regimes democráticos. É isto precisamente que nos motiva a levar adiante uma releitura crítica de tais análises. É neste *corpus* teórico e no instrumental metodológico ou operacional com que eles encararam a investigação empírica que encontramos os elementos utilizados desde então, de modo praticamente excludente, pelos politólogos dedicados a entender ou explicar a realidade política dos países da região.

* * *

Há uma extensa literatura acumulada sobre os processos de democratização no mundo ao longo das últimas décadas, na qual sobressai a perspectiva comparativa, compartilhada por trabalhos que em muitos casos tratam de maneira análoga realidades nacionais bastante diferentes. Nos principais textos daquilo que, utilizando expressões cunhadas por Phillipe Schmitter, poderíamos denominar como a transitologia e a consolidologia, levou-se a cabo a construção de um marco teórico a partir da análise e da interpretação das experiências de mudança de regime político acontecidas desde 1974 no sul da Europa, com a derrocada do salazarismo em Portugal, e desde 1979 na América Latina, com o retorno da democracia no Equador. Tais experiências inauguraram, segundo Samuel Huntington (1991), a Terceira Onda de democratização. Seu estudo veio ocupar o lugar antes ocupado, na ciência política de e sobre estes continentes, pelas análises que pretendiam explicar o surgimento, as crises e os processos de decomposição dos regimes autoritários precedentes.

Nesta literatura, existe grande consenso na na definição do conceito de transição. A transição é descrita como um período de duração e conteúdos extremamente variáveis e incertos, situado entre a queda de um regime político e o pleno controle das rédeas do poder por parte do novo regime. Segundo o expressado por O'Donnell e Schmitter (1988) numa das obras mais citadas e reconhecidas nos estudos sobre os processos de democratização – "*Transições do regime autoritário*"[1] –, a transição consiste no intervalo entre um regime político e

[1] Guillermo O'Donnell (2002), num artigo onde responde às críticas feitas a esta obra, manifesta-se reticente a se reconhecer como um dos precursores do paradigma transitológico. Entretanto, e a despeito do desconforto expressado por O'Donnell e de sua negativa em assumir a paternidade deste enfoque, cabe destacar que a exaltação desta obra como um dos mais prestigiosos e influentes estudos é

outro; este intervalo está delimitado pelo início do processo de dissolução de um regime autoritário e a investidura de um novo regime político, que tanto pode ser alguma forma de democracia como um novo tipo de regime autoritário ou um regime de caráter revolucionário. No caso concreto da transição democrática, segundo os autores, esta inicia com a aparição dos primeiros sintomas do processo que pode levar à extinção do regime autoritário e finaliza quando o regime democrático alcança uma constituição respeitada pela maioria da população e consegue instituições regulares no momento que os novos governantes eleitos conseguem exercer sua autoridade sobre os grupos que anteriormente detinham o controle do aparato estatal.

Os trabalhos que abordam estas temáticas compartilham o diálogo que estabelecem com a literatura dedicada a analisar a natureza dos regimes autoritários precedentes. Trata-se de um diálogo eminentemente crítico na medida em que rejeitam o estruturalismo que predominou nos círculos acadêmicos desde finais dos anos cinqüenta e ao longo das décadas de 1960 e 1970 no continente. Houve neles uma reorientação substantiva no que diz respeito ao foco de análise e marco interpretativo: a atenção estaria posta, daí em diante, nas elites políticas e nas suas decisões estratégicas. A democracia seria entendida agora como o resultado de um jogo de caráter racional e estratégico protagonizado pelos grupos dirigentes e principais atores políticos. Assim, para o observador ou estudioso da política, o que verdadeiramente contaria seriam as jogadas e interações realizadas por um reduzido número de participantes e não mais o exame de outros fatores macro-estruturais de cunho econômico ou social.

Isso explica também que, para os seguidores desta nova perspectiva, as possibilidades de sucesso ou de fracasso do processo democratizador, assim como as características que possa assumir o novo regime, passem fundamentalmente pela disposição das elites, seus cálculos, sua conduta, suas atitudes, suas negociações e pelos pactos que ditos grupos dirigentes celebrem entre si. De modo que os líderes político-partidários mais destacados e as decisões por eles adotadas passam a ser a matéria-prima principal e obrigatória com que haverão de trabalhar os pesquisadores dedicados a analisar os processos de mudança de regime, abandonando ou relegando a um segundo plano a preocupação existente em outras épocas pelas condições e os pré-requisitos econômicos e sociais necessários para o nascimento de uma democracia estável. Nestas análises, as distinções entre dois ou mais sistemas políticos explicam-se basicamente a partir de dois elementos: os graus de diferenciação e unidade que existem no seio das elites dirigentes e o modo de funcionamento que estas adotam nas suas práticas políticas concretas – conflitivas ou cooperativas, dispostas a recorrentes enfrentamentos ou sempre

uma constante na literatura sobre o tema.

abertas à celebração de compromissos.

A necessidade de selar compromissos e a desejabilidade da celebração de pactos entre os encarregados do regime autoritário e os líderes do regime político nascente ocupam, portanto, um importante espaço nestes trabalhos. O'Donnell e Schmitter utilizam com freqüência o conceito de pacto, concebendo-o como "um acordo explícito, mas nem sempre publicamente explicado ou justificado, entre um conjunto de atores, na busca de definir (ou redefinir) regras cujo sentido orienta seu comportamento político com base em garantias mútuas relativas aos 'interesses vitais' dos participantes no pacto" (O´DONNELL e SCHMITTER, 1998, p. 67). O pacto desempenharia um papel destacado em qualquer mudança gradual de regime político, aumentando sensivelmente as probabilidades de uma transição democrática bem sucedida. Segundo este enfoque, o pacto facilitaria o êxito da fase transicional na construção ou reconstrução do regime democrático, apesar de fazê-lo, paradoxalmente, por meios não democráticos. Normalmente, tratam-se de pactos negociados por um pequeno número de participantes, de tal maneira que a responsabilidade desses atores frente a públicos mais amplos se reduz, o leque de opções na discussão da agenda pública se vê limitado e os não integrantes do pacto ficam excluídos da tomada de decisões.

Esta opção traz atrelado um elemento que se repete assiduamente nos textos da transitologia: a invocação de uma terminologia lúdica para tentar explicar as diversas situações que se abrem nos processos de mudança de regime político. Mais uma vez "*Transições do regime autoritário*", de O'Donnell e Schmitter (1988), constitui um claro exemplo desta propensão, típica das teorias da *rational choice*. No quarto volume da obra ("*Primeiras conclusões*"), os autores recorrem ao uso de expressões como 'jogo', 'jogadores', 'lances', 'movimentos de peças', 'tabuleiro', 'rodada de jogos', 'partida de pôquer', para demonstrar o caráter estratégico que encerra toda relação entre os encarregados do regime autoritário e as figuras mais notáveis da oposição política.

Outro elemento que aparece de modo recorrente nestes trabalhos é um enfoque de tipo seqüencial que adota, com freqüência, o esquema analítico proposto por Dankwart Rustow (1970) em "*Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*". O artigo de Rustow inaugura o que poderíamos chamar de proto-transitologia. Esta vertente interpretativa pressupõe a existência de fases ou estágios sucessivos que irão abrindo o caminho para uma paulatina resolução das insuficiências que afetam a todo processo de democratização. E em geral, estas interpretações expõem como casos ideais o processo de construção da democracia britânica ou, como menciona Dobry (2000), o caso paradigmático da democratização espanhola e o papel conciliador desempenhado por Adolfo Suárez, primeiro chefe de governo da era pós-Franco. Mesmo sem dizer que este seria o único caminho, há uma pontificação *urbi et orbi* desta via como aquela que oferece

as maiores probabilidades de implantar uma democracia estável e durável.

Nesta linha, Giuseppe Di Palma (1990) argumenta que as possibilidades de uma transição bem sucedida guardam direta relação com os ritmos com que opera o processo de restauração das instituições democráticas. A evolução democrática, segundo este autor, ver-se-á fortemente beneficiada pela moderação e o gradualismo que assumirem os principais líderes políticos do regime nascente na hora de negociar a retirada dos dirigentes do regime autoritário. O processo de democratização espanhola e os pactos que levaram a ela são citados insistentemente por Di Palma como bons exemplos do que 'deve ser feito' para alcançar uma democracia saudável e duradoura. Muitos outros autores, como Maravall e Santamaría (1988) e os próprios O'Donnell e Schmitter (1988) ou Terry Karl (1990), também exaltaram as condições que teriam levado à construção de uma democracia 'viável' e 'exitosa' na Espanha. Estas condições estariam pautadas pela moderação nas demandas dos atores políticos e sociais, pela cautela e pela habilidade dos principais dirigentes e ainda pelo desdobramento paulatino, gradual e ordenado das diversas etapas do desenvolvimento democrático, claramente contrapostas ao processo muito mais conflitivo levado adiante em Portugal na mesma época.

Estas leituras e interpretações dos processos sócio-políticos vividos pelos diversos países do nosso continente e de outros no curso dos últimos anos são passíveis de várias objeções e críticas, que alcançam não apenas os principais conceitos destas escolas, mas também a concepção democrática que está por trás de tais estudos e que tem se tornado hegemônica na ciência política contemporânea. Para autores como Huntington, Di Palma, Morlino, Flisfisch ou Valenzuela, a consolidação democrática fica circunscrita simplesmente ao estabelecimento de regras e procedimentos que viabilizem o revezamento no poder entre grupos e líderes provenientes de diferentes agremiações partidárias. Nos trabalhos destes autores, a democratização se reduz à mera normalização das instituições formais e as relações entre democratização político-institucional e democratização social perdem toda relevância. O mesmo acontece com as leituras de muitos analistas a respeito do que vem acontecendo, por exemplo, em países como a Venezuela ou a Bolívia, as quais, em geral, pecam por um excessivo formalismo e uma persistente cegueira frente aos interessantíssimos processos de mudança sócio-política protagonizados pelos setores populares na sua luta por uma democratização substantiva que não se reduza somente à instância eleitoral.

O discurso dominante termina consagrando a limitação da democracia exclusivamente à esfera das instituições oficiais, legitimando uma noção de democracia que não guarda relação com os necessários e impostergáveis processos de transformação social, com os anelos de emancipação e justiça, e com as vivências quotidianas das grandes maiorias populares. Isto sem considerar o nocivo

papel que tal tipo de discurso representa, ao neutralizar ou tirar legitimidade às lutas travadas no mundo social pela redefinição do espaço democrático. Se por um lado não é possível negar o avanço que implica a incorporação da dimensão política e da dimensão mais especificamente institucional à análise do fenômeno democrático, por outro lado, não há como desculpar – coincidindo com Brandão (2002) – o 'esquecimento' das dimensões econômica e social.

Não há como justificar uma concepção da democracia que implique somente um mecanismo de redefinição institucional e de procedimento – máxime em continentes como o latino-americano – sem levar em consideração fatores econômicos, sociais e culturais. Não existem argumentos convincentes que levem a aceitar o reducionismo formalista desta perspectiva que esvazia a democracia de todo conteúdo substantivo e a transforma numa simples alternativa 'civilizada' frente ao terror dos regimes autoritários precedentes onde o único que parece contar é a interação estratégica levada a cabo por aqueles que esta literatura define como 'atores relevantes'. A democracia é algo mais do que um jogo formal, não é uma partida a ser disputada, como bem diz Vouga (2002), nas nuvens etéreas da ciência política dominante.

Como aceitar que a democracia possa ser considerada em abstrato, 'filosoficamente', sem prestar atenção aos problemas, às contradições, aos conflitos de classe, às articulações e às correlações de força que se estabelecem no mundo real? Como diz Agustín Cueva (1988), sem pensar nos 'adjetivos' – e aqui discrepamos absolutamente da argumentação que expõe Enrique Krauze (1986) – e sem levar em consideração as 'condições' e a situação em que a democracia nasce e se desenvolve, dificilmente poderíamos refletir sobre o tipo de regime sócio-político que vem se construindo nos países da América Latina nestes últimos anos. E vale destacar que não estamos propugnando um retorno à busca de relações causa-efeito entre fatores ou pré-requisitos socioeconômicos e a aparição de certos regimes políticos, busca típica das teorias da modernização. Não estamos defendendo o restabelecimento de fenômenos de causalidade entre estas duas classes de variáveis nem argumentando em favor da inclusão de fatores ou condições de natureza meramente 'contextual' na análise. O que estamos ressaltando é a necessidade de incorporar tais elementos à própria definição do regime democrático, tornando esta definição ou conceitualização mais rica, complexa e útil para apreender a realidade que vivem os países do continente[2].

[2] Dieter Nohlen (1995), por exemplo, sustenta que, de maneira irresponsável, se está culpando a democracia por toda a miséria do subdesenvolvimento econômico e social e que uma avaliação negativa da mesma não parece justa nem funcional para a sua consolidação. Acreditamos que Nohlen estaria realizando uma interpretação equivocada das análises críticas como a que aqui propomos, análises que buscam estudar os componentes sociais e econômicos da democracia e seus efeitos sobre o plano mais estritamente político. O politólogo alemão assinala que ao criticar a democracia realmente existente na América Latina, quer se estabelecer uma relação de causalidade entre este regime e as precárias

A inegável necessidade de voltar a prestar atenção às variáveis mais nitidamente políticas não pode autorizar que a democratização seja vista apenas como o resultado de uma eleição, decisão ou teia de opções estratégicas das elites dirigentes. Tampouco pode autorizar que a democracia seja vista como a simples conseqüência do afastamento do centro da cena política dos hierarcas do regime autoritário precedente, afastamento promovido graças às hábeis negociações levadas a cabo por um pequeno número de indivíduos. Atribuir toda a responsabilidade e os méritos pelos êxitos conseguidos no transcurso dos processos de democratização à racionalidade, às capacidades estratégicas e aos talentos de uns poucos indivíduos supõe um poderoso viés elitista. Um claro exemplo desta tendência aparece nos trabalhos que integram a coletânea de Higley e Gunther (1992), cujo objetivo primordial parece ser a adoção do compromisso intra e inter-elites como pré-requisito iniludível para uma transição democrática bem sucedida. Tal orientação fica expressa também (embora de modo mais atenuado) em O'Donnell e Schmitter (1988) quando eles postulam que o processo de democratização acabará sendo controlado, inevitavelmente, por um número reduzido de indivíduos:

> "[...] por mais confuso e múltiplo o número de jogadores iniciais e de suas claques, o jogo se consolidará nas mãos de um grupo menor de atores melhor organizado com seguidores mais confiáveis – essencialmente, partidos políticos e associações de classe reconhecidos" (O'DONNELL e SCHMITTER, 1988, p. 114).

Permanecer nessa linha nos levaria a pensar, erroneamente, que a democracia pode ser simplesmente confeccionada ou desmontada de acordo com as opções ou decisões tomadas por um reduzido grupo de dirigentes políticos que atuam num ambiente praticamente dominado pela indeterminação e pela incerteza. Coincidindo com Santiso (1993), podemos dizer que, ao outorgar um lugar excessivo à habilidade, ao heroísmo e às qualidades pessoais dos líderes, e ao subestimar os condicionantes macro, ofusca-se a compreensão da realidade política.

Seguindo nesta linha de questionamentos, como justificar a centralidade que adquire o pacto democrático nos trabalhos clássicos da transitologia? Quais são as razões políticas, os argumentos teórico-analíticos e as evidências empíricas que

situações sociais em que se encontra a maioria dos países do continente. Longe de ser este o objetivo, nossa pretensão é a de destacar o lado negativo dos processos de desenvolvimento sócio-político que tiveram lugar nestes anos e aportar evidências que ajudem a compreender melhor os graves problemas que afligem as democracias do continente e contribuam, também, para entender mais cabalmente os crescentes déficits de legitimidade que vêm suportando suas instituições.

habilitam o lugar destacado que se outorga ao acordo e ao estabelecimento de regras procedimentais e arcabouços institucionais entre os principais líderes políticos? Por que os pactos aumentariam as probabilidades de uma democracia política viável e gerariam condições mais propícias para a instalação e a consolidação deste regime político? Em que se baseia Schmitter (1994) para afirmar que uma transição acordada ou pactuada entre as elites do regime autoritário e os líderes da oposição que garanta os interesses de ambas as partes constitui o cenário mais favorável para o desenvolvimento e ulterior consolidação da democracia? Qual é o fundamento dos argumentos expostos por Karl (1990) ou por Burton et al. (1992) em favor da celebração de acordos inter-elites como a melhor forma de estabelecer uma democracia saudável?

Saín (2000) indica acertadamente que o fato de elevar a figura do pacto democrático à categoria de elemento fundamental ou condição necessária para a instauração e posterior consolidação bem sucedida da democracia equivale a constituir uma modalidade de determinismo análoga às formas de determinismo socioeconômico rejeitadas pelos referentes do que aqui chamamos de 'transitologia'. Barbara Geddes (2001) também questiona a desmedida importância que a maioria dos transitólogos atribui ao pacto. Esta autora, depois de realizar uma exaustiva investigação e de ter examinado 163 transições de regimes autoritários produzidas nas últimas três décadas, afirma que existe pouco respaldo empírico para a hipótese de que os pactos aumentariam as probabilidades de uma democratização bem sucedida. Ela considera que a desproporcionada atenção outorgada à figura do pacto é resultante de uma seleção enviesada dos casos nacionais, seleção que deu origem a que se acreditasse numa generalização de transições formalmente pactuadas difícil de defender à luz dos fatos históricos concretos. Como bem sublinha Geddes (2001), pactos como os celebrados na Venezuela e na Colômbia em 1958, e na Espanha em 1977 tendem a ser, numa perspectiva internacional comparada, acontecimentos excepcionais.

Pode-se agregar, portanto, que a inclinação a olhar os pactos bem sucedidos e omitir a observação dos acordos políticos que finalmente não se concretizam leva a exagerar sua importância e seu peso como fator preditivo, sendo que, na prática, muitas democracias – senão a maioria delas – têm se construído a despeito de acordos ou pactos políticos entre os grupos dirigentes do regime autoritário e as elites que posteriormente passaram a deter o controle do aparato governamental. Em vários casos nacionais (Portugal, Argentina, África do Sul, Polônia ou a antiga Tchecoslováquia, para citar alguns exemplos), a pressão de setores populares mobilizados tem pesado muito mais do que a tentativa de qualquer pacto ou acordo entre as elites como fator gerador dos processos de democratização. Entretanto, a literatura sobre os processos de mudança de regime político tem se caracterizado por não prestar a este elemento a atenção que realmente merece.

Entre os fatores fundamentais que podem ajudar a explicar o fim de um determinado regime político, deveria ser incluída a legitimidade ou a ilegitimidade popular com que este conta, a importância do apoio ou do repúdio popular que suscite. Ao destacar esta variável, escapamos do elitismo inerente às abordagens citadas, que só concentram sua atenção no papel dos grupos a cargo do controle do aparato estatal e nas suas eventuais disputas internas, rupturas ou divisões. Com a observação dos níveis ou graus de legitimidade que ostenta um regime político e a evolução deste indicador ao longo do tempo, damos espaço a uma análise do papel desempenhado pelas massas populares na conformação desse regime, das características que assume e das perspectivas futuras que se abrem para a sua continuidade, a sua decadência ou a sua transformação.

E nos parece conveniente mencionar também aqui as dificuldades derivadas de uma das noções fundamentais para as correntes hegemônicas nas suas análises: referimo-nos à noção de 'consolidação democrática'. Este conceito vem sofrendo, ao longo dos anos, uma prodigiosa inflação semântica. Seguindo a argumentação de Andreas Schedler (1998), percebe-se que, conforme foi crescendo e se acumulando a produção acadêmica sobre os processos de democratização, aumentou também o número de definições que são atribuídas ao termo consolidação. Em muitos casos, estas definições não são sequer compatíveis entre si ou às vezes até resultam diretamente contraditórias. Esta ambigüidade e total flexibilidade no uso do termo faz com que cada um possa definir a consolidação a seu bel prazer. A polissemia reinante obstaculiza sobremaneira o diálogo e o avanço da disciplina. A nebulosa gerada em torno da idéia de 'consolidação' constitui, portanto, outro problema teórico de grande relevância e com indubitáveis conseqüências a serem enfrentadas na hora de empreender uma investigação de caráter empírico.

Para Schedler (1998), a solução para esta encruzilhada conceitual passaria pelo restabelecimento do que seria o significado original da 'consolidação': o atributo dos regimes políticos que, segundo observadores qualificados, terão condições de sobreviver, quer dizer, o estado alcançado por aqueles regimes que continuarão existindo no futuro ou que prometem longevidade. Discrepamos desta última opção e consideramos que são poucas as probabilidades de alcançar êxito na tentativa de gerar um consenso sobre a utilização de um termo tão invocado e que reúne sentidos tão diversos. Parece-nos bastante discutível a idéia de equiparar – como pretende Schedler – a consolidação com questões referidas à longevidade ou à capacidade de persistência que consegue um determinado regime político. Também estimamos que seria bastante dificultosa a tarefa de determinar *a priori* quando um regime político consegue reunir condições de persistência. Na verdade, resultaria mais fácil a observação *ex post* da evolução que tem experimentado um regime político concreto. Tal observação permitiria determinar se o regime sob

análise estava consolidado – em caso de que tenha perdurado no tempo – ou se não estava – em caso de que tenha colapsado – conclusões estas absolutamente pueris e tautológicas. Seria mais produtivo deixar de lado a noção de 'consolidação' e tentar enriquecer o debate teórico e multiplicar as possibilidades de análises empíricas recorrendo a outros conceitos menos vagos e mais específicos, conceitos que permitam entender melhor os tipos de democracia que vêm sendo construídos nos últimos tempos nos países latino-americanos.

Neste sentido, pensamos também que não há maneira de resolver a evidente contradição entre a idéia de 'consolidação' entendida como ponto de chegada e a habitual tendência de transitólogos e consolidólogos a entender a democracia como um processo e não como um resultado final. Como bem questiona Bunce (1995), se a democracia é um processo e não um resultado, e se o projeto democrático nunca poderá ser desenvolvido em toda sua plenitude, como entender, então, o termo 'consolidação' e o que este implica enquanto uma democracia vista como estado final? Isto sem aprofundar aqui na análise de outra contradição que traria atrelada esta noção: a utilização que muitos autores fazem do seu antônimo, a 'desconsolidação'. Como aceitar que possa haver democracias que entrem numa fase de 'desconsolidação'? A consolidação não implicaria, para os cultores do termo, a aquisição de uma força tal que impediria eventuais retrocessos repentinos? É concebível pensar que certas democracias, como a argentina pouco antes de dezembro de 2001, pudessem estar consolidadas e repentinamente nesse mês e os meses subseqüentes passassem a estar à beira do colapso? Repetimos, em conseqüência, que nos parece mais produtivo abandonar a própria noção de consolidação democrática e aprofundar no descobrimento e na construção de outras ferramentas teórico-analíticas que permitam alcançar melhores resultados, que apontem para questões tais como a densidade social do regime político e a qualidade e legitimidade popular de suas instituições.

E aqui vale a pena também sublinhar a visão 'evolucionista' ou 'gradualista' que costuma impregnar estes estudos. É oportuno se perguntar: por que deveríamos concordar com os transitólogos quando sustentam que os processos de democratização haverão de se desenvolver indefectivelmente em etapas sucessivas e que primeiro cabe consolidar as instituições liberais representativas para, só num período ulterior, tentar enfrentar desafios mais elevados que apontem para uma democratização mais substantiva, de caráter econômico e social? À luz do acontecido com os regimes políticos latino-americanos desde a transição democrática dos anos 80 até os dias de hoje, fica difícil aceitar as recomendações que, na época, faziam estes autores quando declaravam que o melhor caminho para o sucesso consistia num processo de mudança gradual. Concordando com José Nun (1994), é possível argumentar que uma interpretação como esta termina se constituindo em uma profecia auto-realizada: primeiro, institucionaliza-se uma

política que desvaloriza sistematicamente a dimensão participativa da democracia, para depois, consumado esse quadro, justificar essa desvalorização atribuindo-a à apatia, ao desinteresse e à desinformação que afetam o cidadão médio. Aqui novamente encontramos indícios da marca elitista que caracteriza as análises de boa parte dos transitólogos e dos consolidólogos que, ao longo de todos estes anos, dedicaram-se ao estudo dos processos de democratização no continente latino-americano. Ao lermos ditas análises, não podemos deixar de lembrar autores como Milbrath (1965), Sartori (1989; 1997), Almond e Verba (1963) e o próprio Schumpeter (1961), os quais na defesa de uma participação limitada das massas populares na tomada de decisões governamentais alentaram a continuidade de um eleitorado passivo e apático que se limite a votar a cada quatro anos e se abstenha de se manifestar de outras formas que vão além do plano estritamente eleitoral.

É fundamental a crítica a esta concepção da democracia implícita nas teorizações de transitólogos e consolidólogos, que mantém plena vigência na ciência política contemporânea. Em que pese ser verdade, como disséramos, que os estudos da transição e da consolidação democrática cederam terreno e já não têm a centralidade de anos atrás, não há como negar a permanência e a força de que goza a matriz conceitual que eles ajudaram a instalar nos círculos acadêmicos. Em países como os latino-americanos isto é absolutamente evidente. Na produção científica mais recente existem suficientes evidências que corroboram nossa afirmação. Os enfoques institucionalistas, procedimentais e elitistas são os que predominam nos mais variados estudos dedicados a investigar as democracias da América Latina, sua dinâmica política e as perspectivas futuras que esperam tais regimes. A sombra de Mosca e sua divisão entre governantes e governados, as marcas de Pareto e sua teoria da circulação das elites, os sinais de Michels e sua lei de ferro da oligarquia, os rastros de Schumpeter e sua definição de democracia, restrita a um simples método de seleção de governantes, estão maciçamente presentes nos diferentes trabalhos e investigações que abordam os processos de restauração das instituições democráticas experimentados por diversos países nas últimas décadas.

Para ilustrar o problemático deste tipo de leituras e de seus legados, basta nos remetermos ao tipo de análise e ao lugar marginal que os estudos politológicos têm reservado à transição portuguesa iniciada em 1974. Não são nada freqüentes as análises que se dediquem a explicar de maneira pormenorizada o período sem precedentes que se abriu na história do povo português com a Revolução dos Cravos, depois da queda da ditadura mais longa do continente europeu no século XX. Dentro da ciência política, é difícil encontrar trabalhos em que se dê atenção ao que João Arriscado Nunes e Nuno Serra (2003) definem como ricas e inovadoras experiências de participação política, de intervenção popular e de mobilização de massas levadas adiante a partir da derrubada do regime autoritário. Os agitados

meses que sucederam o 25 de abril de 1974 foram desqualificados pela história oficial como um intervalo anômalo no caminho 'normal' que conduziria à implantação da democracia representativa e parlamentar, e assim foram interpretados e registrados, também, pelos analistas da transição. Pouco nos diz a literatura internacional sobre os fatos acontecidos entre abril de 1974 e novembro de 1975, mês em que uma nova ação militar, desta vez liderada pelos setores moderados e conservadores, pôs fim ao curto mas intenso período em que a sociedade portuguesa foi protagonista de inéditas experiências de democratização, de participação popular e de autogestão.

Citamos o caso português já que é notório o contraste entre o pouco interesse que este suscita nas análises dos processos de transição democrática e a generosa atenção dada pela maioria dos transitólogos ao caso espanhol e a sua modalidade pactuada. Este fato não tem nada de casual. Mais uma vez, depende de opções muito conscientes na hora de escolher os exemplos e de assinalar os casos nacionais que devem se converter em modelos paradigmáticos. Não são casuais as persistentes tentativas de apagar da memória coletiva os exercícios de autogoverno, as dinâmicas de mobilização e de organização popular, as formas alternativas de sociabilidade e os processos de invenção de outros modos de apreender a democracia, encabeçados por estudantes, trabalhadores e militares naqueles meses que sucederam à derrocada do salazarismo. Não é fortuito que a qualquer custo se busque eliminar das efemérides transitológicas um processo em que amplos setores sociais participaram de um acalorado debate em torno da necessidade de estender a noção de política, de tal sorte que passasse a compreender esferas e áreas da vida social habitualmente consideradas como alheias ao mundo político e às instituições oficialmente definidas como legítimas. E tudo isto em nome do consenso, do equilíbrio, do realismo, da moderação, da persistente necessidade de eliminar qualquer conflito, qualquer posição crítica, qualquer modo alternativo de entender e de exercer a democracia. Tudo em prol do imperativo de neutralizar os fatores que, para a concepção dominante, poderiam constituir ameaças à estabilidade do sistema político e à viabilidade das instituições da democracia representativa liberal.

Cautela, prudência, moderação e celebração de compromissos são expressões muito freqüentes nestes escritos. O mesmo acontece com as prescrições em torno da necessidade de os brandos do regime em retirada sentirem que ainda contam com iniciativa política, o que aumentaria – para aqueles que aderem a este enfoque – as chances de uma boa transição e melhoraria as perspectivas de alcançar uma bem sucedida consolidação democrática. Um autor que persiste em percorrer este caminho é Giuseppe Di Palma (1990), que defende abertamente a idéia de que a transição, para poder se desenvolver dentro da 'normalidade', deverá deixar um importante espaço de decisão aos líderes do

regime autoritário em decomposição, tomando como exemplo para isto o caso da transição espanhola. Mas não satisfeito com a defesa dos responsáveis pelo terrorismo de Estado, Di Palma também argumenta em favor de manter os privilégios obtidos durante o regime autoritário pelas camadas e grupos empresariais. O viés elitista e conservador, neste caso, não pode ser mais explícito. Di Palma sugere que os trabalhadores deverão ser 'realistas' e se contentar com recompensas simbólicas e com a restauração do direito ao voto, já que a melhoria ou a recuperação de seus padrões de vida e a satisfação de suas reivindicações materiais poderiam colocar em risco a sobrevivência das instituições democráticas recentemente restauradas. No seu discurso a chantagem fica em evidência: ou as massas populares aceitam as pobres democracias realmente existentes tal como são ou deverão assumir a responsabilidade por um retorno aos regimes autoritários do passado, com toda a repressão e morte que estes trazem atrelados[3].

Esta chantagem aos setores populares por parte dos grupos dirigentes e das classes dominantes tem sido constante nos países latino-americanos desde a restauração das instituições democráticas até os dias de hoje. Infelizmente, esta atitude também tem encontrado eco e amplificação nos círculos acadêmicos, que têm legitimado 'cientificamente' esta postura política de inegável cunho conservador. A atribuição de todo tipo de responsabilidade pelo eventual colapso das instituições da democracia ao excesso de mobilização ou à exagerada formulação de demandas por parte da população – na linha da obra clássica de Huntington (1968), do informe da Comissão Trilateral (CROZIER; HUNTINGTON e WATANUKI, 1975) e mais recentemente nos textos de Fareed Zakaria (1997; 2003) – configura um evidente esvaziamento da própria democracia e uma adulteração dos significados e das promessas que esta encerra aos olhos da cidadania.

Ainda de uma forma um pouco menos 'extrema', esta postura aparece também na obra de O'Donnell e Schmitter (1988) já várias vezes mencionada. Em diversas passagens do texto, os autores defendem a conveniência de avançar lentamente, de não ir 'longe demais' no processo democratizador e de ajudar às forças da direita associadas ao regime autoritário a reter quotas relevantes de poder no novo regime, fazendo-lhes sentir que seguem contando com a iniciativa política. Em mais de uma oportunidade sugerem que é importante que os setores conservadores mantenham espaços de poder para evitar que acabem optando por sair do jogo, a ponto de imaginarem como o melhor cenário aquele em que seja a direita, e não os setores progressistas, quem ganhe a primeira eleição pós-autoritária. São freqüentes também as alusões à necessidade de ser 'realistas', à

[3] Esta classe de argumento nos lembra as teses reativo-reacionárias tão bem analisadas por Albert Hirschman (1991) na sua obra "Retóricas da intransigência". Especialmente vemos uma coincidência com a tese do risco, segundo a qual o custo político e social de uma reforma pode ser muito alto, colocando em perigo os triunfos já conquistados.

conveniência de não confrontar com os grupos econômicos nem de ameaçar às Forças Armadas com qualquer tipo de punição, tudo para evitar o risco de uma regressão autoritária. Mais uma vez perfila-se, pelo que observamos neste exemplo, a tomada de posição das principais cabeças da transitologia em favor do *status quo* e as grandes ressalvas que fazem ante qualquer possibilidade de uma democratização mais profunda e substantiva, que leve em consideração as esperanças e os anelos populares gerados a partir da queda do regime autoritário precedente.

Outro autor que compartilha estas idéias é Leonardo Morlino (1987). Ele considera desejável um acordo entre os brandos do regime autoritário e os setores moderados da oposição que, na medida do possível, não deixe só nas mãos destes últimos o controle do processo de transição. Segundo Morlino, a participação dos dirigentes do regime autoritário em retirada na condução do processo constituiria um fator positivo para o progresso do novo regime democrático. Os pactos e as coalizões amplas também são citados como elementos que ajudariam a reduzir a intensidade da concorrência e do conflito, contribuindo para o definitivo estabelecimento das instituições democráticas.

É possível sustentar que existe nas análises sobre as transições e as consolidações democráticas uma ênfase muito acentuada em torno das noções de ordem e estabilidade; ênfase muito presente em *Civic Culture* de Almond e Verba (1963), em *Political Order in Changing Societies* de Samuel Huntington (1968) ou em *Political Man* de Seymour Lipset (1981), além de outras obras que fazem parte do paradigma hegemônico da ciência política e da sociologia política contemporâneas. Em todas elas é recorrente a idéia de que, para alcançar e garantir a estabilidade, torna-se imperativo um relativo isolamento das estruturas políticas frente às pressões da sociedade e, em especial, frente às reivindicações e às demandas provenientes dos setores populares. Isto implica, sem dúvidas, uma sistemática opção para o lado do poder, a expensas da transformação ativa das grandes maiorias na esfera política.

E tudo isto leva a uma redefinição da democracia afastada das idéias de autoorganização e autogoverno popular. Uma redefinição que tem conseguido se impor tanto na política quanto na ciência que se dedica a seu estudo e que permite a subsistência de um crescente poder oligárquico, estimulando ao mesmo tempo a dissolução do poder popular, aquele que – como bem observara Ellen M. Wood (2003) – constituía o núcleo fundamental do conceito clássico de democracia. E que possibilita, também, a permanência da divisão elites-massas, tão cara aos ideólogos da democracia elitista-competitiva contemporânea. Em outras palavras, a redefinição da democracia acompanha o processo de desvalorização do conceito de cidadania, impulsionada pelo desenvolvimento do sistema econômico capitalista, e a promoção de um arcabouço institucional que formalmente corporifica o poder

popular, mas que na prática atua em prol de sua limitação e controle. A representação opera como um meio de esquivar – e não de implantar – a democracia, de expropriar o poder político dos setores populares, de manter a estes longe dos centros em que são tomadas as grandes decisões que haverão de afetar suas vidas. Como diz Cornelius Castoriadis (1996), a representação política veio esvaziar de sentido a idéia de nação ou de soberania popular.

Esta concepção democrática carente de todo conteúdo social, esta noção despolitizada de povo e esta definição passiva de cidadania são as que se têm imposto, deixando atrás a associação que outrora existia entre um regime democrático e a iniludível presença de uma comunidade ativa de cidadãos, preocupada pela discussão e pela gestão coletiva dos assuntos públicos. E o grande paradoxo é que tal imposição, tal triunfo político-ideológico, foi levado a cabo, como bem diz a nossa autora, em nome da democracia: o processo de esvaziamento do projeto democrático consumou-se mediante uma engenhosa operação que diluiu seu conteúdo social e eliminou qualquer menção ao autogoverno popular para instalar, no seu lugar, a idéia de um regime de governo que nos fatos garante os interesses das minorias proprietárias. Dita operação permitiu às classes dominantes passar da oposição frontal que esgrimiam em outras épocas frente à idéia de governo popular, à naturalização da retórica democrática, confinando a democracia ao âmbito exclusivamente político – numa acepção muito limitada da palavra política –, longe da esfera econômica, longe do âmbito da produção, de modo que a igualdade política formal tivesse mínima incidência nas relações de desigualdade ou nas relações de exploração e dominação estabelecidas nas esferas que não pertenciam de maneira direta ao âmbito político-institucional.

Ao analisarem a concepção schumpeteriana de democracia a que transitólogos e consolidólogos aderem com tanto entusiasmo, Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2003), num brilhante trabalho que serve de introdução à obra coletiva "Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa", sustentam que Schumpeter teria introduzido de contrabando a concepção elitista na teoria procedimental da democracia, dado que o motivo pelo qual a participação popular é excluída desse processo não faz parte da argumentação procedimental e sim de uma teoria da sociedade de massas que não é suficientemente explicada nem fundamentada pelo economista e sociólogo austríaco. De igual modo teria atuado Norberto Bobbio, que acabou reduzindo a questão democrática a um simples método eleitoral, introduzindo sub-repticiamente ao mesmo tempo um postulado que limitava este método à seleção de elites por parte de um eleitorado passivo e apático. Na opinião de Santos e Avritzer, este é um postulado *ad hoc* incapaz de explicar de maneira convincente por que o procedimentalismo não admite formas de democracia mais amplas e a intervenção popular nas instâncias de tomada de decisões.

No que se refere a esta questão, consideramos, entretanto, que não existe tal contrabando nem infiltração. Ao contrário do que opinam Santos e Avritzer, poderíamos dizer que a convergência entre a concepção procedimental e a preferência elitista é uma conseqüência lógica e perfeitamente esperável. Há congruência na opção exercida por Schumpeter e seus epígonos – pelo menos da forma em que esse matrimônio procedimental-elitista tem se consumado historicamente no seio da teoria e da ciência política –, pois considerar a democracia como um simples método implica por si só abjurar da dimensão social e de todo conteúdo mais substantivo, precisamente daqueles elementos que deveriam constituir os marcos de uma definição contra-hegemônica que nos levasse a entender a democracia, agora sim em total concordância com Santos e Avritzer, como sinônimo de emancipação humana, como aspiração de liberdade, como anelo de autogoverno e de auto-organização popular.

Somente a inclusão do papel das massas nas investigações sobre os processos de construção dos novos regimes democráticos latino-americanos pode auxiliar na tarefa de uma melhor abordagem destes processos. Tal inclusão exige, logicamente, uma mudança na própria forma de conceber e de entender a democracia e uma reorientação substancial no modo de compreender noções como a de legitimidade, por exemplo. Fazemos referência a uma democracia e a uma legitimidade muito menos institucionalistas e 'governocêntricas' e muito mais ancoradas no que acontece nas bases sociais, prestando especial atenção às aspirações, às ambições, às opiniões, aos movimentos e às atitudes dos setores populares e à relação que estes estabelecem com as instituições de representação e com o universo da política num sentido mais amplo, mais rico, mais abrangente.

Consideramos imperativo, portanto, voltar aos clássicos da teoria política, como Alexis de Tocqueville que, mesmo com todas as suas ambigüidades e temores, soube perceber na expansão democrática a irrefreável tendência à luta pela igualdade que acompanhava e acompanha o desenvolvimento das sociedades modernas. Necessitamos enriquecer e revitalizar nossa definição de democracia, recuperando os muitos e diversos autores que estudaram a estreita associação existente entre a democracia e a idéia de justiça, entre a democracia e a luta pela não dominação. Só assim poderemos entender por que quando os schumpeterianos buscam persuadir a cidadania de que a democracia é uma questão de procedimentos que nada têm a ver com a justiça, fracassam uma e outra vez, não conseguindo convencê-la de tamanho disparate. Só assim poderemos compreender por que as sociedades continuam exigindo da democracia resultados que vão muito além de uma mera regra eleitoral, que avançam sobre questões de caráter substantivo, sobre conteúdos que não escapam ao estreito vínculo que existe entre a democracia e a noção do bom governo. Só assim poderemos construir uma plataforma mais sólida da qual analisar e avaliar – observando e ouvindo a própria

cidadania – em que situação se encontram os regimes políticos do continente e por que muitos deles hoje enfrentam formidáveis desafios que põem em risco sua consistência e continuidade.

O modelo democrático de equilíbrio, tão bem detalhado por Macpherson (1978) ao se referir ao paradigma elitista competitivo, não se sustenta frente à realidade que sofrem os nossos países, nos quais, como bem lembra Vouga (2002), a distância entre os que mandam e os de baixo não cessou de aumentar. As sociedades latino-americanas pedem – ou melhor, exigem aos berros – serem escutadas por 'seus' representantes. O grito dos esquecidos por estas democracias vazias, crescentemente ritualísticas e injustas, se faz ouvir cada vez com maior intensidade. Se por um lado presenciamos nos círculos acadêmicos a introdução ou reintrodução de termos como governabilidade, tão caro aos neoconservadores que redigiram o famoso relatório da Comissão Trilateral nos anos 70, por outro, observamos a indignação popular expressada nas ruas, nas urnas e nas pesquisas de opinião, motivada por uma profunda insatisfação com o funcionamento das instituições da democracia representativa realmente existente, exigindo, no seu lugar, uma democracia com conteúdos, uma democracia que responda às necessidades, às demandas, aos sonhos e aos anelos da sociedade.

O exame e a avaliação das democracias realmente existentes na região devem ser empreendidos à luz de uma nova noção de democracia que a assuma como um projeto histórico de construção coletiva, resultado de lutas, de disputas e de permanentes interações substantivas entre os mais diversos grupos e atores políticos, econômicos e sociais ao longo do tempo. Referimo-nos a uma noção que se diferencie da que concebe a democracia como a simples conseqüência de um acordo ou série de acordos estratégicos de caráter instrumental selados pelas elites dirigentes num condensado intervalo de tempo para desembocar em estados finais ou em estágios de 'consolidação'. Isto implica, por exemplo, submeter a escrutínio a noção de pacto e trazer à superfície a relação que existe entre um processo de democratização negociado e a desmobilização popular assim como determinar os efeitos negativos que – como bem ressalta Sakhela Buhlungu (2003) – os pactos exercem sobre a democracia ao destruírem os esforços de auto-organização dos setores populares e ao desestimularem a participação dos movimentos de massa na esfera política.

O abandono do pacto como categoria central e o questionamento das idéias de ordem, de estabilidade e de equilíbrio nos levam necessariamente a resgatar o conflito como elemento constitutivo da democracia. Este conceito é fundamental, apesar de ser negado pelos teóricos da corrente dominante. Um novo marco interpretativo para o fenômeno democrático deve deixar estabelecido o caráter potencialmente positivo do conflito. Como bem diz Moses I. Finley,

> "[...] o conflito não é apenas inevitável, é também uma virtude na política democrática, porque é o conflito em conjunto com o consentimento, e não o consentimento sozinho, que evita que a democracia se desgaste, transformando-se em oligarquia". (FINLEY, 1988, p. 86)

Neste ponto seguimos também Marilena Chauí (1989; 1990; 2002; 2003), que, com sua habitual lucidez, argumenta que o conflito é o eixo central ou o coração do regime democrático. Para a filósofa brasileira, o traço principal que caracteriza a política, e em especial a política democrática, é precisamente a legitimidade e a necessidade do conflito. A democracia implica a incorporação de novas vozes, a constituição de novos atores e de novos poderes ou contra-poderes, os quais muitas vezes surgem como desafio às instituições vigentes, dando lugar a novos e mais variados conflitos. Inclusive, a democracia é o único regime político que tem o conflito como sua própria essência, como seu modo de ser, como seu princípio de funcionamento, dado que o antagonismo é a expressão da vida democrática. "O conflito não é obstáculo; é a constituição mesma do processo democrático. Essa talvez seja uma das maiores originalidades da democracia" (CHAUÍ, 1989). Agregaríamos que o conflito constitui inequívoco sinal da densidade social conquistada por um regime democrático, o que configura uma visão absolutamente oposta àquela defendida pelos teóricos da ciência política dominante, para os quais o conflito é sinônimo de ilegitimidade, de perigo, de instabilidade, e para os quais a democracia deve ser sinônimo de lei e de ordem.

Uma observação e indagação mais profundas acerca do estado, da trajetória e da consistência das democracias latino-americanas deve incorporar, de maneira iniludível, os protestos e mobilizações populares que se desenvolvem por fora do espaço institucional. Uma análise mais acabada, que nos permita ir mais adiante na caracterização da natureza dos regimes políticos do continente, deve prestar atenção, como bem diz Ramón Máiz (2003), aos novos grupos, identidades, demandas e temas que surgem à margem dos mecanismos formais da democracia representativa, a tudo aquilo que configura a dimensão disruptiva, ao variado repertório contemporâneo do protesto, ao poder que emana da ação coletiva. Uma teoria democrática não pode ser alheia à ruptura e ao seu potencial transformador, sob pena de cair numa análise parcial e incompleta das realidades sócio-políticas. Outra vez coincidindo com Máiz, vale ressaltar que a cidadania ativa traz atrelada também uma dimensão de protesto, com suas manifestações, greves, atos simbólicos ou de desobediência civil, com suas novas formas de se fazer ouvir e de se fazer presente na cena pública, incorporando outras perspectivas e combinando representação, participação e deliberação democrática. "Certa capacidade disruptiva resulta necessária, não apenas para enriquecer o debate na esfera

pública, para chamar a atenção da maioria superando o controle midiático, a opacidade e a manipulação comunicativa, e um estreito conceito de ordem pública, senão do ponto de vista do pluralismo, para incluir alternativas excluídas do leque das consideradas possíveis pelo consenso hegemônico" (MÁIZ, 2003, p. 20. Trad. do autor).

A teoria democrática aqui esboçada deve, portanto, dar espaço a outros discursos sobre a política, a outros sentidos e significados, a outras formas de entendê-la e de vivenciá-la, a outras práticas e experiências sociais que vão além das instituições partidárias e eleitorais. Isto abrirá novos horizontes para compreender melhor os problemas que afligem as democracias do continente e para observar a dinâmica de geração de novas áreas e modalidades contestatárias de intervenção e de participação política. Um paradigma mais sensível a tais questões nos permitirá, por exemplo, tentar descobrir quem são os que ocupam os espaços deixados vagos pelas organizações políticas tradicionais, pelos partidos, pelos sindicatos, pelos órgãos legislativos, pelos mecanismos 'normais' de concorrência eleitoral, de modo que consigamos romper com a unidimensionalidade reinante no âmbito acadêmico e nas leituras convencionais do fazer político. Concordando com a socióloga argentina Mabel Thwaites Rey (2001), caberia assinalar que uma nova teoria democrática deve ocupar-se dos espaços alternativos que se abrem para o debate, dos novos modos de controle e de construção democrática e, fundamentalmente, "da irrupção desordenada e enriquecedora do elemento 'plebeu'", do popular, da diversidade gerada na realidade quotidiana pelos setores subalternos naquilo que poderíamos classificar como intentos de revitalizar as democracias latino-americanas ou projetos de reinvenção dos regimes políticos do continente.

E tudo isto implica, também, uma mudança significativa no campo de atuação da ciência política, um deslocamento de suas fronteiras e uma expansão de seus espaços de investigação até tal ponto que habilite a construção de um novo quadro conceitual a partir do qual seja possível entender melhor a relação entre democracia e emancipação social, assim como os limites e as possibilidades que esperam às democracias do continente. Flacher (2000) nos lembra que por muito tempo os politólogos se restringiram à análise do comportamento eleitoral, sem se interessar pela ação coletiva – na verdade, diríamos, sem conceder espaço suficiente à ação coletiva protagonizada pelos setores populares. Um novo enfoque deve ceder lugar a novos objetos, ao papel dos movimentos sociais, às manifestações de protesto, aos processos de contestação política, aos modos de participação alheios ao âmbito eleitoral e ao quadro institucional. Claro que isto exigirá uma profunda discussão dentro da disciplina e suporá um decidido desafio à supremacia que ainda detêm as correntes procedimentalistas e elitistas da ciência política, as que por tantas décadas têm concedido legitimação acadêmica ao *status quo* e consagrado o elitismo como suposta essência do regime democrático.

A concepção elitista considera que a única política que merece esta designação tem lugar dentro das instituições estabelecidas e que fora delas não existiria política ou, pelo menos, não poderíamos falar de política legítima. Destacamos a necessidade de repensar este tema, dado que a relutância a abandonar esta concepção leva a que, da academia, se contribua para a deslegitimação das esferas extra-institucionais e para a sua desvalorização, quando é justamente nestas esferas que estão surgindo os germes de renovação política e de recuperação dos sonhos democráticos das grandes maiorias populares. É desses âmbitos que nasce a energia social que, em muitos casos, revitaliza as frágeis democracias latino-americanas. Chegaremos a resultados muito diferentes se observamos a democracia em termos exclusivamente procedimentais e elitistas ou se a examinamos desde o ponto de vista das grandes massas, ressaltando sua dimensão participativa e trabalhando com uma concepção de legitimidade que transcenda os planos legal e instrumental. Se optarmos por permanecer dentro dos estreitos limites do paradigma hegemônico 'governocêntrico', enfrentaremos grandes dificuldades para compreender as razões que explicam as sucessivas explosões sociais, mesmo contra presidentes que tinham sido eleitos com amplo apoio popular. Só com a incorporação da dimensão substantiva, aquela que nos indica o grau de participação política das massas populares nas mais diversas esferas – inclusive aquelas que estão afastadas do momento eleitoral – poderemos abordar adequadamente os complexos processos sócio-políticos que vivem hoje em dia as democracias da região.

Associado a isto cabe destacar a crescente presença de outra democracia no horizonte político dos povos latino-americanos, uma idéia de democracia que vai muito além do sistema representativo tradicional, da democracia de baixa intensidade que predomina nos nossos países, uma noção que exige garantias mínimas de bem-estar social e econômico para o conjunto da população. O que é claramente compreensível num continente como o nosso, castigado pela desigualdade e pela pobreza extrema, fenômenos que se viram acentuados com a incruenta aplicação das políticas econômicas neoliberais. O desengano provocado pela insuficiente realização dos direitos democráticos básicos, resultante dos processos de profunda degradação social, econômica e política que sofreram os povos da região, ajuda a entender os motivos que levam a atitudes tão críticas frente ao funcionamento do regime democrático e as suas instituições e à percepção generalizada dos políticos como muito afastados e muito pouco receptivos perante as preocupações e as demandas da população, como uma categoria privilegiada que só se representa a si mesma. E isto, entretanto e alentadoramente, não se traduz em adesão à possibilidade de um regime de tipo autoritário e a uma interrupção do regime democrático, já que ainda se pode afirmar que a cidadania dos nossos países manifesta um aceitável índice de apoio à

idéia democrática, de modo paralelo a uma profunda rejeição pela sua materialização político-institucional atual, pelo formato que assumem os regimes democráticos realmente existentes.

Um dos pontos mais vulneráveis nos estudos da democracia e dos processos de democratização em continentes como o latino-americano é a abordagem – a nosso entender absolutamente insuficiente – dos movimentos sociais e da relação que estes estabelecem com a democracia. Há grandes lacunas na investigação acerca do que é que questionam e o que aportam os velhos e os novos movimentos sociais em prol de um desenvolvimento e uma materialização mais profundos dos princípios constitutivos do ideário democrático. Consideramos que a ciência política pôs e continua pondo uma ênfase exagerada na dimensão institucional da democracia, nas dimensões eleitoral e partidária, e que falta um exame mais rigoroso da ação coletiva protagonizada pelos movimentos alheios ao âmbito político institucional estabelecido e do papel que estes desempenham na expansão das fronteiras da participação popular nos processos de tomada de decisões e na luta por democracias com uma maior densidade social. As correntes majoritárias da ciência política contemporânea – dominadas pela engenharia política e pelos enfoques institucionalistas ou neoinstitucionalistas – costumam se ocupar tão somente das formas convencionais de participação política, numa visão muito reducionista e conservadora do campo de investigação, deixando de lado importantes modalidades de participação política e social que assumem características contestatórias, desafiadoras da ordem existente. Ao operarem desta maneira, não conseguem perceber os processos de mutação que está experimentando a atuação dos diferentes setores sociais no universo político e como tais mutações incidem, inclusive, sobre a própria estrutura político-institucional já estabelecida.

Aqui o que está em jogo, indubitavelmente, é mais uma vez a própria definição do fenômeno democrático: democracia como estado ou como processo? democracia como estabilização ou como mudança social? democracia como instituições ou como luta? democracia como sinônimo de ordem ou como sinônimo de transformação? governabilidade ou participação popular? Sustentamos que este deveria se tornar um dos debates centrais da disciplina; um debate que abrisse as portas para uma profunda reflexão coletiva em torno da necessidade de refundar os pilares sobre os quais se assenta a ciência política contemporânea e a sua orientação epistemológica, estimulando uma nova matriz teórico-metodológica da qual apreender a complexa realidade sócio-política dos nossos países. Acreditamos que isto nos permitiria ganhar, e muito, no que se refere à capacidade de compreensão e análise dos sistemas políticos da região, assim como também propiciaria novos âmbitos de atuação e de intervenção pública.

Ao entender a democracia como processo, somos obrigados a incorporar o conflito e a luta por questões substantivas como elementos constitutivos, a incorporar as contradições e os diferentes graus de conflitividade que a atravessam, sem os quais se apagaria completamente a própria noção de democracia. Assim podemos entender a democracia do mesmo modo que Bourdieu, não como um estado afirmativo, mas como um processo histórico de negação, como aquele esforço incessante para tornar as relações sociais menos arbitrárias, as instituições menos injustas, a distribuição de recursos e de opções menos desequilibradas e o reconhecimento menos escasso. Tudo isto, claro está, nos deve impulsionar a abandonar a lógica funcionalista subjacente aos paradigmas transitológicos e consolidológicos. Nos deve levar, ademais, a superar as concepções democráticas que limitam a participação popular ao mero exercício do sufrágio, que reduzem o espaço público simplesmente ao institucional e que definem a democracia como um jogo de equilíbrios. Lógico que, ao abandonarmos o elitismo dominante, devemos ter o cuidado de não reproduzir o institucionalismo das vertentes hegemônicas – como de fato acontece com certos autores participacionistas –, para o qual resulta essencial outorgar um lugar privilegiado em nossas análises ao elemento plebeu, ao caráter desafiador, inorgânico, tumultuoso e desorganizado da mobilização popular.

A observação dos processos de dessacralização e de ressignificação do ato eleitoral que estão experimentando as sociedades da América Latina é outro espaço no qual também encontraremos ricos elementos que refletem os processos mencionados. Em vários países há importantes setores sociais que passam a utilizar o voto com outros fins, diferentes daqueles previstos na normativa legal, dando lugar a uma reapropriação e a uma ressignificação do momento eleitoral, que deixa de operar como uma instância para a seleção dos governantes e passa a constituir uma instância de produção e transmissão de outras mensagens não contempladas nem previstas pelo arcabouço jurídico-formal das instituições. Ao prestarmos atenção às modalidades 'contestatórias', 'atípicas' ou 'disruptivas' que o exercício (ou não exercício) do direito ao sufrágio assume, refletidas nos crescentes índices de abstenção, votos nulos e votos em branco nas compulsas eleitorais, poderemos comprovar o crescente divórcio que existe entre a dinâmica social e a política partidária nos nossos países. E conseguiremos observar, ao mesmo tempo, como estes comportamentos eleitorais 'não convencionais' podem abrir novas formas de expressão popular, na busca por outros caminhos que levem a recuperar o ideário democrático.

O surgimento de novos movimentos sociais, as críticas à representação tradicional e a emergência de novas formas de ação política expandem a definição de participação e abrem novos campos de intervenção e de criação de espaços públicos. Diríamos que alargam o campo da participação política, ampliando-a além das fronteiras da esfera estatal. Sem sombra de dúvidas, podemos afirmar que a

democracia se fortalece mediante a diversificação das instâncias de mediação e mediante a pluralização dos modos e âmbitos em que os diversos setores que compõem nossas sociedades podem exercer a participação e deliberação. E aqui sustentamos que a participação é um requisito indispensável para a emancipação das classes subordinadas e para sua verdadeira inclusão numa sociedade mais humana, mais justa e, conseqüentemente, mais democrática. O que está em jogo nestes processos de luta é aquilo que Boaventura de Sousa Santos coloca como tarefa central: a reinvenção da democracia e da emancipação social, de um modo que permita aos indivíduos uma maior dignidade, um maior controle sobre suas próprias vidas e a capacidade de ser artífices do seu próprio futuro.

Estimamos que a ciência política não pode ficar alheia a tudo isto; cabe a uma disciplina renovada indagar de que maneira essas ações e esses discursos podem revelar novas formas de praticar e de pensar a política, de que maneira podem iluminar processos de aprendizagem coletiva em torno do fazer político e o estabelecimento de novos vínculos sociais. Esta outra ciência política deve descobrir o alcance das ações de protesto e de mobilização popular e refletir sobre os seus significados, além de analisar com maior esmero o papel que desempenham os movimentos sociais e as ações coletivas na revitalização das democracias latino-americanas, na reinvenção dos regimes políticos do continente.

Cabe incorporar 'outras' formas de ver, de entender, de definir e de viver o fenômeno e as práticas democráticas, formas em geral 'esquecidas' pelas correntes transitológicas, consolidológicas, elitistas-competitivas, neo-institucionalistas e demais variantes da tendência hegemônica no campo da ciência política contemporânea. Até formas esquecidas não apenas por elas, mas também deixadas de lado por muitos seguidores das correntes que defendem uma democracia mais participativa e que, entretanto, na prática caem numa espécie de neo-institucionalismo renovado quando fixam seu olhar unicamente nas arenas de participação sócio-política institucionalizadas (estatais ou paraestatais) e nas entidades oficialmente reconhecidas da chamada 'sociedade civil' ou do 'terceiro setor', as ONGs. Esta incorporação das 'outras' formas de apreender a democracia, de participar, de articular o acionar coletivo e de protestar por fora dos canais representativos tradicionais – ou em oposição aos sentidos convencionalmente atribuídos a estes – leva a conquistar um panorama mais claro dos problemas, dos dilemas, dos desafios que enfrentam na atualidade os regimes políticos do continente. E por sua vez livra-nos da falácia eleitoralista, gerada por transitólogos e consolidólogos quando reduzem a democracia meramente ao institucional e definem a participação cidadã como um fenômeno exclusivamente circunscrito à instância eleitoral.

Esperamos ter aportado elementos de reflexão a respeito da necessidade de superar a concepção elitista e institucionalista da democracia, pois, como

acertadamente assinala Ramón Máiz (2003), resulta crucial repensar o poder político de uma maneira diferente, "atendendo à articulação de suas duas dimensões irrenunciáveis: o poder institucional (caracterizado pela sua transitividade, centrado na autoridade, na agregação, na representação, na decisão, no direito, na esfera pública) e o poder que emerge da *ação coletiva* (caracterizado por sua intransitividade, pela mobilização, pela contestação, pelo conflito e pela sociedade civil)". Esta reformulação dos modos de abordar a questão democrática, com a inclusão das mobilizações disruptivas, das ações de protesto, dos momentos de conflito e dos atos de desobediência civil, nos permite ficar afastados dos conceitos de ordem e estabilidade. Permite também tomar distância das visões da política que a restringem ao meramente institucional, que em muitos casos perseguem a preservação do *status quo* e que estão tão intimamente associadas à teoria democrática dominante e tão presentes nas explicações que, a partir desse marco teórico, têm se desenvolvido em torno dos processos de redemocratização nos países do continente.

Referências Bibliográficas

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

BRANDÃO, G. M. Problemas de la teoría política a partir de América Latina. In: BORON, A. A. (org.). *Filosofía política contemporánea: controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 373-384.

BUHLUNGU, S. O reinventar da democracia participativa na África do Sul. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 135-170.

BUNCE, V. Should transitologist be grounded? *Slavic Review*, v. 54, n. 1, p. 111-127, Spring 1995.

BURTON, M.; GUNTHER, R.; HIGLEY, J. Introduction: elite transformation and democratic regimes. In: HIGLEY, J.; GUNTHER, R. (eds). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-37.

CASTORIADIS, C. La democracia como procedimiento y como régimen. *Iniciativa Socialista*, n. 38, Madrid, feb. 1996. Disponible en: <http://www.inisoc.org/Castor.htm>

CHAUÍ, M. Democracia é conflito, não ordem. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 03 ago. 2003.

_____. Fundamentalismo religioso: la cuestión del poder teológico-político. In: BORON, A. A. (comp.). *Filosofía política contemporánea: controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 117-134.

_____. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. Cultuar ou cultivar**:** cultura, socialismo e democracia. *Teoria e Debate*, n. 8, out./nov./dez. 1989.

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

CUEVA, A. *Las democracias restringidas de América Latina:elementos para una reflexión crítica*. Quito: Planeta del Ecuador/Letraviva, 1988.

DI PALMA, G. *To craft democracies*. Berkeley, CA: Berkeley University of California Press, 1990.

DOBRY, M. Les voies incertaines de la transitologie: choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence. *Revue Française de Science Politique*. v. 50, n. 4-5, p. 585-614, août-octobre 2000. (Les transitions démocratiques: regards sur l'état de la 'transitologie').

FINLEY, M. I. *Democracia antiga e moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FLACHER, B. *La participation politique*. Lyon: PNF de Lyon, 2000. Disponível em: <http://sceco.univ-aix.fr/cerpe/ecjsparticppolit.htm>.

GEDDES, B. O que sabemos sobre a democratização depois de 20 anos? *Opinião Pública* (CESOP/Unicamp), v. 7, n. 2, p. 224-255, nov. 2001.

HIGLEY, J.; GUNTHER, R. (eds.). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

HIRSCHMAN, A. *Saída, voz e lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e Estados*. São Paulo: Perspectiva, 1991.

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.

KARL, T. Dilemmas of democratization in Latin America. *Comparative Politics*, v. 23, n. 1, p. 1-21, oct. 1990.

KRAUZE, E. *Por una democracia sin adjetivos*. México: Joaquín Moriz/ Planeta, 1986.

LIPSET, S. *Political man: the social bases of politics.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MÁIZ, R. ¿Más allá de la democracia representativa? In: JORNADAS DE SOCIOLOGÍA POLÍTICA. *[Paper].* v. 2, Madrid, 2003.

MARAVALL, J. M.; SANTAMARIA, J. El cambio político en España y las perspectivas de la democracia. In: O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. (eds.). *Transiciones desde un gobierno autoritario: Europa Meridional*. Buenos Aires: Paidós, 1988. p. 112-164.

MILBRATH, L. *Political participation:how and why people get involved in politics?* Chicago: Morton Grodzins, 1965.

MORLINO, L. Democratic establishments: a dimensional analysis. In: BALOYRA, E. (ed.). *Comparing new democracies: transition and consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*. Boulder, CO: Westview Press, 1987. p. 53-78.

NOHLEN, D. Introducción: democracia y neocrítica – un ejercicio de evaluación del desarrollo democrático reciente en América Latina. In: _____ (org.).*Democracia y neocrítica en América Latina: en defensa de la transición*. Frankfurt am Main: Verunert; Madrid: Iberoamericana, 1995. p. 7-27.

NUN, J. La democracia y la modernización treinta años después. In: DE SIERRA, G. (org.). *Democracia emergente en América del Sur*. México: UNAM, 1994. p. 35-58.

NUNES, J. A.; SERRA, N. Casas decentes para o povo: movimentos urbanos e emancipação em Portugal. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

O'DONNELL, G. In partial defense of an evanescent "Paradigm". *Journal of Democracy*, v. 13, n. 3, p. 6-12, july 2002.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. *Transições do regime autoritario: primeiras conclusões acerca de democracias incertas*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1988. v. 4.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. (eds.). *Transições do regime autoritário*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, 1988. 4 v.

POWERS, N. *Grassroots expectations of democracy and economy: Argentina in comparative perspective*. University of Pittsburgh Press, 2001.

RUSTOW, D. A. Transitions to democracy: toward a dynamic model. *Comparative Politics*, v. 2, n. 3, p. 337-363, 1970.

SAÍN, M. F. La cáscara vacía: teoría, sociedad y política en la construcción del orden democrático. In: LÓPEZ, E.; MAINWARING, S. (comps.). *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. Bernal (Buenos Aires): Universidad Nacional de Quilmes, 2000. p. 211-264.

SANTISO, J. La démocratie incertaine: la théorie des choix rationnels et la démocratisation en Amérique latine. *Revue Française de Science Politique*, v. 43, n. 6, p. 970-993, déc. 1993.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia:os caminho da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARTORI, G. *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen [1993], 1997.

_____. *Teoría de la democracia*. México: Alianza Editorial Mexicana, 1989. 2 v.: v.1 – El debate contemporáneo; v.2 – Los problemas clásicos.

SCHEDLER, A. What is democratic consolidation? *Journal of Democracy*, v. 9, n. 2, p. 91-107, 1998.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura [1942], 1961.

THWAITES REY, M. Sobre la politica expulsada y la irrupción plebeya. *Actuel Marx*, ¿Pensamiento unico en filosofia politica?, Buenos Aires: K&Al, n. 1, 2001.

VOUGA, C. South of the border*:* notas sobre la democracia en la América Ibérica. In: BORON, A. A. *Filosofía política contemporánea:controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 161-172.

WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZAKARIA, F. *The future of freedom: illiberal democracy at home and abroad*. New York: W. W. Norton, 2003.

_____. The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, v. 76, n. 6, p. 22-43, 1997.

Recebido e aprovado para publicação em abril de 2006.

Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002)

Cláudia Feres Faria
Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo
Este artigo pretende analisar, a partir de uma experiência recente de governo no âmbito estadual – a gestão de Olívio Dutra (1999-2002) no Rio Grande do Sul –, o impacto da implantação de um conjunto de fóruns participativos na relação entre os poderes executivo e legislativo neste estado, bem como no aprimoramento dos mecanismos de controle público sobre os mesmos. O objetivo é, especificamente, analisar os efeitos dos fóruns participativos promovidos pelo Orçamento Participativo estadual (OP-RS) – uma iniciativa do executivo estadual – e pelo Fórum Democrático – uma iniciativa do legislativo estadual – sobre a prática democrática no Rio Grande do Sul.

Palavras–chave: orçamento participativo estadual, fóruns participativos, controle democrático, relação executivo e legislativo, Rio Grande do Sul

Abstract
This article intends to analyze the impact of a set of participatory forums at state level in the relation between executive and Legislative powers at Rio Grande do Sul, as well as in the improvement of the mechanisms of public control on the same ones. The objective is, therefore, to analyze the participatory effects of the forums promoted by Participatory Budgeting (OP-RS) – a state Executive initiative – and by the Democratic Forum – a state Legislative initiative – on democratic practice in the Rio Grande do Sul.

Key words: participatory budgeting at state level, participatory forums, democratic control, executive and legislative relation, Rio Grande do Sul

Introdução[1]

O sistema político brasileiro, quando confrontado com certas democracias maduras, aparece, segundo Abranches (1988), como um caso singular, uma vez que apresenta um arranjo político-institucional caracterizado pelo presidencialismo, pelo federalismo, pelo bicameralismo, pelo multipartidarismo, pela representação proporcional e por um executivo organizado com base em grandes coalizões. As conseqüências deste arranjo singular incidem diretamente sobre o processo de consolidação da democracia brasileira, tornando o nosso sistema político mais instável (ABRANCHES, 1988, p. 27).

O argumento da instabilidade, imputado principalmente ao "presidencialismo de coalizão", vem sendo relativizado pela literatura sobre o tema. Valendo-se da presença de uma série de mecanismos institucionais que promovem a preponderância dos interesses do poder executivo sobre os do poder legislativo, vários autores colocarão em xeque tal argumento (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 1997; MELO, 2005). Prerrogativas exclusivas do executivo como, por exemplo, seus poderes legislativos através do uso de Medidas Provisórias, do veto e da capacidade de garantir a votação urgente de determinados projetos de leis, dentre outros instrumentos procedimentais para controlar a agenda legislativa, garatem a ascendência do executivo sobre o legislativo e, conseqüentemente, uma aquiescência maior dos parlamentares à agenda do executivo. Regras institucionais que estabelecem limites ao conteúdo e à forma das propostas dos parlamentares, bem como a organização centralizada do legislativo que confere poderes aos líderes partidários irão reforçar esta preponderância (MELO, 2005, p. 192). O fato de que os chefes de governos contam com recursos não-legislativos, oriundos do acesso que possuem aos postos de governo, lhes garantirão ainda a sustentação política necessária para implementar seu programa de governo através da negociação de cargos na administração pública.

Se é verdade que este conjunto de prerrogativas institucionais oferece aos governos condições de governabilidade em contextos marcados pelo multipartidarismo, pela representação proporcional, pelo presidencialismo e pelo voto personalizado (SANTOS, 1997), é igualmente verdadeiro que esta governabilidade ocorre às custas do empobrecimento de um dos princípios fundamentais das democracias liberais representativas: o equilíbrio e o controle entre os poderes. No lugar da eqüipotência destes, tem-se uma hipertrofia do poder executivo (ABRÚCIO, 1998).

[1] Agradeço os comentários críticos e as sugestões dos dois pareceristas anônimos da Revista Opinião Pública. Afirmo, porém, minha inteira responsabilidade pela versão final deste artigo.

Assim, a democracia brasileira se vê diante de uma encruzilhada. Por um lado, sem os poderes conferidos por tais mecanismos institucionais tem-se a instabilidade política gerada pela configuração do presidencialismo aqui estabelecido, por outro, com a presença destes, tem-se o desequilíbrio de poderes e o comprometimento da própria democracia uma vez que esta requer, além de estabilidade política, a presença atuante de mecanismos de controle democrático que garantam a tradução da vontade dos cidadãos em decisões políticas legítimas[2].

Partindo dos próprios requisitos necessários a uma democracia representativa, este artigo pretende discutir a capacidade de novos arranjos – institucionais ou não – em assegurar tanto o equilíbrio quanto o controle acima mencionados.

Baseando-se em uma experiência recente de governo no âmbito estadual – a gestão de Olívio Dutra (1999-2002) no Rio Grande do Sul – buscaremos analisar como a introdução de um conjunto de fóruns participativos implementados tanto pelo executivo estadual, através do Orçamento Participativo estadual, quanto pelo legislativo, através do Fórum Democrático, promoveu um padrão de relação diferente entre os dois poderes e destes com a sociedade neste estado[3].

Para analisar os efeitos destes fóruns participativos sobre a prática democrática no Rio Grande do Sul, seguiremos o seguinte percurso: nas primeira seção, analisaremos a polêmica acerca da importância dos fóruns participativos na teoria democrática contemporânea; na segunda seção, mostraremos os conflitos gerados com a implantação do OP-RS; na terceira seção, as motivações para a introdução dos fóruns e a forma como eles contribuíram para restaurar o equilíbrio e o controle entre os dois poderes no RS serão analisadas. Por fim, na quarta seção, conclusiva, buscaremos mostrar como representação e participação podem tornar-se mecanismos positivamente complementares para a efetivação de uma democracia que busca não só a governabilidade, mas a qualidade de suas práticas e instituições.

---

[2] Argumento semelhante, apesar de algumas diferenças nos marcos teóricos, encontra-se em Anastasia e Melo (2004). Neste artigo, os autores buscam analisar "os efeitos combinados de diferentes instituições no que se refere à produção dos atributos considerados como desejáveis para a democracia: estabilidade e governabilidade, por um lado, *accountability, responsiveness* e densidade democrática da representação, por outro."

[3] Sobre o padrão de relação entre as duas casas nos governos Collares (1990-1994) e Britto (1994-1998), ver Abrúcio (1998) e Grohmann (2001). Segundo Abrúcio (1999), Collares, embora não possuísse maioria parlamentar, conseguiu garantir a aprovação da maioria de seus projetos através de negociação direta com os prefeitos e com os setores organizados da sociedade gaúcha que, por sua vez, pressionavam seus representantes parlamentares a aprovarem os projetos do executivo. Já o governo Britto construiu, com base na montagem de seu secretariado, uma coalizão partidária majoritária e coesa, composta por 36 dos 55 deputados, que garantia ao executivo a aprovação de seus projetos (GROHMANN, 2001).

A polêmica acerca da importância dos fóruns participativos na teoria democrática contemporânea

A centralidade dos fóruns públicos de discussão e deliberação na construção de decisões legítimas vem sendo enfatizada pela vertente deliberativa da democracia (HABERMAS, 1996; BOHMAN, 1996; DRYZEK, 2000). Acredita-se que o processo de decisão de um governo deve ocorrer mediante a participação e a deliberação de indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação não deve resultar de um processo agregativo das preferências fixas e individuais, mas sim de um processo de comunicação, em espaços públicos, que antecede e auxilia a própria formação da vontade (preferências) dos cidadãos.

Habermas (1996) é, com certeza, o pioneiro na tentativa de revalorizar, no contexto das sociedades complexas, a ampliação da participação política mediante a deliberação pública dos cidadãos nos fóruns públicos de participação. Este autor vem insistindo no fato de que as decisões políticas para serem legítimas necessitam estar ancoradas em um debate público que ocorre mediante a interação de pelo menos dois participantes, constituindo, assim, uma relação intersubjetiva calcada na força do melhor argumento. Para que esta argumentação se realize é necessária a presença de espaços públicos alternativos. Tais espaços, ao permitirem que os cidadãos e os seus representantes testem e justifiquem a validade de seus interesses e de suas razões antes de decidirem, passam a ser fundamentais – juntamente com as eleições, a divisão de poderes e a regra da maioria – para garantir a legitimidade do processo decisório.

O argumento habermasiano de que a legitimidade de uma escolha política resulta da deliberação dos agentes livres, iguais e racionais nos espaços públicos, é questionado pelos críticos da democracia deliberativa (ELSTER, 1998; PRZEWORSKI et al., 1999; DAHL, 2000).

Na coletânea *Deliberative Democracy*, Elster afirma que a tomada de decisão coletiva por indivíduos livres, iguais e racionais não necessariamente precisa tomar a forma de deliberação. Existem outras formas de se alcançar tais decisões como a discussão, a barganha e o voto cujo uso depende do fator "tempo", crucial no processo de constituição de decisões vinculantes. Além do constrangimento temporal, esse autor considera a barganha e o voto, sem comunicação prévia, formas superiores de se alcançar decisões coletivas quando comparadas ao debate nos fóruns públicos. Para este autor , a publicização, tão enfatizada por Habermas no processo de deliberação, constitui, tão somente, uma "força cilizatória da hipocrisia", uma vez que induz e constrange os interlocutores a esconderem seus motivos básicos – a maximização de seus interesses privados – embora não os eliminem. Assim, a força civilizatória decorrente da publicização, ao mascarar os

interesses privados como se fossem públicos, ofereceria um argumento *second-best* para a deliberação (ELSTER, 1998, p. 111).

Questões relativas aos sujeitos que deliberam, seus diferenciais de educação, informação e compromisso com o processo, aliadas às preocupações sobre os mecanismos institucionais da deliberação e sua capacidade de gerar acordos e decisões por meio de argumentos e não por meio do conformismo fazem parte do questionamento do autor sobre a validade da democracia deliberativa.

Assim como Elster, Stokes (1998), Przeworski (1998) e Jonhson (1998), elaboram, na mesma coletânea, uma série de críticas a essa forma de produzir decisões.

Stokes questiona o argumento segundo o qual a deliberação aumenta a qualidade das decisões e enriquece a democracia. Para a autora, a comunicação pública – deliberação – pode induzir as pessoas a assegurarem crenças causais[4] que são inadequadas e que só promovem o interesse dos emissores das mensagens. Ademais, o potencial da deliberação de influenciar os cidadãos nos níveis mais profundos é questionado, uma vez que a identidade construída por meio da deliberação pode vir a ser politicamente debilitante para aqueles que a asseguram (STOKES, 1988, p. 124).

Para a autora, "se pseudo-preferências e pseudo-identidades são fenômenos comuns nas democracias, a deliberação terá também resultados normativamente desagradáveis" à medida em que ela abre espaço para que a política seja dirigida por interesses especiais que manipulam as noções dos cidadãos comuns sobre o que eles querem que o governo faça; na medida que ela pode substituir as preferências reais dos cidadãos comuns por preferências que os políticos imputam a eles e, por fim, à medida em que ela pode promover identidades que tais cidadãos provavelmente não assegurariam e que não são de seus interesses (STOKES, 1988, p. 135).

Assim como Stokes, o principal argumento de Przeworski (1998) é que a deliberação pode gerar "dominação ideológica", ou seja, os indivíduos irão assegurar crenças que não são tão boas para os seus interesses.

Embora concorde que a concepção agregativa de democracia é pouco atrativa e, às vezes, até mesmo incoerente, Przeworski acusa os proponentes da deliberação de não considerarem o fato de que a maioria das discussões públicas não está voltada para os objetivos e sim para os meios (melhor curso de ação para se alcançar objetivos). Segundo esse autor, se as preferências mudam no curso da deliberação, isso se deve ao fato de que as pessoas mudam suas crenças técnicas

[4] Derivadas das relações causais entre as políticas e os seus efeitos nas pessoas (STOKES, p. 124; PRZEWORSKI, p. 140).

ou o equilíbrio de crenças[5] sobre a eficácia política dos cursos alternativos da ação coletiva (PRZEWORSKI, 1988, p. 141). A deliberação sobre crenças técnicas deve envolver o reconhecimento da desigualdade de informação ou da habilidade de processá-la.

Por fim, Johnson elenca cinco desafios à deliberação enquanto mecanismo de tomada de decisão: 1) argumentos plausíveis sobre a deliberação não podem demandar tanto dos participantes. Para este autor, não é sensato antecipar que a deliberação transformará massivamente as preferências, a capacidade ou o caráter dos participantes de forma normativamente atrativa. (...) Seria mais razoável esperar que onde a discussão for bem sucedida, a deliberação promoverá a "boa fé" ao capacitar os participantes a desenvolverem uma compreensão maior um dos outros, uma confiança maior entre eles e no próprio processo de deliberação; 2) os argumentos sobre a deliberação não podem excluir os problemas derivados do auto-interesse e dos conflitos decorrentes da sua coordenação; 3) não está claro quais mecanismos possibilitariam as partes, no processo deliberativo, de convencerem ou persuadirem uns aos outros via argumentação; 4) uma explicação plausível da deliberação democrática deve, portanto, explicar quais formas institucionais o processo deliberativo deverá utilizar. Faz-se necessário, então, uma compreeensão melhor de como os arranjos deliberativos se relacionam com as instituições formais que envolvem a organização territorial da representação, bem como com o processo de votação; 5) um argumento plausível para a democracia deliberativa deve incluir ainda uma explicação sobre os efeitos que a deliberação pode gerar, bem como suas justificações. Não é suficiente insistir que os resultados que emergem da deliberação são o "acordo razoável". Para Johnson, argumentos plausíveis acerca da deliberação devem reconher que acordos substantivos sobre preferências e valores não são praticamente realistas ou normativamente plausíveis em cenários políticos pluralistas. Tais argumentos devem reconhecer que as demandas requeridas por tais acordos são muito altas quando se busca a deliberação como o remédio para os limites práticos (instabilidade) dos resultados gerados pelos mecanismos agregativos (JOHNSON, p. 176-177).

Se é fato que várias críticas arroladas sobre a validade dos mecanismos deliberativos devam ser consideradas, principlamente aquelas que enfatizam o diferencial de recursos entre aqueles que participam do processo deliberativo, temos, concomitantemente, aspectos importantes, ressaltados pelos próprios críticos, que tornam a presença dos fóruns deliberativos mais e não menos desejável.

[5] Modelo no qual os indivíduos estão presos a um equilíbrio ruim em função de suas expectativas sobre as crenças dos outros (PRZEWORSKI, p. 141).

Como apontado por Przeworski e Johnson, na medida que as formas agregativas – os mecanismos eleitorais – não são suficientes para garantir a estabilidade das decisões e o controle sobre aqueles que a tomam, os fóruns podem servir não só como um canal que permite a racionalização do debate e da própria decisão por meio da discussão prévia, como aponta Elster, mas também como mais um espaço alternativo de mediação entre o eleitor e o representante cuja finalidade é assegurar uma ação mais responsável dos últimos. Desta forma, novos processos de *ckecs and balances* podem emergir com a introdução dos fóruns e de sua interação com os mecanismos formais de controle como o voto e a separação dos poderes.

Além disso, como a qualidade das decisões e a forma de implementá-las podem ser questionadas nestes espaços, eles acabam por proporcionar aos cidadãos comuns mais e não menos informação sobre suas escolhas, uma vez que os expõem às diversas dimensões de um mesmo tema em discussão (DRYZEK, 2000).

A "força civilizatória da publicização" e, conseqüentemente, dos fóruns onde ela ocorre, decorrerá, portanto, não só do constrangimento imposto às ações auto-interessadas posto que ela traz consigo um componente simbólico que pode comprometer a reputação e o capital político daqueles representantes que não agem de acordo com o interesse comum (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000), mas, também, da explicitação de novos elementos contidos em uma determinada política e do controle exercido sobre a agenda política estabelecida.

Para aferir a validade dos diversos fóruns públicos implementados tanto pelo executivo quanto pelo legislativo estaduais no que diz respeito à sua capacidade de disseminar informações, controlar os representantes públicos e influenciar a produção de decisões coletivas, analisaremos, nas seções seguintes, a implantação do OP-RS e as conseqüências desta decisão para o o sistema político gaúcho.

A implantação do OP-RS e o conflito gerado entre os poderes executivo e legislativo no Rio Grande do Sul

O Orçamento Participativo estadual (OP-RS) foi implantado em 1999, primeiro ano do governo da Frente Popular.

Esta decisão, assim como outras iniciativas no campo da economia e da gestão pública assumidas pelo governo Dutra, estavam assentadas nas críticas imputadas à forma de condução neoliberal da economia e da política realizada nos âmbitos nacional e estadual desde meados da década de 90.

O governo Dutra buscou, assim, implementar ações e políticas de desenvolvimento que expandissem a economia, o emprego, a distribuição de renda e que potencializassem, de forma universal, os diversos setores da economia gaúcha.

Junto a esta intenção primeira, somou-se a visão de que a população gaúcha poderia auxiliar na integração deste tipo de desenvolvimento, uma vez que se acreditava que os fóruns do OP-RS gerariam uma lógica alocativa mais dispersa no território e mais diretamente beneficiadora das camadas de baixa renda. Desta forma, os investimentos das empresas e dos órgãos estatais deveriam ser guiados pela vontade expressa da população organizada nos fóruns do OP (SCHMIDT e HERRLEIN JR., 2004).

O caráter alternativo deste projeto de governo residia, portanto, não só no conteúdo do plano de desenvolvimento proposto, posto que visava recuperar o papel do estado e sua intervenção em áreas importantes como aquelas concernentes à oferta de serviços públicos e às políticas redistributivas, mas também na forma como ele foi implantado. Nele, as disposições societárias organizadas pelos fóruns do OP eram consideradas essenciais para guiar as ações dos órgãos governamentais que iriam implantá-las[6].

Não obstante, em um contexto eleitoral marcado por uma eleição extremamente polarizada, onde a vitória de Olívio Dutra se deu por uma margem pequena de votos e por um contexto pós-eleitoral caracterizado pela formação de uma base parlamentar minoritária[7], a implantação dos fóruns do OP causou uma série de conflitos. Esta iniciativa era avaliada pela oposição com o fim único de se obter apoio direto da população ao projeto de governo, ignorando as arenas usuais de mediação e processamento de conflitos, entre elas a própria Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS).

São exatamente estes conflitos que buscaremos retratar nas próximas sub-seções juntamente com o padrão de solução construído pelas elites políticas gaúchas. Veremos que a introdução de mais fóruns de participação foi a resposta encontrada por elas. A análise das motivações que as levaram a optarem por este padrão de solução será realizada na terceira seção e, na seção conclusiva, buscaremos aferir qual foi o impacto desta escolha sobre a democracia no estado.

---

[6] Esta interpretação sobre a implantação do OP-RS difere daquela que vê o OP-RS como prioritariamente uma "construção de instituições para obtenção de vantagem partidária" e, assim, baseada em um cálculo instrumental do governo petista para conseguir apoio popular ao seu programa de governo (SCHNEIDER e GOLDFRANK, 2005).

[7] No primeiro momento 20 deputados e, depois, 12 dos 55 parlamentares.

O coflito gerado com a implantação do OP-RS

Em janeiro de 1999, tanto o GRC quanto o GOF[8] começaram a preparar a implantação do OP nos municípios do Rio Grande do Sul através de coordenadores regionais do OP, cuja função era mapear as principais lideranças locais – sindicatos, associações de bairro, representantes das universidades, clubes de mãe, movimentos sociais, etc. – e convencê-las acerca da importância de implantar o OP no nínel estadual[9].

A presença destes coordenadores nos diversos municípios-chave para a organização do OP desencadeou a primeira grande reação a este programa. Representantes dos Coredes[10] viram com "indignação" a presença dos coordenadores nas suas áreas de atuação e tomaram a decisão de romper com o executivo estadual à medida em que se sentiram desprivilegiados pelo executivo estadual (JORNAL ZERO HORA, 13/03/99; p. 12). Com isto, criou-se um impasse entre os representantes do governo, dos Coredes e os deputados da oposição (PMDB, PPB, PTB, PSDB, PFL). Tal impasse tomou proporções jurídicas quando o deputado federal Alceu Collares (PDT) ingressou com uma ação popular contra o governo e em defesa dos Coredes[11].

A justificativa do ex-governador era a mesma da dos presidentes dos Coredes: teria havido um desrespeito com um dos principais mecanismos de representação regional do estado à medida em que as funções dos coordenadores se sobrepunham às dos presidentes dos conselhos (JORNAL ZERO HORA, 31/03/99; p.12).

---

[8] Gabinete de Relações Comunitárias e Gabinete de Orçamento e Finanças. Duas secretarias especiais criadas para coordenar as relações com a sociedade gaúcha e organizar as atividades previstas no OP-RS (GRC) e elaborar o Orçamento Público e o Plano de Investimentos e Serviços do OP-RS (GOF).

[9] Na visão do governo, estas lideranças locais – vinculadas e/ou simpatizantes do PT e de seus aliados – serviriam como multiplicadores da idéia, dado que a implantação do OP estadual envolvia um problema de escala – espacial, temporal e jurídica – que não estava colocado para esta mesma iniciativa no nível estadual. Para a análise das variáveis que atestam a maior complexidade envolvida na estadualização do OP-RS, ver Faria (2006).

[10] Conselhos de Desenvolvimento Regionais, criados pela Lei 10.283/1994 de iniciativa das lideranças regionais. Sua função é auxiliar o governo no planejamento das diversas regiões que compõem o estado. Sua composição envolve deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na área de abrangência do conselho, prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores, Representantes das instituições de ensino superior que atuam na região e representantes das associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por lei (COREDES-RS, 1999).

[11] Collares foi responsável pela implantação dos Coredes no estado quando foi governador no período 1989-1993.

A solução para este conflito ocorreu mediante um acordo firmado entre o executivo estadual e os representantes dos Coredes no qual foram previstas mudanças na organização e na metodologia do OP, bem como na representação do COP.

Os Coredes, juntamente com os coordenadores, passaram a ser responsáveis pela organização e coordenação das assembléias do OP-RS.

Metodologicamente, a dinâmica do OP mudou[12]. A primeira fase do OP-2000 começou com as Plenárias Regionais de Diretrizes e não mais com as Assembléias Municipais como em 1999. A lista de prioridades regionais passou a ser definida nestas plenárias e passou a servir de parâmetro para organizar a Lista Tipo[13]. Com isso, o executivo acatou a reivindicação dos Coredes de manter a definição das prioridades do OP em bases regionais. Ademais, os representantes dos Coredes passaram a participar do processo de deliberação sobre os programas de desenvolvimento regional sem serem submetidos ao processo de votação através do qual os delegados eram eleitos. Foi criado, para isto, um sistema misto de decisão por meio do qual os representantes dos Coredes foram integrados ao COP com direito a voto.

[12] A dinâmica do OP-RS era composta de três fases distintas compostas por um conjunto de plenárias e assembléias públicas cujas finalidades eram debater e decidir com a população gaúcha a alocação dos recursos orçamentários do estado. Seu ciclo envolvia todo o ano, começando em janeiro, com as plenárias preparatórias e terminando em setembro, com a posse do Conselho do Orçamento Participativo. A 1ª fase era composta pelas Plenárias Regionais de Diretrizes (PRDs), pelas Assembléias Temáticas de Desenvolvimento (ATDs) e pelas Assembléias Públicas Municipais (APMs). A 2ª fase envolvia duas Plenárias Regionais de Delegados (PRDs) onde os delegados eleitos buscavam compatibilizar as demandas votadas e elegiam o Conselho do OP-RS (COP-RS) e a Comissão Representativa (CR). Na 3a. fase, o Conselho do Orçamento Participativo era empossado. Iniciava-se, então, a fase de elaboração da Matriz Orçamentária e do Plano de Investimento e Serviços que envolvia as secretarias e os órgãos do estado e as instâncias representativas do OP. De posse da proposta orçamentária, o COP e a CR discutiam-na com os delegados do OP nas 23 regiões do estado. O retorno deste debate era apresentado ao governo e, após os ajustes necessários, o COP-RS deliberava a proposta orçamentária final e a entregava para o governador do estado. Até o dia 15 de setembro, o governador entregava a proposta à assembléia legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS) cuja atribuição é apreciar, emendar e votar o Projeto de Lei do Orçamento do estado entre os dias 15/09 a 30/11 de cada ano.

[13] A **Lista Tipo** é um caderno distribuído aos participantes do OP-RS onde estão discriminados os programas, as obras e os serviços que eram escolhidos pelos mesmos. Seu objetivo era "orientar a população sobre os procedimentos para propor, debater e votar suas prioridades nos programas estaduais de desenvolvimento e em serviços e obras de competência estadual para o orçamento do estado" (Governo do Estado. OP-RS: Orientações para Propostas, Debates e Votações nas Assembléias 2001).

Um outro ponto de conflito entre executivo, Coredes e legislativo foi o cumprimento das prioridades definidas na Consulta Popular[14]. Como o executivo ignorou, no primeiro momento, as consultas realizadas em 1998, tanto os representantes dos Coredes quanto os deputados de oposição (35 dos 55 deputados) ameaçaram entrar na justiça. O governo reagiu mediante ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal demandando a suspensão da Lei da Consulta. Para a oposição, a tentativa de suspensão das Consultas constituía uma prova cabal da utilização do OP como um "instrumento de propaganda das administrações petistas" (JORNAL ZERO HORA, 20/05/99; p. 6).

Além dos impasses supracitados, o governo foi judicialmente proibido de usar veículos, pagar despesas e utilizar funcionários na dinâmica do OP-RS.

Mesmo assim, o OP-RS persistiu, contando, para isto, com toda a rede associativa convocada a participar de sua implantação e com os delegados eleitos na primeira fase.

Acrescenta-se a este quadro de disputa, um outro ponto de conflito: os deputados de oposição passaram a exigir a regulamentação do OP-RS por lei.

Esta é uma antiga reivindicação da oposição no âmbito municipal que passou a ser defendida pelos deputados estaduais mediante a justificativa de que legalizado, o "OP seria controlado por uma série de instituições como os poderes legislativo e judiciário e não seria mais utilizado como *marketing* eleitoreiro e partidário" (Informativo do Deputado Paulo Odone – PMDB/maio-2000).

Diante da recusa do executivo, esses mesmos deputados resolveram criar uma versão do OP-RS no legislativo. A oposição passou a elaborar uma proposta de discussão popular dos orçamentos anuais com o objetivo explícito de se contrapor ao OP estadual (JORNAL ZERO HORA, 21/06/99; p. 14).

[14] **Consulta Popular**: mecanismo de participação na definição das obras de investimento do estado criado no último ano do governo Antônio Britto (PMDB) pela Lei 11.179 – Decreto no. 38.610 de 25/06/1998. A Lei previa que pelo menos 35% dos recursos livres destinados para o investimento fossem rateados entre as 22 regiões dos Coredes, cabendo aos Coredes elaborar uma lista de 10 a 20 obras consideradas prioritárias que era submetida à votação popular através de urnas distribuídas nos municípios. As cinco prioridades mais votadas em cada região deveriam constar no Orçamento para o próximo ano (Governo do Estado do RS. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Ago/1998).

A reação da ALRS aos fóruns participativos do OP-RS

Como reação ao "jeito petista de governar", os deputados da oposição criaram o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional[15], ampliando ainda mais os espaços públicos de debate sobre o projeto orçamentário.

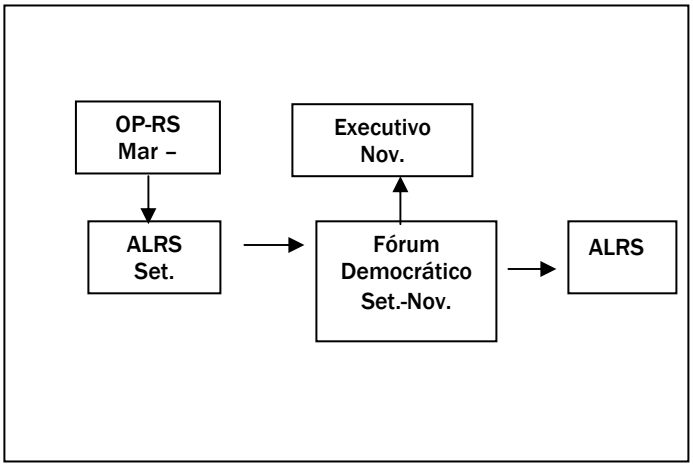
O objetivo do Fórum era viabilizar a participação dos cidadãos nas discussões da assembléia legislativa sobre questões prioritárias para o desenvolvimento do RS. Em vez de utilizar de suas prerrogativas constitucionais e emendar o projeto orçamentário nos gabinetes e nas comissões parlamentares, a oposição propôs fazer um debate externo em todas as regiões do estado.

Assim como a implantação do OP estadual, a criação do Fórum Democrático causou uma série de conflitos entre governo e oposição: embora apoiado integralmente pelos deputados de oposição, os deputados governistas consideraram o fórum um terceiro turno das eleições de 1998 e resistiram à sua implantação. Entretanto, acordo firmado entre ALRS, Coredes, União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (Uvergs) e Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) assegurou a confecção e a aprovação da resolução nº 2771 de 8/9/199 que criou o fórum na ALRS.

A partir de setembro de 1999, o estado do Rio Grande do Sul passou a ter dois processos participativos na confecção orçamentária: o OP-RS, uma iniciativa do executivo estadual e o Fórum Democrático, uma iniciativa dos deputados da oposição na ALRS. Criou-se, portanto, uma "onda participativa" em torno da definição do orçamento do estado que, como mostra o gráfico abaixo, se estendia de março a novembro de cada ano.

[15] Objetivos do Fórum Democrático eram (1) debater com os cidadãos os assuntos de interesse da sociedade; (2) construir políticas regionais de desenvolvimento; (3) propor investimentos de interesse regional; (3) fiscalizar a aplicação de recursos públicos; (4) assegurar a participação da sociedade gaúcha no processo de discussão do Projeto de Lei Orçamentária, fiscalizar e controlar a sua execução. Participam os cidadãos, os representantes dos segmentos organizados, os vereadores, os prefeitos e os deputados estaduais. A dinâmica do fórum ocorre mediante 4 etapas: 1ª) a ALRS recebe o projeto do executivo e o entrega detalhado para os COREDES que ficam responsáveis pela análise das possíveis alterações; 2ª) Os COREDES encaminham as propostas aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento; 3ª) Os COMUDES convocam assembléias populares em cada município para debater o projeto final; 4ª) as prioridades definidas nas assembléias municipais são encaminhadas à comissão de finanças e planejamento da ALRS. Essa comissão promove audiências públicas nas então 22 regiões do estado com o objetivo de ouvir as necessidades locais. Depois das audiências, esta comissão analisa a viabilidade técnica, financeira e jurídica das propostas recebidas. O texto final deve ser votado pela ALRS e sancionado pelo governador até o dia 30 de novembro. (Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Fórum Democrático. 1999).

Gráfico 1
Ciclo de debates e votação do Orçamento Estadual no RS



Depois das assembléias do OP, o texto orçamentário passou a contar com mais uma bateria de discussões em audiências públicas coordenadas pela Comissão de Finanças e Planejamento da assembléia legislativa. Essa comissão, presidida por um deputado ligado ao partido do governo, saía em caravana pelas então 22 regiões do estado. As audiências públicas organizadas pelo legislativo estadual eram abertas à população e tinham como finalidade debater e sistematizar as emendas que seriam agregadas ao texto original do orçamento[16].

Embora com resistência, o executivo cedeu tanto em relação à realização das obras votadas na consulta popular, que passaram a constar no projeto orçamentário do governo, quanto em relação ao fórum. O secretário do GOF passou a participar de todas as audiências públicas do fórum, prestando esclarecimentos e debatendo o projeto orçamentário elaborado.

Depois de finalizadas as audiências públicas do Fórum Democrático, o novo embate entre o executivo e o legislativo ocorreu em torno do número de emendas ao projeto. Sob forte crítica dos parlamentares de oposição ao projeto orçamentário enviado à ALRS que, segundo eles, não estava contemplando as promessas de

[16] Tais emendas precisavam ser assinadas por duas entidades representativas ou por pelo menos 500 pessoas, precisavam conter a fonte de recursos e deviam estar de acordo com o Plano Plurianual de Investimentos e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se aprovadas, eram votadas em plenário pelos 55 deputados. O texto final era entregue ao governador até o dia 30/11 de cada ano para ser sancionado até o dia 15/12. O governador podia vetar as emendas, assim como a ALRS podia derrubar o veto do governador.

campanha, o executivo começou a negociar o número de emendas ao projeto orçamentário proposto através do fórum democrático. Temendo sua desfiguração, o governo argumentou com base na tradição do legislativo de não acatar um número excessivo de emendas (cf. quadro abaixo). Em função das negociações entre os dois poderes, as prioridades do projeto original do governo foram mantidas em sua essência: das 1276 emendas apresentadas pelos deputados (415), pela população (177) e pelas comissões (648) apenas 224 foram aprovadas no plenário. Destas, o executivo vetou 92.

Quadro 1
Número de emendas apresentadas e aprovadas pela Comissão

Ano	1995	1996	1997	1998	1999
No. de Emendas	471	675	552	1758	251
Aprovadas	58	33	28	23	29

Fonte: JORNAL ZERO HORA

A aprovação do projeto foi comemorada tanto pelo governo quanto pela oposição. Governistas sentiram-se aliviados, à medida em que conseguiram preservar as prioridades do OP estadual e evitar mudanças maiores no projeto orçamentário. A oposição ficou satisfeita por ter conseguido aprovar suas emendas através do fórum democrático, obrigando o governo a reconhecê-lo. Por fim, depois de oito meses de discussão em todo o estado, o orçamento estadual para 2000 foi aprovado.

As polêmicas em torno do projeto do executivo no que diz respeito à confecção do orçamento do estado redefiniram a agenda do legislativo. Em 2000, o legislativo decidiu aproximar-se ainda mais da sociedade. Tal orientação consta no depoimento do novo presidente da casa, deputado Otomar Vivian (PPB): "a essência da AL é a democracia representativa, mas todos nós estamos vendo um avanço da democracia participativa" (JORNAL ZERO HORA, 31/01/2000; p. 6). O pepebista tinha como meta para o seu mandato reforçar essa linha de atuação que, no ano anterior, culminou com o surgimento do fórum democrático.

Tal declaração reafirma o "consenso" que se formou em torno do modelo participativo introduzido pelo executivo para elaborar o orçamento do estado. Uma vez que não podiam se opor às assembléias do OP sem se desgastarem politicamente, a estratégia da oposição foi criar novos fóruns participativos que dessem legitimidade às emendas e/ou vetos que seriam apresentados.

Assim como Otomar Vivian, o ex-presidente da casa, deputado Paulo Odone (PMDB), também ressaltou a importância da dinâmica participativa que agora era executada pelos dois poderes. Segundo Odone, um dos pontos positivos de sua gestão foi a criação do fórum democrático e o surgimento de um "novo clima" nas relações entre os dois poderes. Para o deputado, o diálogo entre eles avançou e as dificuldades anteriores foram superadas[17].

Em que pese o diagnóstico apresentado, os dois anos subseqüentes do governo Olívio Dutra foram também marcados por uma série de conflitos entre as duas casas resolvidos, por vezes, por decisão judicial. Além da presença do judiciário, tanto o executivo como o legislativo contaram também com os seus respectivos fóruns participativos cujo objetivo era debater e publicizar as suas propostas, construindo formas alternativas de legitimidade para os projetos em disputa. Duas situações ilustram bem como esses fóruns participativos reconformaram os impasses criados entre os dois poderes: 1) a discussão sobre a mudança da matriz tributária estadual proposta pelo governo e 2) o debate sobre a criação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)[18].

Em meio à comemoração resultante da decisão do Supremo Tribunal da Justiça (STJ) de liberar os gastos públicos na execução do OP-RS, o executivo deparou, no segundo ano, com a resistência da ALRS em alterar as alíquotas do ICMS cuja finalidade era, segundo o governo, promover a justiça fiscal. No ano seguinte, um novo impasse foi criado frente à proposta do executivo de implementar uma das principais demandas do OP-RS e promessa de campanha do governador Olívio Dutra: a universidade estadual.

Tanto as plenárias do OP-RS quanto às do fórum democrático passaram a deliberar sobre estes dois temas contensiosos.

Nas assembléias do OP-RS, o executivo apresentava e debatia com os participantes suas propostas e explicitavam as divergências em torno dos projetos de governo, politizando, assim, o debate. Uma vez convencidos da validade destas propostas, os delegados e os conselheiros do OP pressionavam os seus representantes no legislativo que, por sua vez, tinham de explicar porque não acatariam essa ou aquela proposta gestada no âmbito governamental.

Nas audiências públicas promovidas pelo fórum democrático, o legislativo seguia o mesmo padrão de ação: debatia com a população gaúcha a qualidade das propostas e justificava publicamente o possível veto ao executivo. Propunha ainda meios para qualificar as propostas antes de serem votadas no plenário da ALRS.

No caso da mudança na matriz tributária, que já tinha sido vetada pelo legislativo no ano anterior, o governo resolveu introduzir o tema nas assembléias do

[17] Entrevista realizada em Junho de 2000.

[18] Descrição mais detalhada destas iniciativas e dos impasses decorrentes encontra-se em Faria (2002).

OP-RS/2000, argumentando que as mudanças por ela impulsionadas eram essenciais para o cumprimento das despesas do orçamento. Embora contando com o apoio do COP-RS e de parte dos prefeitos que seriam beneficiados com o aumento seletivo do ICMS, a matriz tributária não foi implementada. A maioria dos deputados, que considerava uma "chantagem" do governo vincular o aumento das alíquotas do ICMS ao cumprimento do projeto orçamentário, vetou o projeto. Entretanto, antes de fazê-lo, eles realizaram, no interior do estado, uma série de debates sobre o tema, reunindo no fórum representantes de diferentes entidades: empresariais e trabalhistas, associações comunitárias, representantes do OP, do governo e da mídia.

No caso da criação da UERGS, o padrão de conflito foi o mesmo, embora a solução tenha sido diferente. O projeto de Lei 01/2001, que versava sobre a criação da UERGS, sofreu inúmeras críticas quando chegou na ALRS. Diante da reação dos parlamentares, a mesa diretora da ALRS decidiu que o fórum democrático concentraria seus esforços no projeto de criação da UERGS. Pela primeira vez, o fórum discutiu um tema desvinculado da área orçamentária.

Além de ter sido debatido nas assembléias do OP, a população gaúcha pôde discutir e apresentar emendas ao projeto de Lei 01/2001 nas então 22 audiências públicas organizadas pela comissão de educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia da ALRS.

A caravana do fórum democrático começou em abril e prosseguiu até o final de maio contando com uma participação expressiva da população gaúcha[19]. Temas como custo e financiamento da nova instituição levaram representantes de diversas categorias do ensino médio e universitário a polemizarem com o executivo. Após um ciclo de 22 audiências públicas no interior do estado, esta comissão sistematizou e protocolou as emendas e as propostas recebidas durante o fórum. O governo acatou tais sugestões, modificando a proposta inicial das discussões ocorridas nas audiências públicas seguintes.

O saldo resultante do embate em torno do projeto da UERGS ilustra bem o papel positivo desempenhado pelos fóruns na produção de decisões vinculantes: de um cenário marcado pelo impasse entre o governo e a oposição acerca do projeto de lei de criação da UERGS, chegou-se à aprovação unânime dos 40 deputados que participaram da sessão. Para a oposição, que temia que o projeto da UERGS se constituísse em mais um trunfo eleitoral para o governo, o debate realizado lhes permitiu apropriar de um projeto gestado pelo executivo e eleitoralmente importante, uma vez que explicitaram publicamente as fragilidades contidas na sua

[19] Ao acompanhar a reunião do fórum democrático sobre a implantação da UERGS em Novo Hamburgo (10/05/2001), constatei a presença de mais de 600 pessoas. Os dados sobre a participação total nos 22 fóruns não foram computados pela secretaria do fórum democrático, mas o padrão participativo das audiências foi, segundo o secretário executivo do mesmo, igual ou superior ao de Novo Hamburgo.

primeira versão. Para o governo, gestor de uma demanda histórica de setores da população gaúcha, as sugestões oriundas das audiências públicas serviram para aprimorá-lo. E, finalmente, mas não menos importante, a população envolvida viu sua demanda aprovada em condições melhores posto que exaustivamente debatida.

Os padrões de conflito entre os dois poderes, no nível estadual, como decorrência da implantação do OP-RS diferenciaram daquilo que comumente ocorre no nível municipal.

Na câmara dos vereadores, a reação mais comum era, no primeiro momento, de repúdio à implantação do OP. Posteriormente, os vereadores começaram a disputar com as lideranças locais e com a administração municipal a alocação dos recursos do orçamento e a paternidade das obras executadas (FARIA, 1996; FEDOZZI, 1999; DIAS, 2002). Paralelamente, buscavam institucionalizar o OP, reivindicação também feita pelos deputados estaduais.

Diante da resistência dos gestores – municipais e estaduais – à demanda de institucionalização, a atitude dos deputados de oposição frente à implantação do OP-RS foi bem diferente, uma vez que a introdução dos fóruns participativos passou a fazer parte tanto da realidade do executivo petista, que já os utilizavam no âmbito municipal, como do legislativo, que não possuía esta tradição. Esta diferença ganha maior relevância se levarmos em conta as estratégias usualmente utilizadas pelos governadores para impor e implementar suas políticas, sem grande resistência dos legisladores (ABRÚCIO, 1998; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2001; MELO, 2005)[20].

Vale a pena, portanto, analisar as motivações que levaram os dois poderes a implementar tais fóruns participativos.

[20] É conhecida a tese de Abrúcio (1998) sobre o ultrapresidencialismo estadual. Segundo o autor, o sistema político estadual brasileiro é definido basicamente pelo governador que possui instrumentos políticos suficientes para cooptar a classe política formando coalizões que tornam o executivo estadual um poder sem controle institucional. No que diz respeito especificamente ao orçamento estadual, o autor afirma que, de um modo geral, as assembléias legislativas brasileiras tiveram um papel meramente homologatório no período analisado (1991-94) baseado no que ele chama de "pacto homologatório" que ocorre entre executivo e legislativo estaduais. Dois elementos sustentam tal pacto: a cooptação dos deputados através da distribuição dos recursos clientelistas e a ausência de participação e responsabilização dos parlamentares diante das políticas públicas implementadas pelo executivo (p. 113-115). Na coletânea organizada por Santos (2001), sobre a relação entre os legislativos e os executivos estaduais, Grohmann (2001), que analisou o caso do Rio Grande do Sul entre os anos 1995-1998, constatou o mesmo padrão de relação entre os poderes.

As motivações para a introdução dos fóruns e a restauração do equilíbrio entre os dois poderes no RS

Pelo menos três variáveis explicam a formação de novos fóruns públicos no RS resultante das inciativas não só das lideranças do executivo, mas também das lideranças do legislativo estadual: (1) a tradição associativa existente no RS; (2) o sucesso do OP municipal em Porto Alegre e (3) a percepção de certos deputados de que a criação de mais um canal participativo nos moldes petistas daria maior legitimidade às suas ações dado que eles lhes permitiriam debater, publicizar, questionar e controlar publicamente a qualidade dos atos do executivo, bem como suas possíveis omissões.

Diante do conflito de poder estabelecido entre as duas casas, a solução encontrada foi a implantação de mais canais participativos, uma linguagem que se tornou comum à população gaúcha.

A tradição associativa do RS

Embora apresentando diferenças regionais importantes no que diz respeito às suas tradições associativas, o RS possui uma densidade associativa cuja origem encontra-se nos movimentos populares e sociais que emergiram nos períodos anteriores e deram sustentação ao processo de redemocratização no país (BAIERLE, 1992; SILVA, 2001), no sistema partidário plural e competitivo, composto por partidos bem estruturados regionalmente como é o caso do PT, PPB, PMDB, PTB, PDT, além dos partidos com menor representação como o PFL, PSDB, PC do B e o PPS, em uma série de entidades representativas como a dos trabalhadores rurais (Federação dos Trabalhadores Agrícolas, Movimento dos Pequenos Agricultores, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), como a do movimento sindical (CUT e CGT), a dos municípios (FAMURS), a dos empresários (FEDERASUL), a dos vereadores (UVERGS), além dos inúmeros conselhos como os Coredes, os Comudes, os Conselhos Gestores de Educação, Saúde, Direitos Humanos, Assistência Social, etc.

Essa rede composta por diferentes atores foi extremamente importante na operacionalização tanto do OP-RS, como do fórum democrático. Parte dela sustentou, por exemplo, a organização do OP estadual no período em que o governo foi impedido judicialmente de alocar recursos estaduais na sua organização. Como declarou o presidente da CUT/RS, "a CUT, seus sindicatos, os partidos políticos que sustenta[ram] o governo e outras entidades garanti[ram] o apoio, os recursos e

os encaminhamentos necessários para que este processo de democracia e transparência funcion[asse]" (MARQUES, 1999, p. 185).

Os delegados do OP também pertenciam a esta rede, pois apresentavam múltiplas filiações representativas com as associações de moradores, com os grupos religiosos e/ou culturais, com os conselhos setoriais e populares, com as ONGs, com os sindicatos e com os partidos políticos.

Por outro lado, a constituição do fórum democrático também contava com o apoio de diversos grupos organizados. Os Coredes, os Comudes, as entidades representativas dos municípios, dos vereadores, dos empresários, dos conselhos setoriais e de setores da universidade deram sustentação política à decisão dos deputados da oposição de criarem o fórum. Ademais, pode-se afirmar que aqueles que freqüentaram as audiências públicas realizadas pelo fórum também possuíam, tal como os delegados do OP-RS, diferentes vínculos associativos e políticos uma vez que o direito de voto nas audiências pressupunha, institucionalmente, alguma vinculação com as entidades representativas. Somente os representantes das entidades tinham direito de voto nestas reuniões[21].

O que temos neste estado, portanto, é um conjunto de atores com uma vivência associativa que conformou um ambiente propício para a criação não só do OP-RS, mas também do fórum democrático.

O sucesso do OP-PoA

O êxito que estamos atribuindo ao OP-PoA baseia-se em uma série de análises sobre o tema em questão. Depois de mais de 12 anos de sua implantação, esse mecanismo teria contribuído tanto para a democratização das relações entre o poder público municipal e a sociedade civil quanto para uma distribuição mais eqüitativa dos bens públicos municipais gerando aquilo que Santos (1998) denominou de "justiça distributiva".

Como ressaltou Avritzer (2002), um dos elementos que confirma tal democratização é a própria dinâmica do OP. As assembléias municipais (os fóruns), ao criarem um método público de decisões das obras, acabam por fornecer uma outra resposta ao particularismo e a forma opaca de tomada de decisão usual nas administrações brasileiras. Além disso, a formação de instâncias como o conselho do OP permitem aos representantes monitorarem as ações da prefeitura, rompendo

[21] Cortês mostra a diferença entre as vinculações políticas dos participantes do OP-RS e dos integrantes dos Coredes, um dos principais integrantes do fórum democrático. Segundo a autora, enquanto no OP destacavam-se pessoas vinculadas à FETAG, ao MPA, ao MST, à CUT e à comunidade escolar das escolas estaduais públicas, os integrantes dos Coredes eram vinculados à ALRS, às prefeituras, às câmaras de vereadores, aos sindicatos patronais, etc. (CORTÊS, 2004, p. 10-11).

também com a prática de insulamento das burocracias locais. Ademais, ao transferir para a população a decisão sobre a distribuição dos bens públicos, por meio das assembléias públicas e de critérios publicamente discutidos, o OP-PoA obstaculariza a ação dos mediadores políticos (vereadores, agentes da administração municipal, etc.) criando uma relação mais eqüânime na distribuição destes bens (p. 14-15).

O efeito do OP pode ser sentido também na própria burocracia municipal. Navarro (1998) mostrou, por exemplo, como a implantação deste mecanismo afetou a capacidade da administração municipal de construir, na cidade, a rede de saneamento público. O desempenho dos órgãos responsáveis aumentou quantitativa e qualitativamente depois do OP municipal. Ora, maior eficiência da máquina em implementar tais bens acaba por gerar maior eqüidade no atendimento das demandas resultantes deste processo participativo[22].

Tais fatos atestam o êxito que este mecanismo participativo alcançou no nível municipal, comprovado também pela aprovação eleitoral dos governos petistas durante mais de uma década. Obviamente, este sucesso eleitoral serviu aos dirigentes petistas como inspiração para a decisão de estadualizar o OP. Residia aí o temor da oposição. Com o OP municipal, a administração petista vinha permanecendo no poder por vários anos, representando para a oposição uma ameaça.

O cálculo dos deputados

O contexto político que levou a criação do Fórum Democrático esteve intimamente relacionado à implantação do OP-RS. Aqueles que o implantaram consideravam o OP-RS um mecanismo de legitimação da proposta de governo. Ao debatê-la nas assembléias públicas, o governo ganhava respaldo popular e, ao mesmo tempo, dificultava a ação dos parlamentares tanto no que diz respeito às emendas, quanto aos possíveis vetos[23].

Mediante tal avaliação, a oposição buscou politizar o debate em torno do orçamento estadual através das audiências públicas do fórum democrático.

O recurso ao arranjo participativo criado pela ALRS permitiu aos deputados disputarem com o executivo a legitimidade do projeto orçamentário e continuarem a exercer o seu papel de "agenciador", dado que garantiam as verbas necessárias às suas clientelas por meio de emendas na votação da comissão. Tais emendas

[22] Sobre o caráter redistributivo do OP-PoA ver Marqueti (2003).

[23] Tal afirmação apareceu nas entrevistas realizadas com os dois presidentes da casa (mandatos 1999 e 2001).

passaram a ter também respaldo popular como os programas temáticos, as obras e os serviços do OP-RS.

Mas este não teria sido o único efeito do fórum: segundo o presidente da comissão de finanças e planejamento da ALRS (1999-2001), tal arranjo teria proporcionado (1) uma racionalização do número de emendas propostas, sejam elas de origem popular, dos deputados ou das comissões parlamentares; (2) uma ampliação do debate sobre o orçamento, à medida em que setores que não participaram do OP-RS encontraram nas audiências do fórum um espaço para debater e demandar propostas que não foram contempladas pelo OP-RS e, por fim, (3) mais uma oportunidade para o executivo reafirmar o seu projeto orçamentário uma vez que o secretário do GOF era convidado a apresentar e debater com a população e os deputados presentes o projeto original e as possíveis emendas apresentadas[24].

Os debates ensejados pela criação da UERGS ilustram o círculo virtuoso que este desenho participativo causou na relação entre executivo e legislativo estaduais. Segundo o presidente da ALRS (2001), Sérgio Zambiase (PTB), "se o projeto de autoria do executivo não fosse publicamente debatido nas audiências do Fórum, as emendas que, com certeza, os deputados fariam ao projeto inicial seriam alvo de críticas do executivo, de polêmica com a população e indutora de mais um desgaste desnecessário. Uma vez debatido com os diversos setores representativos, os deputados sentiram-se mais confiantes em relação às prováveis emendas". As discussões prévias informaram, portanto, o voto dos parlamentares e, por outro lado, informaram também a decisão do executivo de aperfeiçoar o projeto.

Mas a virtude do debate estabelecido não está unicamente na capacidade dos parlamentares de emendar ou não os projetos do executivo com respaldo popular, mas no fato de esta casa voltar a exercer uma de suas importantes funções, qual seja, a de contrapeso ao poder executivo, reequilibrando, assim, a relação entre os dois poderes.

Aqui vale a pena voltar às teses sobre a predominância do executivo sobre o legislativo. Tomando Abrúcio como ponto de partida, é possível ver como os governadores conseguem manter o seu domínio sobre o processo decisório ao buscarem neutralizar a possibilidade dos outros poderes de controlarem institucionalmente o executivo destruindo, assim, o princípio de *checks and balances* (ABRÚCIO, 1998, p. 111).

No Rio Grande do Sul, com a introdução do OP-RS e do fórum democrático, foram reforçados tanto os mecanismos verticais de controle do executivo, quanto os mecanismos horizontais. À medida em que publicizavam o debate, os deputados acabaram por ajudar a população gaúcha a aperfeiçoar projetos relevantes e a

[24] Entrevista realizada com o presidente da comissão de finanças e planejamento da ALRS em 07/2000.

fiscalizar as suas capacidades de execução pelo executivo. Juntamente com a comissão representativa e o conselho do OP-RS, os deputados controlavam o executivo, exigindo deste que cumprisse aquilo que foi deliberado nas assembléias do OP, transformando a peça orçamentária de ficção em algo real. Por isso, a emenda constitucional de autoria dos deputados da oposição que obrigava o governo a cumprir aquilo que estava na lei orçamentária passou a ter um duplo sentido: por um lado, era mais uma forma de se opor ao governo e uma tentativa de desgastar o seu principal instrumento de gestão pública, mas, por outro lado, eles exerciam o papel de fiscalizadores da capacidade de execução da lei orçamentária, reforçando, assim, o "espírito" do OP-RS.

Notas conclusivas

Partindo do pressuposto que tanto variáveis internas ao processo legislativo quanto externas podem colaborar no sentido de restaurar os pressupostos básicos de uma democracia representativa[25], principalmente àqueles concernentes ao equilíbrio entre os poderes e ao controle exercido sobre eles, este artigo teve como objetivo discutir a efetividade dos fóruns deliberativos no aperfeiçoamento da prática democrática no Rio Grande do Sul.

Como foi relatado, a implantação dos fóruns participativos no estado decorreu da decisão do governo estadual de expandir o OP para o estado. O contexto no qual esta decisão foi tomada era caracterizado por uma polarização ideológica acirrada que se traduziu, através do processo eleitoral, em número de cadeiras na assembléia legislativa deste estado. O ex-governador ganhou a eleição, mas não conseguiu maioria na câmara, ao contrário, sua base aliada era minoritária.

A introdução das assembléias públicas do OP-RS possibilitou ao governo ampliar sua base de apoio à medida em que sua proposta governamental era debatida com a população participante. Depois de discutir, priorizar e votar as políticas públicas propostas pelo governo, os participantes as defendiam, reconhecendo nelas a sua influência e, ao fim, garantiam a legitimidade necessária para o governo implantá-las. As assembléias do OP-RS serviam, assim, para politizar determinados temas e programas que dificilmente seriam colocados em prática se não tivessem o respaldo popular. Mas, se esta era uma forte motivação para a implantação do OP-RS, ela não era a única dado o compromisso histórico do Partido dos Trabalhadores com a participação na gestão pública. Este compromisso sempre foi parte do repertório discursivo e prático das gestões petistas e foi

[25] Para uma discussão sobre a qualidade democrática da representação, ver Urbinati (2006).

mantido pelo governo Dutra apesar dos riscos de implementar uma política participativa em um contexto substantivamente mais complexo. A gestão de Olívio Dutra foi, inclusive, a única a levar tal prática até o fim, em que pese as promessas feitas, na mesma ocasião, pelos governos do Mato Grosso do Sul, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais.

A fim de conferir a validade da proposta orçamentária elaborada nestes fóruns e atender um outro público que não aquele que participava do OP, os deputados da oposição implantaram um outro processo participativo de verificação desta proposta. Buscava-se, assim, contemplar um outro setor e legitimar as possíveis emendas efetuadas. Com isso, criou-se uma *onda participativa* no estado, movimentando-o durante todo o ano em torno das questões orçamentárias. Ambos, executivo e legislativo estaduais, buscavam respaldo popular para suas propostas, aproximando, então, as elites políticas estaduais da população gaúcha.

Esta participação acabou por conferir, em um cenário adverso para o executivo estadual, governabilidade à sua proposta de gestão pública, dado que discutida com a população e por ela referendada via votação. O legislativo e as outras lideranças estaduais não vinculadas ao OP-RS conseguiam, através do fórum democrático, polemizar e, por vezes, aperfeiçoar parte desta proposta.

No caso do legislativo estadual, a dinâmica impulsionada pelos fóruns levou seus representantes a se interiorizarem, os aproximando, segundo depoimento dos presidentes da ALRS, de seus representados em todo o estado. Os deputados passaram a percorrer todas as regiões do estado com as caravanas do fórum democrático. As audiências promovidas pelo fórum abriram oportunidades de debate sobre o projeto orçamentário confeccionado no âmbito do executivo. Deputados, representantes dos executivos e população participante debatiam a qualidade deste projeto e propunham emendas orçamentárias. Uma prática comum aos gabinetes dos deputados tornou-se pública. Para debater a proposta orçamentária gestada junto com a população que participava do OP, contrapô-la e/ou legitimar suas possíveis emendas orçamentárias, os deputados tinham que disponibilizar informações, fazer defesas públicas, organizar suas bases e discutir publicamente com o governo, que também participava destas audiências. Esta dinâmica abriu mais uma oportunidade para que seus participantes se aproximassem de seus representantes, ganhando mais aliados, tanto no executivo quanto no legislativo.

As dimensões participativa e pública valorizadas pela teoria democrática deliberativa e implementadas pelo OP estadual ampliaram, assim, as possibilidades de participação, publicização e controle dos poderes constituídos neste estado.

Retomando os três pontos da análise realizada sobre a validade da democracia deliberativa, dos fóruns e da publicização que eles promovem – o componente simbólico da publicização e o constrangimento que eles imputam à ação auto-interessada dos atores (ELSTER, 1999), a publicização e a discussão de novos

elementos contidos em uma determinada política que contribui para ampliar o grau de informação daqueles envolvidos no processo de decisão (DRYZECK, 2000) e o controle público – horizontal e vertical – exercido sobre a agenda política estabelecida (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000) – à luz dos acontencimentos relatados no Rio Grande do Sul na gestão Dutra após a implantação dos fóruns participativos, é possível dimensionar as contribuições destas inovações para a democracia neste estado.

Como vimos, a introdução dos fóruns do OP estadual e das audiências públicas promovidas pelo fórum democrático impactou positivamente tanto a conduta dos legisladores quanto dos representantes do executivo. Os legisladores, informados pelos debates nas audiências, passaram a ter maior respaldo popular para emendar ou vetar os projetos do executivo, ao passo que este, embora apoiado pela vontade dos cidadãos que participavam do OP, precisava renegociar as propostas mais polêmicas no segundo turno de rodadas participativas promovida pelo fórum. Exemplos desta dinâmica se encontram nos casos sobre a mudança na matriz tributária e da implantação da universidade estadual. Nos dois casos, os fóruns permitiram que a população participante apoderasse-se do conteúdo da matéria discutida, colocasse em xeque determinadas posições de seus representantes e se aliasse a eles à medida em que percebiam argumentos razoáveis de cada uma das partes.

Desta forma, os fóruns impulsionaram uma dinâmica virtuosa entre representação e participação dos cidadãos através da qual eles passaram a contar não só com a possibilidade de decidir diretamente sobre as políticas públicas de seus interesses, como também viram suas decisões fiscalizadas e, por vezes, aprimoradas pelos legisladores. Neste caso, a dinâmica que redundou na implantação da universidade estadual é um exemplo paradigmático pois possibilitou a construção de decisões que envolveram e contemplaram os diveros setores da população gaúcha, gerando, mediante o confronto estabelecido, mais recursos informacionais e diminuindo, conseqüentemente, os custos da participação para os setores interessados.

Além de aprimorarem os mecanismos horizontais e verticais de controle democrático no estado, os fóruns interpuseram-se às tradicionais relações entre executivo estadual, executivo municipal e legislativo à medida em que parte das negociações sobre os recursos orçamentários passaram a ocorrer publicamente. Deve-se a este fato a adesão dos prefeitos às plenárias do OP-RS, embora nem sempre de forma voluntária.

Se, por um lado, este novo padrão de relação produziu condições de governabilidade ao governo Dutra e reforçou o papel de fiscalizador do parlamento estadual, ele promoveu também uma rede de oposição significativa que, com certeza,

ajudou a viabilizar a derrota do candidato do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2002[26].

Esta derrota pôs fim aos fóruns impulsionados pelo OP-RS embora não tenha acabado com as formas participativas de discussão orçamentária. O governo Germano Rigotto (2002-2006) implantou uma outra proposta, a consulta popular, baseada em uma dinâmica participativa mais indireta, organizada pelos conselhos municipais, regionais e estaduais existentes. Como a tradição política do estado manda, está em disputa, novamente, o melhor desenho que viabilizará não só uma maior inclusão política dos seus cidadãos como uma relação mais transparente e equilibrada entre os poderes no Rio Grande do Sul.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRÚCIO, F. L. *Os barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira.* São Paulo: Editora Hucitec. Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

ANASTASIA, F.; MELO, C. R. Accountability, representação e estabilidade política no Brasil. In: ABRÚCIO, F.; LOUREIRO, M. A. (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC.* São Paulo: FGV, 2004.

ASSEMBLÉIA DO RIO GRANDE DO SUL. *Legislando.* 2001.

_____. Fórum Democrático. www.al.rs.gov.br.

AVRITZER, L. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

[26] Esta não foi a única razão da derrota do PT nas eleições, problemas internos ao partido também comprometeram sua viabilidade eleitoral. Mas, a polarização com a atual administração era constante, envolvendo a maioria das elites políticas e econômicas do estado, inclusive a RBS, principal empresa de comunicações no estado.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo.* São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006.

BAIERLE, S. G. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Campinas. 330 páginas. Dissertação (mestrado). Unicamp, 1992.

BOHMAN, J. *Deliberation public: pluralism, complexity and democracy.* Cambridge: MIT Press, 1996.

COREDES-RS. *Pró-RS – estratégicas regionais pró-desenvolvimento do RS*. 1999.

CÔRTES, S. M. V. *O Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul: fortalecendo aliados regionais e construindo governabilidade – 1999 a 2002*. 2004. (mimeo).

CRC/PMPA – CIDADE – Gianpaolo Baiocchi (University of Wisconsin). *Quem é o público do OP – 1998.* 1998.

DAHL, R. *On democracy.* Yale University Press, 2000.

DIAS, M. R. *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2002.

DRYZEK, J. S. *Deliberative democracy and beyond*. Oxford University Press, 2000.

ELSTER. J. (ed.). *Deliberative democracy.* Cambridge University Press, 1998.

FARIA, C. F. *Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o Orçamento Participativo em Belo Horizonte*. Belo Horizonte. 220 páginas. Dissertação (mestrado). Departamento de Ciência Política – UFMG, 1996.

_____. *Considerações sobre a dinâmica, a implementação e os atores do OP-RS*. Relatório de Pesquisa, 2002.

_____. *O que a estadualização da participação tem a dizer sobre a prática deliberativa: uma análise do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (1999-2002).* Paper apresentado no 5º. Encontro da ABCP. 2006. (mimeo)

FEDOZZI, L. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.* Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional.* São Paulo: Ed. FGV, 1999.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. *Consulta Popular*. 1998.

_____. Orçamento Participativo. *Regimento interno: critérios e metodologia.* 2000.

_____. Orçamento Participativo. *Prioridades do Estado. Temática de desenvolvimento e obras e serviços.* 2001.

_____. Orçamento Participativo. *Orientações para propostas, debates e votações nas assembléias 2001.* 2001

_____. Orçamento Participativo. *O processo em 2001. Para elaborar o Orçamento Estadual de 2002.* 2001.

_____. Orçamento Participativo. 2001. www.estado.rs.gov.br.

_____. Secretaria da Educação. *Universidade Estadual-RS.* 2001.

_____. Orçamento Participativo. *Construção de uma nova matriz tributária de investimentos e salarial.* 2001.

GROHMANN, L. G. O Processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

HABERMAS, J. *Between facts and norms.* Cambridge, MIT Press, 1996.

JORNAL ZERO HORA. RBS. 1999-2002.

MARQUES, L. (org.). *Rio Grande do Sul: Estado e cidadania*. Porto Alegre: Palmarinca, 1999.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo.* São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

MELO, M. A. Instituições orçamentárias municipais e o processo legislativo em Recife – 1998-2000. In: LUBAMBO, C.; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A. (orgs.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

NAVARRO, Z. *Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil*. Washington:World Bank Report, 1998. (mimeo)

PROGRAMA DE GOVERNO DA FRENTE POPULAR. *Texto para Discussão*, 1998.

PRZEWORSKI, A; STOKES, S.; MANIN, B. *Democracy, accountability and representation.* Cambridge University Press, 1999.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 3, p. 465-92, 1997.

SCHMIDT, C.; HERRLEIN Jr. *Os dois projetos contemporâneos de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul.* Porto Alegre: FAPERGS. Relatório de Pesquisa, 2003.

SCHNEIDER, A.; GOLDFRANK, B. Construção institucional competitiva: o PT e o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul. In: LUBAMBO, C.; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A. (orgs.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

SILVA, M. K. *Construção da "participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*. Porto Alegre. 380 páginas. Tese (doutorado). Departamento de Sociologia da UFRGS, 2001.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, H. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

SOUZA SANTOS, B. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society,* v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.

SOUZA, U. *Orçamento Participativo – experiência do Rio Grande do Sul*. 1999. (mimeo)

WAMPLER, B. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. SP: Ed. UNESP, 2004.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Revista Lua Nova,* n. 67, p. 191-228, 2006.

Recebido para publicação em junho de 2006.
Aprovado para publicação em agosto de 2006.

Investigando a legitimidade: estudo de atitudes de público em relação aos papéis do Estado e do mercado

Christina W. Andrews
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

Resumo
Usando dados de nove países – Argentina, Brasil, Chile, República Tcheca, Polônia, Federação Russa, Finlândia, Alemanha e Estados Unidos – coletados pelo projeto *World Values Survey*, o artigo analisa a validade de quatro variáveis que potencialmente avaliam o nível de legitimidade do setor privado em relação ao setor público. Esta análise dá-se no contexto das discussões sobre o futuro das reformas pró-mercado, implementadas em diversos países nos últimos 20 anos. A investigação adotou uma estratégia em dois níveis: primeiramente, foram analisadas as freqüências agregadas por países e, em seguida, foram examinados os resultados de uma análise bivariada visando verificar a consistência interna das variáveis. O artigo conclui que as quatro variáveis consideradas não constituem uma dimensão capaz de avaliar a legitimidade do setor público *versus* a do setor privado.

Palavras-chave: legitimidade, cultura política, reformas pró-mercado, opinião pública

Abstract
Using data collected in nine countries – Argentina, Brazil, Chile, Czech Republic, Poland, Russian Federation, Finland, Germany and the USA – through the World Values Survey, the article analyses the validity of four variables with a supposed potential to evaluate the legitimacy level of the private sector *vis-à-vis* the public sector. This analysis in undertaken in the context of the discussions on the future of market reforms that were implemented in several countries in the past 20 years. The investigation adopted a two level strategy: first, the aggregated frequencies for the nine countries were analyzed, followed by a bivariate analysis aimed at verifying the internal consistency of the variables. The article concludes that the four variables under consideration do not compose a valid dimension capable of assessing the legitimacy of the public sector *versus* the private sector.

Key words: legitimacy, political culture, market reforms, public opinion

Introdução[1]

Os eventos históricos dos últimos 20 anos têm sido considerados um sinal do "fim da história" devido a sua aparente convergência em todo o mundo para um modelo econômico liberal e um sistema democrático (HUNTINGTON, 1991; FUKUYAMA, 1992). A era do "consenso keynesiano" foi substituída pela era do "consenso de Washington" (SINGER, 1997). Nas duas décadas que se seguiram à terceira onda de democratização dos anos 80, tanto países desenvolvidos como os em desenvolvimento implementaram reformas pró-mercado que intensificaram a participação do setor privado na provisão de serviços públicos. Na área da Administração Pública, a implementação do modelo da "administração gerencial" – conhecido na literatura internacional como *New Public Management* – foi avaliada principalmente nos países anglo-saxões (ver GOW e DUFOUR, 2000; MAOR, 1999; LYNN, 1998; BROADBENT e LAUGHLIN, 1997; COHN, 1997; POLLITT, 1990). Por outro lado, nos países em desenvolvimento, pouco se sabe sobre o impacto das reformas gerenciais no processo de formulação de políticas públicas (ver, entretanto, MANNING, 2001). Para a América Latina, as avaliações têm se concentrado nos resultados das reformas estruturais, em especial nos supostos ganhos de eficiência dos programas de privatização e na estabilidade macroeconômica. Pouca atenção tem sido dada para questões envolvendo a legitimidade das reformas pró-mercado. Dependendo da perspectiva adotada, as opiniões podem variar consideravelmente. Segundo as organizações multilaterais, as reformas pró-mercado foram altamente bem sucedidas, ainda que tenham apresentado problemas na fase de implementação (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 1999; NELLIS et al., 1999; WORLD BANK, 2005). Outros analistas, porém, são muito menos entusiastas em relação aos resultados das reformas neoliberais (HUBER e SOLT, 2004; PARKER e KIRKPATRICK, 2003).

Pesquisas de opinião pública recentes têm mostrado que o apoio às reformas pró-mercado tem decrescido nos países da América Latina (GRAHAM e SUKHTANKAR, 2004; LAGOS, 2004; LATINOBARÔMETRO, s.d.). No entanto, elas tendem a persistir nestes países. Weyland (2004) argumenta que o medo da hiperinflação, a influência de grupos de interesse poderosos e a pressão das organizações multilaterais devem manter os países da América latina dentro dos limites do *status quo* das economias neoliberais, pois, esses fatores tornam o custo político de mudanças excessivamente alto. Este autor conclui observando que:

[1] A autora agredece ao CESOP, na pessoa de Simone da Silva Aranha, o envio dos arquivos com os dados do *World Values Survey*. Uma versão anterior deste artigo foi apresentada no *III Specialised International Conference, Public Administration and Private Enterprise: Co-operation, Competition and Regulation*, Setembro de 2005.

> "Dado *o substancial e persistente apoio aos princípios de mercado* e à ausência de alternativas viáveis, poucos cidadãos e ainda menos líderes políticos parecem estar dispostos a assumir tais riscos. Portanto, restrições estruturais e *a persistência de atitudes pró-mercado* parecem fortalecer-se mutuamente. Provavelmente, essa sinergia impedirá a emergência de desafios radicais ao novo esquema de desenvolvimento da América Latina em um futuro próximo." (WEYLAND, 2004, ênfases minhas, p. 313)

Entretanto, temos observado recentemente crises políticas e sociais em diversos países latino-americanos que resultaram em mudanças que se afastam do paradigma neoliberal na Argentina, Bolívia, Equador, Peru e Venezuela, por exemplo. O caso boliviano é emblemático, uma vez que a crise social que desencadeou as mudanças emergiu da reação popular contra a privatização de recursos naturais, como água, petróleo e gás natural. Por sua vez, a Argentina, ao reagir à profunda crise econômica de 2001, passou a rejeitar alguns dos ícones do modelo neoliberal e reintroduziu o controle do capital especulativo, um tipo de intervenção estatal considerada anátema até recentemente no país (PINHEIRO, 2005).

A opinião pública nas democracias desenvolvidas e nos países pós-comunistas também tem indicado um desejo de mudança em relação ao *status quo*. A derrota no *referendum* para a ratificação da Constituição Européia na França e nos Países Baixos foi considerada uma rejeição à orientação neoliberal da Carta. Na Federação Russa, a partir de meados dos anos 90, pesquisas de opinião mostram um aumento de visões favoráveis ao velho regime e negativas da atual economia de mercado (SIL e CHEN, 2004).

Considerando a importância das pesquisas de opinião pública para a investigação do rumo das reformas pró-mercado em todo o mundo, o objetivo do presente trabalho é verificar a validade de um grupo de variáveis incluídas em pesquisas de opinião pública coordenadas pelo projeto do *World Values Survey – WVS*. Como veremos adiante, este conjunto de variáveis aparentemente busca avaliar o nível de legitimidade de duas formas básicas de coordenação social: por meio do setor público ou por meio do setor privado. Nesse sentido, os dados coletados pelo *WVS* poderiam constituir um importante instrumento para avaliar o grau de legitimidade do setor privado *vis-à-vis* o setor público e suas implicações para o futuro das reformas pró-mercado em uma perspectiva comparada.

Antes da apresentação dos métodos empregados para a avaliação das variáveis do WVS e dos resultados da análise, apresentaremos uma breve discussão sobre os dois principais conceitos pertinentes a esta investigação: legitimidade e cultura política.

Legitimidade e cultura política

Em um trabalho recente, Seligson, Booth e Gómez apresentaram uma detalhada discussão do conceito de legitimidade política e do uso de pesquisas de opinião pública como meio de avaliá-la empiricamente. Uma das questões levantadas pelos autores é o aparente paradoxo entre os resultados de pesquisas de opinião, que apontam para o declínio de legitimidade política nas democracias de países desenvolvidos, e a ausência de crises políticas: "Se a legitimidade de fato diminuiu muito, por que não tem havido protestos mais freqüentes e disseminados contra as democracias estabelecidas?" (SELIGSON, BOOTH e GÓMEZ, 2006, p. 3).

Mesmo os novos regimes democráticos têm se mostrado capazes de resistir a crises profundas. Essas questões apontam para a necessidade de verificar a validade dos instrumentos usados para avaliar a legitimidade política ou mesmo questionar a pertinência das teorias que apontam para o colapso dos regimes democráticos. Seligson et al. (2006) buscam responder a primeira dessas questões – ou seja, a validade dos instrumentos de avaliação da legitimidade política – por meio de uma análise de diversas variáveis freqüentemente utilizadas em pesquisas de opinião, tendo como referência um *survey* realizado na Costa Rica. Os autores observaram que a legitimidade política é constituída por várias dimensões, correspondendo, aproximadamente, àquelas já sugeridas por autores como Easton, Norris e Dalton: "existência de uma comunidade política", "desempenho do regime", "apoio (difuso e específico) às instituições do regime" e "apoio às autoridades do regime". Os autores também incluíram novas variáveis que resultaram em dimensões como "apoio aos princípios centrais do regime" e "apoio ao governo local". Em termos gerais, as dimensões encontradas apresentaram coerência interna e mostraram que estão correlacionadas umas às outras. A exceção foi a dimensão "apoio aos princípios centrais do regime", que apresentou apenas uma fraca associação com as demais dimensões. Os autores observaram que na Costa Rica

> "[...] a legitimidade do regime está, em larga medida, desconectada da crença do cidadão nos princípios democráticos básicos. Esse resultado tem grande repercussão em nossas teorias da democracia e do papel dos valores democráticos" (SELIGSON et al., 2006, p. 25).

Eles concluem que a legitimidade de regime não seria tão importante para a legitimidade política quanto se supunha.

O conceito de legitimidade política se refere ao funcionamento das instituições políticas dos regimes democráticos, mas a legitimidade democrática pode se referir a questões mais amplas, como é o caso dos instrumentos que os governos têm a mão para a coordenação da sociedade. Deste modo, não só as instituições do regime democrático demandam legitimidade, mas também as políticas públicas que interferem na economia e no bem-estar social. Como observou Habermas (1998), instituições são mecanismos adotados pelas sociedades complexas para atribuir legitimidade a decisões políticas. No entanto, a complexidade social implica que nem todas as decisões políticas são efetivamente submetidas pelos canais de legitimação política, pois as organizações públicas também implementam políticas de forma autônoma, sem a interferência do legislativo. Além disso, o principal instrumento de regulação social das democracias contemporâneas são as leis, mas o sistema legal possui um caráter ambíguo: legalidade não implica necessariamente legitimidade. O funcionamento do sistema econômico, por exemplo, é regulado por leis, o que atribui ao mesmo uma aparência de legitimidade, sacramentando as injustiças distributivas e impedindo mudanças no *status quo*.

Muitas vezes, a lei fornece poder ilegítimo com a mera aparência de legitimidade. Em uma primeira observação, não se pode dizer se as regulamentações legais merecem o consentimento de cidadãos associados ou se resultam de uma auto-programação administrativa do poder social estruturado de tal maneira que [as regulamentações] geram de forma independente a necessária lealdade de massa (HABERMAS, 1998, p. 40, trad. por Andrews).

Em outras palavras, o funcionamento do sistema econômico e as decisões governamentais em relação a esse sistema não desfrutam automaticamente de legitimidade pelo fato de estarem legalizadas. Portanto, a demanda por um nível mais amplo de legitimidade continua latente no interior das democracias modernas por que alguns aspectos da coordenação social atuam além das instituições políticas formais.

A questão da "lealdade de massa" a que se refere Habermas leva a considerações sobre os limites de pesquisas de opinião na avaliação da legitimidade. Segundo o autor, a opinião pública expressaria, *inter alia*, a legitimidade das decisões políticas. Entretanto, ele alerta que seria necessário estabelecer uma distinção entre "opinião pública", entendida como um aspecto da esfera pública, e o resultado de pesquisas de opinião:

> "A opinião pública não é representativa no sentido estatístico do termo. Não é apenas um agregado de opiniões privadas coletadas individualmente de pessoas isoladas. Portanto, ela não deve ser confundida com resultados de pesquisas [de opinião]. Pesquisas de opinião oferecem certo reflexo da "opinião pública" somente se tiverem sido produzidas por meio de um debate público dirigido e por uma formação correspondente da opinião em uma esfera pública mobilizada." (HABERMAS, 1998, p. 362)

Assim sendo, se os debates públicos forem limitados por intervenções ideológicas ou falta de liberdade de expressão, ou ainda devido a um contexto social despolitizado (privatismo civil), as pesquisas de opinião pública não representarão opiniões legítimas. Daí a importância da liberdade de expressão e de fóruns para o debate público na formação de uma verdadeira opinião pública. A independência da opinião pública das instituições políticas formais é um importante elemento das democracias modernas. Ainda que as instituições políticas sejam necessárias para atribuir legitimidade às decisões políticas, elas não podem transformar a si próprias: a mudança política depende em última instância em uma esfera pública politizada e capaz de exercer pressão sobre as instituições formais (HABERMAS, Ibid.).

O conceito de legitimidade política discutido por Seligson et al. (2006) se baseia somente no apoio às instituições democráticas e no desempenho dos governantes, negligenciando o papel da esfera pública nos regimes democráticos. Tendo em mente esta concepção mais ampla dos sistemas democráticos, pode-se encontrar uma explicação para o paradoxo mencionado pelos autores: o declínio da legitimidade política (confiança nas instituições democráticas) não sinaliza necessariamente para o colapso das democracias, mas pode estar indicando a necessidade de reforma das instituições políticas.

Apesar das limitações pertinentes às pesquisas de opinião mencionadas, consideraremos que as mesmas refletem adequadamente a "opinião pública" nos países democráticos uma vez que esteja garantida a liberdade de expressão (inclusive uma imprensa independente). Portanto, os dados obtidos por meio de pesquisas de opinião podem ser úteis para a discussão da legitimidade do setor privado *vis-à-vis* o setor público.

Outro aspecto teórico que devemos abordar aqui é a idéia de "cultura política". Os autores que adotam esta perspectiva teórica sustentam que o regime democrático resulta de uma "cultura cívica" específica, ou seja, um conjunto de valores sobre o convívio na comunidade política que são compartilhados pela população. Segundo o trabalho clássico de Almond e Verba (1963), uma cultura política capaz de sustentar regimes democráticos exigiria cidadãos que

demonstrassem alto nível de confiança interpessoal, tolerância e engajamento cívico. Por sua vez, Inglehart (1988), em um estudo no qual utilizou uma análise de regressão multivariada, afirmou que os regimes democráticos são gerados em uma cultura política caracterizada por altos níveis de satisfação pessoal, satisfação política e confiança interpessoal, e também pela rejeição a mudanças políticas revolucionárias. Posteriormente, Putnam et al. (1993) apresentaram um conceito de "capital social" que difere substancialmente daquele introduzido anteriormente por Bourdieu (1985). Para os primeiros, "capital social" corresponde à presença em comunidades, ou mesmo na sociedade mais ampla, de altos níveis de confiança interpessoal e engajamento cívico, substrato necessário não só para a consolidação das instituições democráticas, mas também para o desenvolvimento econômico. O conceito de "capital social" desenvolvido por Putnam et al. alcançou grande repercussão dentro e fora dos meios acadêmicos, tendo sido difundido principalmente pelo Banco Mundial e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE. Apesar desta influência, o conceito putnamiano de "capital social" não está imune a críticas: Ponthieux (2004) considera-o obscuro e redundante, enquanto Fine (2003) acusa o Banco Mundial de usá-lo como uma estratégia para transferir o enfrentamento dos problemas sociais do Estado para a "sociedade civil".

O próprio conceito de cultura política tem sido questionado por alguns autores. Seligson (2002) argumenta que os valores cívicos identificados por Inglehart (1988) não constituem uma "cultura" de fato. Para tanto, seria necessário que existisse uma correlação linear entre as variáveis culturais (valores cívicos) no nível individual e não apenas uma correlação entre essas variáveis e a variável dependente "regime político" nos dados agregados por país. Usando as mesmas variáveis analisadas por Inglehart, Seligson demonstrou que a correlação linear entre valores cívicos e democracia de fato existia no nível macro. Entretanto, as variáveis indicadoras de valores cívicos não apresentavam uma correlação linear no nível individual: indivíduos que apresentavam altos níveis de confiança interpessoal não eram particularmente inclinados a expressar oposição a mudanças revolucionárias, nem tendiam a expressar maiores níveis de satisfação pessoal ou política, seja nas democracias consolidadas ou nos países em processo de democratização. Seligson acusou Inglehart de ter cometido uma "falácia ecológica", isto é, de ter atribuído uma tendência observada no nível macro para o nível individual, concluindo que não há comprovação empírica da "síndrome de cultura cívica" sugerida por Inglehart (1988).

Inglehart e Wezel contra-atacaram a acusação de Seligson, dizendo que este teria sucumbido à "falácia individualista", ou seja, atribuído uma tendência individual para o nível macro. Segundo os primeiros, as "associações no nível agregado freqüentemente têm mais impacto em fenômenos sociais do que aquelas

no nível individual" (INGLEHART e WEZEL, 2003, p. 7) e que "é a *tendência de massa* nas atitudes [individuais] que conta, não a estrutura de atitudes no nível individual" (*Idem,* p. 10). Aparentemente, esses argumentos parecem razoáveis. Mas serão mesmo? Para tanto, seria necessário refletir sobre o significado da palavra "cultura". Pode-se dizer que este pode ser compreendido por meio do conceito de "mundo da vida", definido como o conjunto de sentidos que atores compartilham e adotam para interpretar o mundo (HABERMAS, 1984). Neste sentido, opiniões formam a uma "cultura" à medida que são compartilhadas pela maioria dos indivíduos de uma dada sociedade. Se atitudes ou valores não são compartilhadas no nível individual – ou seja, se não há *intersubjetividade* em relação a esses valores –, então, não há uma "cultura" que mereça essa designação.

Portanto, parece que Seligson (2002) tem um forte argumento: se as variáveis que pretendem detectar a existência de uma "síndrome de cultura cívica" não estão associadas no nível individual, então, ou essas variáveis são inapropriadas para expressar o fenômeno ou todo o conceito de cultura cívica deveria ser revisto. Uma perspectiva similar pode ser aplicada à discussão sobre a legitimidade de orientações pró-mercado ou pró-Estado. Pode-se falar de uma "síndrome de *cultura pública*" ou de uma "síndrome de *cultura privada*"?

Investigando a legitimidade do setor público em relação ao setor privado

A maior parte dos estudos comparativos internacionais que utiliza pesquisas de opinião pública tem se limitado a regiões específicas ou a um grupo de países com níveis similares de desenvolvimento (MEHRTENS III, 2004; CARRERA, CHECCHI e FLORIO, 2004). No entanto, a preferência por estudos comparativos entre países de mesmo nível de desenvolvimento limita o alcance das respostas sobre o fenômeno em estudo. Bunce (2000) argumentou que estudos comparados sobre a democracia e democratização devem abandonar o desenho de pesquisa baseado em sistemas similares e adotar um desenho fundamentado em sistemas diferentes. Seguindo esta sugestão, adotarei aqui um desenho de estudo de caso comparativo entre países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico. Meu objetivo é identificar a validade de um grupo de variáveis do *WVS* como possíveis indicações da legitimidade do setor privado em relação ao setor público.

Os dados utilizados para a presente investigação incluem nove países que compõem três grupos distintos: (a) Argentina, Brasil e Chile – países latino-americanos que passaram por reformas pró-mercado nos últimos 20 anos, embora com intensidades diferentes; (b) Federação Russa, Polônia e República Tcheca – países que integraram o bloco soviético e que estão vivenciando a transição para

economias de mercado; e (c) Finlândia, Alemanha e Estados Unidos, nações desenvolvidas classificadas por Esping-Andersen (1990) como Estados de bem-estar social dos tipos social-democrata, conservador e liberal, respectivamente.

A Tabela 1 apresenta as quatro variáveis do questionário do *World Values Survey* que se referem às atitudes pró-mercado ou pró-Estado. Estas variáveis também podem ser interpretadas segundo a tipologia dos "três mundos" de bem-estar social desenvolvida por Esping-Andersen (1990). Como argumentou o autor, países capitalistas desenvolvidos podem ser classificados de acordo com a ênfase que atribuem para a igualdade social e a intervenção estatal. Estados de bem-estar social do tipo social-democrata enfatizam a igualdade (variável V141) e têm o maior nível de intervenção estatal (variável V142); em países como a Suécia e a Finlândia, a visão predominante é que o Estado deve ser o provedor das necessidades básicas de cada um, independentemente da posição social dos cidadãos (variável V143). Esses países têm uma visão positiva da intervenção estatal e não confiam no mercado como o mecanismo coordenador da sociedade (variáveis V142 e V144). Por outro lado, em países de bem-estar social do tipo liberal, como os Estados Unidos, a ética do trabalho predomina sobre a igualdade social (variável V141). Neste caso, há uma ênfase na responsabilidade individual (variável V143) e o mercado é visto sob uma ótica favorável para o bem-estar da sociedade (V114). Os estados de bem-estar social do tipo conservador, como a Alemanha, estariam em uma posição intermediária em relação aos estados de bem-estar social do tipo social-democrata e liberal. Nesses países, há um acordo generalizado de que o Estado deveria ser o provedor de benefícios sociais amplos, como aposentadorias (variável V143), mas há menor ênfase na igualdade social (variável V141), devido a sua estrutura corporativa. Além disso, nos Estados de bem-estar social do tipo conservador, a família, não o Estado, é que deve desempenhar o principal papel na provisão de redes de seguridade para mulheres e crianças (variável V143). De todo o modo, a interpretação mais ampla das quatro variáveis se refere ao tipo e grau de intervenção do Estado em questões sociais e econômicas e, portanto, poderia servir como instrumentos para uma avaliação da legitimidade de políticas que enfatizam a coordenação social através do Estado ou do mercado.

Tabela 1
Atitudes pró-Estado e pró-mercado, segundo variáveis do *World Values Survey*

V141 – A renda deve ser mais bem distribuída	X	**Precisamos de uma maior diferença na renda para incentivar o esforço individual.**
V142 – A propriedade privada dos negócios deve ser aumentada	X	**A propriedade governamental dos negócios e da indústria deve ser aumentada**
V143 – O governo deve assumir maior responsabilidade para garantir que todos tenham suas necessidades atendidas.	X	**As pessoas devem assumir maior responsabilidade para suprir suas necessidades.**
V144 – A competição é positiva. Ela estimula as pessoas a trabalhar duro e desenvolver novas idéias.	X	**A competição é negativa. Ela faz surgir o que há de pior nas pessoas.**

A análise dos dados desenvolve-se, inicialmente, segundo a perspectiva macro, verificando-se as freqüências das variáveis agregadas por país. Em seguida, os dados são analisados segundo a perspectiva micro (individual), verificando-se a consistência interna das variáveis. Esta análise indicará se as quatro variáveis do *WVS* podem ser interpretadas como componentes de uma única dimensão capaz de indicar tendências de opinião pública favoráveis à coordenação da sociedade pelo Estado ou pelo mercado. Caso essa dimensão possa ser identificada, seria possível identificar em diferentes países as hipóteses da "síndrome de *cultura privada*" da "síndrome de *cultura pública*". No primeiro caso, isso fortaleceria a tese de continuidade das reformas pró-mercado; no segundo, seria um sinal da perda de legitimidade das políticas neoliberais, o que favoreceria tendências a mudanças na direção de um Estado mais intervencionista em questões econômicas e sociais.

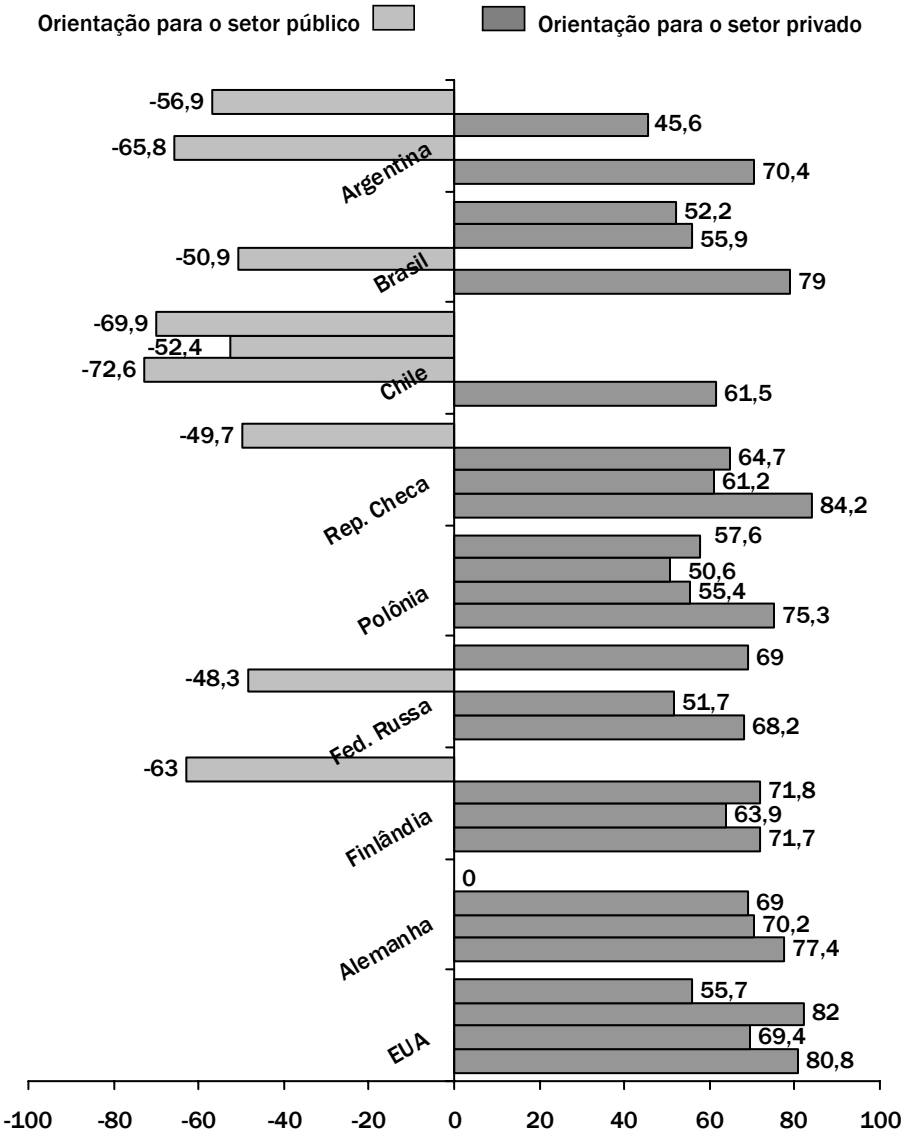
Cabe destacar que os dados usados nesta análise foram coletados, na maioria dos casos, na década de 1990; no caso do Brasil, os dados foram coletados em 1997, antes, portanto, de concluídas as principais privatizações da primeira administração do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). Assim sendo, os resultados da pesquisa utilizados aqui não expressam as conseqüências das privatizações realizadas no Brasil e em outros países latino-americanos. No entanto, entende-se que a cultura política de um país é formada ao longo de muitos anos, sinalizando não só as características do passado recente, mas também as tendências no futuro próximo. Daí a relevância de variáveis capazes de expressar uma possível "síndrome" de longo prazo, seja favorável à coordenação social pelo

Estado, seja favorável à coordenação pelo mercado. De todo o modo, o objetivo deste trabalho é verificar a existência de uma dimensão que expresse essas possíveis tendências de cultura política. Assim sendo, mesmo considerando que os dados não são recentes, é possível utilizá-los para verificar a consistência das variáveis, tanto no nível macro como no nível micro.

No Gráfico 1 são apresentados os resultados das freqüências agregadas para os nove países incluídos na análise. As escalas das variáveis V142 e V 144 foram invertidas para padronizar o sentido de orientação das respostas (pró-Estado ou pró-mercado) e os resultados foram agregados de forma a apresentarem resultados dicotômicos: as respostas de 1 a 5 na escala correspondem às freqüências relativas à "orientação para o setor privado" e as respostas de 6 a 10 correspondem às freqüências relativas à "orientação para o setor público".

Como se pode observar, os dados referentes aos três países desenvolvidos não são capazes de discriminar os países segundo a tipologia de Esping-Andersen (1990). Apenas nos Estados Unidos as quatro variáveis apresentam consistência em relação ao tipo "liberal", mas 44% da população considera necessário diminuir a desigualdade de renda. No caso da Alemanha, embora a variável sobre a igualdade/desigualdade de renda não esteja disponível, é possível considerar que, em geral, os dados são consistentes com o tipo de Estado de bem-estar social "conservador". Neste caso, a maioria da população tende a concordar com a afirmação de que o indivíduo deve assumir uma maior responsabilidade no atendimento de suas necessidades básicas. A Finlândia, por outro lado, não se apresenta como um típico país social-democrata, pois seria esperado que a variável sobre a responsabilidade na provisão de necessidades básicas expressasse uma orientação para o setor público.

Gráfico 1
Freqüências agregadas para as variáveis da Tabela 1



Fonte: European Values Study Group and World Values Survey Association (2004).
Pergunta: *"Agora eu gostaria que você me dissesse sua visão sobre várias questões. Como você localizaria a sua visão nesta escala? 1 quer dizer que você concorda completamente com a afirmação à esquerda; 10 significa que você concorda completamente com a visão à direita, e se a sua posição está em algum lugar entre estas duas afirmações, você pode escolher qualquer número entre 1 e 10."*
N: Argentina = 1.280 (1999); Brasil = 1.149 (1997); Chile = 1.200 (2000); Rep. Checa = 1.908 (1999); Polônia = 1.095 (1999); Federação Russa. = 2.500 (1999); Finlândia = 1.038 (2000); Alemanha = 2.036 (1999); EUA = 1.200 (1999).

Os países pós-comunistas não apresentam um padrão comum de respostas. A Polônia mostra uma orientação para o setor privado em todas as quatro variáveis; a República Tcheca apresenta uma orientação para o setor público para a variável sobre renda (V141), e a maioria dos respondentes da Federação Russa tende a concordar com a afirmação de que a propriedade governamental dos negócios deveria aumentar (V142). Um padrão diversificado também emerge dos resultados relativos aos países latino-americanos. O Chile apresenta uma orientação claramente direcionada para o setor público; no Brasil predomina uma orientação para o setor privado e a Argentina aparece em uma posição intermediária. Cabe notar que todos os países apresentaram uma orientação para o setor privado no que se refere à variável sobre competição (V114).

Os resultados da análise no nível macro confirmam os resultados obtidos por Mehrtens III (2004). O autor, utilizando as quatro variáveis do *WVS* já citadas e outras obtidas de diferentes *surveys* provenientes de 18 países, procurou verificar a relação entre a opinião pública e os três tipos de Estado de bem-estar social propostos por Esping-Andersen (1990). Os resultados mostraram apenas uma fraca correlação entre a opinião pública e os três tipos de Estado de bem-estar social. As análises de regressão multivariada e as correlações bivariadas permitiram distinguir entre os Estados de bem-estar social do tipo "liberal", de um lado, e os do tipo "conservador" e "social-democrata", de outro, mas não foram capazes de separar os dois últimos tipos. Os casos da Suécia e do Reino Unido foram considerados anômalos: o primeiro seria mais "liberal" e o último mais "social-democrata" do que o previsto pela tipologia de Esping-Andersen. Assim, embora a tipologia dos "três mundos" tenha sido confirmada quando as variáveis utilizadas são as políticas públicas efetivamente adotadas (POWELL e BARRIENTOS, 2004), ela não é claramente verificada por meio das variáveis originadas de pesquisas de opinião pública.

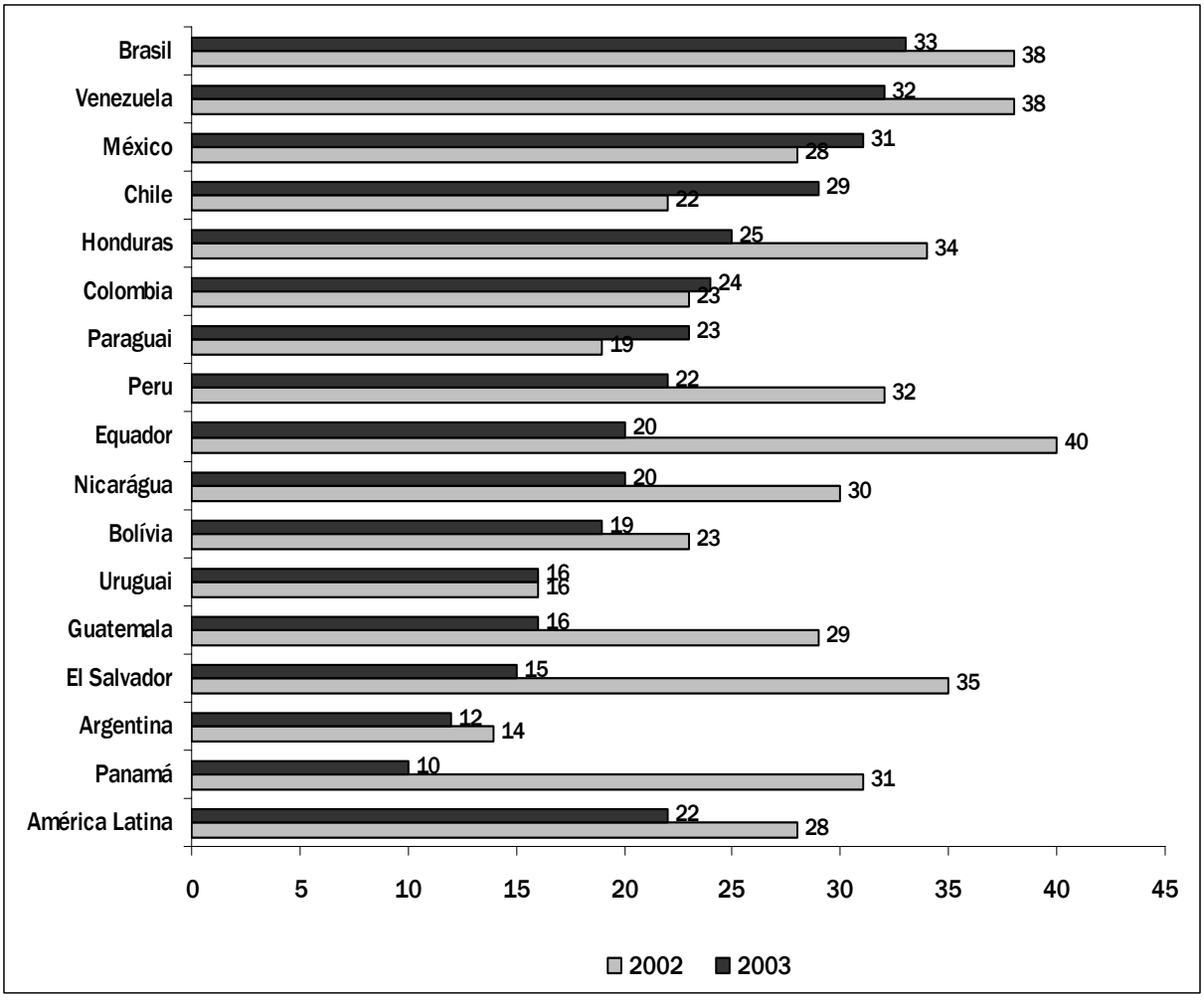
Tendo como referência os resultados da análise no nível macro, podemos chegar a conclusões adicionais. Em primeiro lugar, os resultados referentes aos três países latino-americanos não indicam um "substancial e persistente apoio aos princípios de mercado" como pressuposto por Weyland (2004). Nos países pós-comunistas, também não se pode concluir por um inequívoco apoio ao setor privado. O fato de que todos os nove países incluídos na análise apresentam uma orientação pró-mercado no que se refere à variável sobre a competição (V144) deve ser interpretado com cautela. De fato, as variáveis utilizadas pelo *WVS* se mostram ambíguas no que se refere a aspectos específicos das reformas pró-mercado, uma vez que não mencionam especificamente a opinião em relação a políticas associadas ao modelo, como as privatizações. Uma comparação com os dados

secundários da pesquisa elaborada pelo Latinobarômetro pode ajudar a esclarecer esse aspecto[2].

Uma vez que os programas de privatização foram implementados em praticamente todos os países latino-americanos, perguntas específicas sobre a avaliação desses programas foram incluídas nas pesquisas mais recentes do instituto. O Gráfico 2 apresenta os resultados do Latinobarômetro para os anos de 2002 e 2003 referentes à seguinte pergunta: "Você concorda fortemente, concorda parcialmente, discorda parcialmente ou discorda fortemente com a seguinte sentença: 'A privatização de empresas estatais foi benéfica para o país.'" O Gráfico 3 apresenta os resultados do Latinobarômetro de 2003 para outra pergunta relacionada aos programas de privatização: "Serviços públicos como água, eletricidade, foram privatizados. Considerando preço e qualidade, você diria que está muito mais satisfeito, mais satisfeito, menos satisfeito ou muito menos satisfeito do que você estava antes com esses serviços?"

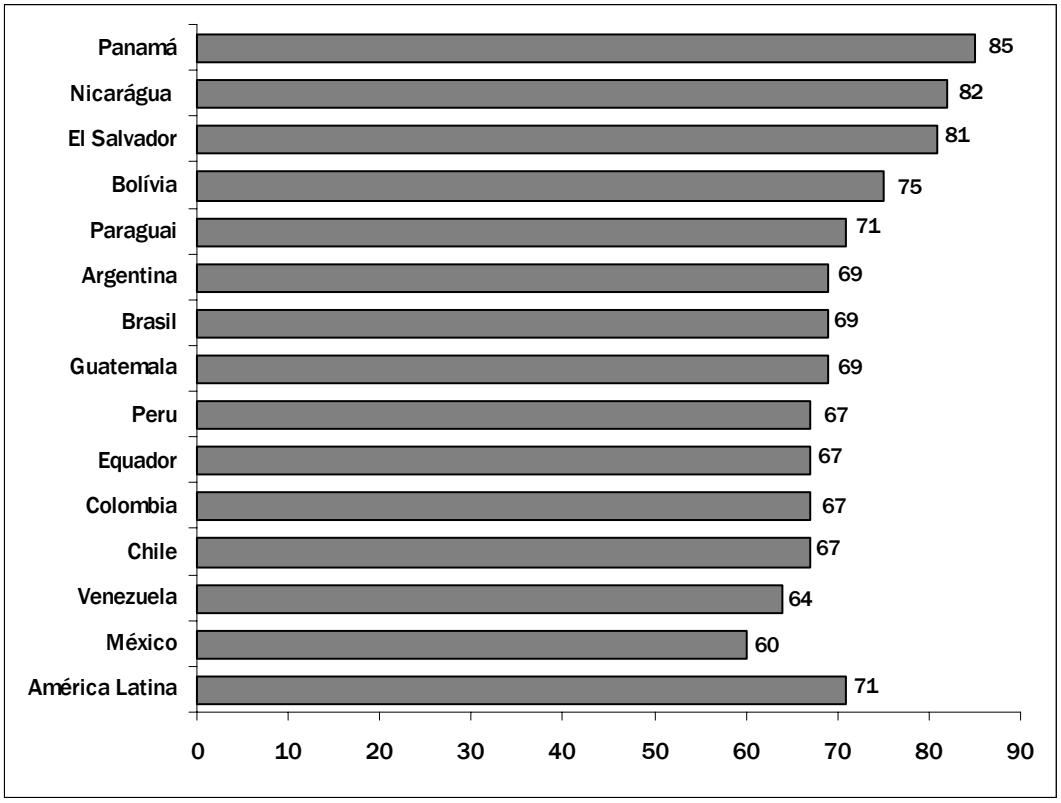
[2] O Latinobarômetro é um instituto de pesquisas de opinião sediado no Chile que realiza todos os anos pesquisas de opinião pública em 18 países latino-americanos que abordam questões políticas, comportamentais e sociais

Gráfico 2
Opinião positiva sobre a privatização de empresas estatais
para países latino-americanos, 2003-2004



Fonte: Latinobarômetro 2002-2003, citado por Lagos (2004)
Pergunta: *"Você concorda fortemente, concorda parcialmente, discorda parcialmente ou discorda fortemente com a seguinte sentença: 'A privatização de empresas estatais foi benéfica para o país.'" (% respostas "concorda fortemente" e "concorda parcialmente")*

Gráfico 3
Nível de satisfação com a privatização dos serviços públicos, em países latino-americanos, 2003-2004



Fonte: Latinobarômetro 2003, citado por Lagos (2004)
Pergunta: *"Serviços públicos como água, eletricidade, foram privatizados. Considerando preço e qualidade, você diria que está muito mais satisfeito, mais satisfeito, menos satisfeito ou muito menos satisfeito do que você estava antes com esses serviços?"* (% respostas "muito menos satisfeito" e "menos satisfeito")

Como se pode observar, a insatisfação da opinião pública latino-americana com os programas de privatização é clara. A grande maioria dos latino-americanos considera que as privatizações não foram benéficas para o país e estão pessoalmente mais insatisfeitos com os serviços públicos após a privatização dos mesmos. Como mostra a Figura 3.2, as avaliações negativas sobre os programas de privatização aumentaram em 2003 em comparação com 2002. Em 2005, a insatisfação com os programas de privatização em toda a América Latina permaneceu em cerca de 70% (DEMOCRACY, 2005).

Carrera, Checchi e Florio (2004) utilizaram os dados da pesquisa de opinião do Latinobarômetro para o ano de 2002 e diversas macro-variáveis relativas a 17 países latino-americanos e chegaram a algumas conclusões importantes sobre os efeitos das privatizações na América Latina sobre a opinião pública. Eles observaram que os pobres – especialmente com educação superior – eram os mais insatisfeitos com as privatizações. A insatisfação também foi maior nos países que implementaram programas de privatização de forma muito rápida e onde foram aplicados choques macroeconômicos em um contexto de alta desigualdade social. A recomendação que os autores apresentaram para a continuidade dos programas de privatização na América Latina foi a seguinte:

> "Podemos sintetizar nossos resultados em uma "receita" para uma privatização bem-sucedida: em primeiro lugar, escolha um país em que o número de pessoas que se auto-identificam com em condição [econômica] ruim ou muito ruim seja mínimo, portanto implicando uma desigualdade de renda moderada; em segundo lugar, faça com que as pessoas se acostumem com a privatização o máximo possível, adotando uma estratégia gradual (melhor privatizar aos pedaços do que de uma vez só); em terceiro, escolha uma fase de expansão [da economia], quando o crescimento da produção compensará outros choques adversos; quarto lugar, evite a privatização de serviços de utilidade pública, especialmente nos lugares em que a condição precária da classe média faz com que a percepção das conseqüências da privatização sejam mais agudas; quinto e por último, torça para que os rendimentos da privatização exerçam um impacto positivo na arrecadação do Estado [...]" (CARRERA et al., p. 27).

Por mais razoáveis que essas recomendações possam parecer, dificilmente as condições propostas pelos autores poderão ser atendidas na América Latina, especialmente a distribuição da renda. Quanto à recomendação de que se deve evitar a privatização de serviços públicos, ela é, ao mesmo tempo, extemporânea e fora de contexto: o principal "alvo" das privatizações na América Latina foram justamente os serviços de utilidade pública. Cabe lembrar que as principais recomendações do "Consenso de Washington" para os governos latino-americanos no momento em que enfrentavam a crise da dívida externa foram o "encolhimento" do Estado por meio de privatizações e o corte dos investimentos públicos (PORTELLA FILHO, 1994). Talvez a única recomendação apresentada por Carrera et al. (*op. cit.*) que talvez ainda possa ser seguida pelos governos latino-americanos – ainda que isso implique considerável dose de cinismo – seria manter o nível de

educação da população o mais baixo possível, especialmente entre os pobres, evitando-se, assim, a emergência de opiniões críticas sobre a privatização.

No que se refere à análise no nível micro, os resultados mostram que não é possível identificar por meio das quatro variáveis do *WVS* a existência de uma "síndrome de cultura política" seja na direção do setor público seja na direção do setor privado. Os resultados das correlações bivariadas (correlações de Spearman) são apresentados na Tabela 2. Uma vez que escalas das variáveis V142 e V144 foram invertidas, a presença de correlações negativas indica divergência entre as variáveis, enquanto as correlações positivas indicam que há convergência. Como se pode observar, todas as correlações significativas que envolvem a variável sobre a responsabilidade na provisão de necessidades básicas (V143) foram negativas, demonstrando uma divergência na interação entre esta variável e as demais. Nos casos da República Tcheca e da Alemanha, a divergência entre a variável responsabilidade e a variável propriedade de negócios (V142) chega a ser moderada, com índices de Spearman de -0,417 e -0,373 respectivamente. As correlações positivas mais altas são observadas entre as variáveis sobre propriedade de negócios (V142) e competição (V144) na República Tcheca, Alemanha e nos Estados Unidos, correspondendo aos índices de Spearman de 0,394, 0,437 e 0,443, respectivamente. As demais correlações significativas e positivas são fracas.

Cabe destacar que, embora a correlação entre as variáveis relativas à propriedade dos negócios (V142) e competição (144) seja moderada em três países, para outros seis as correlações positivas são muito fracas. Nesse sentido, nem mesmo esse par de variáveis mostra-se indicado para avaliar o grau de legitimidade do setor privado *vis-à-vis* o setor público em estudos comparados. De um modo geral, os resultados indicam que as quatro variáveis do *WVS* carecem de uma clara consistência interna. Assim sendo, não devem ser considerados como uma única dimensão, capaz de identificar a existência de uma "síndrome de cultura política" que se refira ao setor público e ao setor privado.

Tabela 2
Correlações de Spearman relativas às orientações públicas *versus* privadas

PAÍSES / VARIÁVEIS		Propriedade de negócios	Responsabilidade	Competição
ARGENTINA	Renda	*	-0,237	0,092
	Propriedade de negócios		*	0,201
	Responsabilidade			*
BRASIL	Renda	*	-0,123	*
	Propriedade de negócios		-0,079	0,089
	Responsabilidade			*
CHILE	Renda	*	-0,381	-0,071[a]
	Propriedade de negócios		*	0,244
	Responsabilidade			0,151
REP. CHECA	Renda	0,205	-0,241	0,136
	Propriedade de negócios		-0,417	0,394
	Responsabilidade			-0,374
POLÔNIA	Renda	0,069[a]	*	0,069[a]
	Propriedade de negócios		-0,268	0,215
	Responsabilidade			-0,171
FED. RUSSA	Renda	0,053[a]	*	0,130
	Propriedade de negócios		-0,277	0,253
	Responsabilidade			-0,195
FINLÂNDIA	Renda	0,102	-0,145	0,123
	Propriedade de negócios		-0,327	0,289
	Responsabilidade			-0,238
ALEMANHA**	Renda			
	Propriedade de negócios		-0,373	0,437
	Responsabilidade			-0,347
EUA	Renda	*	-0,272	*
	Propriedade de negócios		-0,147	0,443
	Responsabilidade			-0,193

Apresentados os valores significantes a 0,01, exceto para (a), significante a 0,05 (2-tailed)
*Não significante.
**Dados não disponíveis para a variável relativa à renda (V141).
Fonte: European Values Study Group and World Values Survey Association (2004)

Considerações finais

Os resultados da análise das variáveis do *World Values Survey* que tratam das atitudes do público em relação ao papel do Estado e do mercado para o bem-estar de indivíduos mostraram que não é possível identificar uma "síndrome de cultura política" relativa a esse aspecto. No nível macro, a análise não indicou uma clara orientação público/privado. Os dados permitem argumentar que existiria um consenso quanto aos benefícios da competição e, por extensão, à economia de mercado. Isso, no entanto, parece não se aplicar a aspectos específicos das reformas pró-mercado, como é o caso das privatizações na América Latina (LAGOS, 2004).

No nível micro, devido à falta de consistência interna entre as variáveis e de uma aparente relação das variáveis com a tipologia dos "três mundos" de Esping-Andersen, nossa análise confirma os resultados já obtidos por Mehrtens III (2004). Em outras palavras, não é possível discriminar entre os três tipos de Estado de bem-estar social por meio de pesquisas de opinião, ou, pelo menos, não por meio das variáveis do *WVS*.

Embora este artigo tenha abordado um aspecto da legitimidade que difere em muitos aspectos da chamada "legitimidade política", os resultados encontrados apresentam um interessante paralelo com as observações feitas por Seligson et al. (2006). Esses autores notaram que dimensões muito abstratas, como "apoio à comunidade política" e "princípios centrais do regime", têm um patamar de respostas positivas muito alto. Em uma escala de sete pontos ajustada para valores de 0 a 100, a média do grupo de variáveis da primeira e segunda dimensões foi de 90,83 e 79, 35, respectivamente. De maneira análoga, podemos dizer que os valores agregados altos para a variável "competição" (V144) representam um fenômeno semelhante, pois a média do percentual de avaliação positiva nos nove países foi de 74,28%. Os autores também notaram que "[...] à medida que aumenta a especificidade da referência às instituições e atores e situações concretas, as médias para cada conjunto de itens das dimensões caem para níveis muito mais baixos [...]" (p. 26). Aparentemente, questões genéricas e abstratas podem ser ainda mais susceptíveis ao fenômeno da aquiescência, isto é, a tendência para respostas positivas a questões de *surveys* baseadas no formato "concordo/discordo" (BILLIET; CAMBRÉ; WELKENHUYSEN-GYBELS, 2002).

De todo o modo, o maior problema pertinente as quatro variáveis do *WVS* parece ser mesmo sua interpretação, dado o seu caráter genérico e abstrato. Além de serem de difícil interpretação pelos respondentes, é preciso lançar mão de pressupostos adicionais para relacioná-las à legitimidade do setor privado *vis-à-vis* o setor público. Por esse motivo, as pesquisas de opinião realizadas em diferentes

países exigem cuidados especiais na formulação de variáveis e na elaboração de questionários (HARKENESS, 1999; HARKENESS, 2004).

Também é preciso levar em consideração questões metodológicas mais amplas. Embora pesquisas de opinião e o uso de métodos estatísticos sejam valiosos instrumentos para o progresso do conhecimento na área de ciências sociais, os métodos qualitativos estão sendo cada vez mais lembrados como complementos necessários. Este é a opinião de Brady e Collier (2004), autores que têm uma larga experiência em estudos comparados. Esses autores contestaram os argumentos centrais de King, Keohane e Verba em *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research* (1994), livro que se tornou um clássico das ciências sociais ao propor que os estudos qualitativos deveriam seguir os mesmos princípios de inferência dos métodos quantitativos como estratégia para garantir o rigor e validade dos estudos sociais. Brady e Collier sustentam que os métodos qualitativos seguem princípios de investigação próprios e que não devem "mimetizar" os métodos quantitativos. Para esses autores, tanto a pesquisa qualitativa como a quantitativa são difíceis de serem bem feitas e o rigor analítico não é mais fácil de ser obtido com métodos quantitativos do que com métodos qualitativos. "A razão central porque tanto a pesquisa qualitativa como a quantitativa é difícil de se fazer bem é que qualquer estudo baseado em dados observacionais (isto é, não-experimentais) enfrenta o desafio fundamental da inferência que é eliminar explicações rivais" (BRADY e COLLIER, 2004, p. 10). Como pudemos observar aqui, quando as variáveis utilizadas em estudos quantitativos são abstratas e genéricas, a dificuldade de eliminação das explicações rivais se intensifica. Portanto, os estudos comparados, que têm como uma de suas principais fontes de informações *surveys* internacionais, poderiam ser muito beneficiados com uma maior atenção na formulação das variáveis. Tais estudos também seriam beneficiados de uma estratégia de investigação capaz de aliar métodos quantitativos e qualitativos.

Referências Bibliográficas

ALMOND, G. A.; VERBA, S. *The civic culture*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

BILLIET, J.; CAMBRÉ, B.; WELKENHUYSEN-GYBELS, J. Equivalence of measurement instruments for attitude variables in comparative surveys, taking method effects into account: the case of ethnocentrism. In: FERLIGOJ, A.; MRVAR, A. (eds.). Developments in social science methodology. Ljubljana: FDV, 2002. (Metodološki zvezki, 18). Disponível em: <http://mrvar.fdv.uni-lj.si/pub/ mz/mz18/billet.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2006.

BOURDIEU, P. The social space and the genesis of groups. *Theory and Society*, v. 14, n. 6, p. 723 – 744, 1985.

BRADY, H.; COLLIER, D. (orgs.) *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards.* Lanham, Rowman & Littlefield, 2004.

BROADBENT, J.; LAUGHLIN, R. Evaluating the 'new public management' reforms in the UK: A constitutional possibility? *Public Administration*, v. 75, n. 3, p. 487-507, 1997.

BUNCE, V. Comparative democratization - big and bounded generalizations. *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 6-7, p. 703-734, 2000.

CARRERA, J.; CHECCHI, D.; FLORIO, M. *Privatization discontent and its determinants: evidence from Latin America*. Trabalho apresentado 60TH IIPF CONGRESS, Milão, 23 a 26 de agosto, 2004. Disponível em: <http://www.economia.unimi.it/pubb/wp203.pdf>. Acesso em 16 de maio de 2005.

COHN, D. Creating crises and avoiding blame: the politics of public service reform and the new public management in Great Britain and the United States. *Administration & Society*, v. 29, n. 5, p. 584-616, 1997.

DEMOCRACY's ten year rut. *The Economist*, London. Disponível em: <http://www.economist.com/PrinterFriendly.cfm?story_id=5093522>. Acesso em: 31 out. 2005.

EUROPEAN VALUES STUDY GROUP AND WORLD VALUES SURVEY ASSOCIATION. *European and world values surveys four-wave integrated data file*, 1995-2000, v. 4. Produtores dos arquivos agregados: Análisis Sociológicos Económicos y Políticos (ASEP) and JD Systems (JDS), Madrid, Spain/Tilburg University, Tilburg, The Netherlands. Data Files Suppliers: Analisis Sociologicos Economicos y Politicos (ASEP) and JD Systems (JDS), Madrid, Spain/Tillburg University, Tillburg, The Netherlands/ Zentralarchiv fur Empirische Sozialforschung (ZA), Cologne, Germany. Distribuidores de arquivos agregados: Análisis Sociológicos Económicos y Políticos (ASEP) e JD Systems (JDS), Madrid, Spain/Tillburg University, Tilburg, The Netherlands/Zentralarchiv fur Empirische Sozialforschung (ZA) Cologne, Germany, 2004.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

FUKUYAMA, F. *The end of history and the last man*. Harmondsworth: Penguin, 1992.

FINE, B. Social capital: "The World's Bank fungible friend". *Journal of Agrarian Change*, v. 3, n. 4, p. 586-603, 2003.

GOW, J. I.; DUFOUR, C. Is the new public management a paradigm? Does it matter?. *International Review of Administrative Sciences*, v. 66, n. 4, p. 573-597, 2000.

GRAHAM, C.; SUKHTANKAR, S. Does economic crisis reduce support for markets and democracy in Latin America? Some evidence from surveys of public opinion and well being. *Journal of Latin American Studies*, v. 36, p. 349-377, 2004.

HABERMAS, J. *The theory of communicative action: reason and rationalization of society*. v. 1. Boston: Beacon Press, 1984.

_____. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: MIT Press, 1998.

HARKNESS, J. A. In pursuit of quality: issues for cross-national survey research. *International Journal of Social Research Methodology*, v. 2, n. 2, 1999.

HARKNESS, J. Measurement and comparability in cross-national health surveys used to inform policy decisions. In: MacGREGOR, S. (org.). *The impact of social science research on social policy: governance and management*. Cross-National Research Papers Seventh Series, European Cross-National Research and Policy. Disponível em: <http://www.xnat.org.uk/>. Acesso em 22 jun. 2006.

HUBER, E.; SOLT, F. Successes and failures of neoliberalism. *Latin American Research Review*, v. 39, n. 3, p. 150-162, 2004.

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

INGLEHART, R. The renaissance of political culture. *American Political Science Review*, v. 82, p. 1203-1230, 1988.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. Political culture and democracy: Analyzing cross-level linkages. *Comprarative Politics* (no prelo). Disponível em: <http://www.worldvaluessurvey.org/Upload/5_Ecolfal3.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2004.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. The IMF's Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF): Is It Working? Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/esaf/exr/index.htm>. Acesso em: 19 fev. 2005.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LAGOS, M. *Latinobarómetro 1996 – 2003*. Focus Eurolatino Program, European Commission Directorate General for Foreign Relations, Canning House June 28th, 2004.

LATINOBARÓMETRO. *Latinobarómetro: opinion latinoamericana*. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/>. Acesso em: 1º de mai. 2005. [s.d.]

LYNN, L. E. The new public management: how to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, v. 58, n.3, p. 231-237.

MANNING, N. "The legacy of the New Public Management in developing countries". *International Review of Administrative Sciences*, v. 67, n. 2, p. 297-312, 2001.

MAOR, M. The paradox of managerialism. *Public Administration Review*, v. 59, n. 1, p. 5-18, 1999.

MEHRTENS III, J. F. Three worlds of public opinion? Values, variation, and the effect on social policy. *Public Opinion Research*, v. 16, n. 2, p. 115-143, 2004.

NELLIS, J.; MENEZES, R.; LUCAS, S. Privatization in Latin America: the rapid rise, recent fall, and continuing puzzle of a contentious economic policy. *Policy Brief*, v. 3, n. 1, p. 1-8, 1999.

PARKER, D.; KIRKPATRICK, C. *Privatization in developing countries: a review of the evidence and the policy lessons*. Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management (Working Papers Series, Paper n. 55). Disponível em: <http://www.competition-regulation.org.uk/wpdl5099/wp55.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2005.

PORTELLA FILHO, P. O ajustamento na América Latina: crítica ao Consenso de Washington. *Lua Nova*, n. 32, p. 101-131, 1994.

PINHEIRO, M. A Argentina que reage: Lavahna desafia mercado e aperta o cerco contra capitais especulativos. *Carta Capital*, São Paulo, 22 jun. 2005.

POLLITT, C. *The new manageralism and the public services: the anglo american experience*. Oxford: Basil, 1990.

PONTHIEUX, S. *The concept of social capital: a critical review.* 10TH ACN CONFERENCE, Paris, 21-23 jan. 2004. Disponível em: <http://www.insee.fr/en/nom_def_met/colloques/acn/colloque_10/ponthieux.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2006.

POWELL, M.; BARRIENTOS, A. Welfare regimes and the welfare mix. *European Journal of Political Research*, v. 43, p. 83-105, 2004.

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

SELIGSON, M. The renaissance of political culture or the renaissance of the ecological fallacy? *Comparative Politics*, v. 34, n. 3, p. 273-292, 2002.

SELIGSON, M; BOOTH, J. A.; GOMÉZ B., M. Os contornos da cidadania crítica: explorando a legitimidade democrática. *Opinião Pública*, v. 12, n. 1, p. 1-37, 2006.

SIL, R.; CHEN, C. State legitimacy and the (in)significance of democracy in post-communist Russia. *Europe-Asia Studies*, v. 56, n. 3, p. 347-368, 2004.

SINGER, H. W. Editorial: the golden age of keynesian consensus - the pendulum swings back. *World Development*, v. 25, n. 3, p. 293-295, 1997.

WEYLAND, K. Threats to Latin America's market model? *Political Science Quarterly*, v. 119, n. 2, p. 291-313, 2004.

WORLD BANK. *About privatization*. Disponível em: <http://rru.worldbank.org/PapersLinks/Privatization-Strategy/>. Acesso em: 19 fev. 2005.

Recebido para publicação em maio de 2006.
Aprovado para publicação em setembro de 2006.

TENDÊNCIAS

Ano 12, nº 2

ENCARTE DA REVISTA DO CESOP

UNICAMP

cesop

OPINIÃO PÚBLICA, *Campinas, Vol. 12, nº 2, Novembro, 2006, Encarte Tendências. p. 433-453*

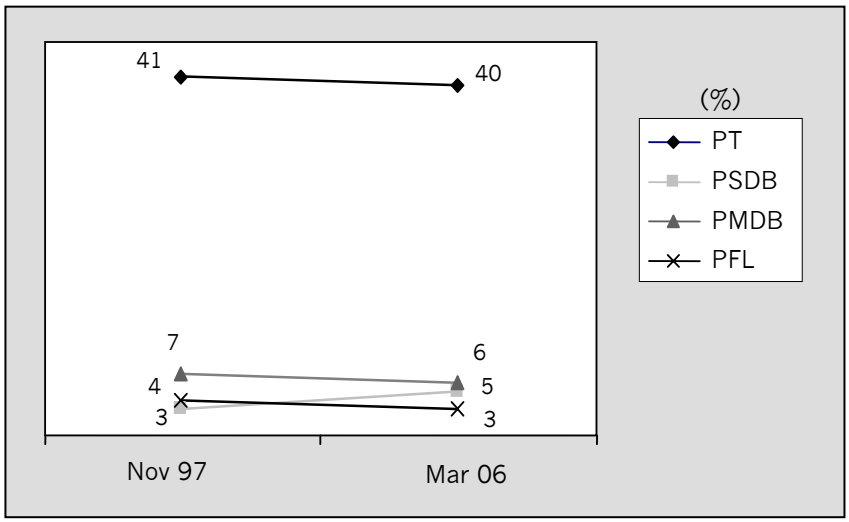
Este **Encarte Tendências** tem como tema principal a imagem atual dos partidos para o eleitorado brasileiro. Especificamente, os dados apresentados, coletados em 2006 pela Fundação Perseu Abramo, mostram que a crise que atingiu os partidos em 2005, alterou apenas parcialmente a percepção do eleitorado sobre o Partido dos Trabalhadores.

Em comparação com as demais agremiações, o PT manteve em 2006 uma forte imagem associada à luta pelos pobres, pela justiça social e às idéias mais modernas. Paradoxalmente, é também o partido com maior associação à presença da corrupção, uma imagem inusitada para a trajetória histórica petista no cenário partidário nacional, mas que resulta das denúncias de corrupção ocorridas em 2005.

Tendências traz também dados gerais de avaliação de desempenho de governo para todo o 1º período de gestão do governo do Presidente Lula.

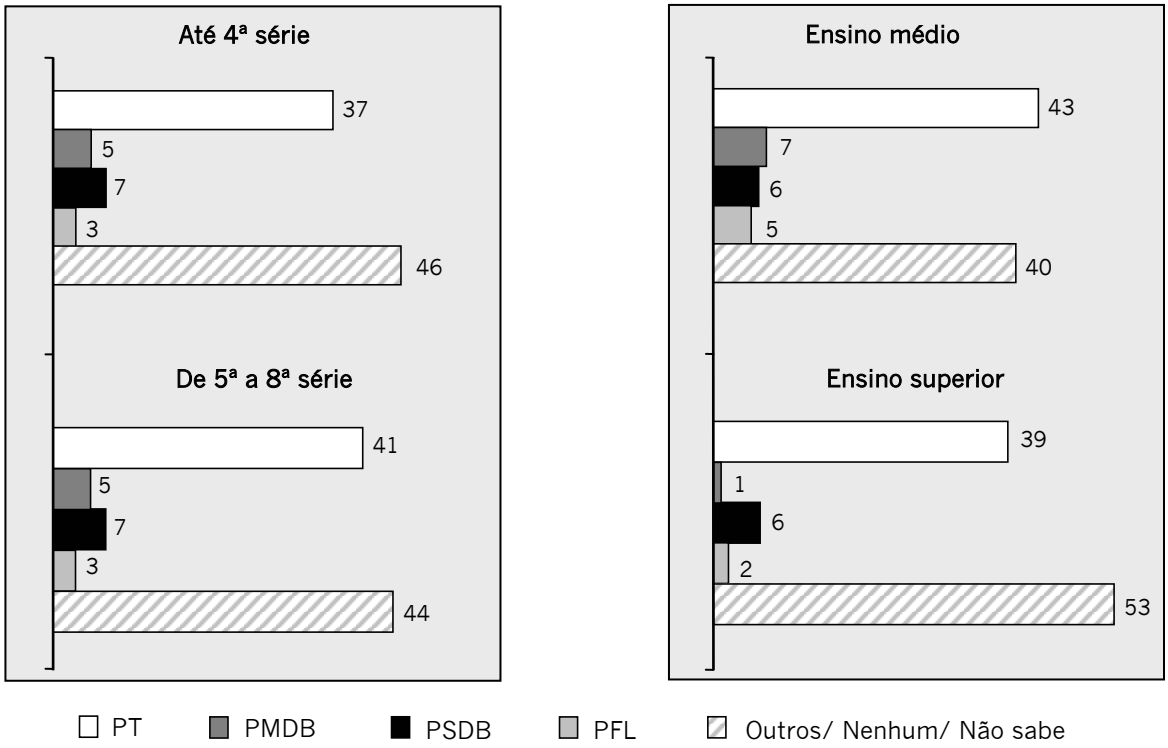
A imagem dos partidos

O partido que defende mais os pobres



No período de quase 7 anos o PT mantém com larga diferença a forte imagem de defesa dos pobres.

Por escolaridade (%)

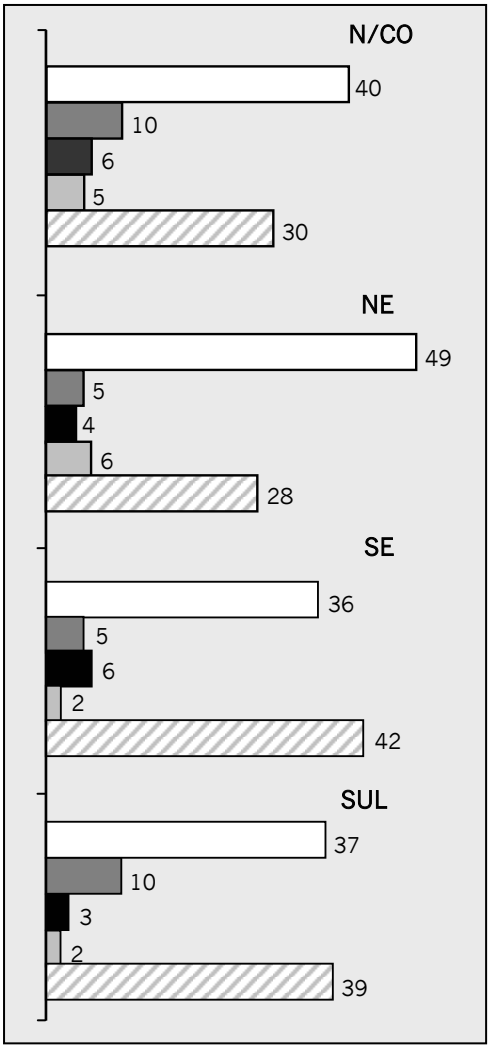


Fonte: Fundação Perseu Abramo, 2006.
Pergunta: Agora gostaria que você me dissesse qual destes partidos está mais perto de cada coisa que vou falar. Na sua opinião, qual desses partidos defende mais os pobres?

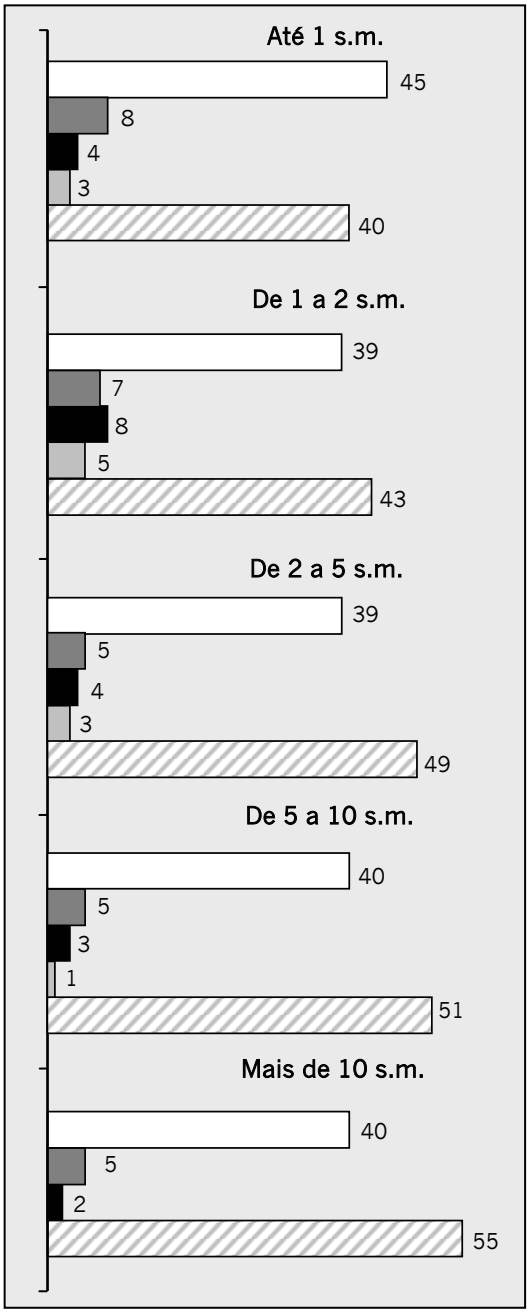
O partido que defende mais os pobres

A imagem de defesa dos pobres pelo PT se mantém em todas as regiões e segmentos socioeconômicos.

Por região (%)

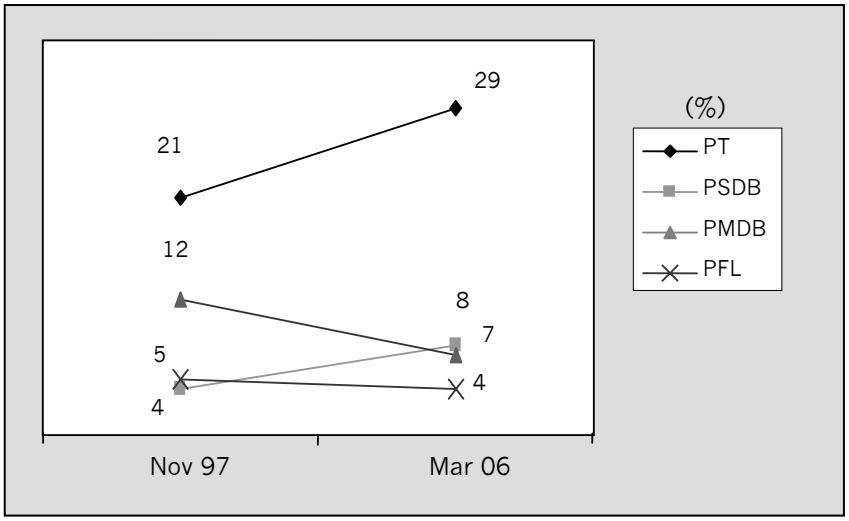


Por renda familiar mensal (%)



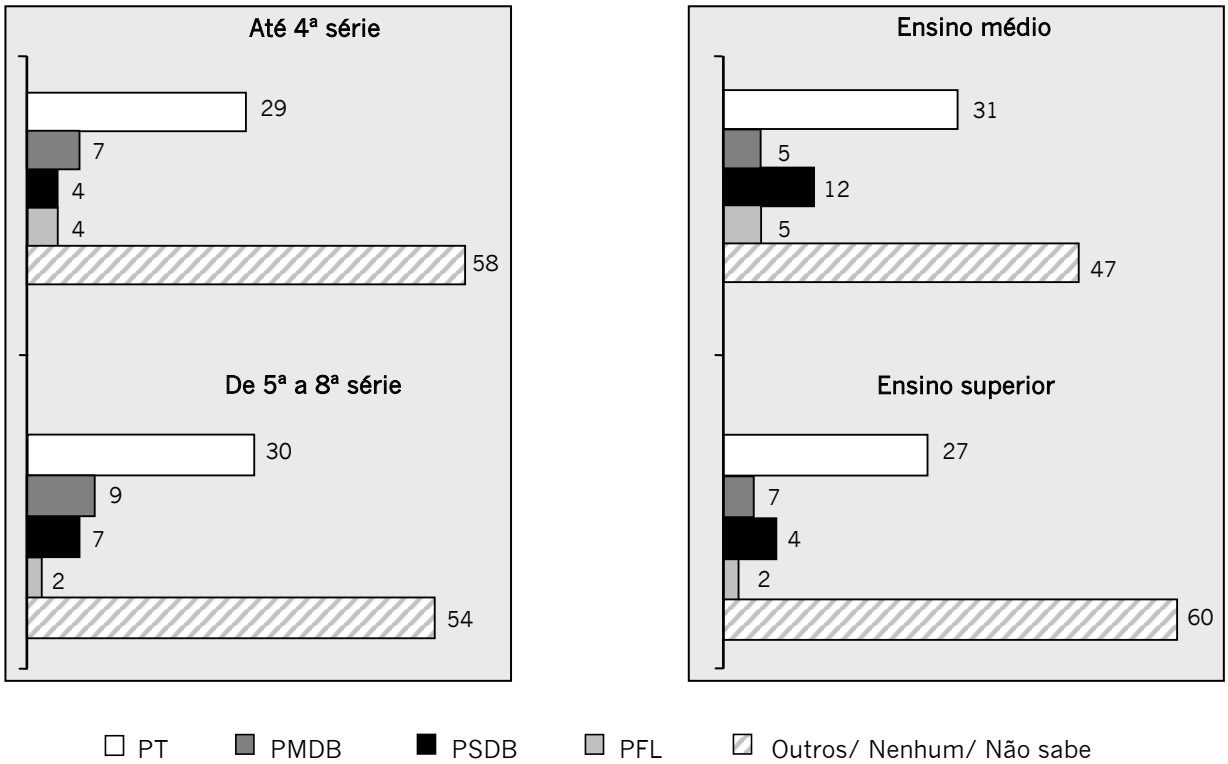
PT PSDB PMDB PFL Outros/ Nenhum/ Não sabe

O partido que defende mais a justiça social



O PT é também o partido com melhor imagem de defesa da justiça social, seguido pelo PSDB, com grande diferença.

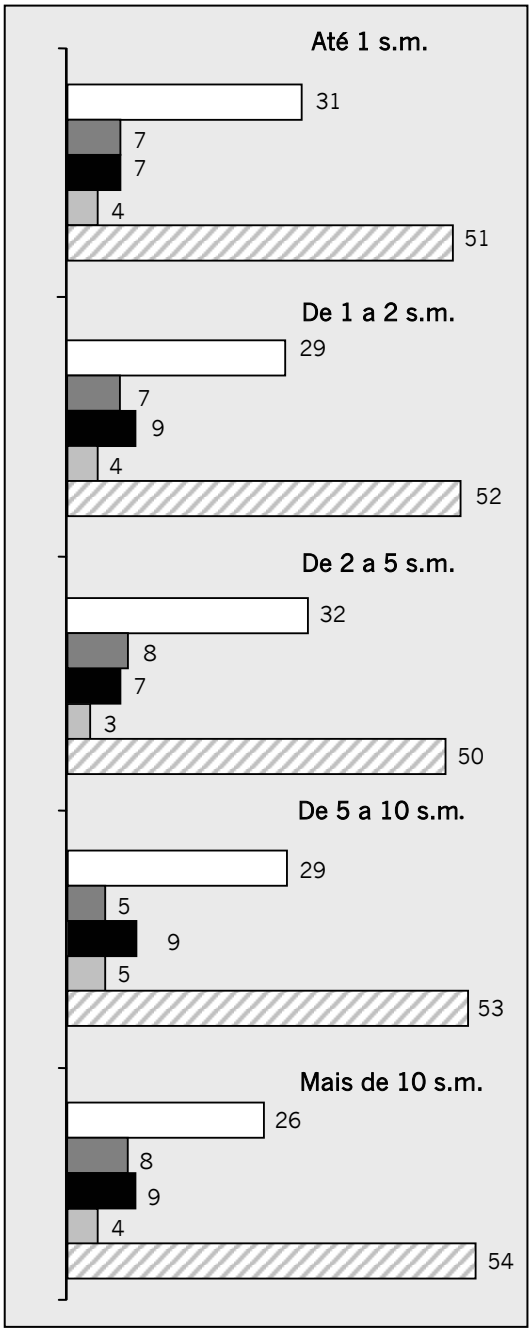
Por escolaridade (%)



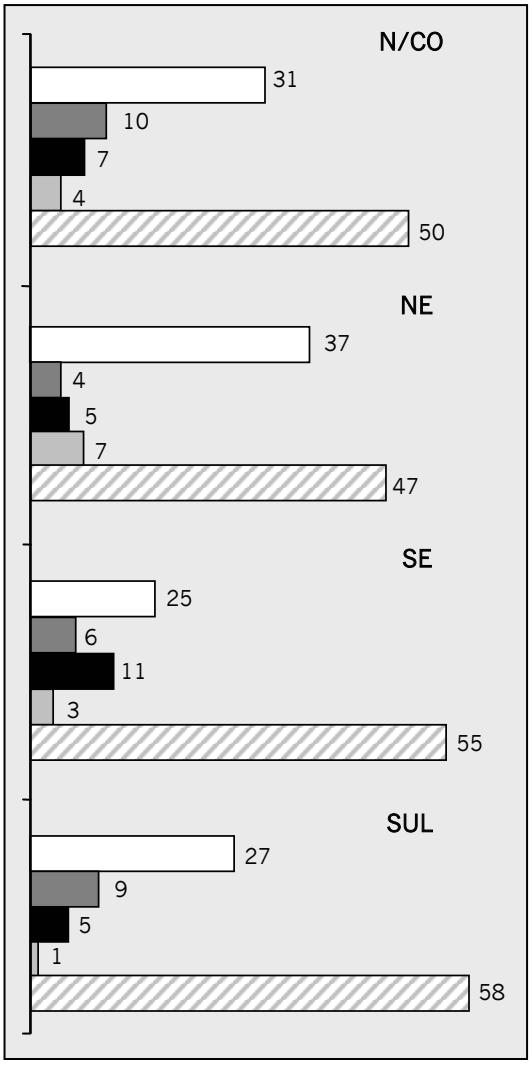
Fonte: Fundação Perseu Abramo, 2006.
Pergunta: Agora gostaria que você me dissesse qual destes partidos está mais perto de cada coisa que vou falar. Na sua opinião, qual desses partidos defende mais a justiça social?

O partido que defende mais a justiça social

Por renda familiar mensal (%)

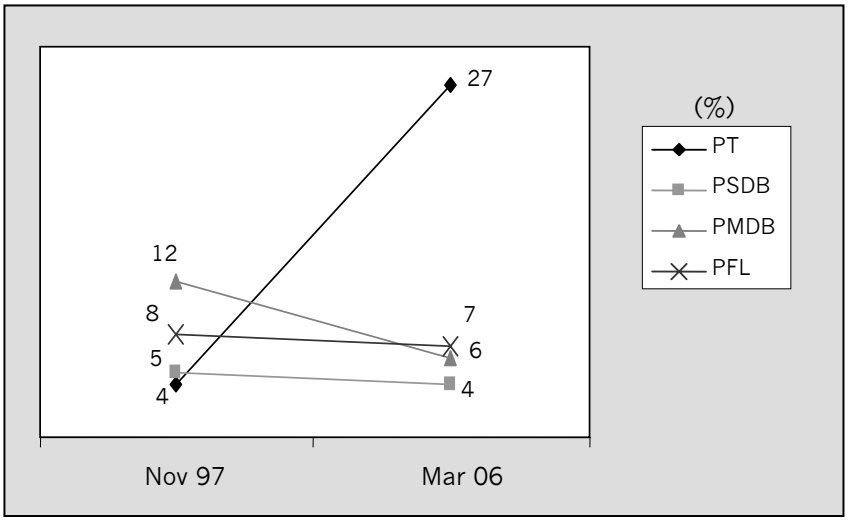


Por região (%)



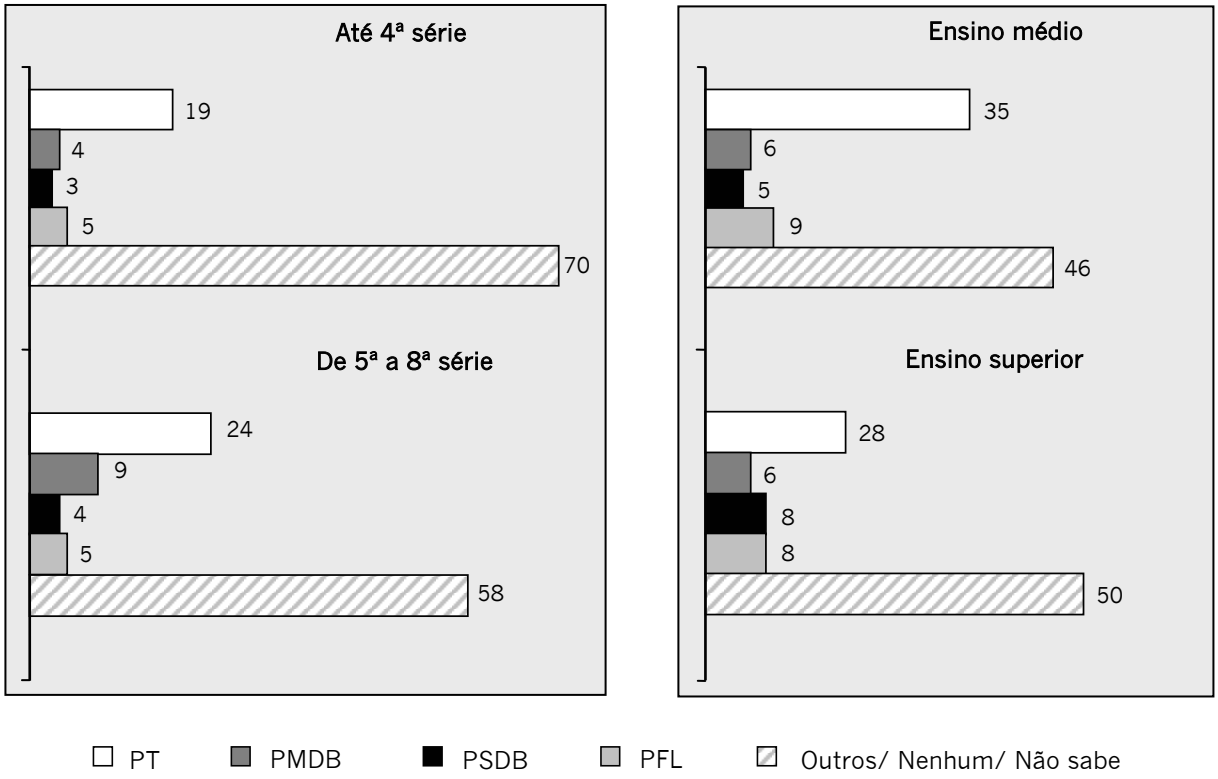
PT PMDB PSDB
PFL Outros/ Nenhum/ Não sabe

O partido que tem mais políticos corruptos



Os acontecimentos do Congresso em 2005, com as denúncias de corrupção levaram a imagem petista a uma forte transformação: de partido defensor da ética, a um partido com grande associação aos atos de corrupção no país.

Por escolaridade (%)

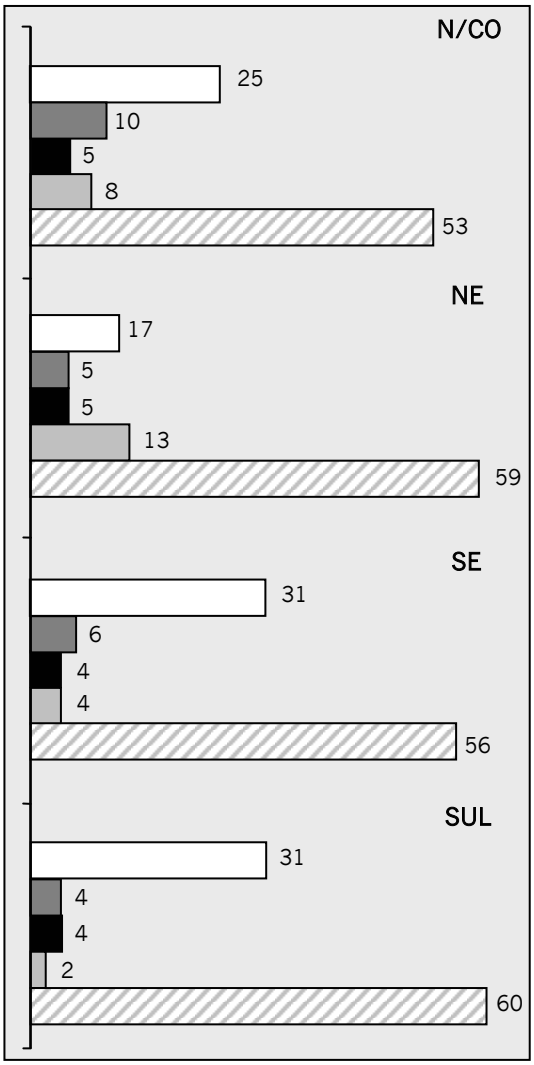


Fonte: Fundação Perseu Abramo, 2006.
Pergunta: Agora gostaria que você me dissesse qual destes partidos está mais perto de cada coisa que vou falar. Na sua opinião, qual desses partidos tem mais políticos corruptos?

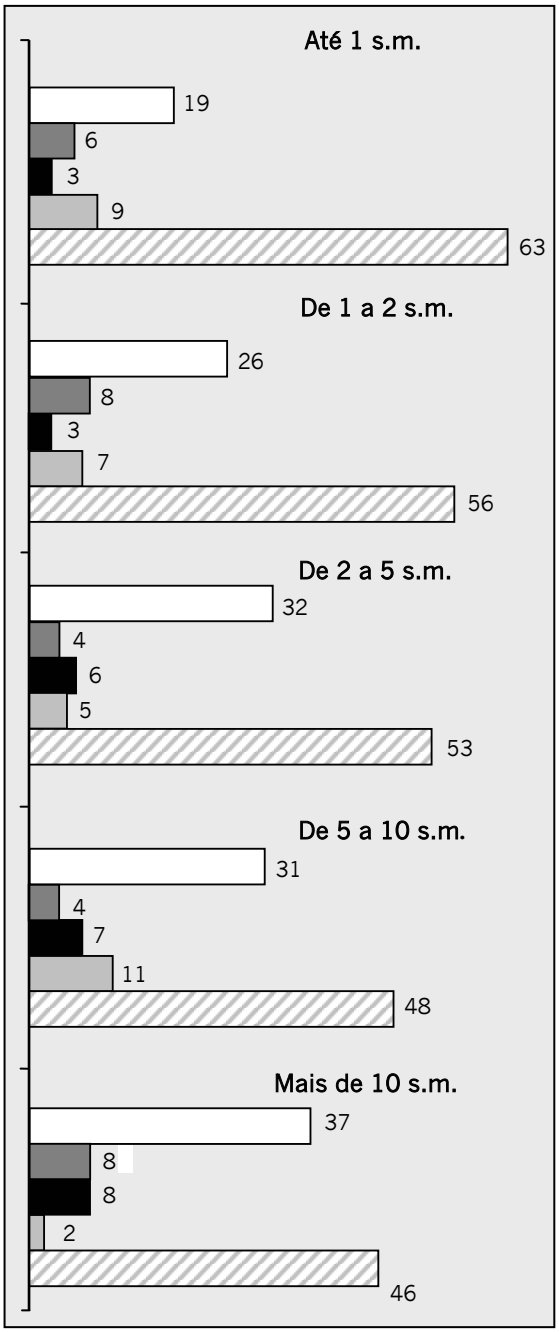
O partido que tem mais políticos corruptos

Com menor impacto sobre os eleitores do Nordeste, de menor renda e menor escolaridade, a imagem associada à corrupção marca o PT em todos os segmentos.

Por região (%)

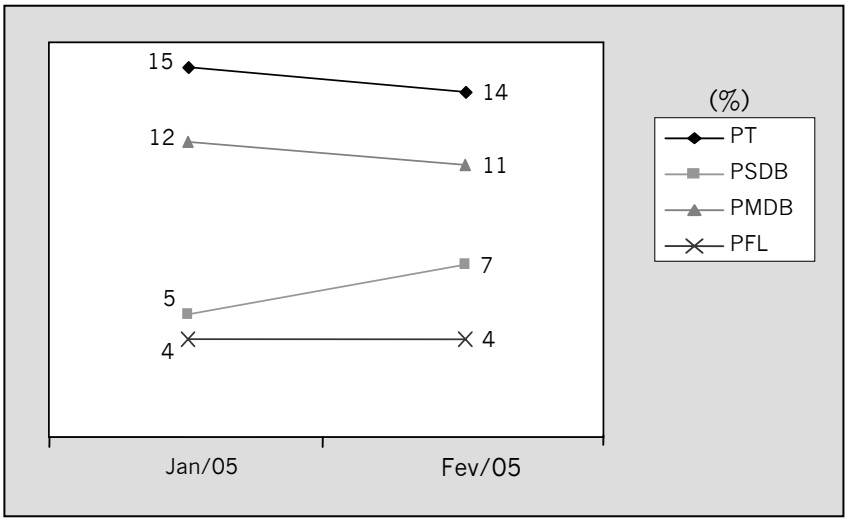


Por renda familiar mensal (%)



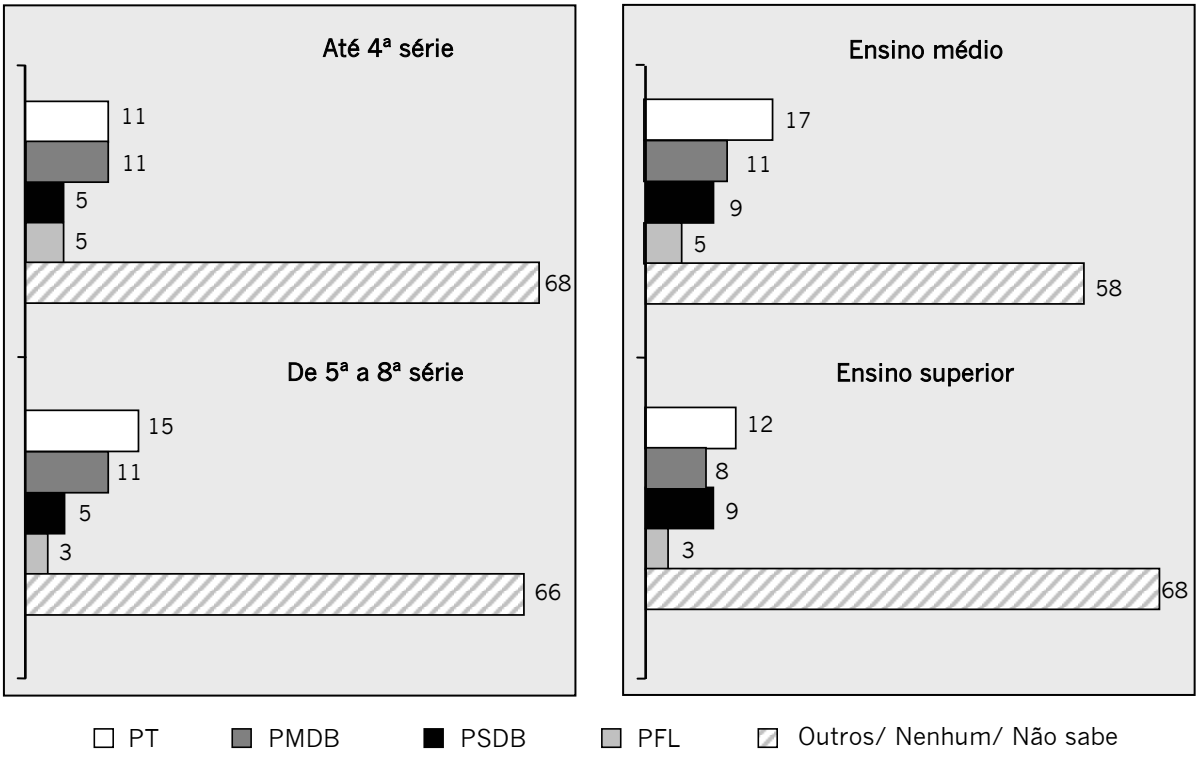
PT PMDB PSDB
PFL Outros/ Nenhum/ Não sabe

O partido que tem mais políticos honestos



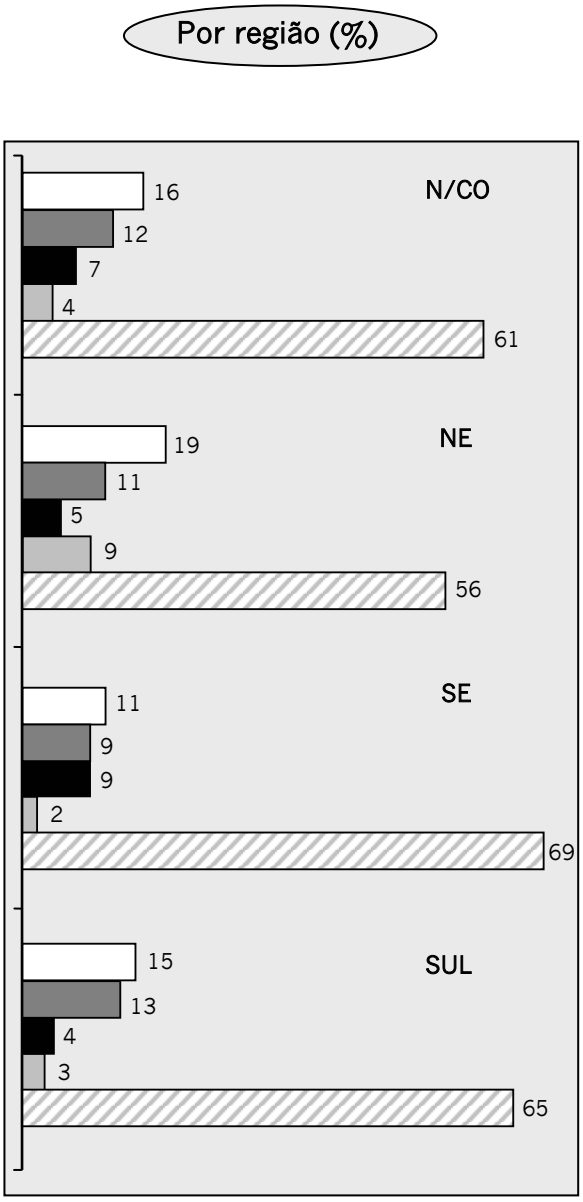
A crise do PT em 2005 trouxe certa ambigüidade na imagem percebida pelos eleitores: os dados mostram que apesar da imagem ligada à corrupção, o PT ainda mantém a imagem de maior partido com políticos honestos, desta vez seguido de perto pelo PMDB.

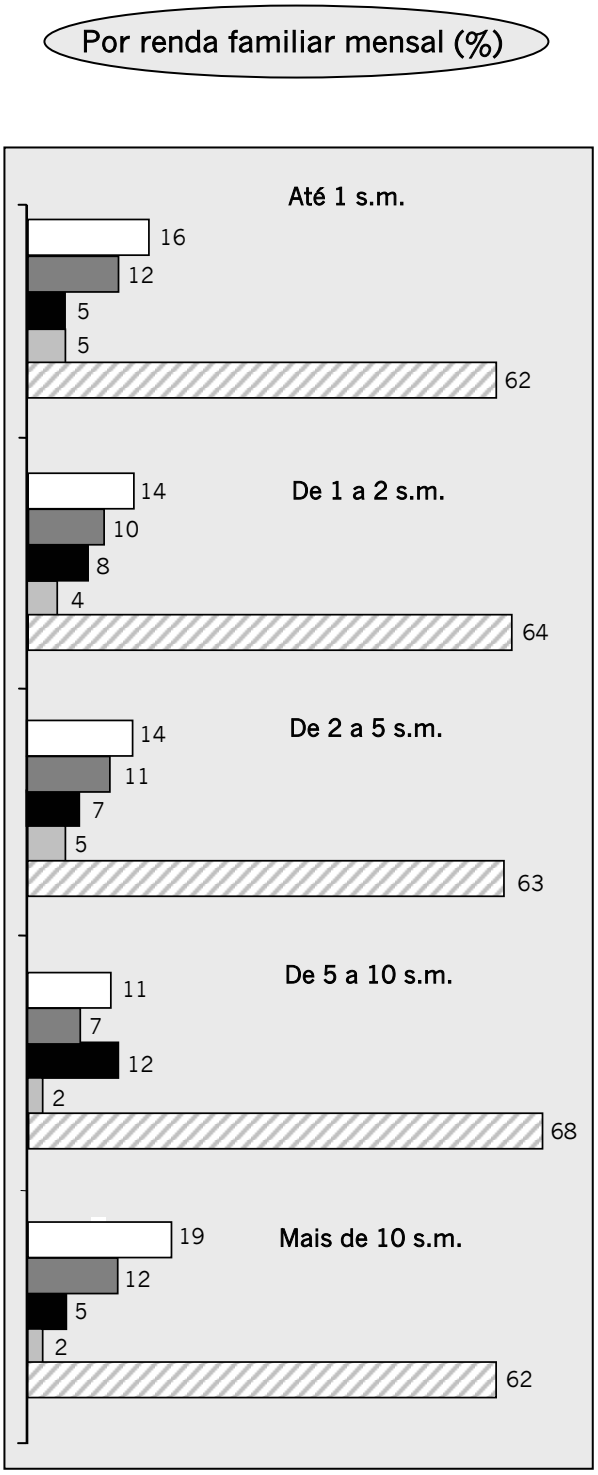
Por escolaridade (%)



Fonte: Fundação Perseu Abramo, 2006.
Pergunta: Agora gostaria que você me dissesse qual destes partidos está mais perto de cada coisa que vou falar. Na sua opinião, qual desses partidos tem mais políticos honestos?

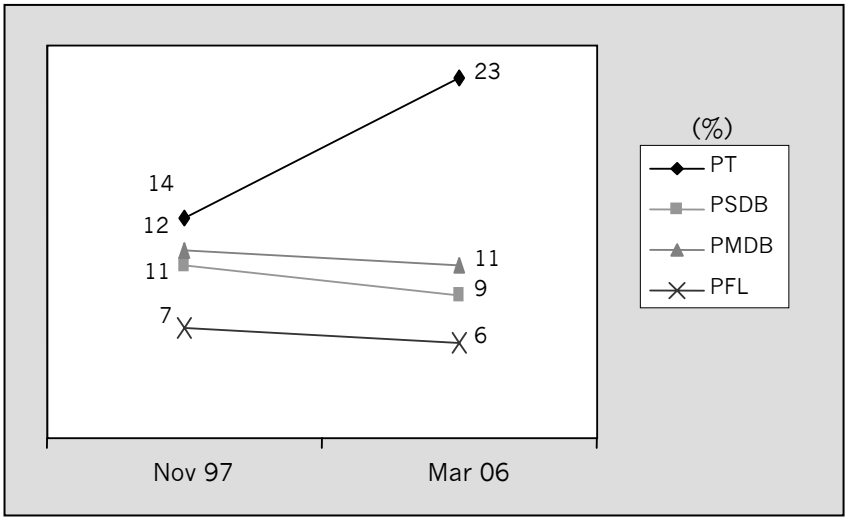
O partido que tem mais políticos honestos





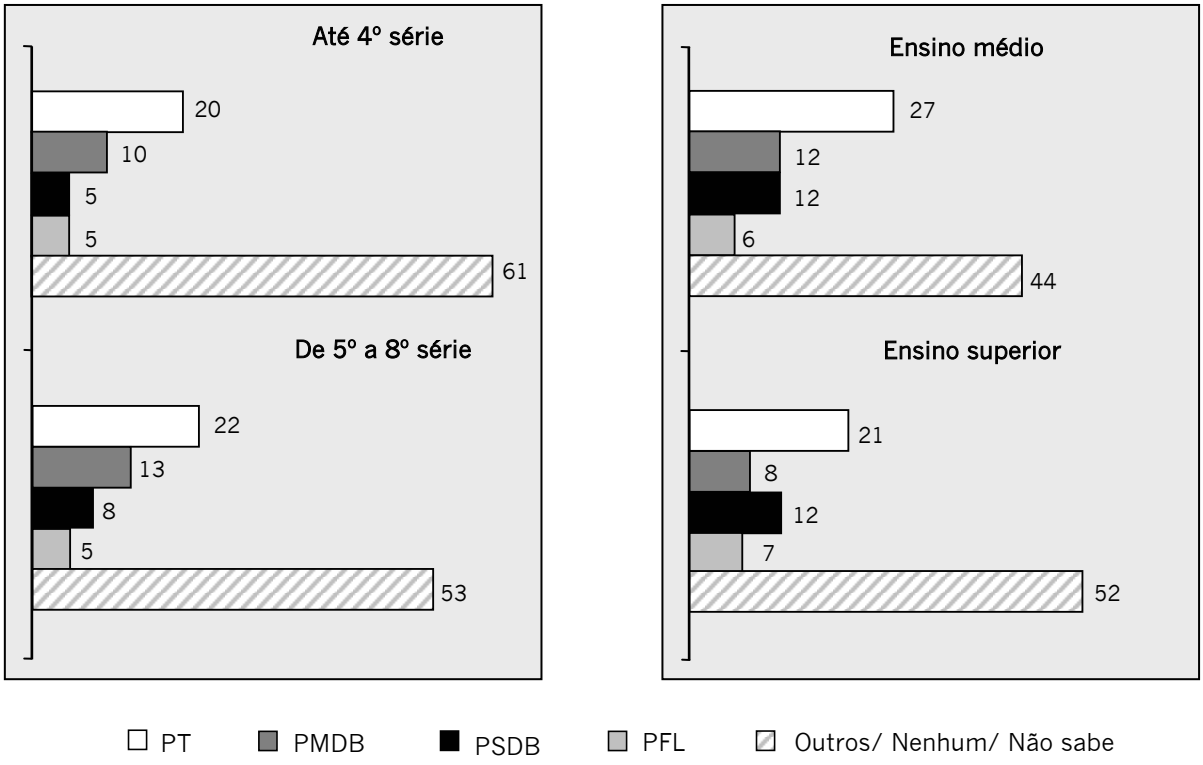
PT PMDB PSDB
PFL Outros/ Nenhum/ Não sabe

O partido que tem idéias mais modernas



Em 1997 a imagem do partido moderno se estendia aos três partidos principais, PT, PMDB e PSDB. Em 2006, a imagem moderna do PT dá um salto importante, destacando-se frente aos demais partidos.

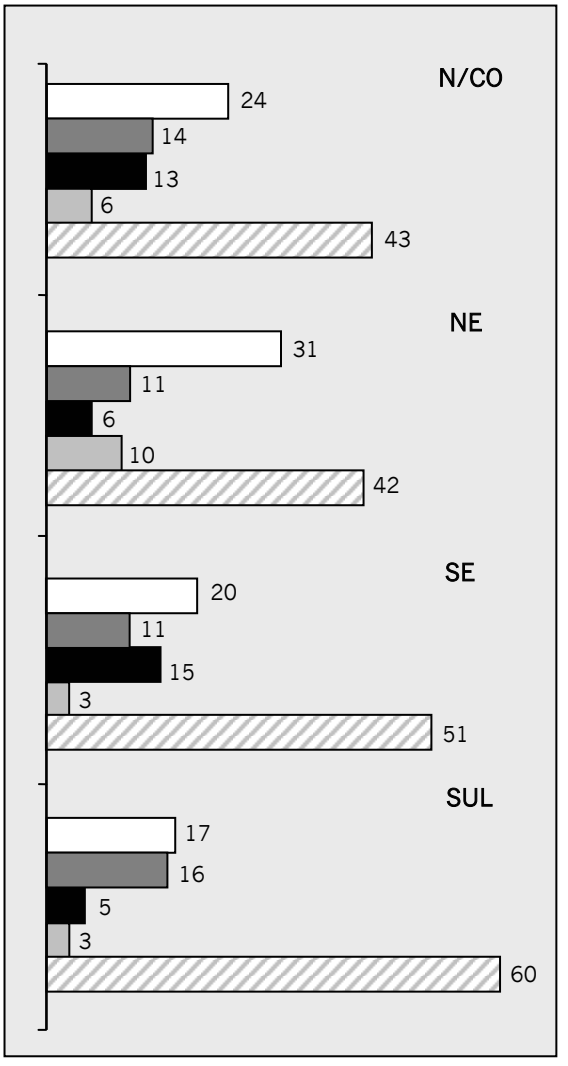
Por escolaridade (%)



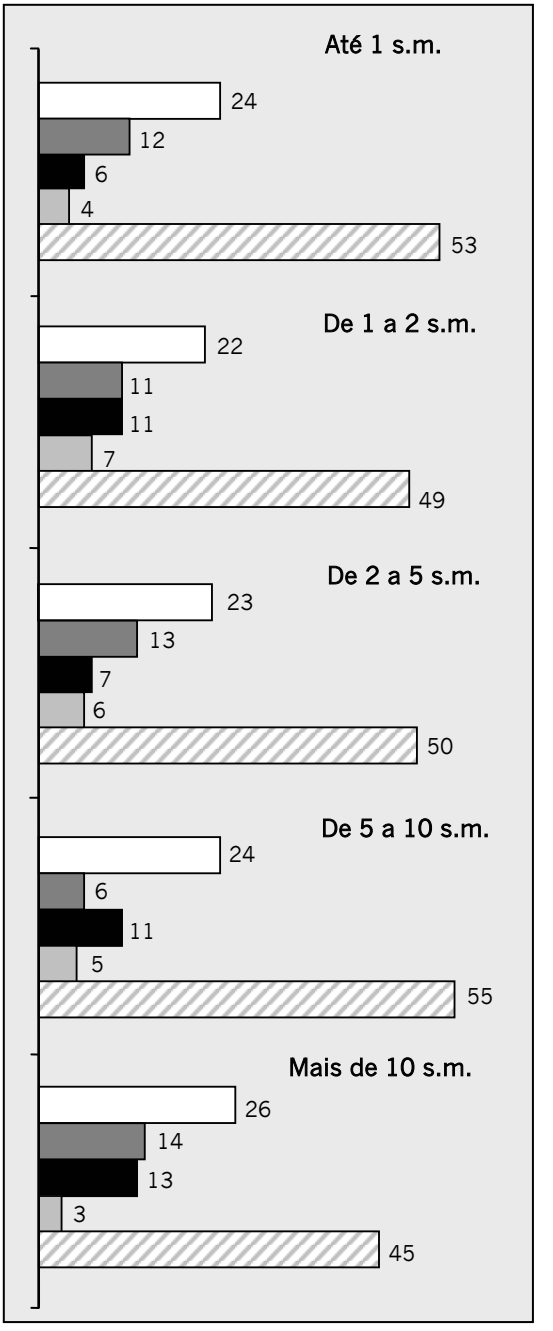
Fonte: Fundação Perseu Abramo, 2006.
Pergunta: Agora gostaria que você me dissesse qual destes partidos está mais perto de cada coisa que vou falar. Na sua opinião, qual desses partidos tem idéias mais modernas?

O partido que tem idéias mais modernas

Por região (%)

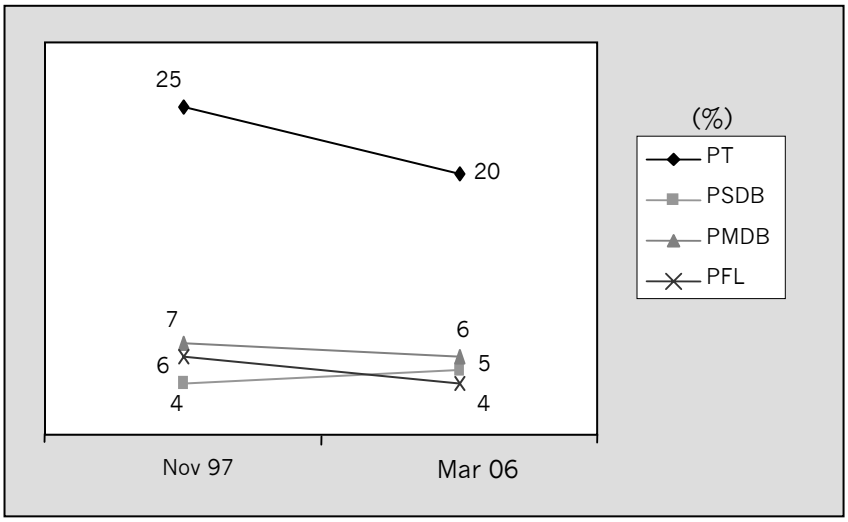


Por renda familiar mensal (%)



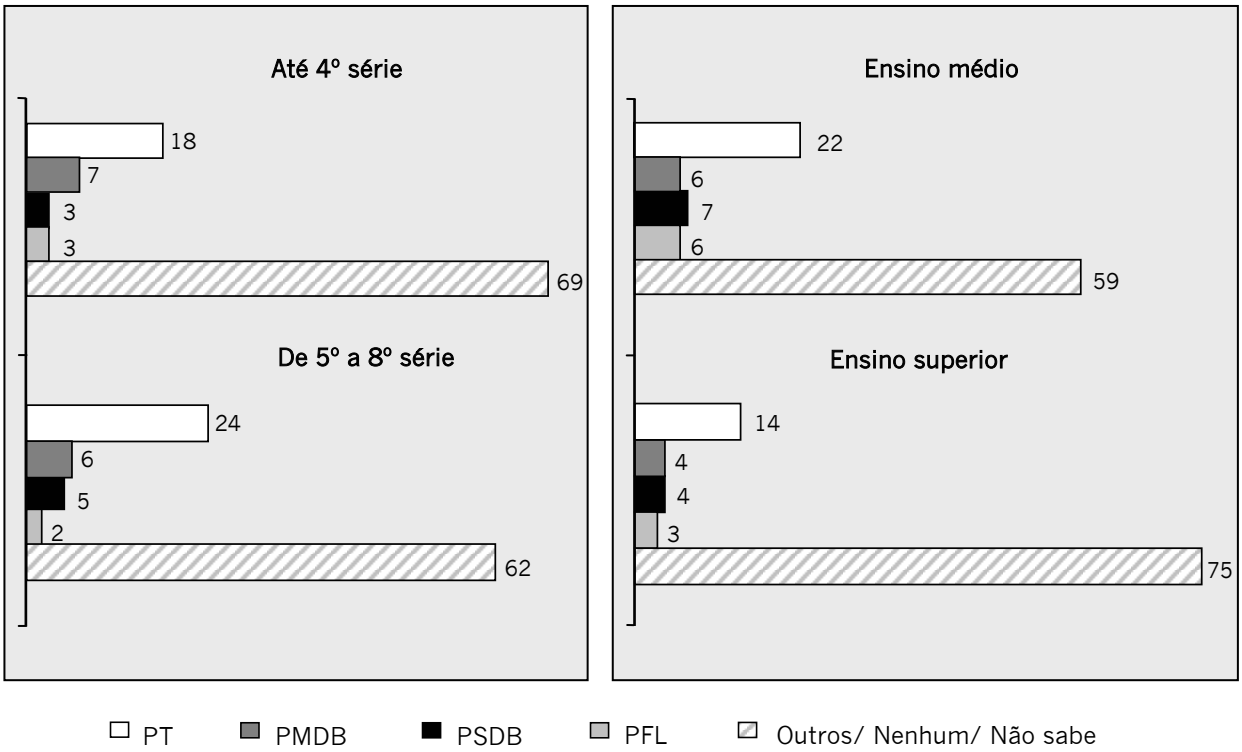
PT PMDB PSDB
PFL Outros/ Nenhum/ Não sabe

O partido que é diferente de todos os outros



A imagem original construída pelo PT esteve associada à diferença no sistema partidário brasileiro. De 1997 a 2006, apesar do partido ainda se destacar, há uma queda importante na percepção da diferença, provavelmente associada às denúncias de 2005.

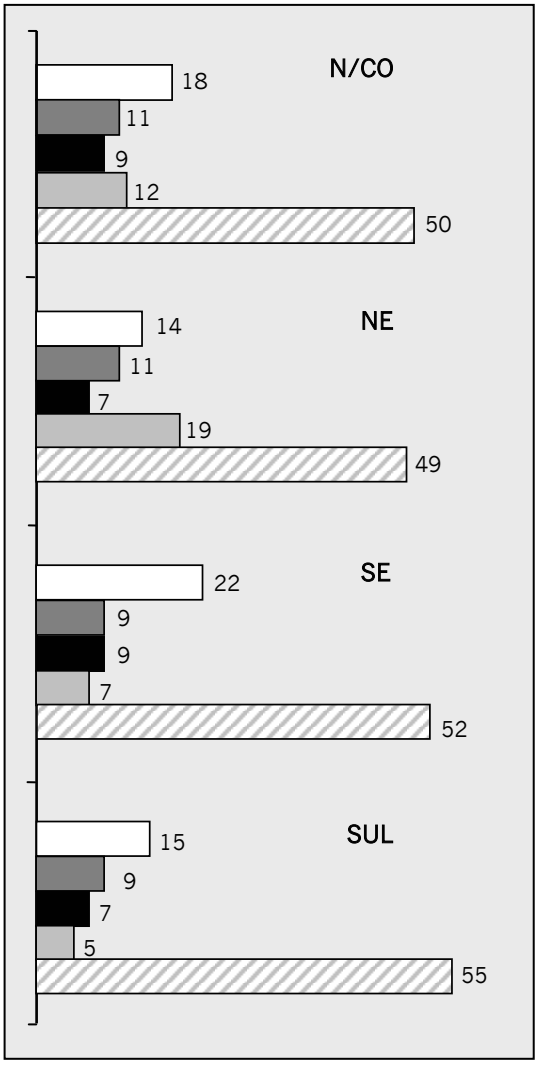
Por escolaridade (%)



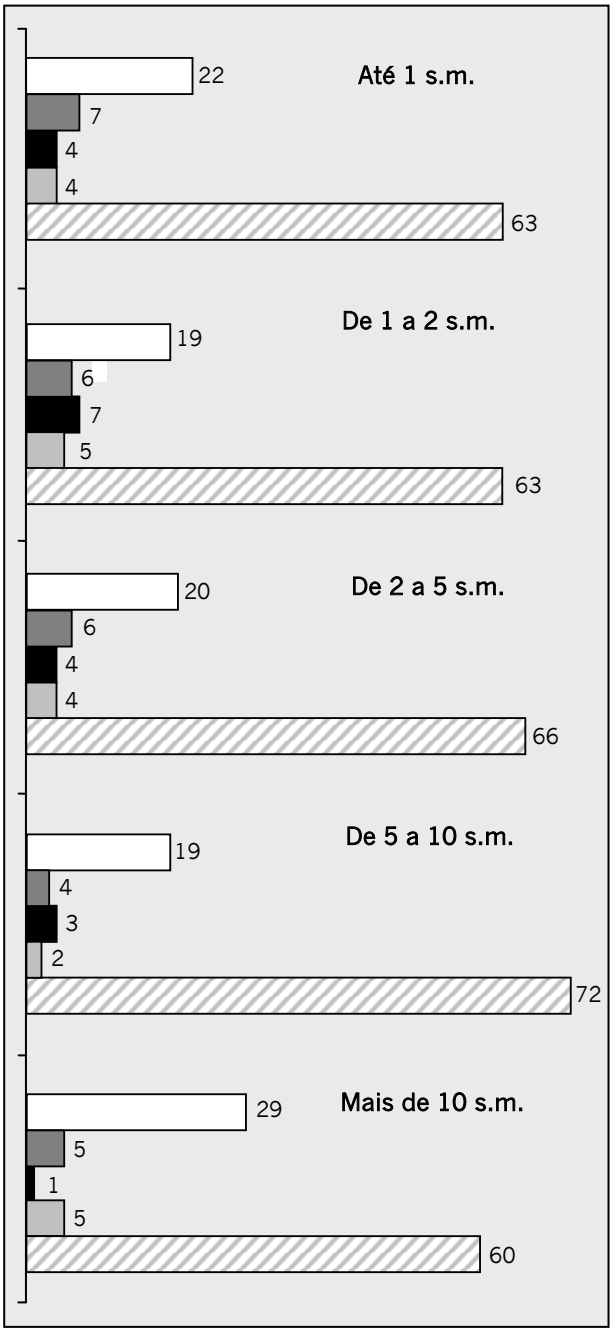
Fonte: Fundação Perseu Abramo, 2006.
Pergunta: Agora gostaria que você me dissesse qual destes partidos está mais perto de cada coisa que vou falar. Na sua opinião, qual desses partidos é diferente de todos os outros?

O partido que é diferente de todos os outros

Por região (%)



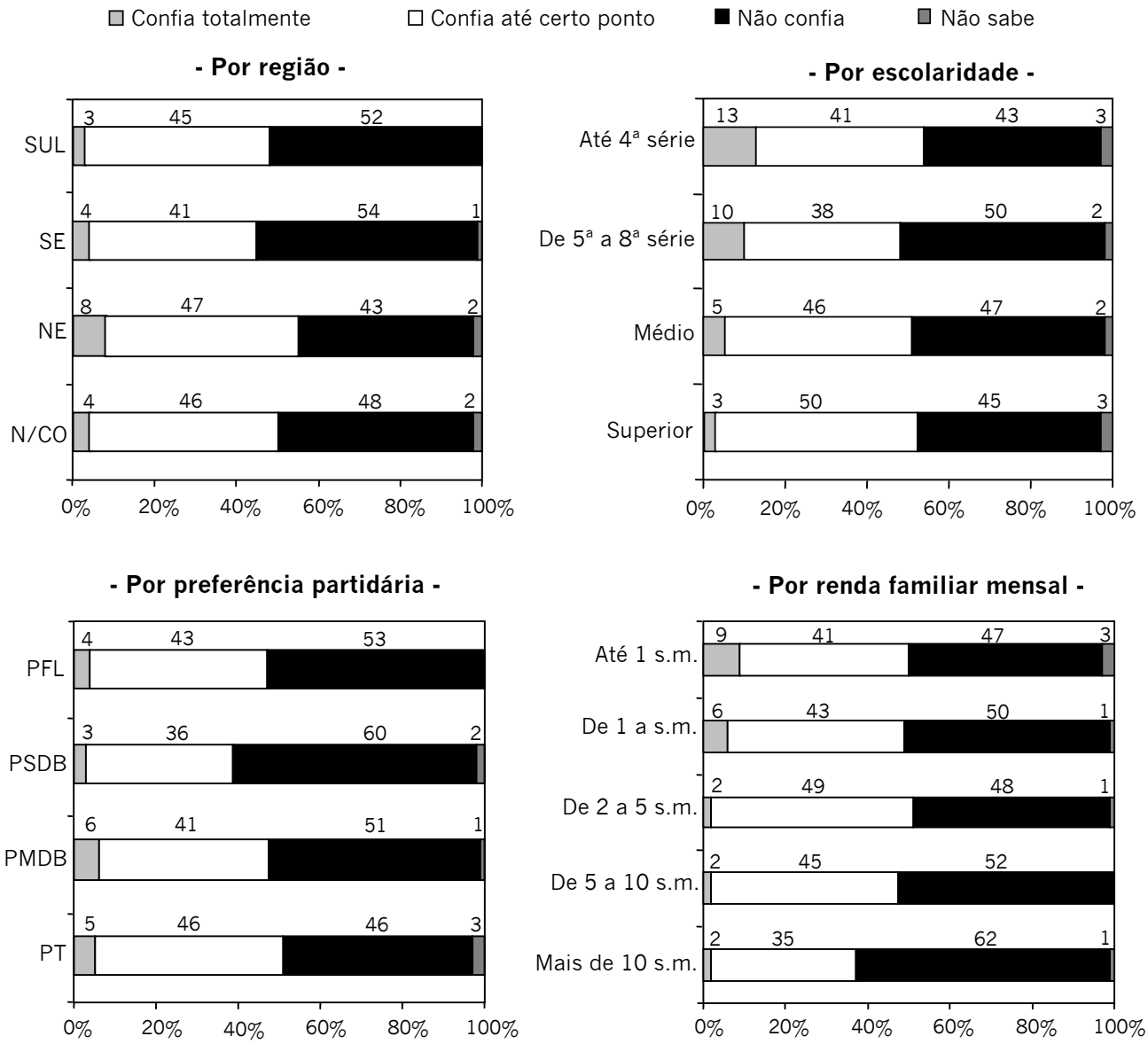
Por renda familiar mensal (%)



PT PMDB PSDB
PFL Outros/ Nenhum/ Não sabe

Confiança nos partidos políticos

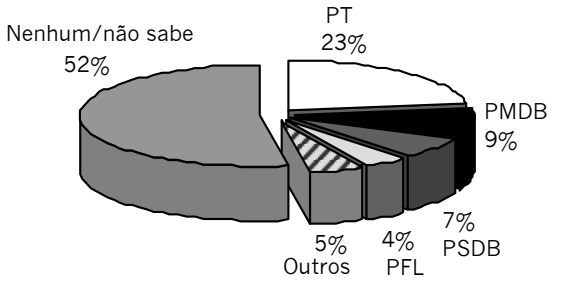
Confia	49
Totalmente	5
Até certo ponto	44
Não confia	50
Não sabe	1



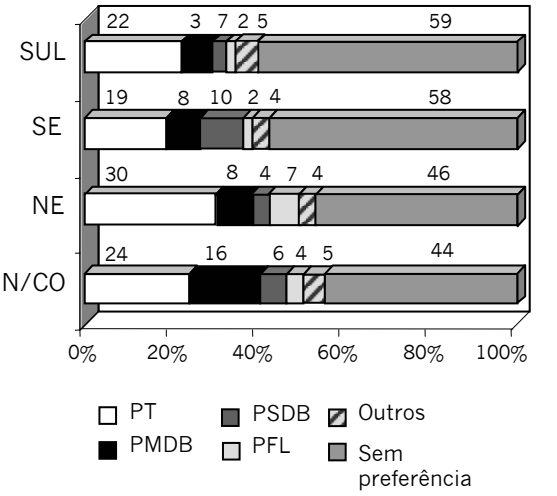
Fonte: Fundação Perseu Abramo, 2006.

Em 2006, o PT concentra a maior proporção de eleitorado identificado com partidos. Também concentra a maior rejeição.

- Preferência partidária -

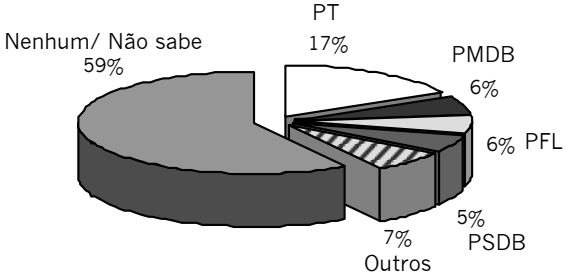


Preferência partidária por regiões

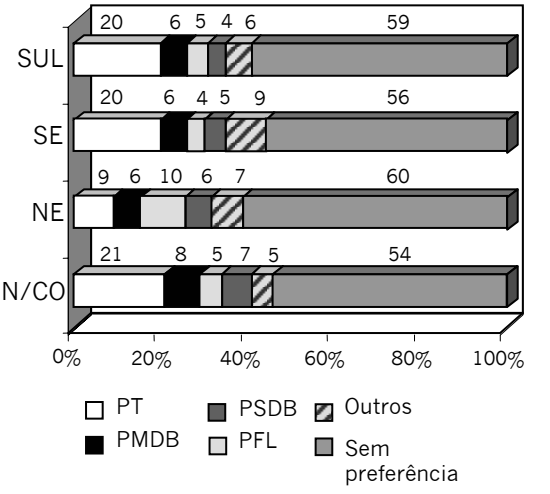


- Rejeição partidária -

Partidos em cujos candidatos não votaria de jeito nenhum



Rejeição partidária por regiões



Fonte: Fundação Perseu Abramo, 2006.

Evolução da avaliação positiva do governo federal e avaliação positiva geral do ano

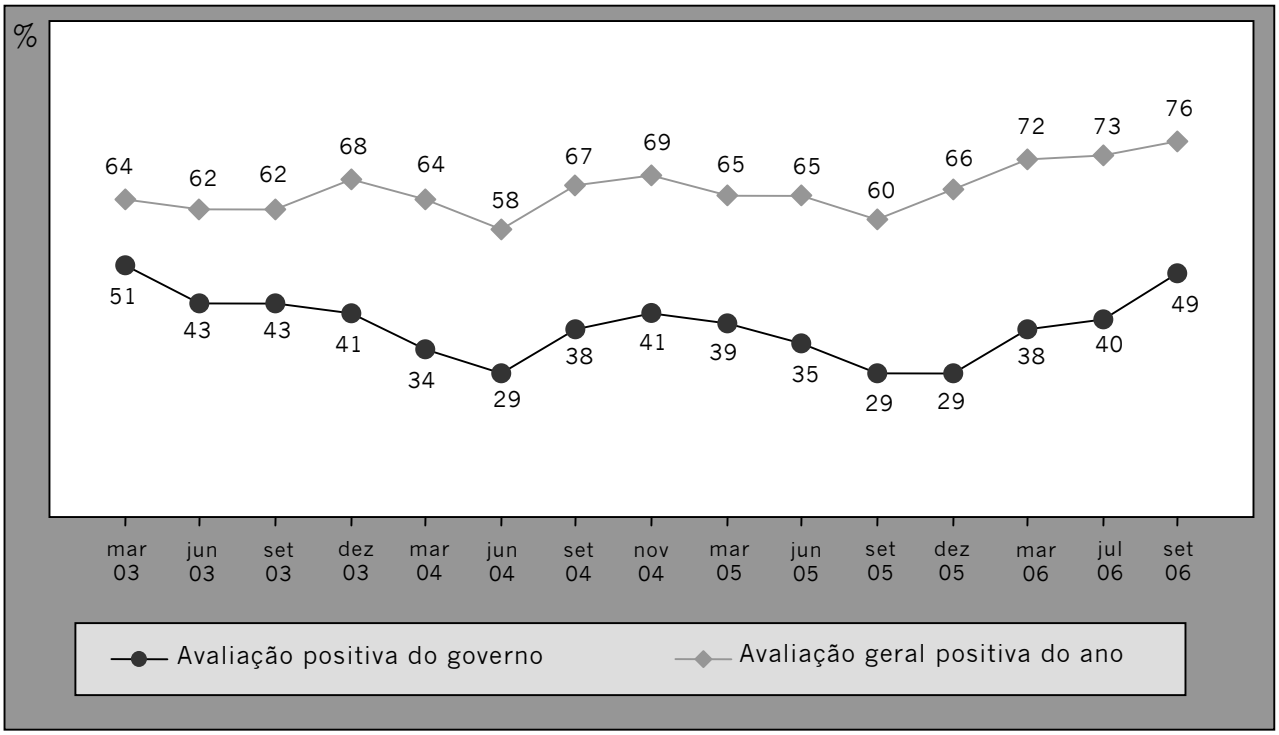
(Março/2003 a Setembro/2006)

% Brasil

Alguns dos principais indicadores de avaliação do apoio político residem nas percepções sobre o desempenho do governo e a percepção geral do ano vigente.

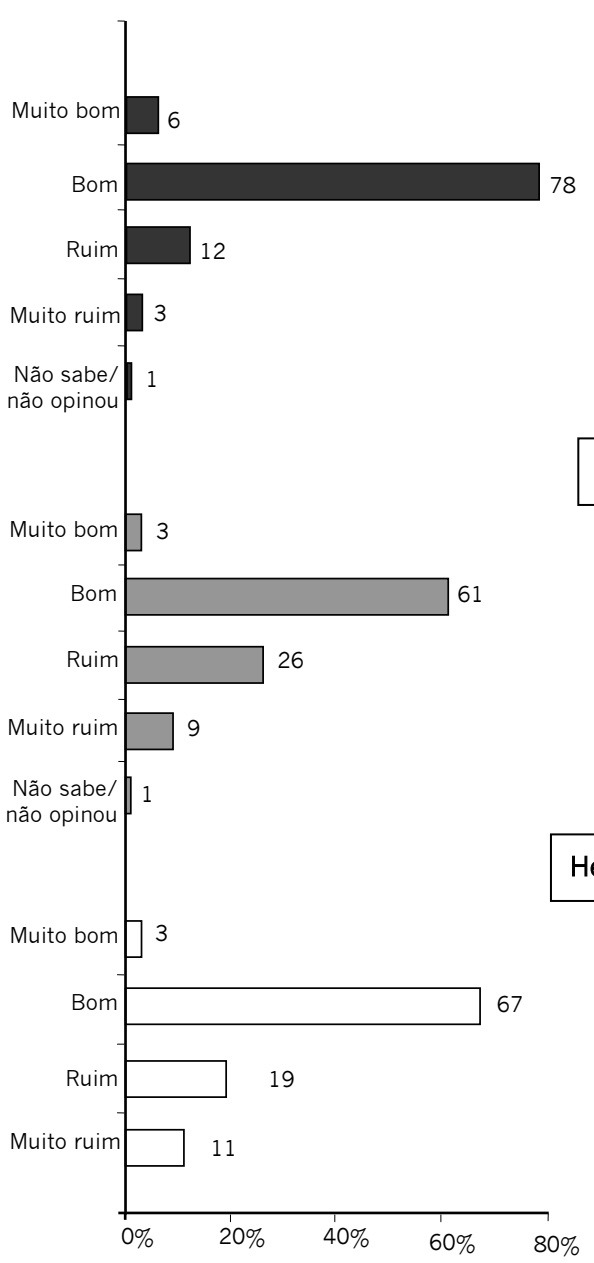
O gráfico abaixo mostra que o período do primeiro governo Lula apresentou importantes porcentagens de apoio durante a sua quase totalidade, e aumentando de forma significativa no final.

O apoio a Lula foi observado entre os principais candidatos a presidente, e segundo escolaridade e renda.



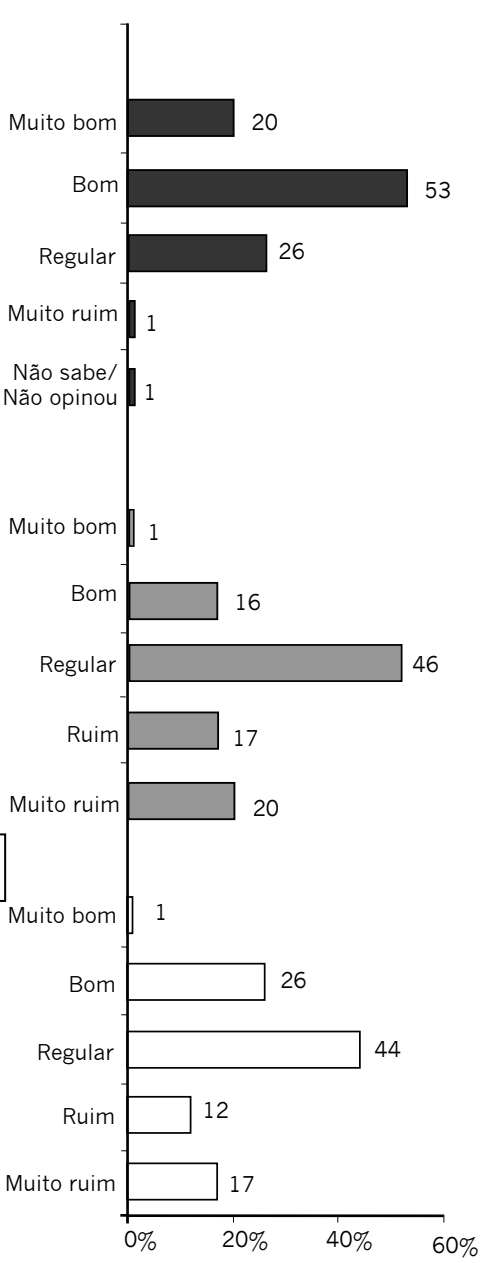
Fonte: Dados do IBOPE (os dados somam os resultados 'bom' e 'ótimo')
Perguntas: "Pensando no ano de 200.., de uma maneira geral, para o (a) Sr(a) pessoalmente, o ano de 200.. até o momento está sendo ótimo, bom, ruim ou péssimo?"
"Na sua avaliação, o Governo do Presidente Lula está sendo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo:"

Avaliação geral do ano de 2006, segundo a intenção de voto (1° turno): (%)



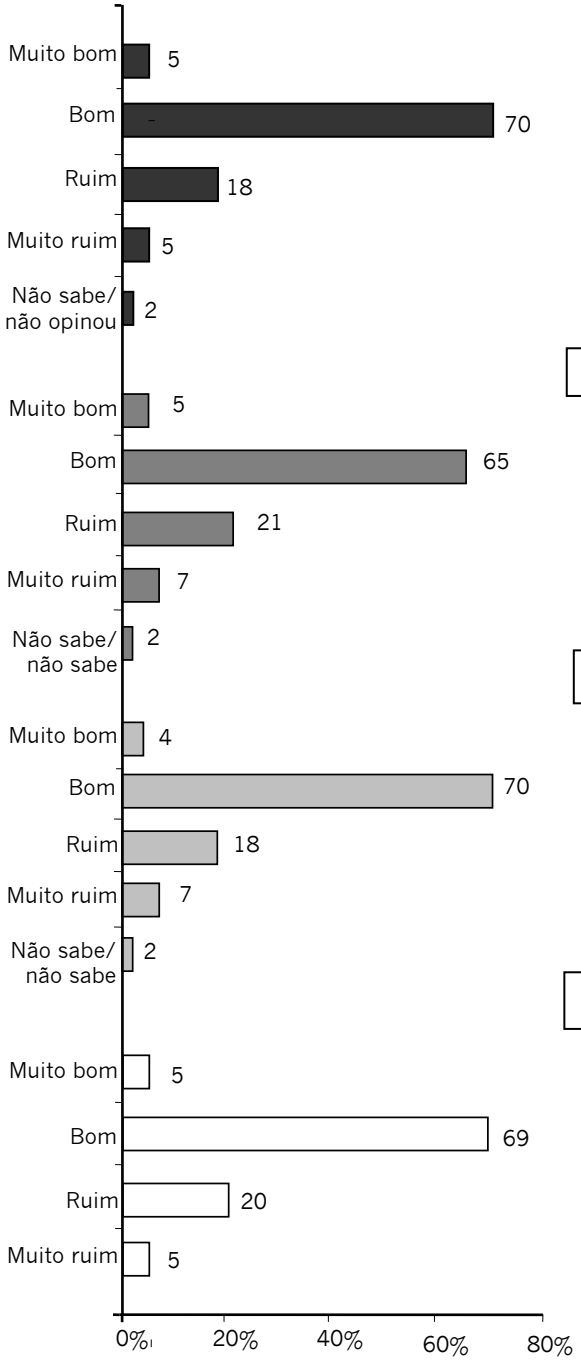
Fonte: Ibope, junho de 2006.
Pergunta: Pensando no ano de 2006, de uma maneira geral, para o(a) sr(a) pessoalmente, o ano de 2006 até agora está sendo...

Avaliação do Governo Lula, segundo a intenção de voto (1° turno): (%)



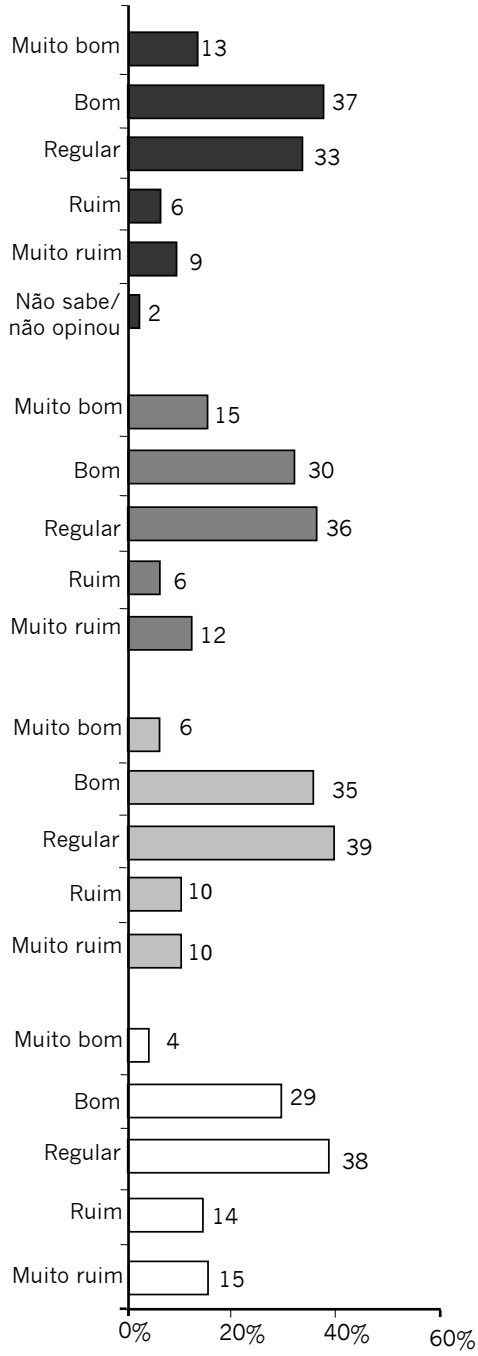
Fonte: Ibope, junho de 2006.
Pergunta: Na sua avaliação, o governo do Presidente Lula está sendo...

Avaliação geral do ano de 2006, segundo a escolaridade: (%)



Fonte: Ibope, junho de 2006.
Pergunta: Pensando no ano de 2006, de uma maneira geral, para o(a) sr(a) pessoalmente, o ano de 2006 até agora está sendo...

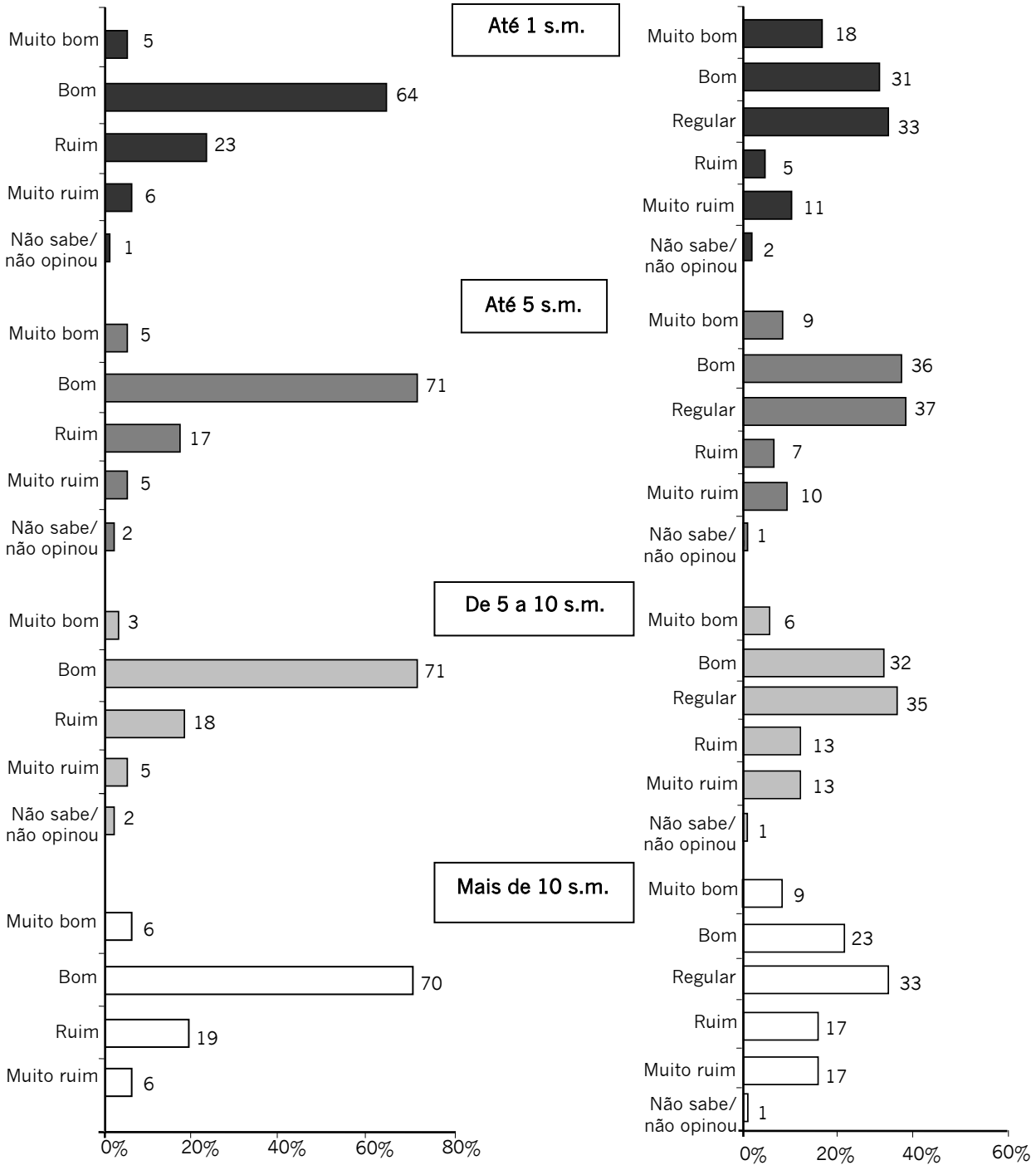
Avaliação do Governo Lula, segundo a escolaridade: (%)



Fonte: Ibope, junho de 2006.
Pergunta: Na sua avaliação, o governo do Presidente Lula está sendo...

Avaliação geral do ano de 2006, segundo a renda familiar mensal: (%)

Avaliação do Governo Lula, segundo a renda familiar mensal: (%)



Fonte: Ibope, junho de 2006.
Pergunta: Pensando no ano de 2006, de uma maneira geral, para o(a) sr(a) pessoalmente, o ano de 2006 até agora está sendo...

Fonte: Ibope, junho de 2006.
Pergunta: Na sua avaliação, o governo do Presidente Lula está sendo...

Ficha Técnica

Data	Tamanho da amostra (nº de entrevistas)	Universo	Tipo de amostra
Fundação Perseu Abramo			
10 a 16/03/2006	2379	População brasileira com 16 anos de idade ou mais, residente nas áreas urbana e rural	Amostragem probabilística nos primeiros estágios (sorteio dos municípios, dos setores censitários, dos quarteirões e dos domicílios), com controle de quotas de sexo e idade no estágio final (seleção do indivíduo). Distribuição geográfica em 153 municípios de 25 estados, de todas as regiões do país, estratificada por localização (capitais, regiões metropolitanas e interior) e pelo porte dos municípios (divisão em tercis: pequenos, médios e grandes).
IBOPE			
03/2003	2002 entrevistas em 143 municípios	Eleitores de 16 anos ou mais	O universo de eleitores é estratificado. Com exceção dos estados do Acre, Amapá e Roraima que juntos constituem apenas um estrato, cada um dos demais estratos é composto por apenas um estado brasileiro. Uma vez que este Estado possui Região Metropolitana, o seu universo é estratificado em Região Metropolitana e Interior. Amostra - O modelo de amostragem utilizado é o de conglomerados em 3 estágios. No primeiro estágio os municípios são selecionados probabilisticamente através do método PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho), com base na população de 16 anos ou mais de cada município. No segundo estágio são selecionados os conglomerados: setores censitários, com PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho) sistemático. A medida de tamanho é a população de 16 anos ou mais residente nos setores. Finalmente, no terceiro estágio é selecionado em cada conglomerado um número fixo de eleitores segundo cotas de variáveis descritas abaixo. Variáveis para cotas amostrais: Sexo: Masculino e Feminino. Grupos de idade: 16-17, 18-24, 25-29, 30-39, 40-49, 50-69 e 70 anos e mais. Instrução: Até 4ª série do ensino fundamental; 5ª a 8ª série do ensino fundamental; ensino médio e superior. Atividade: Setor de dependência - agricultura, indústria de transformação, indústria de construção, outras indústrias, comércio, prestação de serviços, transporte e comunicação, atividade social, administração pública, outras atividades, estudantes e inativos. Fontes de dados para a elaboração da amostra: Censo 2000, PNAD 2004 e TSE 2004. Margem de erro - O intervalo de confiança estimado é de 95% e a margem de erro máxima estimada é de 2 pontos percentuais para mais ou para menos sobre os resultados encontrados no total da amostra. Coleta de dados - Entrevistas pessoais com utilização de questionário elaborado de acordo com os objetivos da pesquisa. As entrevistas são realizadas por uma equipe de entrevistadores do IBOPE Opinião, devidamente treinada para abordagem deste tipo de público.
06/2003			
09/2003			
12/2003			
03/2004			
06/2004			
09/2004			
11/2004			
03/2005			
06/2005			
09/2005			
12/2005			
03/2006			
5 a 7/06/2006			
09/2006			

OPINIÃO PÚBLICA

2006 November Vol. 12, nº 2

ISSN 0104-6276

CONTENTS

Pg.

Trust and participation in Mexico: Dimensions of the social cooperation and government evaluation? 211
Rene Millán

Gender differences in Dominican Republic, 1994-2004: Two steps forward, one step back? 241
Jana Morgan Kelly
Rosario Espinal
Jonathan Hartlyn

Trust and citizen efficacy in a highly unequal society 277
Victor Manuel Durand Ponte

Why do we trust the institutions? The Bolivian case 297
Vivian Schwarz-Blum

Are the militants more informed? Inequality and political information at 2002 elections 329
Lucio Rennó

The democratization theories and the really existing Latin American democracies 348
Gabriel E. Vitullo

Participative foruns, democratic control and the quality of the democracy in Rio Grande do Sul: the experience of Olívio Dutra's government (1999-2002) 378
Cláudia Feres Faria

Investigating legitimacy: study of the public attitudes towards the State and Market roles 407
Christina W. Andrews

TENDÊNCIAS
Data Report – vol. 12, nº 2 433

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 12, nº 2 - p. 211-453
2006 November
ISSN 0104-6276

cesop

ISSN 0104-6276

UNICAMP

cesop