

# OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276

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

Vol. 14, nº 1



**Reitor**  
José Tadeu Jorge  
**Coordenador Geral**

Fernando Ferreira Costa

**Coordenador dos Centros e Núcleos de Pesquisa**

Jorge Tapia



**CENTRO DE ESTUDOS  
DE OPINIÃO PÚBLICA**

**Conselho Orientador**

Marcus Faria Figueiredo  
(IUPERJ)  
Antônio Flávio Pierucci  
(FFLCH – USP)  
Carlos Eduardo Meirelles Matheus  
(PUC – SP)  
Clécio da Silva Ferreira  
(CESOP – UNICAMP)  
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)  
Reinaldo Charnet  
(IMECC – UNICAMP)  
João Francisco Meira  
(Instituto Vox Populi)  
José Roberto Rus Perez  
(FE – UNICAMP)  
Maria Inês Fini  
(FE – UNICAMP)  
Gustavo Venturi  
(Criterium Consultoria em Pesquisas)

**Direção**

Valeriano Mendes Ferreira Costa

**Equipe de Projetos Permanentes**

Clécio da Silva Ferreira  
Fabiola Brigante Del Porto  
Rosilene Sydney Gelape

**Estagiários**

Carolina Perini de Almeida  
Daniela Haj Mussi

**Secretaria Geral**

Lais Helena Cardoso C. de Oliveira

**OPINIÃO PÚBLICA  
Vol. 14, Nº 1, Junho, 2008**

**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

**Editora Assistente:**

Fabiola Brigante Del Porto

**Editoração Gráfica:**

Daniela Haj Mussi

*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

Junho de 2008

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

**Centro de Estudos de  
Opinião Pública**

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

Tel: (55-19) 3521-7093

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

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

Home Page:

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

Tiragem  
300 exemplares

Apoio:



Ministério  
da Educação

Ministério da  
Ciência e Tecnologia



# OPINIÃO PÚBLICA

Junho de 2008

Vol. 14, nº 1

ISSN 0104-6276

## SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
<i>Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime - o caso do Brasil</i> José Álvaro Moisés Gabriela Piquet Carneiro	1
<i>Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático</i> Leonardo Avritzer	43
<i>A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?</i> Brian Wampler	65
<i>Lentas mudanças: o voto e a política tradicional</i> Lúcia Avelar Maria Inez Machado Telles Walter	96
<i>Reeleição parlamentar: reflexões metodológicas e análise do caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (1976-2004)</i> Alvaro Barreto	123
<i>Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica</i> Danilo Rothberg	149
<i>O Senado nos editoriais dos jornais paulistas (2003-2004)</i> Fernando Antonio Azevedo Vera Lucia Michalany Chaia	173
<i>Democracia Liberal: uma novidade já desbotada entre jovens</i> Renata Florentino	205
<b>TENDÊNCIAS</b> <i>Encarte de Dados de Opinião Pública - vol. 14, nº 1</i>	237



OPINIÃO PÚBLICA  
Campinas  
Vol. 14, nº 1 - p. 01-268  
Junho 2008  
ISSN 0104-6276



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –  
vol. 14, nº 1, Junho 2008 – Campinas: CESOP, 2008.  
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

# *Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil*

---

---

**José Álvaro Moisés**

Departamento de Ciência Política  
Universidade de São Paulo

**Gabriela Piquet Carneiro**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação  
em Ciência Política  
Universidade de São Paulo

---

---

**Resumo:** Este artigo examina as bases individuais da convivência contraditória entre a desconfiança dos cidadãos em instituições públicas, a sua insatisfação com o desempenho do regime e o apoio à democracia no Brasil. As primeiras seções retomam o debate da questão e discutem os conceitos de legitimidade, satisfação e confiança política; as demais abordam as implicações metodológicas do problema e explicitam a alternativa adotada para examinar os determinantes da desconfiança política e da insatisfação com a democracia. Descrevemos e analisamos o impacto desses fatores sobre a adesão à democracia e também sobre o tipo de democracia preferido pelos entrevistados, tendo por base a série histórica de pesquisas realizadas pelo Consórcio Latinobarômetro entre 1995 e 2002.

**Palavras-chaves:** desconfiança, instituições públicas, apoio político, satisfação com a democracia

**Abstract:** This article analyses the individual basis of the contradictory relationship between levels of distrust to public institutions and levels of support to democracy and satisfaction with the democratic regime observed in Brazil. We discuss the concepts of legitimacy, satisfaction and political trust, and the methodological implications of this problem. We describe and analyse the impact of this aspects over the democratic adhesion. The study is based on the Latinobarometer series data from 1995 to 2002.

**Keywords:** distrust, political institutions, political support, satisfaction with democracy

## **Introdução<sup>1</sup>**

Estudos comparados sobre o apoio à democracia em diferentes partes do mundo chamaram a atenção para a natureza multidimensional deste importante fenômeno, sugerindo que a legitimidade do regime democrático, embora importante *per se*, está associada a dois outros *clusters* de atitudes e opiniões dos cidadãos, a confiança nas instituições democráticas e a sua satisfação com o desempenho prático do regime (GUNTHER e MONTERO, 2000; MENEGUELLO, 2006 e LOPES, 2004). Mas, apesar de importantes achados da pesquisa em anos recentes, ainda existe controvérsia em torno da relação entre essas três dimensões. É necessário desenvolver mais o conhecimento do fenômeno, de modo a esclarecer melhor - particularmente no caso das novas democracias -, o sentido da associação entre a adesão à democracia, a satisfação com o desempenho do regime e a confiança nas instituições democráticas. A existência, em boa parte das novas democracias - e em sentido diferente daquele encontrado nas democracias consolidadas -, de altos índices de desconfiança das instituições e de insatisfação com o desempenho da democracia coloca em risco a continuidade ou a estabilidade do regime democrático? A satisfação e a confiança são dimensões distintas ou têm de ser vistas como parte de uma mesma síndrome de atitudes políticas? As questões são importantes para a teoria democrática e este artigo pretende contribuir para a sua elucidação a partir da comparação do caso do Brasil com outros países da América Latina.

A democracia brasileira está relativamente consolidada, a maior parte dos especialistas reconhece isso. Mas ela parece enfrentar uma situação paradoxal: apesar do apoio majoritário ao regime democrático *per se*, quase 2/3 dos brasileiros não confiam - em diferentes graus - em parlamentos, partidos, governos, tribunais de justiça, polícia e serviços de saúde e educação. Surveys realizados por Moisés em 1989, 1990 e 1993 revelaram que a percepção negativa das instituições atravessa todos os segmentos de renda, escolaridade, idade e distribuição ecológica, chegando a influir na disposição dos cidadãos para participar de processos de escolha de governos; e também mostraram que é grande a insatisfação com o funcionamento concreto da democracia (MOISÉS, 1995). Resultados semelhantes foram encontrados em survey realizado em 2006, coordenado por Moisés e Meneguello (MOISÉS, 2006).

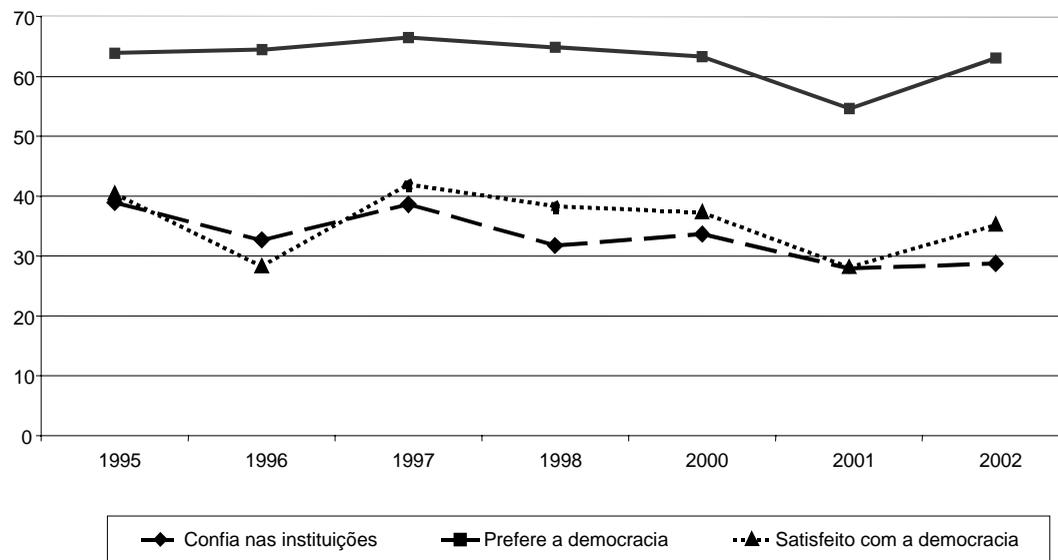
---

<sup>1</sup> Versão revista de paper apresentado ao encontro anual da LASA em janeiro de 2006, em Porto Rico, e, também, na Conferência "10 Anos do Latinobarômetro", organizado pelo Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford, em agosto de 2006. Os autores agradecem a assistência e as sugestões do professor Leandro Piquet Carneiro, do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, e aos comentários e sugestões de dois pareceristas anônimos.

Este cenário contrasta com a evolução política recente do país. Depois de pouco mais de duas décadas de experiência democrática - período igual ao vivido sob o regime autoritário progressista -, o Brasil dá sinais de ter ingressado em um ciclo virtuoso: vive um período de estabilidade política, contrariando o padrão vigente em décadas passadas, quando conflitos políticos assumiram a feição de antagonismos quase inconciliáveis, gerando paralisia decisória, tensões entre o Executivo e o Legislativo e a intervenção de militares na política. No período recente, embora governos, partidos políticos, o Congresso Nacional e o judiciário enfrentem graves denúncias de corrupção e malversação de recursos públicos, as instituições democráticas continuam funcionando, mesmo o seu desempenho sendo questionado; as Forças Armadas cumprem a sua missão constitucional e os ciclos eleitorais se sucedem com regularidade e normalidade, assegurando o princípio de alternância no poder.

Com base em dados do Consórcio Latinobarômetro, os Gráficos 1 e 2 ilustram a evolução no tempo das três principais variáveis deste estudo para a América Latina como um todo e para o Brasil: a preferência pela democracia, a confiança nas instituições públicas e a satisfação com o regime democrático.

**Gráfico 1: Evolução da Preferência pela Democracia, Satisfação com o Regime e Confiança Política em 17 países da América Latina, 1995-2002 (%)<sup>2</sup>**



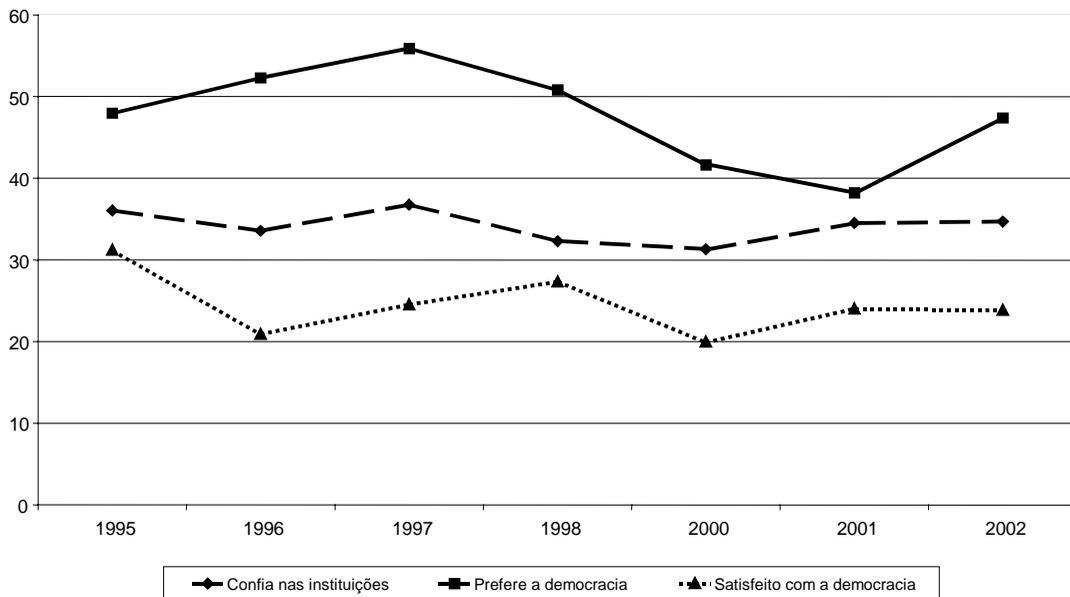
Fonte: Latinobarômetro, 1995-2002.

Os dados agregados mostram que, na América Latina como um todo, a média de adesão ao regime democrático gira em torno de 60% ao longo dos anos, enquanto os percentuais médios de confiança política e de satisfação com o regime democrático, com curvas muito semelhantes, não vão além de 30% a 40%. Assim, aparentemente, as linhas que expressam as duas últimas atitudes tendem a coincidir (Gráfico 1).

<sup>2</sup> Variáveis consideradas: (1) Confiança nas Instituições: "Você diria que possui muita confiança, alguma confiança, pouca ou nenhuma confiança em...? Os percentuais indicam os resultados de "muita confiança" e "alguma confiança" em cinco instituições públicas: Forças Armadas, Judiciário, Congresso Nacional e Partidos Políticos"; (2) Satisfação com a Democracia: "Em geral você diria que está muito satisfeito, satisfeito, não muito satisfeito ou nada satisfeito com o funcionamento da democracia no país?". Os percentuais representam a soma dos muito satisfeitos e satisfeitos; (3) Preferência pela democracia: "Com qual das seguintes frases você concorda mais? A democracia é preferível a qualquer forma de governo; Em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser preferível; Tanto faz um regime autoritário ou um regime democrático". Os percentuais representam a escolha por "A democracia é preferível a qualquer forma de governo".

O Gráfico 2, a seguir, apresenta a evolução das mesmas variáveis apenas para o Brasil. Mesmo considerando que o apoio à democracia é um dos mais baixos na América Latina, a adesão ao regime democrático varia dentro de um intervalo entre 38% a 58%<sup>3</sup>, enquanto a satisfação e a confiança em, nenhum momento, ultrapassam 35%; as curvas das duas últimas variáveis são distintas, mas evoluem em direções semelhantes e apresentam percentuais pouco discrepantes.

**Gráfico 2: Evolução da Preferência pela Democracia, Satisfação com o Regime e Confiança Política no Brasil, 1995-2002 (%)**



Fonte: Latinobarômetro, 1995-2002.

Este artigo examina as bases individuais da convivência contraditória entre a desconfiança dos cidadãos em instituições públicas, a sua insatisfação com o desempenho do regime e o apoio à democracia no Brasil, e propõe um modelo para a sua análise. Apoiando-se na literatura especializada, o trabalho examina a

<sup>3</sup> É interessante observar que é assim segundo os dados do Latinobarômetro, mas, de acordo com os surveys realizados por Moisés entre 1989 e 2006, a adesão à democracia varia no Brasil de 44 a 65%.

relação entre as tres dimensões mencionadas com base nas opiniões e atitudes dos indivíduos. As primeiras seções retomam o debate da questão e discutem os conceitos de legitimidade, satisfação e confiança política; as demais abordam as implicações metodológicas do problema e explicitam a alternativa adotada para examinar os determinantes da desconfiança política e da insatisfação com a democracia; as partes finais do trabalho descrevem e analisam o impacto desses fatores sobre a adesão à democracia e também sobre o tipo de democracia preferido pelos entrevistados, tendo por base a série histórica de pesquisas realizadas pelo Consórcio Latinobarômetro entre 1995 e 2002<sup>4</sup>.

### **Breve balanço sobre a questão**

Até recentemente, não era evidente que as relações entre democracia, cidadania e confiança em instituições democráticas fossem relevantes para a teoria democrática. A teoria liberal clássica tem raízes na desconfiança das pessoas diante das estruturas tradicionais de poder, e a liberdade dos modernos comparada à dos antigos limitou a soberania dos cidadãos ao instituir o sistema de representação baseado na idéia de que quem escolhe um representante delega o seu poder de decidir. Mas as democracias modernas atribuíram papel especial às instituições ao defini-las como o meio através do qual os cidadãos realizam as suas aspirações e os seus interesses, ou seja, deu a elas uma função de mediação que permite distinguir o regime democrático de outras formas de governo.

As extraordinárias transformações políticas das três últimas décadas do século XX, que culminaram com a democratização de vários países da Europa, da América Latina, da Ásia e da África, provocaram a retomada das abordagens que associam a democracia com a expansão dos direitos dos cidadãos, retomando e indo além, ao mesmo tempo, do que Marshall (1965) e Bendix (1977) haviam proposto sobre o tema. De fato, embora o vínculo entre democracia e direitos dos cidadãos faça parte das tradições democrática, republicana e liberal, a novidade das abordagens atuais, depois de décadas de desuso do conceito de cidadania, está na importância atribuída à confiança dos cidadãos para o funcionamento das instituições democráticas. O que está em questão agora não é apenas a aceitação, a complacência ou a obediência cega às instituições públicas, mas a confiança no seu papel derivada tanto de sua justificação ética e normativa, como de seu desempenho compatível com os princípios supostos por aquela; a avaliação

---

<sup>4</sup> Quando este artigo começou a ser preparado apenas o banco de dados do Latinobarômetro permitia a realização de análises longitudinais para o conjunto da América Latina com as variáveis escolhidas. O World Values Survey, por exemplo, a despeito de abranger um grande número de países, não incluiu nem o Brasil, nem vários outros países do continente em todas as suas ondas, impossibilitando o tipo de análise comparada proposta neste estudo.

correspondente dos cidadãos envolve, portanto, a sua orientação normativa e, também, a avaliação racional resultante de sua experiência política (MOISÉS, 2005).

Em âmbito mundial, a oscilação das atitudes dos cidadãos diante das instituições democráticas, dando origem ou aprofundando o fenômeno de desconfiança política em várias partes do mundo, foi documentada por extensa literatura desde os anos oitenta. Estudos comparativos editados recentemente por Klingemann e Fuchs (1995), Norris (1999), Levi e Braithwaite (1998), Nye, Zelikov e King (1997), Pharr e Putnam (2000) e Warren (1999) apontaram para a complexidade e, principalmente, para a grande variação do fenômeno. Nas democracias consolidadas em meados do século XX, como Itália, Japão e, em menor grau, Alemanha, o *cinismo* e o *desconforto* com o funcionamento das instituições públicas se generalizaram a partir de experiências continuadas de corrupção, engessamento do sistema de partidos políticos e outros déficits de desempenho institucional. Onde as instituições respondem melhor à sua missão original, como na Holanda, Noruega, Finlândia e Dinamarca, a confiança dos cidadãos é mais alta, mas também oscila. A variação realmente dramática ocorreu nas democracias mais antigas, como os Estados Unidos, a Inglaterra, a França, a Suécia e o Canadá, onde pesquisas realizadas por mais de quatro décadas mostraram que a confiança em autoridades e em instituições públicas diminuiu sistematicamente nos últimos trinta anos, invertendo a tendência predominante durante a fase de prosperidade econômica associada à tranquilidade política entre o fim da 2<sup>a</sup>. guerra mundial e os anos sessenta. Enquanto, naquele período, cerca de ¾ de cidadãos dos países mencionados mostravam-se *satisfeitos*, *deferentes* e *confiantes* em governos, instituições e burocracias públicas, atualmente apenas 25% expressam essas atitudes, reagindo criticamente a crises, escândalos e, principalmente, à deterioração do padrão de funcionamento das instituições democráticas. Nesses casos, as mudanças afetaram o comportamento dos cidadãos quanto a mecanismos básicos da democracia representativa, como partidos e eleições. Caíram as taxas de identificação partidária, a mobilização dos eleitores, a participação em eleições e o interesse por política nos Estados Unidos, Inglaterra e boa parte da Europa continental (DALTON & WATTEMBERG, 2000).

A situação dos regimes nascidos da “terceira onda de democratização” (HUNTINGTON, 1991), embora oferecendo um panorama marcado pela diversidade e por especificidades próprias, é mais preocupante. Enquanto em vários países do Leste Europeu a avaliação do regime democrático ainda não tinha ultrapassado, no início dos anos noventa, os índices favoráveis ao regime anterior, em boa parte dos países latino-americanos – onde a tradição democrática é frágil e descontínua - apenas cerca de 1/5 do público têm ‘muita’ ou ‘alguma’ confiança em parlamentos e partidos políticos, e menos de 1/3 confia em governos,

funcionários públicos, polícia ou judiciário (LAGOS, 2000). Pesquisas realizadas na última década e meia mostraram isso para o Brasil, México e Chile (MOISÉS, 1995; DURAND PONTE, 2005; HUNEEUS, 2004), e mostraram que existe associação entre os sentimentos de insatisfação com a democracia, apatia ou impotência política e a desconfiança dos cidadãos de instituições democráticas. Tampouco é diferente a situação da Coréia do Sul estudada por Shin (SHIN, 2005). Em vários desses países, as instituições democráticas se originaram de estruturas do regime autoritário e, muitas vezes, mostraram-se incoerentes com seus objetivos, mesmo quando conheceram reformas importantes, não tendo tido ainda oportunidade de passar pelo processo de rotinização que, no caso das democracias mais antigas, malgrado seu mal estar recente, foi um ingrediente importante de seu longo processo de consolidação.

Na maior parte das novas democracias, contudo, não é a legitimidade democrática que está em causa - já que a adesão normativa dos cidadãos à democracia é majoritária e generalizada - mas, além de sua insatisfação com o desempenho de governos ou de líderes políticos específicos, as altas taxas de desconfiança dos cidadãos de instituições democráticas apontam para uma situação cujos efeitos para a continuidade do regime no tempo precisam ser mais bem conhecidos e estudados. Desconfiança é atitude de descrédito ou de desmerecimento de alguém ou de algo e, na democracia, alguma dose dela pode ser um sinal sadio de distanciamento dos cidadãos de uma dimensão da vida social da qual eles têm pouco controle (WARREN, 2001). Mas desconfiança política em excesso - e, sobretudo, associada à insatisfação com o desempenho do regime - pode significar que, tendo em conta as suas orientações normativas, expectativas e experiências, os cidadãos percebem as instituições democráticas como algo diferente daquilo para o qual se supõe que elas tenham sido criadas. Mesmo admitindo-se que a existência dessa síndrome de atitudes não impede o regime democrático de continuar existindo, a qualidade da democracia é posta em questão porque o descrédito dos cidadãos passa a questionar princípios do sistema democrático. Em alguns casos, esse descrédito implica, por exemplo, em rejeição ao papel de instituições de representação dos cidadãos no sistema, como os partidos e o parlamento.

Na democracia, no entanto, essas e outras instituições são fundamentais porque cumprem pelo menos duas funções complementares: a primeira envolve a distribuição do poder de tomar decisões que afetam a coletividade; a segunda assegura a participação dos cidadãos na avaliação e no julgamento que fundamenta o processo de tomada dessas decisões. Por um lado, trata-se de controlar o poder para que ele não tolha a liberdade dos cidadãos ou distorça os objetivos da vida pública; por outro, trata-se de assegurar que, como membros da comunidade política, os cidadãos possam transformar suas demandas

(aspirações, interesses, preferências) em políticas públicas. Isso supõe regras, normas, mecanismos e processos institucionais cuja função é realizar uma das principais promessas democráticas, isto é, a igualdade dos cidadãos perante a lei (BOBBIO, 1984). Entre os mecanismos que asseguram isso está o direito de escolher governos, mas votar apenas não garante que aquilo que os cidadãos aspiram se realize. Cabe às instituições de representação, de justiça e de formulação e execução de políticas públicas assegurar a distribuição de poder e, ao mesmo tempo, garantir que o julgamento dos cidadãos a respeito das prioridades públicas seja levado em conta no processo de tomada de decisões correspondente. É isso que faz das instituições um elemento singular do regime democrático (HADENIUS, 2001).

Nas democracias consolidadas capazes de sustentar ciclos continuados de desenvolvimento econômico e social, verificam-se, na maior parte dos casos, processos permanentes de requalificação cognitiva de seus cidadãos em consequência de transformações econômicas e culturais, estimulando alguma desconfiança dos segmentos mais informados e traduzindo saudável atitude crítica diante do desempenho de governos e de instituições democráticas (NORRIS, 1999; INGLEHART, 1997; KLINGEMANN e FUCHS, 1995; NYE et al., 1997; PHARR e PUTNAM, 2000). Mas no caso das democracias que ainda enfrentam o desafio de enraizar a sua justificação ético-política nos hábitos e nas condutas dos cidadãos, a desconfiança generalizada das instituições públicas, associada com a insatisfação diante do desempenho de governos e de lideranças políticas – sempre passível de oscilações em virtude da natureza do processo político e, mesmo, de fatores adversos incontornáveis -, pode causar dificuldades de funcionamento do regime democrático, comprometendo a capacidade de coordenação e de cooperação social de governos e do próprio Estado (GIDDENS, 1990; OFFE, 1999; NEWTON e NORRIS, 2000). Além disso, o déficit de desempenho de governos e a indiferença ou a ineficiência institucional diante de demandas sociais, corrupção, fraude ou desrespeito a direitos assegurados por lei geram suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência, a obediência e a submissão dos cidadãos à lei, podendo produzir o desaparecimento dos cidadãos com relação a instituições fundamentais da democracia como parlamentos e partidos políticos (MOISÉS, 1995; LEVI, 1998; MILLER e LISTHAUG, 1999; DALTON, 1999; TYLER, 1998).

### **As diferentes dimensões do apoio ao regime democrático**

No decorrer do século XX, surgiu um grande número de regimes democráticos no mundo, mas vários foram incapazes de sobreviver por longo

tempo, enquanto outros funcionaram ou funcionam mal até hoje. Sem desconsiderar a importância da decisão das elites políticas de adotarem o regime democrático, muitos autores se perguntaram sobre outras condições que asseguram o surgimento e a sobrevivência da democracia. Com base na contribuição de autores como Easton (1965), argumentou-se que o funcionamento efetivo dos sistemas democráticos, capaz de assegurar a sua sobrevivência, pode depender da capacidade do público de distinguir entre o apoio ao regime político enquanto tal e aos governos do momento. No caso de democracias consolidadas, considerou-se que a existência de uma reserva de apoio popular ao regime facilita a governança e, mesmo quando existe uma atmosfera pública de crítica, favorece o apoio dos cidadãos às decisões dos governos, independentemente das suas preferências políticas ou ideológicas (GAMSON, 1968).

A relevância do apoio estável dos cidadãos ao regime democrático foi enfatizada especialmente por Linz e Stepan, cuja contribuição, ao fazer referência a diferentes aspectos do processo de consolidação da democracia, considera a dimensão atitudinal como uma das mais importantes: “um regime democrático está consolidado quando uma forte maioria da opinião pública acredita que os procedimentos e as instituições democráticas constituem o modo mais apropriado de governar a vida coletiva numa sociedade como a deles e quando o apoio a alternativas anti-sistêmicas é pequeno ou isolado da atitude predominante entre as forças pró-democráticas” (LINZ e STEPAN, 1996, p. 6). De modo geral, boa parte da literatura que tratou do tema se apoiou nas conhecidas formulações de Max Weber, segundo as quais, a legitimidade atribuída às instituições políticas pelos cidadãos é uma dimensão crucial do funcionamento da vida política e, no caso do regime democrático, particularmente mais importante porque a aquiescência dos cidadãos às decisões que afetam a sua vida – a exemplo das políticas públicas - não depende da coerção política, é voluntária.

Essas considerações deixam sem solução, no entanto, questões surgidas a partir da pesquisa empírica do tema. Elas não indicam como a relação entre democracia, satisfação com o seu funcionamento concreto e confiança em instituições democráticas deve ser conceitualizada e operacionalizada. Parte da literatura, baseando-se em premissas sustentadas por teorias mencionadas antes, supõe que a legitimidade democrática, os sentimentos de eficácia política, a satisfação com o funcionamento do regime e a confiança nas instituições democráticas constituem um único domínio atitudinal, ou seja, um fenômeno unidimensional. Se fosse assim, isso implicaria que os indicadores atitudinais correspondentes deveriam se mostrar intensamente associados e influenciados ou determinados pelos mesmos fatores, a exemplo do desempenho econômico de diferentes governos. No entanto, diferentes estudos empíricos de atitudes e comportamentos dos públicos de massa das novas democracias mostraram que o

apoio normativo ao regime democrático não se explica necessariamente pela influência das dimensões instrumentais do fenômeno, como o estado da economia, nem com a satisfação com a democracia realmente existente (NEWTON, 1999). A questão é mais complexa e ainda demanda mais esforço analítico, razão pela qual tem sido objeto de pesquisas contínuas.

Gunther e Monteiro (2000), por exemplo, argumentaram que se a satisfação com a democracia e com suas instituições pudesse ser simplesmente equiparada com o fenômeno da legitimidade do regime democrático, isso teria tido implicações sinistras para a sobrevivência de várias das novas democracias, em particular, aquelas que ao mesmo tempo que se esforçavam para consolidar seus novos regimes tiveram de enfrentar também graves crises econômicas. Contra a idéia de que o desempenho econômico precário de algumas das novas democracias compromete de modo absoluto a possibilidade de sua sobrevivência, esses autores mostraram que, no caso da Espanha e de outras democracias recentes, nem o descontentamento suscitado pelas políticas de reajuste econômico, nem a incidência de taxas de desemprego – que no caso espanhol ultrapassou os 20% - impediram que o apoio à democracia existisse a partir do momento em que o regime se instalou. Esse foi também o caso do Brasil e de vários outros países latino-americanos cujas taxas de adesão à democracia, mesmo oscilantes, conviveram com fortes crises econômicas (MOISÉS, 1995).

Esses autores também argumentaram que a legitimidade política, a satisfação com a democracia e o apreço às suas instituições são, não apenas conceitualmente distintos, mas empiricamente diferentes. Para eles, o conceito de legitimidade democrática - ou de apoio difuso ao sistema - diz respeito às crenças dos cidadãos de que a democracia e os seus procedimentos constituem a forma mais apropriada de governo e, cabe acrescentar, a única aceitável para assegurar a sua liberdade, igualdade e autonomia. Por outras palavras, a legitimidade corresponderia a um ideal permanente, uma orientação normativa aceita pela maioria das pessoas - embora não necessariamente pela totalidade -, o que significa que ela pode variar de indivíduo para indivíduo. Já a avaliação ou a satisfação com o desempenho do regime é algo circunstancial, bastante diferente do apoio de fundo à democracia, e parte de uma síndrome atitudinal que, com base na experiência prática dos cidadãos, envolveria a comparação entre o que se tem e o que se acredita que se deveria ter, ou seja, envolveria a capacidade de governos e de lideranças políticas específicas de enfrentar com eficácia os dilemas coletivos, segundo a percepção dos cidadãos (GAMSON, 1968; LÓPEZ PINTOR, 1995; MORLINO e MONTEIRO, 1995, p.234). Nesse caso, satisfação ou insatisfação com o funcionamento da democracia expressaria uma atitude que resulta da avaliação momentânea sobre se o desempenho do governo e do sistema político cumpre as aspirações dos eleitores (FARAH, BARNES e HEUNKS, 1979).

Um terceiro grupo de atitudes – usualmente subsumido nos conceitos de legitimidade política e de satisfação com o regime – tem natureza distinta e se refere às orientações de desconfiança em face das instituições democráticas. Essa síndrome caracteriza-se por sintomas de cinismo, alienação e sentimentos de indiferença diante da política e, especialmente, pela descrença quanto ao funcionamento das instituições públicas. Embora essas atitudes possam associar-se com a dimensão de satisfação com o desempenho concreto da democracia e compartilhar com aquela um sentimento negativo diante da política, ela seria diferente em um sentido importante: enquanto a satisfação resulta de uma atitude, positiva ou negativa, quanto ao desempenho imediato de governos e da democracia tal como ela existe no momento, a desconfiança traduziria uma visão crítica e de fundo – não necessariamente da esfera política como um todo – mas da capacidade das instituições democráticas cumprirem a sua missão, ou seja, produzir resultados políticos compatíveis com a sua justificação normativa. Diferente, portanto, da satisfação ou insatisfação com a democracia, cuja percepção se espera que varie de acordo com o desempenho específico de governos para resolver problemas socialmente percebidos como prioritários, a confiança ou a desconfiança política depende da avaliação dos cidadãos de que as instituições, em seu funcionamento concreto, correspondem àquilo para o qual foram criadas, ou seja, à sua justificação ética e normativa. Haveria, portanto, a presença tanto de motivações racionais como normativas nas atitudes de confiança ou desconfiança política.

### **A confiança e suas implicações**

Em linguagem comum, *confiança* designa segurança de procedimento ou crença em outros com quem se interage e convive. Nas ciências sociais, o interesse pelo conceito está associado à preocupação com os processos informais através dos quais as pessoas enfrentam incertezas e imprevisibilidades decorrentes da crescente complexificação da vida que caracteriza o mundo globalizado, interdependente e crescentemente condicionado por avanços tecnológicos. Essa situação implica em conhecimento limitado sobre os processos de tomada de decisões coletivas e as ações de governos que afetam a vida das pessoas. Diante disso, como mostraram Luhmann (1979), Giddens (1990) e Offe (1999), a demanda por coordenação social que está na origem do Estado moderno se reatualizou na época contemporânea, articulando-se com as exigências de cooperação social; contudo, para deixarem-se coordenar e, para cooperar, as pessoas precisam ter capacidade de previsão sobre o comportamento dos outros e

sobre o funcionamento de regras, normas e instituições que condicionam esse comportamento, cujos efeitos afetam a sua vida.

Autores de orientações distintas argumentaram que a confiança é a resposta para essa situação e, nas últimas décadas, o conceito vem sendo usado para designar grande variedade de fenômenos sociais e políticos que, malgrado colocar os atores envolvidos em situação de risco, refere-se à coesão social necessária ao funcionamento das sociedades complexas, desiguais e diferenciadas. Parte da controvérsia teórica recente envolvendo o tema tratou da relação entre os conceitos de confiança interpessoal e confiança política, abordadas por diferentes enfoques tanto dos racionalistas, como Hardin (1999) e Levi (1998), como dos cultores dos modelos de “cultura cívica” de Almond e Verba (1965), “capital cultural” de Bourdieu, “capital social” de Putnam (1993), “pós-materialismo” de Inglehart (1997) e “cidadãos críticos” de Norris (1999), Klingemann (1998) e outros, mas a discussão envolve outras questões relevantes para a teoria democrática.

Para os racionalistas, a confiança interpessoal envolve a expectativa racional de A (o *confiante*) sobre o curso de ações a ser adotado por B (o *confiado*). Diante da imprevisibilidade humana, isto é, do fato de o comportamento alheio não poder ser completamente controlado - a não ser em situações-limite, a situação implicaria em risco de dano ou de vulnerabilidade de A diante de B. Como o ato de confiar é insuficiente para determinar o resultado final da interação, autores como Hardin (1999) supõem que só não existe abuso de confiança se a relação *encapsular os interesses* das partes. Ou seja, quando quem confia tem segurança sobre a motivação solidária do confiado, sabendo que seus interesses serão levados em consideração por ele. A confiança interpessoal abrangeria, então, as situações em que interesses mútuos, que geram benefícios comuns e eliminam os danos derivados de abuso da confiança, podem ser mobilizados, mas fora disso, a confiança seria injustificável do ponto de vista racional.

Os críticos dessa perspectiva sustentam, no entanto, que essa situação está longe de ser a mais comum, não sendo sempre racional a decisão de confiar, nem se determinado exclusivamente – como no caso de uma decisão baseada no cálculo de custos/benefícios – pelo nível de informação disponível a respeito do comportamento dos outros, pois os indivíduos têm capacidade cognitiva limitada para acessar, na quantidade e na qualidade necessárias, as informações adequadas para avaliar a conduta alheia ou a utilidade da interação em que estão envolvidos. A eficiência, a pluralização e a mobilidade social típicas das sociedades contemporâneas ampliam as possibilidades de escolhas dos indivíduos, mas a complexidade social e política inerente à tomada de decisões coletivas limita sua capacidade de controlar a informação necessária para que suas decisões sejam compatíveis com seus interesses e aspirações.

A confiança preencheria, então, o vazio deixado pela impossibilidade de as pessoas mobilizarem os recursos cognitivos requeridos para avaliar as suas habilidades e julgar as decisões políticas que afetam suas vidas. Com base em premissas de Tocqueville (1969) e de Almond e Verba (1965), autores como Putnam (1993) e Inglehart (1997) argumentaram que a *confiança interpessoal* ou *social* se explica a partir do contexto sócio-cultural que a origina. O primeiro destacou que sua ocorrência, baseada na experiência social e em valores compartilhados, favorece a disposição das pessoas para agir em comum e que a acumulação de capital social resultante levaria à acumulação de capital político favorável ao funcionamento do regime democrático. O segundo argumentou que há uma relação direta entre a estabilidade democrática e o enraizamento de valores democráticos e a ocorrência de confiança interpessoal. Outros autores argumentaram, na mesma direção, que o fato das pessoas confiarem umas nas outras estimularia a cooperação, as iniciativas econômicas bem sucedidas e o surgimento de virtudes cívicas, reforçando a capacidade dos grupos envolvidos de obter benefícios comuns desejados (FUKUYAMA, 2000).

Mas a premissa de que a confiança social gera a confiança política tem enfrentado várias objeções, e a mais importante delas se refere à idéia de que a democracia nasceu da desconfiança liberal de que quem tem poder não é confiável, e de que os procedimentos habituais usados para mantê-lo precisam ser controlados para se evitar seu abuso. Segundo essa concepção, a vantagem da adoção de regras e instituições democráticas está no controle, limitação e distribuição do poder propiciado por elas. A inovação democrática consistiu em criar normas de procedimento para colocar em xeque os poderes discricionários implícitos nas relações de poder. Em consequência, a democracia implica em supervisão e monitoramento do exercício do poder pelos cidadãos. Ou seja, ela implica em desconfiança e, para fazer valer isso, opera com normas e instituições desenhadas para que os riscos de origem possam ser controlados. Nesse caso, como falar em confiança política?

Autores como Offe (1999), Warren (1999), Petit (1998) e Sztompka (1999), no entanto, argumentam a favor da confiança com base em premissas diferentes. A idéia é que, diante da impossibilidade de garantia absoluta de que o conflito de interesses divergentes se resolva pacificamente, a democracia institucionalizou regras, normas e instituições que asseguram um padrão civilizado de competição política. Mecanismos como eleições, representação, liberdade de expressão e de associação, direito de julgamento justo e imparcial, separação de poderes e a obrigação de prestação de contas por governos capacitam os cidadãos para desafiar as relações de que desconfiam mas, para fazer isso, a sua desconfiança precisa ser “institucionalizada”, ou seja, tornada permanente através de um complexo de regras que, uma vez mobilizadas, asseguram que eles podem

competir por seus interesses sem risco para sua liberdade e seus direitos. A idéia é que os direitos sejam “naturalizados” pelas instituições e “internalizados” na ordem institucional. Mas, para isso, os cidadãos precisam aceitar que as regras garantem o seu direito de controlar as circunstâncias que geram desconfiança. Ou seja, a institucionalização da desconfiança supõe a existência de uma *cultura de confiança* para funcionar e são as instituições democráticas que tornam isso possível. Nesse sentido, Sztompka (1999) menciona pelo menos cinco práticas democráticas que requerem a confiança para operar com sucesso. A primeira é a comunicação entre os cidadãos com vistas à definição de objetivos públicos; a segunda é a prática da tolerância e a aceitação do pluralismo; a terceira é o consenso mínimo sobre o funcionamento dos procedimentos democráticos; a quarta é a civilidade requerida pela relação de atores que competem por objetivos diferentes; e, a última, é a participação dos cidadãos seja em associações da sociedade civil, seja em organizações de objetivos políticos. Todas são indispensáveis à democracia e todas requerem graus razoáveis de confiança para funcionar.

O argumento de Offe (1999) é ainda mais complexo. Para ele, com a crescente interdependência dos sistemas complexos que constituem as sociedades contemporâneas, o Estado assumiu funções de articulador, não mais e nem exclusivamente de responsável pela solução de problemas coletivos que antes eram enfrentados pela iniciativa espontânea da sociedade civil. Ao mesmo tempo, diante das transformações provocadas pela globalização e pela pressão para diminuir seu papel de ator direto na esfera econômica e social, o Estado fragilizou-se e, para implementar as suas políticas, tem de apoiar-se na cooperação social. A idéia é que a coordenação social necessária à implementação de objetivos que interessam a todos demanda o envolvimento dos cidadãos, quando menos, para garantir que as instituições cumpram a missão para a qual existem, e isso implica em confiança nas mesmas. Mas confiar em instituições não é a mesma coisa que confiar em pessoas de quem se pode esperar reciprocidade, indiferença ou hostilidade. Em contraste com Hardin, para quem a inexistência de confiança em instituições é resultado da informação limitada de que dispõem os indivíduos, Offe põe o foco da análise nos recursos éticos e normativos das instituições. Confiar em instituições supõe conhecer a idéia básica ou a função permanente atribuída a elas pela sociedade, a exemplo da crença de que a polícia existe para garantir a segurança das pessoas. Isso se explicita através das regras constitutivas das instituições que remetem a conteúdos éticos e normativos resultantes da disputa dos atores pelo sentido da política; por isso, essas regras são referências tanto da ação dos responsáveis pelas instituições como das pessoas comuns que se orientam, a partir de sua experiência prática, por aquilo que aprendem sobre o funcionamento das instituições.

Isso significa que as instituições não são neutras, mas mecanismos de mediação política informados por valores derivados das escolhas que a sociedade faz para enfrentar seus desafios políticos. A confiança política dos cidadãos não é, portanto, cega ou automática, mas depende das instituições estarem estruturadas para permitir que eles conheçam, recorram ou interpelem os seus fins últimos – fins aceitos e desejados pelos cidadãos. Regras democráticas como a imparcialidade em eleições, a probidade no uso de recursos públicos ou a igualdade de acesso à justiça, ao “naturalizarem” os direitos de cidadania, geram as expectativas sociais sobre seu desempenho, assim como de seus funcionários, e isso afeta a relação dos cidadãos com elas. Ou seja, a confiança política dos cidadãos depende da coerência das instituições a respeito de sua justificação normativa, e é o repertório de significações resultante de seu funcionamento que determina a medida dessa confiança, que pode ou não se estender aos seus responsáveis, conforme seu comportamento seja compatível com aqueles objetivos. A dinâmica envolve a experiência dos cidadãos com as instituições e isso influi na ocorrência do fenômeno de confiança.

### **A multidimensionalidade do apoio e da confiança**

A abordagem proposta retoma a idéia original de Easton (1965) que, analisando a natureza do apoio público aos sistemas políticos, mais de meio século atrás, falou de apoio específico e de apoio difuso como dimensões diferentes. Enquanto o primeiro se refere à satisfação dos cidadãos com o desempenho de governos e de lideranças políticas, o apoio difuso diria respeito à sua atitude em relação ao sistema político como um todo, independentemente do desempenho de seus responsáveis. Easton argumentou que o apoio político está relacionado com a experiência das pessoas. Os cidadãos se identificam com as instituições porque aprendem a fazê-lo através de processos sucessivos de transmissão de seu significado para as diferentes gerações, mas, também, porque as suas experiências políticas, ao longo de sua vida adulta, qualificam-nos para avaliar racionalmente o seu desempenho. A participação em eleições e a vivência de processos institucionais que ampliam ou restringem o seu acesso a direitos estabelecidos por lei fornece as bases do seu julgamento. Essa avaliação inclui a percepção de resultados do desempenho das instituições, a exemplo de avanços nas áreas sociais e econômicas, mas também da percepção quanto ao cumprimento da missão normativa atribuída e elas pela sociedade. As pessoas aprendem a distinguir entre as diferentes dimensões envolvidas no processo e, uma vez que isso se torne parte de sua rotina, passam a diferenciar entre a ação circunstancial de governos, o funcionamento permanente das instituições e a sua

adesão ideal ao regime político. Ou seja, o aprendizado das pessoas, além dos resultados de sua socialização, envolve a sua percepção sobre esferas específicas de ação governamental e institucional como polícia, tribunais de justiça, parlamentos, executivo e partidos políticos – todos responsáveis pelos mecanismos de *input* e *output* do sistema político, ou seja, de participação dos cidadãos na vida pública.

Assim, o fenômeno de apoio ao sistema democrático supõe dimensões diferentes, por meio das quais os cidadãos captam as distintas qualidades da ação institucional. Ou seja, as diferentes dimensões de apoio político não devem ser confundidas e, na esteira da contribuição de Easton, alguns autores refinaram o foco da análise com a inclusão de novas dimensões no desenho das pesquisas empíricas do tema. Identificaram cinco níveis de apoio político a serem pesquisados separadamente: apoio à comunidade política, à democracia como um ideal, ao seu desempenho prático (satisfação com a democracia tal como ela existe), às instituições democráticas *per se* e a governos e/ou atores políticos específicos. O primeiro nível refere-se ao modo pelo qual os cidadãos se vinculam ao Estado-nação, isto é, à unidade territorial e política que, malgrado os limites introduzidos pela globalização, definem o parâmetro de direitos compartilhados e de sua identidade coletiva; ele pode ser medido, por exemplo, pela percepção de direitos de cidadania e pelo sentimento de orgulho pela nacionalidade. O segundo nível alude à adesão dos cidadãos ao regime democrático como um ideal, isto é, a valores como liberdade, igualdade, respeito e submissão à lei, participação cívica, tolerância ante os diferentes, entre outros, os quais, mesmo não supondo o consenso absoluto dos membros da comunidade política, implicam na adesão majoritária à democracia em contraposição a outros regimes políticos. Em pesquisas recentes, essa dimensão tem sido medida por perguntas relativas à chamada “hipótese de Churchill”, isto é, à idéia da democracia como mal menor quando comparada a regimes não-democráticos. O terceiro nível refere-se ao desempenho do regime democrático no dia a dia, em contraste com o seu significado ideal, e pode ser avaliado através do grau de satisfação dos cidadãos com o funcionamento da democracia realmente existente. O quarto nível refere-se ao funcionamento das instituições democráticas, envolvendo as percepções dos cidadãos quanto ao papel de parlamentos, partidos políticos, executivo, judiciário, sistema legal, etc e tem sido medido através de perguntas relativas à confiança das pessoas em instituições públicas. O último nível diz respeito ao apoio específico a líderes e membros do que se convencionou chamar de *classe política* e é medido pela avaliação do desempenho circunstancial de governos e seus líderes.

A principal vantagem dessa distinção analítica entre níveis empíricos diferentes é permitir explorar o fato de pessoas diferentes experimentarem de modo desigual as diferentes dimensões do apoio político, permitindo excluir a

hipótese simplista que esperaria, por exemplo, que sua ocorrência em um nível implicasse necessariamente em confiança ou apoio em um ou mais dos demais. Em vista disso, este trabalho concentra a sua análise nos níveis 2, 3 e 4 descritos acima, ou seja, nos indicadores de adesão ideal ao regime democrático, de satisfação pragmática com a democracia e de confiança política em instituições públicas. O modelo analítico procura testar os resultados de estudos recentes sobre o Brasil que, aceitando os argumentos de Gunther e Monteiro sobre a distinção entre as três dimensões, revelaram padrões contraditórios de associação entre a satisfação com a democracia e a confiança nas instituições públicas (MENEGUELLO, 2006; LOPES, 2004). Em termos gerais, algumas hipóteses desses estudos sustentaram que a avaliação do desempenho do regime, medida pelas perguntas sobre a satisfação com a democracia, estava associada com o desempenho governamental e a ação de serviços públicos que, por sua natureza, envolvem a relação dos cidadãos com o Estado e com as instituições públicas a partir de sua experiência cotidiana. Mas, enquanto a análise de Lopes (2004) mostrou que existe associação entre satisfação com a democracia e confiança nas instituições públicas, Meneguello (2006) concluiu que ela não está presente ou que, quando se mostra, é bastante fraca. Esses resultados contraditórios mostraram que ainda era necessário voltar à pesquisa do tema com vistas a alcançar conclusões mais consistentes e mais robustas, e isto, em parte, motivou os rumos adotados neste estudo.

O artigo testa, então, a relação entre os indicadores atitudinais de legitimidade democrática, avaliação do desempenho do regime realmente existente e de confiança nas instituições públicas. Em vista do fato de a evidência sobre a legitimidade democrática no Brasil estar relativamente estabelecida (MOISÉS, 1995), a análise se concentrou sobre a descrição e a definição dos determinantes da satisfação com a democracia, por um lado, e da confiança nas instituições públicas, de outro; e, depois, no impacto dessas variáveis sobre a preferência pela democracia e a aceitação das instituições fundamentais desse regime político. Tendo em conta as hipóteses rivais a respeito da diferenciação das dimensões e dos fatores que as determinam, a análise incluiu o impacto de variáveis como o desempenho do regime, a experiência com as instituições, a cultura cívica e os indicadores sócio-demográficos sobre a satisfação com a democracia e a confiança nas instituições, sem descurar, ao mesmo tempo, de examinar o impacto desses indicadores sobre a legitimidade democrática.

## Desenho da pesquisa e metodologia

Neste artigo, são utilizados dados da série histórica de pesquisas realizadas pela Corporação Latinobarômetro entre 1995 e 2002. Trata-se de um conjunto de surveys nacionais baseados em amostras por cotas de idade e gênero das populações urbanas de 17 países latino-americanos. O tamanho da amostra em cada país varia de 500 a 1.200 entrevistados. Este trabalho toma como base as respostas individuais para os anos de 1997, 2000 e 2001, quando o número total de entrevistados de todos os países foi de 53.940 indivíduos. Como indicado a seguir, os anos indicados são aqueles para os quais as variáveis de interesse deste estudo estavam disponíveis.

Os países latino-americanos correspondem a diferentes tipos de sociedades, culturas e tradições políticas, e embora existam muitos pontos de aproximação entre eles na comparação com o Brasil - como a sua herança colonial comum, a influência da religião católica, o legado de experiências populistas, a influência das orientações ideológicas e, em períodos recentes, os reajustes econômicos semelhantes (seguidos de revezes comuns, como desemprego e crise social), existem também enormes diferenças a distingui-los. Entre essas diferenças estão os níveis distintos de desenvolvimento econômico e de modernização social, o peso desigual da estrutura educacional e o papel dos meios de comunicação de massa. Contudo, a estratégia de análise adotada se beneficiou do acesso ao banco de dados do conjunto do continente, permitindo que as hipóteses testadas fossem observadas no nível das respostas dos indivíduos.

O Latinobarômetro pesquisa as atitudes e as opiniões políticas da massa de cidadãos do continente latino-americano, oferecendo um panorama longitudinal para uma região do mundo em que estudos dessa natureza eram, até recentemente, bastante escassos e limitados; seus bancos incluem importantes dados empíricos para o estudo e análise da cultura política da região. No entanto, algumas características de seu desenho de pesquisa limitam a capacidade de mensuração das atitudes e opiniões do público do continente. Como chamou a atenção Lopes (2004), o fato de o Latinobarômetro não utilizar amostras probabilísticas nacionais, implicando que, como no caso do Brasil, representam basicamente a população urbana, limita o escopo das análises. Também se constitui em problema o fato de perguntas inseridas nos questionários de alguns anos não serem mantidas nos demais ou terem alterada a sua formulação de um ano para o outro, o que, no caso do presente estudo, dificultou a realização de comparações mais abrangentes.

As variáveis explicativas deste estudo são as *atitudes e opiniões* do público frente a diferentes objetos políticos como a avaliação do desempenho do regime, a experiência dos indivíduos com as instituições públicas e a cultura cívica. As

unidades de observação, análise e inferência adotadas são os indivíduos. A exemplo de outros estudos sobre cultura política, um conjunto de variáveis atitudinais relativas à confiança interpessoal e à confiança política são tomadas em nível individual. Newton e Norris (2000) observaram que as *explicações sócio-psicológicas* desse tipo de variáveis não permitem estabelecer diretamente inferências sobre os aspectos políticos e sociais sistêmicos das sociedades em que esses indivíduos vivem, uma vez que a relação entre o nível sistêmico e o nível individual tende a ser muito fraca. Esses autores demonstraram, com base em dados agregados ao nível do país, a existência de um efeito sistêmico sobre a confiança política. Ou seja, a avaliação agregada dos indivíduos sobre a performance governamental está correlacionada com a confiança social e política medida no nível sistêmico (país). No entanto, essa correlação não é observada no nível individual. Della Porta (2000) também analisou a relação entre confiança política e confiança social em nível agregado utilizando o Índice de Corrupção da Transparência Internacional como medida de performance governamental. Em seu estudo, a autora demonstrou que a variação no Índice de Corrupção está associada com níveis agregados de confiança no governo e confiança social.

Neste estudo interessava avaliar a influência da percepção subjetiva da performance governamental e outros indicadores sobre as variáveis dependentes. Assim, mais do que a influência de aspectos sistêmicos na percepção, está em jogo a própria percepção individual acerca do sistema e seu impacto na confiança das instituições públicas. Conseqüentemente, nosso nível de inferência não é a região, mas a relação entre variáveis que medem diferentes aspectos da cultura política do público na região da América Latina e no Brasil. Foram analisados os determinantes atitudinais de quatro variáveis dependentes: a desconfiança política (ordinal), a insatisfação com a democracia (ordinal), a preferência pelo tipo de regime (dicotômica) e a preferência pelo tipo de democracia (dicotômica).

Como os dados do Latinobarômetro têm uma estrutura de painel, todos os modelos do estudo foram rodados de forma robusta. Os modelos foram gerados pelo *software* STATA 8.0 utilizando-se os comandos *robust* e *cluster* com a variável *país* quando os modelos eram rodados com o conjunto dos dados dos países da AL, e com a variável *ano* quando os modelos incluíam apenas dados do Brasil. Para os modelos OLM (ordered logit model), relativos às variáveis ordinais, e LM (logit model), relativos às variáveis binárias, reportados a seguir, são apresentadas as razões de chance (*odds ratio*). As categorias de referência das variáveis independentes para os cálculos das razões de chance foram estipuladas segundo a interpretação pertinente ou a hipótese de efeito esperado de cada questão sobre a variável dependente.

## Determinantes da insatisfação e da desconfiança

Nesta seção é apresentada uma definição das variáveis dependentes e independentes, com a especificação dos modelos adotados. A segunda parte analisa os determinantes da insatisfação e da desconfiança ao apoio do regime democrático.

### 1) Variáveis Dependentes:

**a) Medida de Desconfiança Política** - A variável ordinal *Desconfiança Política* é um índice que varia de 0 a 4 para medir a desconfiança individual de quatro instituições públicas selecionadas: Poder Judiciário, Polícia, Congresso Nacional e Partidos Políticos. Embora o Latinobarômetro ofereça informações sobre a confiança em outras instituições, estão disponíveis para os anos e países estudados apenas informações sobre essas quatro instituições públicas. Há informações sobre as Forças Armadas para todos os anos e países do painel, mas a variável não foi incluída no índice porque o público não tem contato cotidiano com os serviços prestados por essa instituição, cuja missão é a defesa externa, e que apenas excepcionalmente participa do atendimento de situações de emergência no âmbito do próprio país.

A variável foi construída da seguinte forma: a confiança em uma escala de quatro pontos (nenhuma confiança, pouca, alguma e muita confiança) foi recodificada em uma variável dicotômica em que o valor 1 representa a soma de *pouca confiança* e *nenhuma confiança* em cada instituição avaliada e o valor zero indica a soma de *muita confiança* e *alguma confiança*. Em seguida, as quatro variáveis dicotômicas foram somadas e transformadas em uma variável única, com variabilidade entre 0 e 4, em que 0 indica que os indivíduos não desconfiam de nenhuma instituição (confiam em todas), 1 indica a desconfiança de apenas uma, 2 representa os indivíduos que desconfiam de duas, 3 desconfiam de três e 4 são os indivíduos que desconfiam de quatro instituições públicas simultaneamente.

**b) Satisfação com a Democracia** - A variável ordinal Satisfação com a Democracia resulta da seguinte questão: “Em geral você diria que está muito satisfeito, satisfeito, não muito satisfeito ou nada satisfeito com o funcionamento da democracia no país?” Da mesma forma que no caso da desconfiança, optou-se por trabalhar com a insatisfação pela democracia. Assim, a variável ordinal mantém a ordem da escala original em que 1 indica os respondentes muito satisfeitos, 2 satisfeitos, 3 não muito satisfeitos e 4 nada satisfeitos.

**2) Variáveis Independentes:** as variáveis independentes correspondem a três dimensões usualmente mencionadas na literatura do tema. Elas envolvem variáveis de percepção sobre o desempenho de governos, experiência institucional

e cultura cívica, a última sendo utilizada como efeito de controle. A elaboração das variáveis independentes, bem como as hipóteses específicas a serem testadas nos modelos são especificadas a seguir:

**a) Variáveis de Percepção do Desempenho Governamental:**

**-Percepção da situação geral do país:** “(...) *Você diria que a situação geral econômica do país é muito boa, boa, regular ou muito ruim?*”. X = 1 representa regular e muito ruim.

Efeito esperado: indivíduos que acreditam que a situação econômica geral seja ruim desconfiam mais das instituições e são mais insatisfeitos.

**-Percepção da renda:** “(...) *Seu salário lhe permite cobrir satisfatoriamente suas necessidades? Em quais destas situações você se encontra? O salário é bom, é suficiente, é ruim ou muito ruim?*”. X = 1 indica ruim e muito ruim.

Efeito esperado: indivíduos que consideram sua renda insatisfatória são mais desconfiados e insatisfeitos.

**-Percepção com relação ao desemprego pessoal:** “*Quão preocupado você diria que está em ficar desempregado nos próximos doze meses? Muito preocupado, preocupado, pouco preocupado ou não está preocupado?*”. X = 1 indica muito preocupado e pouco preocupado.

Efeito esperado: Indivíduos preocupados com o desemprego são mais desconfiados e insatisfeitos com a democracia.

**b) Variáveis de Experiência Institucional:**

**-Percepção sobre proteção das leis trabalhistas:** “*Quão protegido você acredita que se sentem os trabalhadores pelas leis trabalhistas? Muito protegidos, bastante protegidos, pouco protegidos ou nada protegidos?*”. X = 1 indica pouco protegidos e nada protegidos.

Efeito esperado: Indivíduos que não percebem a proteção das leis trabalhistas são mais desconfiados e insatisfeitos com a democracia.

**-Percepção sobre a evolução da delinquência:** “(...) *Você acredita que nos últimos doze meses a delinquência aumentou muito, aumentou pouco, permaneceu igual, diminuiu pouco ou diminuiu muito?*”. X = 1 indica aumentou muito e aumentou pouco.

Efeito esperado: Indivíduos que percebem o aumento da delinquência são mais desconfiados e insatisfeitos

**-Percepção sobre o problema da corrupção hoje:** “(...) *Você diria que a corrupção hoje é um problema muito sério, sério, pouco sério ou não é um problema?* X = 1 indica muito sério e sério.

Efeito esperado: Indivíduos que percebem que a corrupção nos dias de hoje é um problema sério, são mais desconfiados e insatisfeitos.

**c) Variáveis de Cultura Cívica:**

**-Orgulho da nacionalidade:** “Quão orgulhoso você é em ser (nacionalidade)? Muito orgulhoso, bastante orgulhoso, pouco orgulhoso ou nada orgulhoso?”. X = 1 indica pouco orgulhoso e nada orgulhoso.

Efeito esperado: Indivíduos que não têm orgulho da nacionalidade são mais desconfiados e insatisfeitos.

**-Confiança interpessoal:** (...) *Você diria que se pode confiar na maioria das pessoas ou ter cuidado com elas nunca é demais?*”. X = 1 indica os respondentes que afirmaram que ter cuidado nunca é demais;

Efeito esperado: Indivíduos que não confiam nas pessoas são mais desconfiados e insatisfeitos.

**-Interesse pela política:** “Quanto interesse você tem pela política? Muito interesse, algum interesse, pouco interesse e nenhum interesse?”. X = 1 indica pouco interesse e nenhum interesse;

Efeito esperado: Indivíduos que não têm interesse pela política são mais desconfiados e insatisfeitos.

**-Percepção sobre os compatriotas:** “Você diria que os (nacionalidade), cumprem as leis, são exigentes de seus direitos e são conscientes de suas obrigações e deveres? Muito, bastante, pouco ou nada?”. X = 1 indica a interação entre leis, direitos e deveres cujos respondentes indicaram pouco e nada;

Efeito esperado: Indivíduos que acham que os compatriotas não exercem a cidadania são mais desconfiados e insatisfeitos.

**-Atenção à informação política na TV:** “Quanta atenção você dá às notícias políticas na TV? Muita, bastante, alguma ou pouca?”. X = 1 indica alguma e pouca;

Efeito esperado: Indivíduos desatentos à informação política na TV são mais desconfiados e insatisfeitos.

**-Catolicismo:** “(...) “Qual é sua religião?”. X = 1 indica católico em relação às outras;

Efeito esperado: Os católicos são menos desconfiados e menos insatisfeitos com relação às outras religiões.

**-Auto-posicionamento ideológico:** “(...) Em uma escala onde 0 significa esquerda e 10 a direita, em que ponto você se posicionaria?”. X = 1 indica direita (8 a 10); X = 1A indica centro (5 a 7); X = 0 indica esquerda (0 a 4). A classificação anterior resulta da divisão da variável em tercis;

Efeito esperado: Indivíduos de direita e de centro são menos desconfiados e menos insatisfeitos do que indivíduos de esquerda.

**-Escolaridade:** *Resumo da educação do entrevistado.* X = 1 indica sem escolaridade e baixa escolaridade (analfabeto e básica completo/incompleto); X = 1A indica média escolaridade (média completa/incompleta); X = 0 indica superior (superior completo/incompleto);

Efeito esperado: Indivíduos de baixa e média escolaridade são menos desconfiados e insatisfeitos do que aqueles que possuem nível superior;

**-Experiência ao longo da vida:** “Qual é sua idade?”. X = 1 indica 35 anos ou mais. (35 corresponde a mediana da variável idade);

Efeito esperado: Indivíduos mais velhos são menos desconfiados e menos insatisfeitos do que os mais jovens.

## **Resultados da análise**

A Tabela 1 os resultados da amostra de todos os respondentes do *survey* na América Latina com a amostra específica do Brasil. De forma geral, os resultados dos modelos confirmam a hipótese principal do estudo de que a avaliação das instituições determina tanto o nível de desconfiança quanto a insatisfação com o regime, mas mostra ainda que fatores ligados à cultura política e ao desempenho do regime também influem na determinação daquelas atitudes.

No modelo 1.1 da tabela, relativo ao conjunto da América Latina, em que a variável dependente é a insatisfação com a democracia, constata-se que esta é maior entre os indivíduos que acham que a situação econômica geral do seu país é ruim, consideram a sua renda insuficiente, estão preocupados com o desemprego, acreditam que a delinquência aumentou, não se sentem protegidos pelas leis trabalhistas e consideram a corrupção um grave problema político de seus países. Quanto à influência da cultura cívica, apenas as variáveis sobre a atenção à política na TV, religião e posicionamento ideológico não são estatisticamente significantes. A chance de ocorrência de insatisfação com a democracia é maior quando não há orgulho da nacionalidade, quando se acredita que os compatriotas não exercem a sua cidadania, não há confiança interpessoal, há insatisfação com a vida e não há interesse pela política.

Já quanto ao modelo 2.1, relativo à desconfiança das instituições na América Latina, todas as variáveis de percepção do desempenho do regime e de experiência institucional são estatisticamente significantes ( $p < 0,01$ ). Os indivíduos mais desconfiados, neste modelo, também não têm orgulho da nacionalidade, acham que os compatriotas não exercem a sua cidadania, não confiam nas pessoas, não estão satisfeitos com a sua vida, não têm interesse pela política e são desatentos à informação política na TV. No conjunto das variáveis sócio-demográficas, são significantes apenas as variáveis relativas à escolaridade e sexo no modelo da insatisfação. Ou seja, como esperado, homens e pessoas com mais escolaridade são mais insatisfeitos com a democracia; a baixa escolaridade e, em consequência, a baixa cognição estão associadas com a satisfação e a

confiança, ou seja, com uma perspectiva acrítica quanto ao funcionamento do sistema democrático, enquanto os detentores de níveis mais altos de escolaridade conformam o que se poderia designar como os *cidadãos críticos*, nos termos de Norris (1999).

**Tabela 1: Determinantes da insatisfação com a democracia e desconfiança prática na América Latina e Brasil**

	Modelo 1 Insatisfação				Modelo 2 Desconfiança			
	Modelo 1.1 América Latina		Modelo 1.2 Brasil		Modelo 2.1 América Latina		Modelo 2.2 Brasil	
	OR	sig	OR	sig	OR	sig	OR	sig
<b>Variáveis de Performance</b>								
Situação geral do país é ruim	1.955	**	2.369	**	1.350	**	1.298	
Renda é insuficiente	1.127	*	1.417	**	1.186	**	1.214	**
Preocupado com desemprego	1.152	*	1.088		1.185	**	1.141	
<b>Variáveis de Experiência Institucional</b>								
Não se sente protegido pelas leis trab.	1.997	**	2.098	**	1.879	**	1.818	**
Delinqüência aumentou ano passado	1.342	**	1.071		1.231	**	1.421	**
Hoje a corrupção é grave	1.385	**	0.946		1.319	*	1.434	
<b>Variáveis de Cultura Cívica</b>								
Não tem orgulho da nacionalidade	1.571	**	1.478	**	1.319	**	1.314	*
Compatriotas não exercem a cidadania	1.314	**	1.115		1.547	**	1.299	
Não confia nas pessoas	1.568	**	2.057	*	1.267	**	1.530	
Insatisfeito com a vida	1.753	**	1.412		1.234	**	1.190	**
Não tem interesse pela política	1.302	**	1.154		1.507	**	1.361	**
Desatento à informação política na TV	1.066		0.936		1.299	**	1.241	**
Católico	1.059		1.005		0.948		1.104	
Centro em relação à esquerda	1.000		0.822	*	0.949		0.756	*
Direita em relação à esquerda	0.818		0.710	**	0.925		0.663	*
<b>Variáveis Sócio-Demográficas</b>								
Baixa escolaridade	0.804	*	0.849		0.902		0.823	**
Média escolaridade	0.879		0.957		0.952		1.020	
Sexo (masculino)	1.047	*	0.880		1.105	**	0.998	
35 anos ou mais	0.975		0.899		0.929		0.996	
<b>Probabilidades estimadas</b>								
				<b>pr(y=0)</b>	0.128		0.084	
	<b>pr(y=1)</b>	0.112	0.013	<b>pr(y=1)</b>	0.097		0.086	
	<b>pr(y=2)</b>	0.257	0.211	<b>pr(y=2)</b>	0.136		0.145	
	<b>pr(y=3)</b>	0.444	0.466	<b>pr(y=3)</b>	0.204		0.259	
	<b>pr(y=4)</b>	0.187	0.310	<b>pr(y=4)</b>	0.436		0.426	
N	25,235		1594		24,622		1619	
Log pseudo-likelihood	-30330.097		-1676.4855		-34,416.205		-2226.0817	
Pseudo R2	0.0523		0.0474		0.0338		0.0266	

\* p < 0,05 \*\* p < 0,01

Fonte: Latinobarômetro 1997, 2000, and 2001 (N=53.940 para América Latina e N = 3001 para Brasil).

Nota 1: Os modelos representam as "Odds Ratio" (OR) de regressão "ordered logit" - modelo adequado quando as variáveis dependentes são categóricas e ordinais - para insatisfação com a democracia e desconfiança nas instituições públicas como variáveis dependentes. No caso do modelo 1 as OR se reportam às categorias 3 e 4 (não muito satisfeito e nada satisfeito) com relação às categorias 1 e 2 (muito satisfeito e satisfeito). Já no modelo 2 as OR se reportam às categorias de 1 a 4 com relação à zero).

Nota 2: O número das amostras dos modelos é menor do que as amostras totais devido aos "missing cases" contidos nas variáveis dependentes.

Nota 3: As probabilidades estimadas mantém a estrutura ordinal das variáveis dependentes. Deste modo, no caso do modelo 1 relativo à insatisfação com a democracia, pr(y=1) representa a probabilidade de um indivíduo com as características do modelo responder que está muito satisfeito com a democracia, pr(y=2) probabilidade de estar satisfeito, pr(y=3) probabilidade relativa a não muito satisfeito e pr(y=4) nada satisfeito. No tocante aos modelos sobre a desconfiança, pr(y=0) representa a probabilidade de não desconfiar de nenhuma instituição pr(y=1) indica a probabilidade de desconfiar de apenas uma, pr(y=2) indica probabilidade de desconfiar de duas e assim por diante.

No modelo 1.2, relativo aos dados para o Brasil, a insatisfação com a democracia é maior - quando é analisada a influência das variáveis de desempenho do regime - entre aqueles que percebem que a situação econômica geral do país é ruim, acreditam que sua renda é insuficiente e não se sentem protegidos pelas leis trabalhistas. Quanto às variáveis de cultura cívica, a insatisfação também se verifica entre os indivíduos que não têm orgulho da nacionalidade, não confiam nas pessoas e se identificam ideologicamente como de esquerda. Por sua vez, a desconfiança no Brasil (modelo 2.2) é influenciada pela percepção de que a renda é insuficiente, mas ela também sofre o impacto do sentimento negativo em relação às leis trabalhistas e da percepção de que a delinqüência aumentou. Ao contrário do previsto, no entanto, nem a preocupação com o desemprego, nem a percepção de que a corrupção aumentou, nos modelos 1.2 e 2.2, apresentam significância estatística. Quanto ao papel das variáveis de cultura cívica na ocorrência da desconfiança na América Latina e no Brasil (modelos 2.1 e 2.2, respectivamente), a análise mostra, como preconizado pelas hipóteses do estudo, que ela sofre impacto dos indivíduos que não têm orgulho de sua nacionalidade, são insatisfeitos com a vida, não têm interesse pela política e são desatentos à informação política na TV. Além destas variáveis, a desconfiança mostra-se maior entre os indivíduos que acham que os compatriotas não exercem a cidadania e desconfiam das pessoas, considerando-se apenas a América Latina; e, no Brasil, entre indivíduos que se auto-posicionam à esquerda na escala ideológica e que têm nível mais alto de escolaridade; ou seja, eles conformam os *cidadãos críticos* do cenário político brasileiro.

Ainda no caso da América Latina (modelo 2.1), dentre as variáveis sócio-demográficas, apenas o sexo é estatisticamente significativo, mostrando que a desconfiança é maior entre os homens. Os resultados apontam, em conjunto, para a relevância das variáveis de cultura política na explicação da desconfiança e da insatisfação políticas, mesmo após controlar-se pelo efeito das variáveis sócio-demográficas.

Por outro lado, em vista do fato de as amostras utilizadas na análise serem muito grandes - o que favorece a obtenção de coeficientes estatisticamente significativos -, optou-se por trabalhar também com as probabilidades estimadas. Como se pode observar, nos modelos de insatisfação, controlando-se pelas demais variáveis, a probabilidade de resposta *não muito satisfeito com a democracia* é maior do que todas as outras, mesmo em relação à resposta relativa a *nada satisfeito*, tanto na América Latina (44%) quanto no Brasil (46%), o que sugere que não há uma completa insatisfação com o desempenho do regime, apesar de prevalecer uma visão negativa acerca do funcionamento das instituições. Já com relação à atitude de desconfiança das instituições, é maior a probabilidade de os entrevistados desconfiarem das quatro instituições públicas analisadas, tanto na América Latina (43%) quanto no Brasil (42%), mesmo controlando-se pelas demais variáveis do modelo.

## **O impacto da insatisfação e da desconfiança no apoio ao regime democrático**

O passo seguinte do estudo foi avaliar a influência dos indivíduos insatisfeitos com a democracia e desconfiados das instituições públicas para o apoio ao regime democrático<sup>5</sup>. O impacto das atitudes de insatisfação e de desconfiança também foi avaliado no tocante à adesão do modelo de regime democrático preferido pelos entrevistados – se uma democracia de instituições representativas fortes, baseada em partidos e no parlamento (Congresso Nacional), ou aquela pensada para funcionar sem essas instituições. A seguir são apresentadas as variáveis incluídas nesse modelo de análise.

### **1) Variáveis Dependentes**

**a) Preferência pela democracia.** A preferência pela democracia foi elaborada com base na questão usual relativa à chamada “hipótese de Churchill”: “Com qual das seguintes frases você concorda mais? A democracia é preferível a qualquer forma de governo; Em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser preferível; Tanto faz a pessoas como eu um regime autoritário ou um regime democrático”. Y = 1 indica os respondentes que preferem a democracia.

**b) Democracia sem Congresso Nacional.** Os respondentes tiveram que optar, neste caso, entre duas alternativas: “Sem Congresso Nacional não pode haver democracia” ou “A democracia pode funcionar sem o Congresso Nacional”. A variável dependente Y = 1 indica a opção negativa.

**c) Democracia sem partidos políticos.** Os entrevistados optaram entre duas afirmações: “Sem partidos não pode haver democracia” ou “A democracia pode funcionar sem partidos”. A variável dependente Y = 1 representa a segunda opção.

**2) Variáveis Independentes:** o propósito dos modelos adotados era verificar, em primeiro lugar, a influência das variáveis *insatisfação* e *desconfiança* na adesão ao regime democrático e, em segundo lugar, avaliar o impacto destas variáveis na escolha por uma democracia sem instituições, isto é, sem partidos e sem Congresso Nacional. Todos os modelos incluem as variáveis de performance, experiência institucional, cultura cívica e variáveis sócio-demográficas como variáveis de controle. As hipóteses operacionais centrais dos modelos são as seguintes:

**a) Desconfiança nas instituições públicas:** a mesma variável dependente dos modelos anteriores foi utilizada agora como variável independente.

---

<sup>5</sup> Os resultados completos do impacto das variáveis independentes sobre a desconfiança em cada uma das quatro instituições separadamente são apresentados no ANEXO 1.

Efeito esperado: indivíduos que desconfiam das instituições públicas preferem menos a democracia e são predispostos a apoiarem uma democracia sem partidos e sem Congresso Nacional.

**b) *Insatisfação com a democracia:*** utiliza-se como variável independente a mesma variável dependente do modelo anterior.

Efeito esperado: indivíduos insatisfeitos com a democracia existente preferem menos a democracia e são predispostos a apoiarem uma democracia sem partidos e sem Congresso Nacional.

Os resultados observados na Tabela 2 confirmam as principais hipóteses do estudo. Os indivíduos insatisfeitos com o funcionamento da democracia, quando analisados em relação aos satisfeitos, preferem menos o regime democrático (modelo 3), são mais indiferentes (modelo 4) ou preferem mais o autoritarismo (modelo 5), tanto no conjunto da América Latina como no Brasil. Já quanto ao Brasil em particular, surge agora um achado importante: os indivíduos que desconfiam das instituições, comparados aos que têm posição contrária, são menos democratas (modelo 3.2), embora a desconfiança não influencie a atitude de indiferença frente ao regime ou de preferência pelo autoritarismo. Isso indica que, sendo um fenômeno generalizado entre a população brasileira, a desconfiança política afeta a legitimidade do regime democrático, mas não estimula o surgimento de alternativas antidemocráticas. As implicações desta descoberta são importantes e estão relacionadas com o funcionamento do regime democrático e com a sua qualidade, mas precisam ser mais exploradas em estudos específicos sobre o Brasil (ver a respeito, MOISÉS, 2006).

**Tabela 2: Modelos de preferência pelo regime democrático, indiferença e preferência pelo autoritarismo**

	Modelo 3				Modelo 4				Modelo 5			
	Preferem a Democracia				Indiferentes				Preferem Autoritarismo			
	Modelo 3.1		Modelo 3.2		Modelo 4.1		Modelo 4.2		Modelo 5.1		Modelo 5.2	
	AL	Brasil			AL	Brasil			AL	Brasil		
<b>Desconfiança e Insatisfação</b>	OR	sig	OR	sig	OR	sig	OR	sig	OR	sig	OR	sig
Desconfiados	0.959	*	0.923	*	1.030		1.066		1.037		1.042	
Insatisfeitos	0.651	**	0.686	**	1.457	**	1.322	**	1.345	**	1.215	**
<b>Variáveis de Performance</b>												
Situação geral do país é ruim	1.223	**	0.923		0.877		0.997		0.856	*	1.127	
Renda é insuficiente	0.984		1.057	*	1.188	**	1.018		0.884	*	0.901	
Preocupado com desemprego	0.898	*	1.023		1.136	*	1.077		1.046		0.915	
<b>Variáveis de Experiência Institucional</b>												
Não se sente protegido pelas leis trab.	1.173		0.762		1.114		1.274	*	0.753	**	1.145	
Delinquência aumentou ano passado	1.265	*	1.665	**	0.796		0.715	*	0.875		0.777	
Hoje a corrupção é grave	1.774	*	0.883		0.812	**	1.329		0.573	*	0.848	
<b>Variáveis de Cultura Cívica</b>												
Não tem orgulho da nacionalidade	0.638	**	0.891		1.190		1.122		1.552	**	1.037	
Compatriotas não exercem a cidadania	0.977		1.407	**	0.904		0.742	**	1.124		0.890	
Não confia nas pessoas	1.076		0.774		1.312	*	1.255		0.754		1.181	
Insatisfeito com a vida	1.062		1.080		1.000		1.263		0.917		0.672	
Não tem interesse pela política	0.833	**	0.749	**	1.490	**	1.835	**	0.947		0.826	
Desatento à informação política na TV	0.967		0.837	**	1.107	*	1.500	**	0.953		0.771	**
Católico	1.046		0.816		0.894		1.224		1.031		1.073	**
Centro em relação à esquerda	1.007		1.254	*	0.977		0.881		1.010		0.847	**
Direita em relação à esquerda	0.993		0.961		1.007		1.322		1.003		0.762	
<b>Variáveis Sócio-Demográficas</b>												
Baixa escolaridade	0.653	**	0.599	*	1.476	**	1.649	**	1.318	*	1.202	*
Média escolaridade	0.765	**	0.745		1.334	**	1.093		1.157		1.428	
Sexo (masculino)	1.132	**	1.101		0.891	*	0.876		0.926		1.013	*
35 anos ou mais	1.261	**	1.296	*	0.736	**	0.691	**	0.931		1.068	
<b>Probabilidades estimadas pr (Y=1)</b>	0.643		0.469		0.149		0.272		0.196		0.232	
N	23529		1478		23529		1478		23529		1478	
Log pseudo-likelihood	-14816.110		-960.87441		-10001.741		-827.55301		-11588.600		-794.61296	
Pseudo R2	0.0403		0.0597		0.0421		0.0742		0.0222		0.0178	

Fonte: Latinobarômetro 1997, 2000, and 2001 (N=53.940 para América Latina e N = 3001 para Brasil).

Nota 1: Os modelos representam as "Odds Ratio" (OR) de regressão "logit" - modelo adequado a variáveis dependentes categóricas e binárias - para preferência pelo regime.

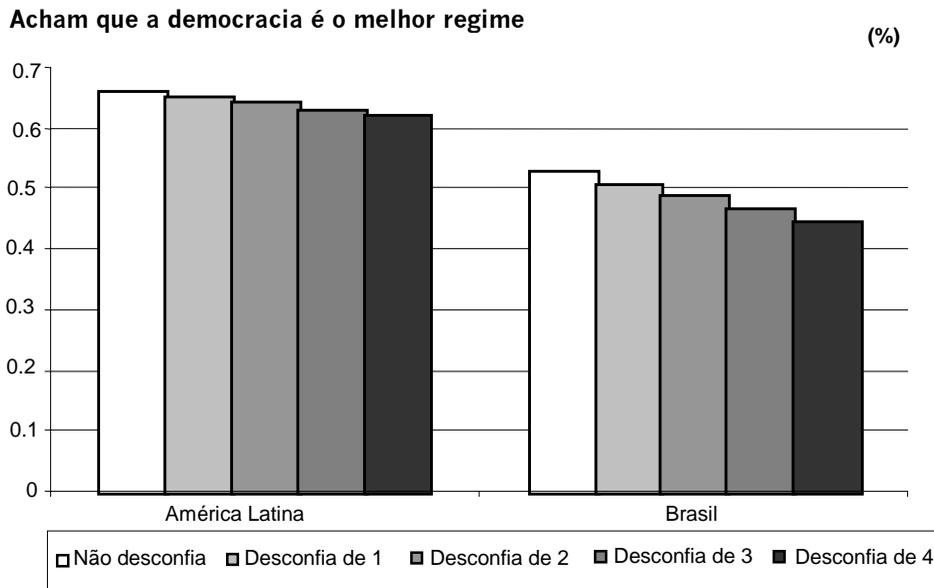
Nota 2: O número das amostras dos modelos é menor do que as amostras totais devido aos "missing cases" contidos nas variáveis dependentes.

Nota 3: As probabilidades estimadas indicam as probabilidades de Y=1, isto é, a probabilidade dos indivíduos preferirem a democracia, serem indiferentes ou preferirem o autoritarismo levando em conta todas as variáveis do modelo.

Observando-se o impacto das variáveis sócio-demográficas, os resultados confirmam achados de pesquisas anteriores de Moisés (1995): os indivíduos com baixa escolaridade preferem menos a democracia (modelo 3.1), são mais indiferentes quanto ao regime (4.1) e preferem mais o autoritarismo do que os indivíduos com nível superior (5.1). Além disso, são os homens com 35 anos ou mais, em relação às mulheres e os indivíduos mais jovens, os que mais preferem a democracia no continente (modelo 3.1); e eles são menos indiferentes ou autoritários ao se definirem em relação ao regime político. Na América Latina, quem tem baixa escolaridade prefere menos a democracia (modelo 3.2), é mais indiferente (modelo 4.2) ou prefere mais o autoritarismo (modelo 5.2); já no Brasil, indivíduos com 35 anos ou mais preferem mais a democracia (modelo 3.2) ou são menos indiferentes com relação ao regime (modelo 4.2).

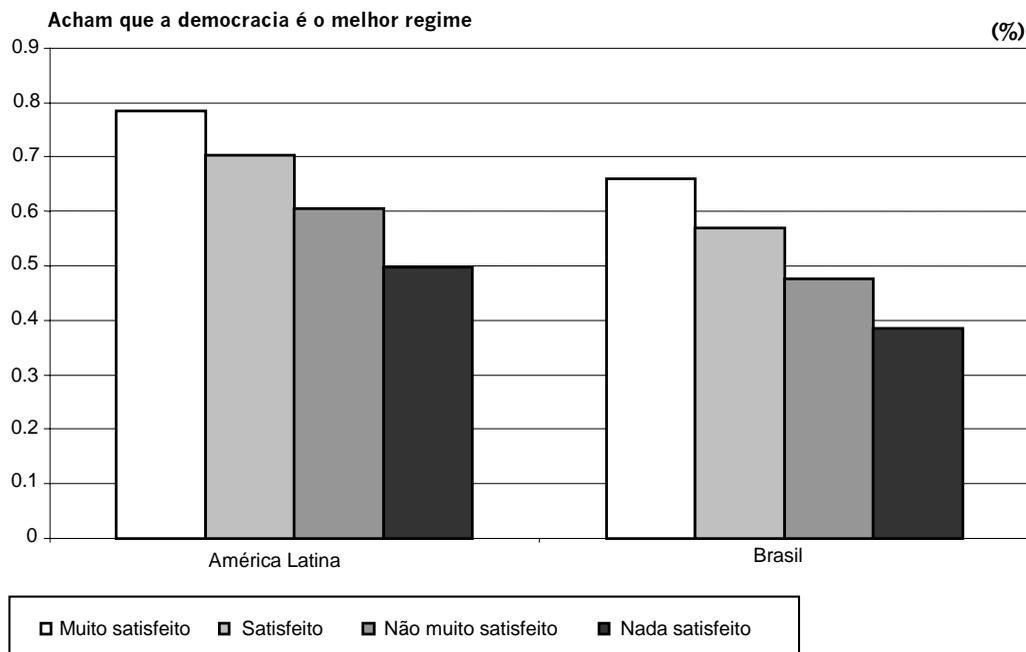
A probabilidade de apoio ao regime democrático é maior do que a probabilidade de apoio a qualquer outro, tanto na América Latina (64%) quanto no Brasil (47%), mas é menor no caso deste último. Já a probabilidade de os entrevistados serem indiferentes ou de preferirem o regime autoritário é maior no Brasil (27% e 23%, respectivamente). Os Gráficos 3 e 4, a seguir, apresentam as probabilidades de apoio ao regime democrático segundo os níveis de desconfiança política e de insatisfação com o regime no continente e no Brasil. Com relação ao Gráfico 1, embora a variação seja pequena, indicando a presença de níveis altos de apoio à democracia, o apoio ao regime democrático diminui monotonicamente com o aumento da desconfiança dos cidadãos em instituições públicas, confirmando uma das principais hipóteses do estudo.

**Gráfico 3: Preferência pela democracia segundo níveis de desconfiança nas instituições públicas (América Latina e Brasil)**



A preferência pela democracia também varia, com intensidade levemente maior, sob efeito da variável *satisfação*, como se pode observar no Gráfico 4: a probabilidade de apoio ao regime democrático diminui na medida que a satisfação com o regime também diminui, tanto na América Latina quanto no Brasil, também de acordo com as hipóteses.

**Gráfico 4: Apoio à democracia segundo níveis de satisfação com o regime (América Latina e Brasil)**



Finalmente, a Tabela 3 compara os resultados do teste relativo à influência da desconfiança política e da insatisfação com o funcionamento do regime para a escolha de tipos diferentes de democracia pelos entrevistados. Embora os dados anteriores tenham mostrado que a desconfiança e a insatisfação não são fatores que estimulam a preferência por alternativas abertamente antidemocráticas, como seria o caso da adesão à opção por um regime autoritário “em certas circunstâncias”, os resultados deste último teste revelam, no entanto, um aspecto preocupante para a sorte das democracias latino-americanas em geral, e para a brasileira em particular: as atitudes de desconfiança e de insatisfação aumentam a chance de os entrevistados escolherem desenhos institucionais que não incluem nem os partidos políticos (modelo 6) nem o Congresso Nacional (modelo 7). Considerando-se as variáveis sócio-demográficas, os homens e os entrevistados com menos de 35 anos são os que menos preferem as alternativas anti-institucionais na América Latina (modelos 6.1 e 7.1), mas, no Brasil, as mesmas variáveis não são estatisticamente significantes. Já quanto às variáveis de cultura política, os entrevistados do conjunto do continente que não têm interesse ou são desatentos à política, que não confiam nos seus semelhantes e que não têm

orgulho de sua nacionalidade preferem uma democracia sem partidos; no Brasil, apenas o desinteresse pela política afeta essa escolha. No caso da opção por um sistema democrático que prescindia do Congresso Nacional, enquanto na América Latina como um todo essa escolha é influenciada pelo medo do desemprego, pela percepção de que a renda é insuficiente, pelo desinteresse pela política e pela fé católica, no Brasil os fatores associados a essa escolha são a percepção dos entrevistados de que os brasileiros não exercem os seus direitos de cidadania, o desinteresse pela política e o auto-posicionamento à esquerda do espectro político. Neste caso, fica claro que a cultura política joga um papel importante na definição do tipo de democracia preferido por esses entrevistados, mas, no caso do Brasil, a influência da religião, ao contrário do que autores como Inglehart têm sustentado, não tem o impacto esperado.

Levando-se em conta as características da tradição política latino-americana, os dados mostram que traços autoritários da cultura política convivem com a adesão normativa dos entrevistados ao regime democrático, como, aliás, acontecimentos recentes em países como a Venezuela, o Equador e a Bolívia parecem indicar. Ao mesmo tempo, quanto às probabilidades estimadas, é interessante notar que no Brasil a probabilidade de apoio a uma democracia sem partidos políticos (45% no modelo 6.2) e sem Congresso Nacional (44% no modelo 7.2) é maior do que na América Latina como um todo. Por outras palavras, os resultados da insatisfação com a democracia e a desconfiança do modo de funcionamento das instituições afetam, no caso dos brasileiros, as suas percepções e convicções a respeito do regime democrático.

**Tabela 3: Modelos de preferência segundo dois tipos de democracia**

	Modelo 6				Modelo 7			
	Democracia sem Partidos				Democracia sem Congresso			
	Modelo 6.1		Modelo 6.2		Modelo 7.1		Modelo 7.2	
	AL	Brasil			AL	Brasil		
<b>Desconfiança e Insatisfação</b>	OR	sig	OR	sig	OR	sig	OR	sig
Desconfiados	1.129	**	1.216	**	1.141	**	1.248	**
Insatisfeitos	1.188	**	1.359	**	1.185	**	1.223	*
<b>Variáveis de Performance</b>								
Situação geral do país é ruim	1.008		0.825		0.972		0.800	
Renda é insuficiente	1.051		0.914		1.142	*	1.048	
Preocupado com desemprego	1.071		1.159		1.114	*	1.286	
<b>Variáveis de Experiência Institucional</b>								
Não se sente protegido pelas leis trab.	1.017		1.030		1.012		1.025	
Delinqüência aumentou ano passado	0.945		1.263		0.960		1.198	
Hoje a corrupção é grave	1.044		0.708		0.836		1.155	
<b>Variáveis de Cultura Cívica</b>								
Não tem orgulho da nacionalidade	1.286	**	0.853		1.137		0.930	
Compatriotas não exercem a cidadania	0.975		1.101		0.911	*	1.064	**
Não confia nas pessoas	1.120	**	0.723		1.072		0.987	
Insatisfeito com a vida	1.068		0.926		1.066		0.852	**
Não tem interesse pela política	1.385	**	1.545	**	1.304	**	1.427	*
Desatento à informação política na TV	1.097	*	1.035		1.027		1.140	
Católico	1.100		1.075		1.208	*	1.231	
Centro em relação à esquerda	0.973		0.939		0.984		0.712	**
Direita em relação à esquerda	0.891		0.862		0.926		0.592	**
<b>Variáveis Sócio-Demográficas</b>								
Baixa escolaridade	0.914		1.076		0.939		1.089	
Média escolaridade	0.926		1.066		0.908		1.133	
Sexo (masculino)	0.920	**	1.073		0.937	*	0.998	
35 anos ou mais	0.830	**			0.913	*	0.935	
<b>Probabilidades estimadas pr (Y=1)</b>	0.365		0.451		0.350		0.445	
N	23040		1458		22921		1434	
Log pseudo-likelihood	-14777.1		-968.7874		-14559.58		-942.37224	
Pseudo R2	0.0264		0.0355		0.0229		0.0448	

Fonte: Latinobarômetro 1997, 2000, and 2001 (N=53.940 para America Latina e N = 3001 para Brasil).

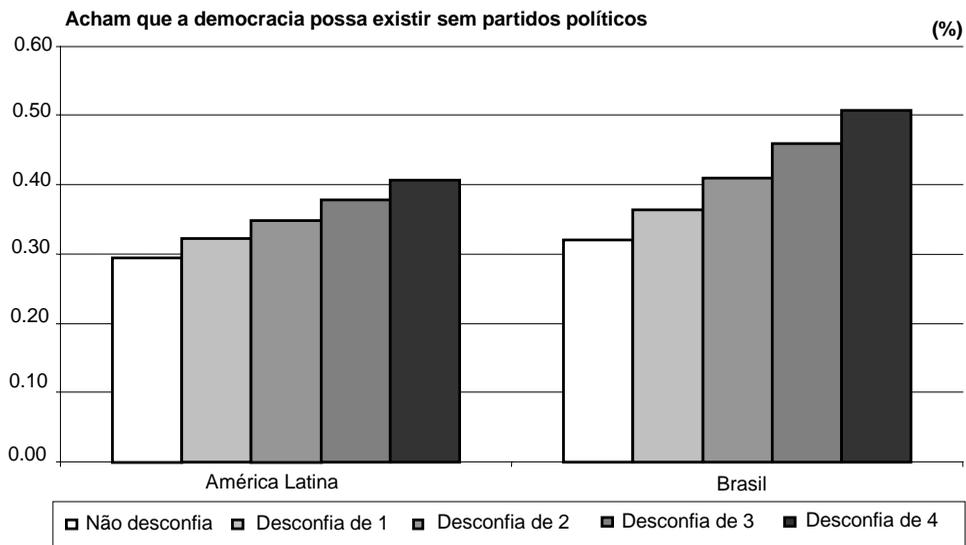
Nota 1: Os modelos representam as "Odds Ratio" (OR) de regressão "logit" - modelo adequado a variáveis dependentes categóricas e binárias - para preferência pelo regime.

Nota 2: O número das amostras dos modelos é menor do que as amostras totais devido aos "missing cases" contidos nas variáveis dependentes.

Nota 3: As probabilidades estimadas indicam as probabilidades de Y=1, isto é, as probabilidades dos indivíduos preferirem uma democracia sem partidos políticos ou sem Congresso Nacional levando em conta todas as variáveis do modelo.

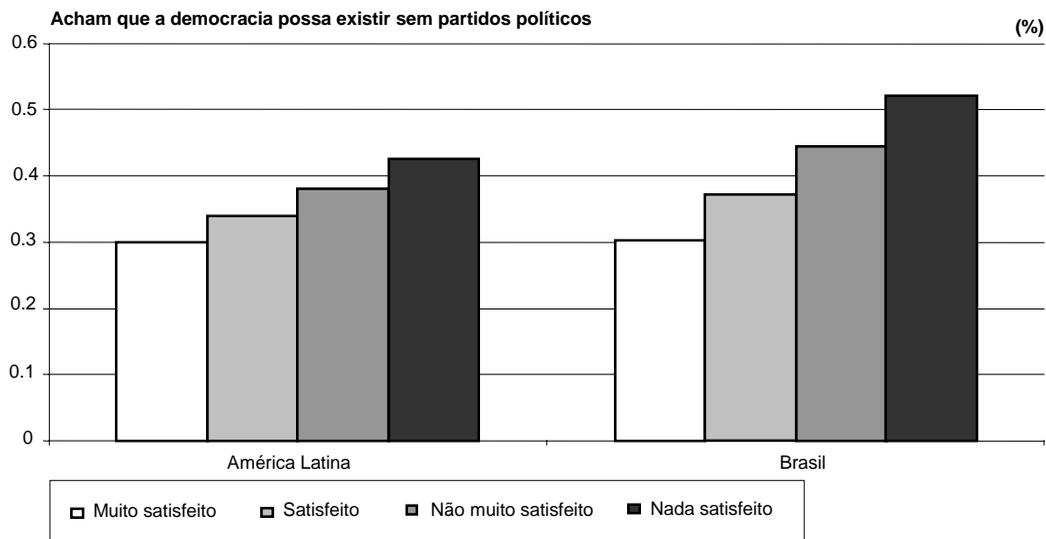
Os Gráficos 5 a 8 apresentam as probabilidades de apoio a uma democracia sem partidos e sem Congresso Nacional segundo níveis de desconfiança e de insatisfação com a democracia. No Gráfico 5, a probabilidade de apoio à democracia sem partidos políticos varia claramente com a desconfiança. Observa-se que quanto maior é o número de instituições políticas das quais os indivíduos desconfiam, maiores são os percentuais de apoio a uma democracia sem partidos políticos. Estes percentuais atingem valores maiores no Brasil.

**Gráfico 5: Apoio à democracia sem partidos políticos segundo níveis de desconfiança nas instituições públicas (América Latina e Brasil)**



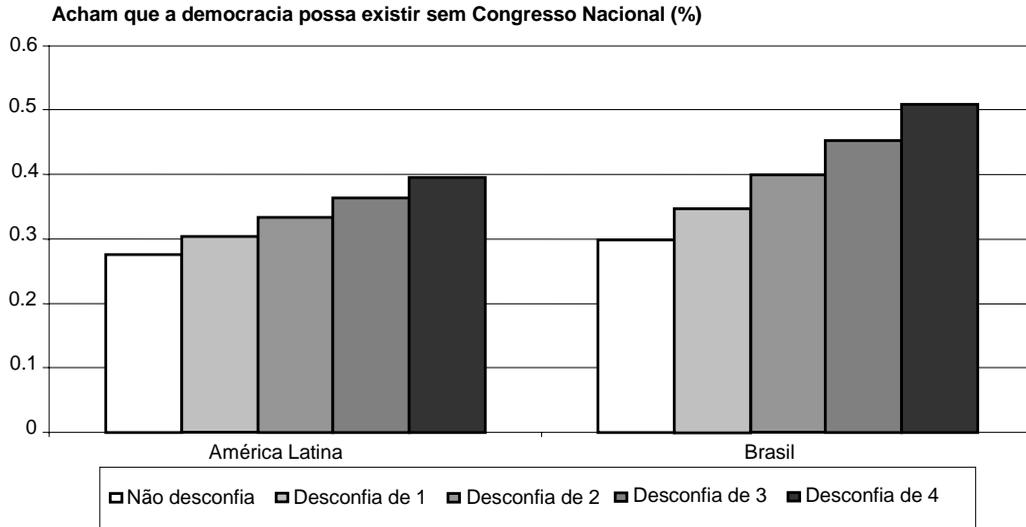
No Gráfico 6 também se observa que o apoio à democracia sem partidos apresenta uma grande variação na medida em que aumenta a insatisfação com o regime político. Também no Brasil os percentuais atingem valores maiores do que na América Latina, principalmente entre os *não muito satisfeitos* e *nada satisfeitos*.

**Gráfico 6: Apoio à democracia sem partidos políticos segundo níveis de satisfação com o regime (América Latina e Brasil)**



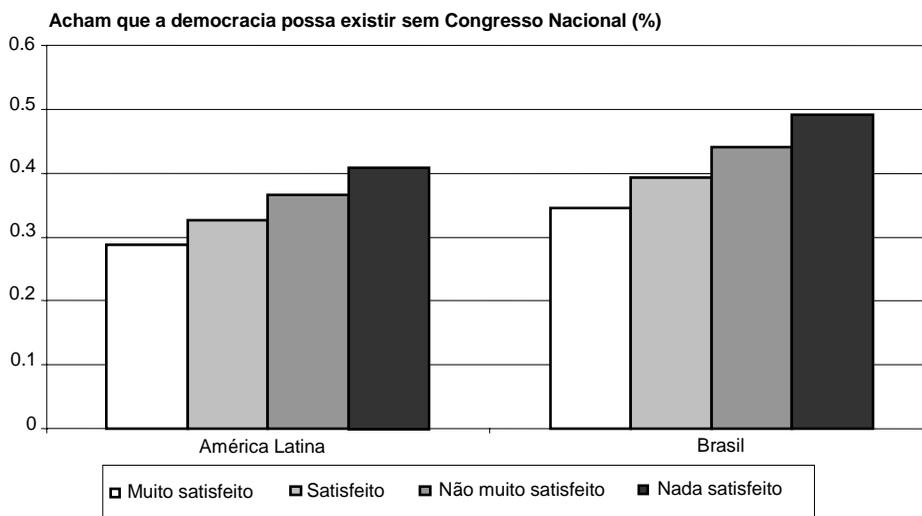
As relações entre as variações da desconfiança e da satisfação e a probabilidade de apoio a uma democracia sem Congresso Nacional também ocorrem no sentido esperado, como se pode verificar nos Gráficos 7 e 8. No gráfico 7, o apoio a uma democracia sem Congresso Nacional aumenta na medida que o índice de desconfiança também aumenta. Como nos gráficos anteriores, no Brasil, o apoio a uma democracia sem Congresso Nacional é maior do que na América Latina.

**Gráfico 7: Apoio à democracia sem Congresso Nacional segundo níveis de desconfiança nas instituições públicas (América Latina e Brasil)**



Finalmente, no tocante à relação entre a variação do apoio a uma democracia sem Congresso e os níveis de satisfação com o desempenho prático do regime, observa-se no Gráfico 8 que quanto mais os indivíduos dizem estar insatisfeitos com a democracia realmente existente, mais tendem a apoiar uma democracia sem Congresso Nacional. Os percentuais de apoio a uma democracia sem Congresso também são maiores no Brasil do que na América Latina como um todo, como já havia se verificado no caso da variável de confiança. Este é, evidentemente, um aspecto importante da comparação da posição dos indivíduos no Brasil e na América Latina tomada em conjunto, mas a análise presente não se refere a casos de outros países que também mostram tendências iguais ou mesmo mais intensas do que as encontradas no Brasil a respeito das atitudes e opiniões estudadas.

**Gráfico 8: Apoio à democracia sem Congresso Nacional segundo níveis de satisfação com o regime (América Latina e Brasil)**



### Considerações finais

As análises relatadas neste trabalho mostram que as dimensões relativas à satisfação com a democracia realmente existente e a confiança nas instituições fazem parte de um mesmo conjunto de atitudes políticas. Embora não fosse o objetivo da análise avançar no sentido de indicar qual dessas dimensões tem maior peso, parece claro que tanto as variáveis instrumentais, isto é, de avaliação específica da performance governamental como as variáveis políticas e de cultura cívica influem sobre a síndrome de atitudes examinada. Há indícios leves de que as últimas influenciam mais a confiança política, enquanto as primeiras estão mais associadas com a satisfação com o desempenho do regime, o que sugere que, apesar de sua associação, as duas dimensões recobrem, em algum sentido, áreas diferentes da mesma realidade empírica.

De um modo geral, os dados parecem confirmar que as experiências dos cidadãos influenciam as atitudes sobre a confiança política, sugerindo que ela está associada com a vivência de regras, normas e procedimentos que decorrem do princípio de igualdade de todos perante a lei. Mas eles também sugerem que a atitude dos cidadãos com relação à política democrática depende do impacto do funcionamento concreto tanto das instituições como de governos. Uma vez que sejam capazes de sinalizar universalismo, imparcialidade, justiça e probidade,

assegurando que os interesses dos cidadãos são levados em conta no processo político, as instituições ganham a confiança dos cidadãos. Em sentido contrário, quando prevalece a ineficiência ou a indiferença institucional diante de demandas para fazer valer direitos assegurados por lei ou generalizam-se práticas de corrupção, de fraude ou de desrespeito ao interesse público, instala-se uma atmosfera de suspeição, de descrédito e de desesperança, comprometendo a aquiescência dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social; floresce, então, a desconfiança e o distanciamento dos cidadãos da política e das instituições democráticas.

O achado mais importante do estudo refere-se à influência da insatisfação e da desconfiança políticas sobre a adesão dos cidadãos à democracia. Os dados mostraram que a democracia convive com os dois sintomas negativos a respeito de seu funcionamento. Mas dois aspectos chamam a atenção em especial: em primeiro lugar, o fato de que a síndrome atitudinal da desconfiança e da insatisfação está mais associada com a indiferença em face das alternativas a respeito do regime político e, com menos intensidade, com a preferência pelo autoritarismo. Ou seja, a desconfiança e a insatisfação geram distanciamento, cinismo e alienação em relação à democracia. Mas, mais importante é o segundo aspecto: os cidadãos desconfiados e, ao mesmo tempo, insatisfeitos com o funcionamento da democracia são aqueles que, colocados diante de alternativas anti-institucionais, preferem um regime democrático para o qual os partidos políticos e o parlamento têm pouca ou nenhuma importância. É como se os entrevistados confirmassem, por suas respostas às entrevistas, que importantes aspectos da tradição política latino-americana, a exemplo do populismo, continuam presentes: a mediação das instituições tipicamente democráticas é pouco valorizada. Isto confirma o que escreveram, anos atrás, autores como Guillermo O'Donnell e Francisco Weffort, para quem as novas democracias latino-americanas pertencem a uma família especial, que mistura ingredientes democráticos com traços de sobrevivência autoritária, e que tem uma natureza delegativa, associada com a tradição de hipervalorização dos Executivos e das lideranças personalistas e carismáticas, das quais os eleitores esperam quase tudo, em detrimento da sua expectativa quanto ao papel das instituições cuja função é permitir que eles se representem e falem com voz própria na vida pública. Acontecimentos políticos recentes em vários países do continente parecem confirmar essas conclusões preliminares, mas é evidente que novos estudos são necessários para ampliar e confirmar o conhecimento propiciado pelo estudo presente.

## Anexo 1: Determinantes da desconfiança política em 4 instituições públicas na América Latina e Brasil

	Judiciário				Polícia				Partidos				Congresso Nacional			
	AL		Brasil		AL		Brasil		AL		Brasil		AL		Brasil	
	OR	sig	OR	sig	OR	sig	OR	sig	OR	sig	OR	sig	OR	sig	OR	sig
<b>Variáveis de Performance</b>																
Situação geral do país é ruim	1.321	**	1.240		1.246	**	1.163		1.360	**	0.850		1.301	**	1.642	*
Renda é insuficiente	1.167	*	1.188	**	1.153	*	1.284	**	1.154	*	1.111		1.190	**	1.099	
Preocupado com desemprego	1.148	*	1.283	*	1.210	**	1.081		1.059		1.037		1.230	**	1.036	
<b>Variáveis de Experiência Institucional</b>																
Não se sente protegido pelas leis trab.	1.633	**	1.665	**	1.796	**	1.552	*	1.723	**	1.511	*	1.721	**	1.672	**
Delinquência aumentou ano passado	1.205	**	1.213		1.138		1.294	**	1.184	*	1.406		1.259	**	1.199	
Hoje a corrupção é grave	1.122		1.925	**	1.254		1.040		1.523	**	1.566		1.272		1.304	**
<b>Variáveis de Cultura Cívica</b>																
Não tem orgulho da nacionalidade	1.342	**	1.247		1.383	**	1.420	*	1.232	*	1.306		1.316	**	1.201	
Compatriotas não exercem a cidadania	1.424	**	1.041		1.572	**	1.329	**	1.408	**	1.224		1.467	**	1.392	*
Não confia nas pessoas	1.123		1.096		1.250	*	1.844		1.313	**	1.591		1.268	**	1.561	
Insatisfeito com a vida	1.223	**	1.446	**	1.270	**	0.999		1.220	*	1.239		1.247	**	1.179	
Não tem interesse pela política	1.215	**	1.267	**	1.268	**	1.062		1.876	**	1.760	**	1.502	**	1.467	**
Desatento à informação política na TV	1.177	*	1.286	**	1.209	*	1.199	*	1.596	**	1.102		1.259	**	1.269	**
Católico	0.926		0.859	*	0.955		1.250	*	0.981		1.183	**	0.988		1.093	
Centro em relação à esquerda	0.887		0.643	**	0.938		0.854		1.015		0.853		0.925		0.599	*
Direita em relação à esquerda	0.857		0.558	**	0.873	*	0.906		0.941		0.794		0.950		0.520	**
<b>Variáveis Sócio-Demográficas</b>																
Baixa escolaridade	0.966		0.941		0.877		0.715	*	0.835	*	0.706		0.882		0.711	**
Média escolaridade	1.014		1.251	**	0.956		0.862		0.896	*	0.943		0.935		1.095	
Sexo (masculino)	1.052		1.095		1.116	**	0.936		1.027		0.854		1.139	**	0.952	
35 anos ou mais	0.935		0.894		0.932		1.031		0.875	*	0.900		0.901	*	0.877	*
<b>Probabilidades estimadas: pr (Y=1)</b>																
	0.644		0.6987		0.661		0.605		0.765		0.8189		0.692		0.7662	
N	25405		1652		25351		1645		25281		1643		25179		1632	
Log pseudo-likelihood	-16.055.357		-979.89915		-15.612.033		-1.074.0681		-13.344.305		-771.10140		-14.959.507		-864.21874	
Pseudo R2	0.034		0.044		0.047		0.029		0.066		0.035		0.051		0.056	

Fonte: Latinobarômetro 1997, 2000, and 2001 (N=53.940 para América Latina e N = 3001 para Brasil).

Nota 1: Os modelos representam as "Odds Ratio" (OR) de regressão "logit" - modelo adequado a variáveis dependentes categóricas e binárias - para desconfiança nas 4 instituições públicas da análise.

Nota 2: O número das amostras dos modelos é menor do que as amostras totais devido aos "missing cases" contidos nas variáveis dependentes.

Nota 3: As probabilidades estimadas indicam as probabilidades de Y=1, isto é, dos indivíduos desconfiarem de cada instituição pública da análise. Vale lembrar que, neste caso, cada variável dependente de desconfiança (Y = 1) representa os respondentes que possuem "pouca" ou "nenhuma" confiança em cada uma das instituições públicas analisadas.

## Referências Bibliográficas

- ALMOND, G. e VERBA, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little Brown, 1965.
- BENDIX, R. *Nation-building and citizenship*. Berkeley: Univ. of California Press, 1977.
- BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1984.
- DAHL, R. *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale Univ. Press, 1966.
- DELLA PORTA, D. Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption. In: PHARR S. J; PUTNAM, R. (eds). *Disaffected Democracies*. N. Jersey, Princeton University Press, 2000.
- DURAND PONTE, V. M. *Ciudadanía y Cultura Política: México 1993-2001*. México D. F.: Siglo Veintiuno Ed., 2004.
- EASTON, D. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1965.

- GIDDENS, A. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1990.
- GUNTHER, R. and MONTERO, J. R. "Legitimacy, Satisfaction and Disaffection in New Democracies". Paper presented to the conference 'Political Disaffection in the European Democracies'. Santiago de Compostela; 2000.
- HARDIN, R. Do we want trust in government? In: WARREN, M. *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999.
- HUNNEEUS, C. *Chile, un país dividido*. Santiago: Catalonia, 2003.
- HUNTINGTON, S. P. *The third wave: democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- INGLEHART, R. The Erosion of Institutional Authority and Post-materialist Values. In: NYE, S. J., ZELIKOW, P. D. e KING, D. C. (eds.). *Why People don't Trust Government*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1997.
- KLINGEMANN, H-D. Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- KLINGEMANN, H-D. e FUCHS, D. *Citizens and the State*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1989.
- LEVI, M. A State of Trust. In: BRAITHWAITE, V. and LEVI, M. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.
- LEVI, M. e BRAITHWAITE, V. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.
- LOPES, D. e NASCIMENTO, M. N. "Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina". *Opinião Pública*, vol.10, n.1, p.162-187, maio, 2004.
- LUHMANN, N. *Trust and Power*. New York: Wiley, 1979.
- MARSHALL, T. H. *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday, 1965.
- MENEGUELLO, R. "Aspects of democratic performance: democratic adherence and regime evaluation in Brazil, 2002". *International Review of Sociology*, Vol. 16, n° 3, London, 2006.
- MILLER, A. H. and LISTHAUG, O. "Conceptions of Democracy Across Mass and Elite in Post-Soviet Societies". *British Journal of Political Science*, vol. 29, p.553-581, 1999.
- MOISÉS, J. A. "Citizens' Evaluation of Democratic Institutions and The Quality of Democracy in Brazil". Paper to the 20<sup>th</sup> IPSA World Congress, Fukuoka, 8-13 July 2006.
- \_\_\_\_\_. "A desconfiança das instituições democráticas". *Opinião Pública*, vol.11, n°1, p.33-63, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Os Brasileiros e a Democracia bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.

MOUFFE, C. Democratic Citizenship and the Political Community. In: MOUFFE, C. *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship and Community*. London: Verso, 1992.

NORRIS, P. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1999.

NYE, J. S., ZELIKOW, P. D, e KING, D. C. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1997.

OFFE, C. How Can We Trust our fellow Citizens? In: WARREN, M. *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999.

PHARR, S. J. Official's Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies. In: PHARR, S. J. e PUTNAM, R. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton Univ. Press, 2000.

PUTNAM, R. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1993.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Torchbooks, 1975.

SHIN, D. C. "Popular Support for Democracy and Institutional Trust in Korea", original não publicado, 2005.

SZTOMPKA, P. *Trust – A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999.

TOCQUEVILLE, A. *A Democracia na América*. S. Paulo: Edusp, 1969.

TYLER, T. R. Trust and Democratic Governance. In: BRAITHWAITE, V. and LEVI, M. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

WARREN, M. *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999.

WEBER, M. *Ensaios de Sociologia e Outros Escritos*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

---

José Álvaro Moisés – jamoises@gmail.com

Gabriela Piquet Carneiro – gabboli@usp.br

Recebido para publicação em dezembro de 2007.

Aprovado para publicação em abril de 2008.

# *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*

---

**Leonardo Avritzer**

Departamento de Ciência Política  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

**Resumo:** O autor analisa as instituições participativas (orçamentos participativos, conselhos de políticas e planos diretores municipais) surgidas na democracia brasileira recente e aponta para suas diferenças devidas a desenhos institucionais diferenciados. Estes variam na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação e o autor mostra esta variação através da análise destas práticas em diferentes cidades brasileiras (Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Salvador). A análise dos diferentes desenhos participativos mostra que o orçamento participativo é a prática mais democratizante, mas também a mais vulnerável à vontade da sociedade política; indica ainda a importância da variação do contexto para a efetividade da participação.

**Palavras-chave:** instituições participativas, desenho institucional, democracia brasileira, orçamento participativo

**Abstract:** The author analyses the participative institutions (participative budgets, local councils of politics and managing plans) emerged in the recent Brazilian democracy and he points to their differences due the distinct institutional designs. These institutions vary in the way as the participation is organized; in the way as the State is related to the participation and in the way the law imposes the government to adopt participative formula. The author shows this variation in different Brazilian cities (Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Salvador) and the analysis shows that the participative budget is the more democratic but also the most vulnerable form that suffers the pressure of political society. The analysis also indicates the importance of the context variation for the effectiveness of the participation.

**Key words:** participative institutions, institutional design, Brazilian democracy, participative budget

## **Introdução**

O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (KOWARICK, 1973; SINGER e BRANDT, 1980; AVRITZER, 2000), em um dos países com o maior número de práticas participativas. O surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre despertou atenção de atores do norte e do sul sobre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira (SANTOS, 1998; AVRITZER, 2002a; BAIOCCHI, 2005; SINTOMER, 2005). Ao mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades (AVRITZER, 2006) surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação. Os conselhos de políticas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados “Planos Diretores Municipais”. Estes últimos se tornaram obrigatórios em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes. Assim, temos hoje no país o que podemos denominar de uma infra-estrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho.

Quando analisamos detalhadamente os orçamentos participativos, os conselhos de políticas e os planos diretores municipais visualizamos uma variedade de instituições participativas expressa através de desenhos institucionais diferenciados. No caso dos orçamentos participativos, eles constituem aquilo que a literatura denomina de desenhos participativos de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003). Eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação. No caso dos conselhos de políticas, eles constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. E, por fim, os planos diretores municipais, através da obrigatoriedade das audiências públicas, constituem um terceiro tipo que denominamos desenho institucional de ratificação. É importante perceber que estes desenhos variam em pelo menos três aspectos: na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. O objetivo deste artigo é comparar estes desenhos nestas três dimensões; ele está dividido em quatro partes: na primeira delas fazemos breves considerações sobre desenho institucional e participação e nas três seções seguintes abordamos cada um dos tipos de desenho institucional

mostrando a sua variação em diferentes contextos. Nas conclusões, mostramos o contexto no qual o processo participativo instaurado se torna mais efetivo.

### **Desenho institucional participativo: algumas reflexões heterodoxas**

A teoria democrática da segunda metade do século XX operou com um conceito bastante limitado de instituições políticas. Para ela, o elemento central da institucionalidade esteve centrado na existência de uma legislação formal acerca do funcionamento das instituições. As instituições são definidas de forma convencional como um conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política (MEYER e ROWAN, 1991, p.41; HELMKE e LEVITSKI, 2006). Ainda que diversos desses autores admitam a presença de regras informais no interior das instituições políticas, a literatura sobre o assunto se concentrou predominantemente em regras informais no interior de instituições políticas formalmente ou legalmente constituídas, tais como parlamentos, partidos e poder judiciário (HELMKE e LEVITSKY, 2006). Dois conjuntos de críticas podem ser feitas a esta literatura: a primeira crítica diz respeito ao fato de um conjunto de instituições participativas no Brasil não estão nem formal nem legalmente constituídas e, no entanto, pautam um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais (AVRITZER, 2009, *no prelo*). A segunda crítica está relacionada à própria abrangência do conceito de instituição política que, via de regra, não trata das práticas participativas, mas apenas das instituições resultantes do processo de autorização da representação (PITKIN, 1967). Implicitamente, ao excluir as formas de participação do hall das instituições, esta literatura continua operando com uma oposição entre participação e institucionalização (HUNTINGTON, 1969) que há muito tempo não é capaz de gerar um entendimento adequado do fenômeno da participação.

Em contraposição a essa maneira de conceber a participação lançamos o conceito de instituições participativas. Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009, *no prelo*). É possível diferenciar pelo menos três formas através das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política: a primeira destas formas é o que denominamos de desenho participativo de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003 e BAIOCCHI, 2003). Neste caso, do qual o orçamento participativo no Brasil é o exemplo mais conhecido, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. Assim, mais uma vez no caso do orçamento participativo, podemos pensar nas eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros pela população. Ambos os processos ocorrem de baixo para cima (SANTOS, 1998;

ABERS, 2000; AVRITZER, 2002b). Afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima<sup>1</sup>. A segunda maneira como instituições participativas podem se constituir é através de um processo de partilha do poder, isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo se diferencia do anterior por dois motivos principais: porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo<sup>2</sup>. Há ainda um terceiro formato de instituição participativa no qual ocorre um processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente.

Se analisarmos de forma detalhada os três tipos de arranjos participativos podemos diferenciá-los a partir de três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação. Cada uma das três variáveis se expressa de forma diferente nas três instituições participativas em questão, tal como mostramos a frente. No caso do OP, a sua experiência em Porto Alegre mostra, tal como a literatura já apontou, a iniciativa do governo em propor o desenho (SANTOS, 2002; ABERS, 2000); uma forte organização prévia da sociedade civil (AVRITZER, 2002b; BAIOCCHI, 2005) e a persistência da vontade política do governo em implementar a política participativa (WAMPLER e AVRITZER, 2004). No caso dos conselhos de política, em especial dos conselhos de saúde, é possível apontar algo semelhante em relação à sua implementação em São Paulo. Ela é dependente da existência de uma forte organização da sociedade civil na cidade (SADER, 1988; COELHO, 2004; AVRITZER, 2009, *no prelo*), assim como da vontade política do governante. No entanto, uma variável importante diferencia os conselhos de saúde do OP: a existência de sanções no caso de não implementação. Se ainda levamos em conta uma terceira experiência, a dos Planos Diretores Municipais (PDM), perceberemos uma terceira combinação entre as três variáveis: os PDMs são a instituição participativa menos dependente da vontade do governo, ainda que dependam do nível de organização da sociedade civil, tal como mostram as experiências recentes de Belo Horizonte, São Paulo e Salvador (MILANI, 2005; AVRITZER, 2009, *no prelo*).

---

<sup>1</sup> Existem diversos trabalhos mostrando o papel do governo na constituição do orçamento participativo. Abers e Santos se inclinam para uma posição que ressalta mais fortemente a iniciativa do Estado, ao passo que Avritzer e Baiochi enfatizam aspectos da organização da sociedade civil. Vide Santos, 1998; Abers, 2000; Avritzer, 2002 e Baiochi, 2005.

<sup>2</sup> Evidentemente que é possível, do ponto de vista heurístico, supor uma instituição de partilha de poder não determinada legalmente, ainda que a participação dos atores estatais esteja amplamente determinada por motivações políticas e ideológicas.

Portanto, é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil<sup>3</sup> e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos. Nesta última categoria, vale a pena observar variações no próprio apoio oferecido pelo Partido dos Trabalhadores a processos participativos. Na medida em que passamos a trabalhar com o contexto como variável relevante passamos, ao mesmo tempo, a relativizar o papel do desenho institucional tomado separadamente para pensar as instituições participativas. Diferentemente de Fung e Wright que atribuem ao desenho institucional a capacidade de gerar êxito nos processos participativos e propõem a repetição de desenhos independentemente de contexto (FUNG e WRIGHT, 2003), neste artigo, propomos uma outra categoria que denominamos de desenho participativo interativo. Neste caso, o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.

Nas próximas três seções deste artigo, discutimos os desenhos de baixo para cima, os desenhos de partilha de poder e os desenhos de ratificação em quatro contextos diferenciados: as cidades de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador. Diferenciamos os casos de participação nas quatro cidades relacionando-os aos diferentes desenhos institucionais participativos implantados em cada uma delas.

### **Orçamento participativo, organização da sociedade e sistema político no Brasil**

O orçamento participativo é uma das instituições participativas mais conhecidas internacionalmente devido ao sucesso da experiência em Porto Alegre vigente entre 1990 e 2005<sup>4</sup>. O surgimento do orçamento participativo está relacionado a condições muito particulares da cidade de Porto Alegre, tais como a existência de uma forte tradição de organização da sociedade civil, em particular dos movimentos comunitários ainda nos anos cinquenta do século XX (BAIERLE, 1998; BAQUERO, 2000; AVRITZER, 2006). Porto Alegre contou também com uma

---

<sup>3</sup> Vale a pena mencionar aqui que, tanto pela sua dimensão quanto pelas variações culturais, o Brasil tem padrões diferenciados de organização da sociedade civil. Ainda nos anos cinquenta, a cidade de Porto Alegre desenvolveu um associativismo comunitário bastante forte, ao passo que as principais capitais do sudeste apenas constituíram um associativismo comunitário forte durante a democratização. Já no caso das capitais do nordeste, Salvador continua tendo um associativismo comunitário fraco (AVRITZER, 2007).

<sup>4</sup> A partir de 2006 o orçamento participativo de Porto Alegre se transformou no processo de participação solidária (vide Porto Alegre, 2006).

tradição política diferenciada em relação a outras regiões do Brasil, sendo a única cidade na qual o PTB, Partido Trabalhista Brasileiro, ganhou eleições continuamente entre 1946 e 1964 (AVRITZER, 2006). Esta tradição fez com que a conjuntura política da cidade de Porto Alegre fosse diferente daquela vigente em outras cidades brasileiras no momento imediatamente posterior a redemocratização brasileira em 1985. Enquanto em todas as principais cidades do sul e sudeste do Brasil, em particular, Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte houve um embate entre partidos de direita e partidos de esquerda, em Porto Alegre houve uma disputa no interior do campo da própria esquerda, com o PDT, Partido Democrático Trabalhista ganhando a primeira eleição posterior à democratização em 1986. Foi neste momento que as alternativas em torno de políticas participativas se colocaram na cidade, a partir da configuração específica da sociedade civil e da sociedade política na cidade.

Ao vencer as eleições para prefeito de 1986, Alceu Collares, do PDT, procurou os movimentos comunitários da cidade e propôs uma forma de participação no orçamento chamada de “fiscal de bairro”. Ao mesmo tempo, a UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) constituída no final do período autoritário já havia se posicionado em seu congresso em 1986 a favor de formas de participação no orçamento. É desta dupla interseção entre sociedade civil e sociedade política que surge a idéia da participação no orçamento. O PT, Partido dos Trabalhadores, apresenta, então, a idéia de conselhos populares e concorre contra o PDT nas eleições de 1988, vencendo-as. Assim, uma interseção muito particular entre sociedade civil e sociedade política se manifesta em Porto Alegre no final dos anos oitenta. Partidos de esquerda disputam o poder na cidade propondo formas diferenciadas de participação. Ao mesmo tempo, uma sociedade civil organizada tenta radicalizar estas formas no nível local, já que a UAMPA desde 1986 propunha a participação da população nas regiões (UAMPA, 1986). Nos primeiros trinta dias do governo Olívio Dutra, a idéia de um orçamento participativo irá se consolidar mais uma vez, na interseção entre sociedade civil e sociedade política. A vinda de importantes lideranças comunitárias para a prefeitura e sua integração à CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade) viabilizam a idéia de um orçamento participativo a partir das regiões. Como é possível observar na Tabela 1, a participação inicial varia e é completamente dependente da organização prévia das regiões.

**Tabela 1. Participação em Porto Alegre por regiões selecionadas**

	Região	1990	1992	1994	1996	1998
<b>Regiões com tradição associativa</b>	<b>Leste</b>	152	510	339	623	710
	<b>Lomba</b>	64	569	575	973	638
	<b>Partenon</b>	75	1096	661	809	805
	<b>Cruzeiro</b>	181	297	494	649	604
<b>Regiões sem tradição associativa</b>	<b>Navegantes</b>	15	165	135	495	624
	<b>Nordeste</b>	33	276	350	682	906
	<b>Restinga</b>	36	369	1096	763	1348
	<b>Centro-Sul</b>	101	591	352	1513	1461

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, CRC (Porto Alegre, 2000).

Não é difícil ver em operação os elementos que fizeram do OP de Porto Alegre um caso exitoso de participação “de baixo para cima”: a presença de uma sociedade civil forte e a existência uma sociedade política à esquerda do espectro político. A associação entre ambas gerou o OP e foi capaz de sustentá-lo durante os primeiros anos quando a participação não era tão alta. Quando nos voltamos para os dois outros casos de OP, o de Belo Horizonte e o de São Paulo, podemos imediatamente perceber uma variação nestes fatores. O OP de Belo Horizonte não representou uma experiência muito diferente em relação à de Porto Alegre. A formação de movimentos comunitários fortes em Belo Horizonte é muito posterior à sua formação em Porto Alegre e ocorreu apenas no começo da redemocratização brasileira a partir de metade dos anos 70 (AVRITZER, 2000). Já o Partido dos Trabalhadores tem em Minas Gerais um das suas quatro principais bases iniciais (KECK,1992). No entanto, o PT belo horizontino nunca foi tão homogeneamente

participativo quanto o PT porto-alegrense. Grupos no interior do PT de Belo Horizonte manifestaram um certo ceticismo em relação ao OP que se expressou no desenho institucional mais fraco do OP na cidade. Inicialmente, não havia um Conselho do Orçamento Participativo em Belo Horizonte (AVRITZER, 2002). Ainda assim, o OP foi amplamente exitoso em Belo Horizonte no que diz respeito tanto à participação quanto aos seus aspectos distributivos (PIRES, 2007). O caso do OP mais interessante de ser analisado, por constituir um excelente exemplo das limitações existentes para a implantação do orçamento participativo, é o da cidade de São Paulo.

São Paulo é uma das cidades nas quais a sociedade civil mais fortemente se re-organizou no início da redemocratização (SADER, 1988). Diversos movimentos que se tornaram importantes nacionalmente tiveram a sua origem na cidade, entre os quais o movimento popular de saúde (SADER, 1988; JACOBI, 1995; COELHO, 2004; AVRITZER, 2009, *no prelo*) e o movimento nacional pela reforma urbana (SAULE, 2005; FERNANDES, 2005). No entanto, a sociedade civil paulistana desde o início da redemocratização expressou uma desigualdade regional: ela sempre foi mais forte nas zonas leste e oeste da cidade do que na zona sul, fenômeno este ligado às características da ação da igreja católica em São Paulo (DOIMO, 2004). Este fenômeno se acentuou com a divisão da arquidiocese da cidade pelo Papa João Paulo II no começo dos anos oitenta consolidando o fenômeno da regionalização da sociedade civil. Ao mesmo tempo, São Paulo, o berço do Partido dos Trabalhadores, sempre foi uma cidade no qual o partido teve maior influência de um grupo não participativo<sup>5</sup> do que de grupos participativos. Entre os três grupos que deram origem ao PT (MENEQUELLO, 1989), novo sindicalismo, nova esquerda e catolicismo de base (CASANOVA, 1994), apenas este último tentou implantar políticas participativas e sua presença sempre foi desigual na cidade. Como consequência deste processo, no caso da cidade de São Paulo, a sociedade civil não teve, historicamente, força para demandar políticas participativas e nem a sociedade política teve empatia com a sociedade civil para transformar uma política participativa em uma política de governo.

O PT ocupou por duas vezes a prefeitura da cidade de São Paulo e, em ambas, enfrentou insucessos muito fortes na implementação de políticas participativas. A primeira experiência do PT na prefeitura de São Paulo, que foi simultânea à eleição de Olívio Dutra para a prefeitura de Porto Alegre em 1988, foi marcada por profundas divisões internas no interior do partido (COUTO, 1994). A política participativa, que chegou a receber o nome de orçamento participativo naquele período, não foi capaz de ser aprovada na câmara municipal e de ser

---

<sup>5</sup> Este processo está diretamente ligado ao surgimento e consolidação da liderança de José Dirceu no PT a partir de meados dos anos oitenta. José Dirceu conquista a secretaria geral do PT em 1986 e, a partir daí, fortaleceu grupos da nova esquerda que tem uma visão bastante cética dos processos participativos.

implementada (SINGER, 1993). A volta do PT à prefeitura de São Paulo no ano 2000 colocou novamente a questão da centralidade das políticas participativas e do OP. Marta Suplicy foi eleita prefeita com 38% dos votos no primeiro turno, mostrando uma evolução problemática dos votos do PT na capital paulista em comparação com Belo Horizonte e Porto Alegre, tal como mostra a Tabela 2. A necessidade do PT de aumentar o percentual de votos na cidade e a desconfiança de setores importantes da administração Marta Suplicy acerca da adequação das políticas participativas em relação a tal objetivo levaram à decisão de implantar o OP como uma entre diversas políticas públicas setoriais. Assim, a partir de 2002 passou a haver OP na cidade de São Paulo.

**Tabela 2. Votos para prefeito em Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo (%)**

	1988	1992	1996	2000	2004
<b>São Paulo</b>	33,0%	30,68%	24,51%	38%	35,8%
<b>Belo Horizonte</b>	24,0%	36,91%	22%	46% in coalition	68,4%
<b>Porto Alegre</b>	34,34%	40,76%	55,0%	48,7%	37%

Fonte: (TRE).

O orçamento participativo implantado na cidade de São Paulo teve as seguintes características: 1) seguiu uma lógica organizativa muito semelhante a do OP de Porto Alegre com a realização de assembléias regionais e a eleição de um conselho; 2) OP teve baixa centralidade política na administração Marta Suplicy, tendo sido delegado a um dos grupos de esquerda mais especializados na participação política, mas relativamente isolado na administração; 3) diferentemente do OP de Porto Alegre, o de São Paulo não foi a principal forma de distribuição de bens públicos para a população pobre da cidade. Junto com o OP, operou um programa de bolsas para a população carente, que recebeu uma quantidade muito superior de recursos. Ainda houve uma terceira política pública na administração Marta Suplicy, o programa de Centros Integrados de Educação.

Deste modo, é possível perceber que a implantação do OP na cidade de São Paulo teve fortes constrangimentos políticos. Os programas sociais mais importantes da prefeitura tiveram recursos muito superiores ao OP e não tiveram qualquer componente participativo. Já o OP funcionou adequadamente e com poucos recursos apenas em regiões que já tinham tradição de participação. Ao mesmo tempo, devido a constrangimentos eleitorais, a administração Marta Suplicy realizou amplas coalizões para a indicação de administradores regionais. Alguns destes administradores estavam absolutamente fora do campo participativo e prejudicaram a implantação de decisões do OP nas suas regiões. Assim, ao compararmos a implementação do OP em São Paulo com a sua implementação em Porto Alegre e Belo Horizonte podemos dizer que, em São Paulo, o OP não encontrou o amparo necessário na administração devido à falta de centralidade das políticas participativas na agenda do grupo do PT que esteve no centro da administração Marta Suplicy. Podemos observar que a capacidade de implementar políticas participativas é bastante baixa nos casos de OP nos quais falta a vontade política do governante. Ademais, ainda em São Paulo, a sociedade civil não chegou a ser forte o suficiente para transformar o OP na principal política distributiva na cidade. Neste sentido, se o OP é uma política participativa fortemente democratizante, ele também é uma política participativa fortemente dependente da vontade do governante. O que analisamos a seguir é a implantação dos conselhos de saúde e dos planos diretores municipais nas três cidades.

### **Conselhos de Saúde e partilha de poder: uma comparação com o orçamento participativo**

O orçamento participativo não é a única política participativa que despontou no Brasil democrático. Os conselhos de saúde, que têm uma origem diferente do OP, também surgiram no mesmo período e estão hoje presentes em mais de 5.000 municípios no Brasil. A origem dos conselhos de saúde está ligada a dois movimentos sociais importantes da redemocratização brasileira: de um lado, o movimento sanitarista que envolveu médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde e se tornou forte no final dos anos 70 nas universidades e alguns outros setores selecionados da área de saúde como a Fundação Oswaldo Cruz (ESCOREL, 2002) e, de outro lado, o chamado movimento popular da saúde, que teve a sua origem na zona leste da cidade de São Paulo e envolveu mães e outros usuários da saúde cujo objetivo principal era controlar a qualidade dos serviços de saúde na região leste da cidade (SADER, 1988; JACOBI, 1994). Cada um destes grupos tinha um tipo de reivindicação em relação à participação social: no caso do movimento popular de saúde, a reivindicação era o controle e, eventualmente, a autonomia da

sociedade civil no processo de decisão sobre os serviços de saúde municipal, proposta esta que foi abandonada no final da primeira metade dos anos oitenta. Do lado dos médicos sanitaristas, a ênfase foi posta na medicina preventiva e na reorganização do papel do Estado no sistema de saúde do país.

O movimento de saúde teve dois momentos cruciais nos anos oitenta: o primeiro deles foi a assim chamada “VIII Conferência Nacional de Saúde” ocorrida em Brasília, em 1986, e propôs a extinção dos “Institutos de Previdência”, que eram a expressão maior da vigência de um direito segmentado à saúde (GERSCHMAN, 1995, p.78). No entanto, do ponto de vista da participação, o elemento que sobressai na VIII Conferência Nacional de Saúde é a combinação entre a reivindicação de um Estado mais ativista por parte do movimento sanitaria e de uma forma popular de controle público por parte dos movimentos populares. Esta combinação gerou a instituição participativa no conselho como forma geral da participação na saúde (AVRITZER, 2009, *no prelo*). A proposta de um sistema unificado de saúde, descentralizado e com participação popular foi apresentada sob a forma de uma emenda popular durante a Assembléia Nacional Constituinte e aprovada com algumas modificações propostas pelos setores conservadores<sup>6</sup>.

A aprovação do capítulo 186 da Constituinte sobre a saúde foi uma enorme vitória dos movimentos populares da sociedade civil naquele período. No entanto, esta vitória não anulou a necessidade de outras batalhas, entre as quais deve ser mencionada a luta pela incorporação dos conselhos na legislação ordinária que se seguiu a Constituinte. A LOS - Lei Orgânica da Saúde - foi proposta em 1990, durante o primeiro ano de governo do ex-presidente Collor de Mello, que na primeira versão vetou integralmente todos os institutos da participação popular. Apenas em dezembro de 1990 surgiu a lei 8.142 que instituiu os conselhos na área de saúde. Os conselhos são, assim, o resultado da convergência de concepção de dois movimentos importantes, o sanitaria e o popular da saúde. Os conselhos, na maneira como eles introduziram a questão da partilha do poder em uma instituição híbrida, são também o resultado de diferentes negociações após o processo constituinte. Um dos seus elementos mais importantes é a associação entre a falta da participação e sanção, expressa na suspensão da transferência de recursos públicos federais para os municípios que não praticarem a participação popular na saúde. Com o objetivo de avaliar a efetividade deliberativa dos conselhos, analisamos muito brevemente os casos de Belo Horizonte e de Porto Alegre (AVRITZER, 2009, *no prelo*) e mais detalhadamente os casos de São Paulo e Salvador.

---

<sup>6</sup> A principal agenda dos setores conservadores na área de saúde durante a assembleia nacional constituinte foi a proposta de combinar serviços privados com um sistema estatal de saúde. Vide Pereira, 2002.

Os casos dos conselhos de saúde de Porto Alegre e Belo Horizonte são interessantes, mas não se diferenciam completamente dos casos de OP nas duas cidades. O Conselho de Saúde de Belo Horizonte está entre os mais antigos do país, assim como o movimento de saúde na cidade. O Conselho de Saúde de Belo Horizonte foi criado pela lei municipal 5.903 de 1991, pouco depois da legislação nacional sobre o assunto. O episódio mais interessante envolvendo este conselho de saúde diz respeito à eleição de um membro da sociedade civil para a presidência do conselho. No caso do conselho da cidade de Porto Alegre, ele foi criado em 1992 e sua característica mais importante é não considerar prestadores de serviços como parte da sociedade civil. Ainda que os dois conselhos tenham inovado em alguns aspectos referentes ao desenho institucional, o elemento que mais chama a atenção é que eles reproduzem características exitosas da participação no orçamento participativo (CORTES, 2002; REOS, 2005; AVRITZER et al, 2005; (AVRITZER, 2009, *no prelo*). Assim, é possível afirmar que nos casos em que o desenho institucional “de baixo para cima” é exitoso, o desenho de partilha também é. No entanto, o que interessa aqui são justamente os casos nos quais o desenho de partilha é implantado na ausência de uma sociedade civil forte ou contra a vontade da sociedade política.

A organização dos conselhos de saúde na cidade de São Paulo é um caso instrutivo para analisar a diferença entre os tipos de desenho institucional participativo. O conselho municipal de saúde de São Paulo foi criado pela prefeita Luiza Erundina em junho de 1989. Portanto, antes da própria regulamentação da lei municipal destacada anteriormente. O conselho de saúde da cidade de São Paulo tem uma composição paritária através da qual tanto os representantes das regiões quanto as associações da sociedade civil ligadas às questões de saúde adquirem representação no conselho. O conselho possui atribuições normativas e deliberativas. Entre as atribuições deliberativas destacam-se a aprovação do plano municipal de saúde.

O primeiro momento de implantação do conselho de saúde durante a administração Luiza Erundina do PT não implicou em conflitos importantes entre sociedade civil e Estado. Estes conflitos apareceram nas gestões posteriores, ligadas ao “malufismo” (1993-1996 e 1997-2000). Nestes momentos, a política municipal de saúde sofreu uma inflexão conservadora marcada por dois elementos principais: o primeiro deles foi a tentativa de privatização dos serviços municipais de saúde através da criação de cooperativas médicas e da extensão da rede de serviços privados de saúde (GOHN e ELIAS, 1997). Essa política sofreu a oposição ativa do conselho municipal de saúde e resultou na aplicação da sanção prevista em lei: a suspensão dos repasses do governo federal para a cidade de São Paulo; em segundo lugar, como consequência dos conflitos anteriormente mencionados, houve uma forte tentativa de intervenção por parte da administração municipal na composição

da representação da sociedade civil no conselho de saúde. Esta envolveu a inclusão de provedores de serviços privados na representação da sociedade civil e a tentativa de criar associações de saúde com o objetivo de preencher as quotas da sociedade civil no conselho. Foi também tentada a mudança da legislação através de dois novos decretos (decretos nº 37.330 e 38.000), ambos modificando a estrutura de representação da sociedade civil no conselho (São Paulo, 07/07/2000). A resposta dos representantes da sociedade civil foi reelaborar o estatuto do conselho de forma a qualificar melhor o conceito de representação da sociedade civil. De acordo com o sexto parágrafo do Decreto nº38.576 de 1999 “ ... entende-se por Movimento Popular de Saúde (MPS) a organização da sociedade civil, constituída, dotada de ampla publicidade, com existência mínima de 12 (doze) meses anteriores à publicação deste decreto, cujos objetivos constitutivos e prática corrente têm na saúde e no usuário sua ênfase fundamental e, verificada a sua estrutura organizacional, possuam documentação comprobatória de existência e representatividade da área, de forma a possibilitar sua habilitação para se fazer representar no Conselho Municipal de Saúde.” Assim, nos casos em que as organizações da sociedade civil são fortes, é possível, através da sanção estabelecida pela lei e pela formas de organização dos movimentos populares em questão, resistir a uma tentativa do governo de retirar poder da instância participativa. Dessa forma, os desenhos de partilha se diferenciam dos desenhos de participação “de baixo para cima” devido a sua maior independência do sistema político.

Vale a pena ainda mencionar rapidamente o caso do conselho de saúde da cidade de Salvador. Este conselho foi criado em 1991 em virtude da exigência colocada pela lei nº8142. O primeiro contraste em relação a outros casos de conselho analisados diz respeito à sua composição. Diferentemente do padrão das três cidades antes mencionadas, o conselho de saúde de Salvador tem uma concepção bastante particular da representação da sociedade civil: esta é constituída pela Arquidiocese da cidade, pela Associação Comercial e por algumas associações étnicas ligadas à raça negra. Essa composição afeta a capacidade da sociedade civil de se expressar no conselho, assim como a capacidade deliberativa do conselho (AVRITZER, 2007). Em uma pesquisa comparativa sobre a capacidade deliberativa dos conselhos de saúde, o conselho de Salvador se destacou como tendo como principal deliberação o envio de documentos ao governo. Pode-se, então, dizer que este é um caso diferenciado no qual a fraqueza da sociedade civil e a hostilidade do sistema político levam a um conselho inefetivo. O que diferencia o caso de Salvador do caso de São Paulo é a fraqueza da sociedade civil, já que, no que diz respeito à hostilidade da sociedade política não há grandes diferenças entre

o malufismo e o carlismo<sup>7</sup>. Em seguida, analisamos um terceiro caso de desenho participativo, o das experiências de ratificação pública.

### **Desenhos participativos e ratificação pública: uma análise comparada**

A análise comparada dos desenhos participativos envolve um terceiro caso denominado de ratificação pública, que difere tanto dos desenhos “de baixo para cima” quanto dos desenhos de partilha de poder. No caso dos primeiros, a grande diferença com o processo de ratificação pública é que eles não iniciam o processo de deliberação política, mas, pelo contrário, finalizam um processo já iniciado no âmbito do próprio Estado. Em relação ao processo de partilha de poder, os desenhos de ratificação pública variam no que se refere à maneira como Estado e sociedade civil se relacionam: no caso dos desenhos de ratificação pública eles envolvem mais atores sociais na ratificação e sua relação é com uma decisão tomada anteriormente pelo Estado. A questão que se coloca é quais são as conseqüências deste desenho e em qual contexto ele se mostra mais útil para fomentar processos participativos. O caso dos planos diretores municipais permite esta comparação.

Os Planos Diretores Municipais são a terceira forma de participação surgida no Brasil democrático. Sua origem se assenta na formação do MNRU, Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O MNRU se formou ainda durante a primeira experiência democrática brasileira quando ocorreu uma primeira reunião nacional pela reforma urbana em 1963 no Hotel Quitandinha em Petrópolis. O movimento foi interrompido pelo golpe militar de 1964 e só voltou a se formar em 1982 no contexto da redemocratização (SILVA, 1991). Na sua composição inicial o MNRU foi o primeiro movimento nacional da sociedade civil brasileira e expressou uma ampla aliança formada pelas associações de bairro, sindicatos, ONG's e associações profissionais, tal como mostra a Tabela 3:

---

<sup>7</sup> Referências aos políticos Paulo Salim Maluf (São Paulo) e Antônio Carlos Magalhães (Salvador).

**Tabela 3. Composição do MNRU  
(Movimento Nacional pela Reforma Urbana)**

<b>Movimentos populares</b>	<b>MDF – Movimento de Defesa dos Favelados</b>
<b>Associações de bairro</b>	<b>FAMERJ</b>
<b>ONGs</b>	<b>FASE, POLIS</b>
<b>Sindicatos</b>	<b>Federação Nacional dos Engenheiros; Federação Nacional dos Arquitetos</b>
<b>Associação profissional</b>	<b>ANSUR</b>

Fonte: (Brasil,2004)

O MNRU apresentou à Assembléia Nacional Constituinte, tal como fez o movimento de saúde, uma proposta de emenda popular. Essa proposta envolveu os seguintes elementos: direito à cidade; participação popular nas decisões urbanas; direito de preempção (direito do estado de se antecipar ao desenvolvimento urbano reservando áreas nas cidades); imposto urbano progressivo e outorga onerosa (legalização das áreas públicas de até 250 metros ocupadas pela população). Durante a Assembléia Nacional Constituinte, a maior parte destas reivindicações foram incluídas no texto constitucional, mas surgiu a proposta de integrá-las em um plano diretor municipal (SAULE, 1995), proposta dos setores conservadores visando retardar a implementação da reforma urbana. Com a necessidade de produzir legislação ordinária regulamentando o capítulo da reforma urbana, teve início um processo de disputa e negociação no legislativo que durou quase 14 anos (AVRITZER, 2009, *no prelo*). No decorrer deste processo, o MNRU tornou-se FNRU e desenvolveu uma estrutura de lobby da sociedade civil que permitiu, ao final de 14 anos de tramitação legislativa, a aprovação do Estatuto da Cidade. O estatuto da cidade exige que todas as cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes tenham planos diretores municipais aprovados em audiências públicas. Praticamente todas as capitais brasileiras já tiveram os seus planos diretores municipais aprovados. Entre elas, vale a pena ressaltar os casos de São Paulo<sup>8</sup> e

<sup>8</sup> Não iremos aqui analisar os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte que se inserem no mesmo marco teórico anterior, isso é, mostram que em contextos nos quais as instituições de baixo para cima são exitosas todas as outras instituições participativas também o são.

Salvador, uma vez que parecem lançar mais luz sobre diferenças de contexto no sucesso das instituições participativas.

O plano diretor da cidade de São Paulo foi uma das prioridades da gestão da prefeita Marta Suplicy. O PDM de São Paulo foi elaborado durante o primeiro ano de governo e enviado à câmara dos vereadores em maio de 2002. O relator na câmara foi Nabil Bonduki, um veterano do movimento da reforma urbana e um conhecido professor de planejamento urbano da USP. O fato de o relator ter uma forte identidade com o MNRU não deve ser menosprezado. Ainda assim, o PDM de São Paulo sofreu forte oposição na câmara e na justiça, especialmente no que diz respeito às mudanças de zoneamento e ao aumento de zonas exclusivamente residenciais na cidade. No processo de aprovação do plano foram conduzidas 26 audiências públicas e foram realizadas 15 reuniões com Ongs. No caso do PDM da cidade de São Paulo, parece bastante claro que havia uma grande convergência entre sociedade civil e governo. No entanto, a reação ao plano apareceu de setores conservadores cujos interesses estavam sendo diretamente afetados pela mudança em certos zoneamentos. Estes setores foram à justiça com duas grandes reclamações: a primeira delas diz respeito a informações incompletas em relação às mudanças de zoneamento; a segunda diz respeito a não aceitação pela cidade de representantes dos proprietários, principalmente advogados de associações de proprietários e imobiliárias na cidade. A justiça acatou ambos argumentos obrigando a prefeitura a refazer as audiências públicas (FSP,13/11/2003). Ao final deste processo o PMD de São Paulo foi aprovado com um elevado número de emendas pontuais de vereadores que mudavam pequenas configurações do zoneamento na tentativa de atender a interesses pontuais. O caso do PMD de São Paulo mostra uma sociedade civil dividida e uma sociedade política que necessita da normatização da participação popular para torná-la eficaz. Vale a pena contrastar o caso de São Paulo com o de Salvador para entender a variação de resultados em desenhos com sanção normativa.

Analisar o plano diretor municipal de Salvador é importante para entender o funcionamento do desenho participativo de ratificação. Salvador é conhecida como uma das cidades brasileiras com uma fraca presença da sociedade civil nas políticas públicas<sup>9</sup>. Salvador foi governada até 2004 por uma corrente política conservadora e anti-participativa denominada carlismo. No caso das instituições participativas ligadas à saúde, Salvador é o caso de não democratização das políticas de saúde devido a uma política de nomeação de grupos econômicos locais e grupos religiosos para a representação da sociedade civil (AVRITZER, 2007). Salvador foi das poucas grandes cidades brasileiras a ter o seu plano diretor municipal anulado

---

<sup>9</sup> Vale a pena, no entanto, qualificar este dado. O número de associações civis existentes na cidade de Salvador é bastante alto (2.500 associações). O número de associações civis ligadas às políticas públicas é que é baixo. Vide Avritzer, 2007.

judicialmente. A partir da aprovação do Estatuto da Cidade e da decisão de elaborar um plano diretor municipal, a cidade contratou uma consultoria privada para a elaboração de uma proposta de plano. Associações da sociedade civil ligadas à questão da reforma urbana não foram sequer informadas da existência de uma consultoria encarregada da elaboração de uma proposta de plano diretor municipal (MILANI, 2005). As audiências públicas para o plano foram mantidas no mínimo exigido pela lei e com baixíssima presença. Nenhuma audiência foi divulgada por outro veículo de comunicação que não fosse o Diário Oficial do município. No final, foram realizadas apenas duas audiências públicas no ano de 2003 com baixíssima presença da população e de associações civis. Foi neste contexto que “a Federação de Associações de Bairros de Salvador (FABS), alguns movimentos ambientalistas e a Ordem dos Advogados do Brasil (seção Bahia) formularam representação à Promotoria de Meio Ambiente, antes da segunda audiência pública, solicitando ao Ministério Público Estadual que viabilizasse a discussão do PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) junto às comunidades de Salvador, de acordo com o que determina o Estatuto da Cidade.”(MILANI, 2005). No entanto, a prefeitura de Salvador enviou a proposta de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano à Câmara Municipal antes que este debate se viabilizasse e obrigou o ministério público da cidade a entrar com ação na qual pediu a declaração de nulidade do plano e o julgamento do prefeito Imbassaí por improbidade administrativa. O plano foi embargado pela justiça e foi retomado pelo prefeito seguinte que organizou uma audiência pública com mais de 800 pessoas entre ativistas e representantes de ONG's. Assim, o caso de Salvador é bastante interessante inclusive quando comparado com outros casos de participação na mesma cidade que, pelo menos até 2004, foi a capital brasileira que menos aderiu às novas formas de participação. Este é também interessante pela utilização do desenho institucional de ratificação para impedir um governo conservador de implantar a sua política urbana sem antes negociá-la com a sociedade civil. Ele mostra que, em contextos completamente hostis à participação, o desenho mais capaz de anular políticas particularistas é o desenho de ratificação pública. Entre os três tipos de desenhos participativos discutidos neste artigo apenas este foi capaz de operar em uma cidade fortemente anti-participativa.

## **Conclusão**

Os três tipos de casos abordados acima nos permitem tratar de algumas características adicionais dos desenhos participativos. Em primeiro lugar, deve ser ressaltado o problema da diferença quanto à efetividade deliberativa dos desenhos “de baixo para cima”, dos desenhos de partilha e dos desenhos de ratificação. Não

existem dúvidas de que os desenhos de baixo para cima como o OP são os mais fortemente democratizantes e distributivos. Os casos dos desenhos de partilhas são os mais fortemente democratizantes nos caso de oposição à participação por parte da sociedade política. Os casos de ratificação são os casos mais efetivos quando há necessidade da sanção por parte do judiciário e do ministério público para a manutenção das formas de participação previstas em lei. Neste sentido, podemos pensar em uma tipologia inicial dos desenhos participativos que se organizaria em dois eixos: a capacidade de aprofundar práticas democráticas e a capacidade de tornar o desenho efetivo na determinação da política pública em questão. Ao adotarmos uma tipologia com estes elementos podemos claramente diferenciar desenhos participativos, tal como mostra a Tabela 4. Em primeiro lugar, podemos observar que o OP é o desenho participativo mais democratizante, devido à sua capacidade de alterar a relação entre o Estado e a sociedade, incluindo a população na deliberação sobre prioridades orçamentárias. Mas, foi possível observar também que o OP é o desenho participativo mais vulnerável à vontade da sociedade política.

**Tabela 4. Tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos**

<b>Tipo de desenho</b>	<b>Orçamento Participativo Desenho de baixo para cima</b>	<b>Conselho de políticas Desenho de partilha</b>	<b>Plano diretor municipal</b>
<b>Capacidade democratizante</b>	Alta	Média	Baixa
<b>Efetividade/ Dependência do Sistema político</b>	Alta	Média	Baixa

Esta tipologia da participação permite analisar os desenhos de partilha do poder cuja característica principal é uma dependência menor do sistema político do que a dependência nos desenhos “de cima para baixo”. Em uma situação na qual a sociedade civil é forte, os desenhos de partilha permitem que esta desafie a decisão da sociedade política de não implantar processos participativos, tal como foi o caso na área de saúde na cidade de São Paulo. O caso do conselho de saúde na cidade

de São Paulo mostra também o papel da sanção e a utilização que a sociedade civil pode fazer da sanção no caso da não implementação da participação. Mas o caso mais instrutivo de desenho participativo é o de Salvador, um caso em que a participação existente em lei foi capaz de bloquear ações de uma sociedade política anti-participativa. O que torna o caso de Salvador mais interessante é a debilidade da sociedade civil, pois mostra a operação do instrumento de sanção em um caso em que a sociedade civil é débil e o sistema político anti-participativo. Esta tipologia de formas de desenho participativo chama atenção para a importância da variação do contexto na efetividade da participação. Neste momento, no qual um certo entusiasmo pouco crítico com as experiências de participação parece estar sendo superado por uma análise mais criteriosa, tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro.

### **Referências bibliográficas**

ABERS, R. N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ARCHON, F. and WRIGHT, E. O. (eds.). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance (Real Utopias Project)*. London: Verso, 2003.

AVRITZER, L. Democratization and changes in the pattern of association in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, n. 3, 2000.

\_\_\_\_\_. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002a.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

\_\_\_\_\_. "New public spheres in Brazil". *International Journal of Urban Regional Research*, 2006.

\_\_\_\_\_. *A participação social no nordeste*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009 *no prelo*.

AVRITZER, L. et al. Reiventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde, 2005. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/pesquisas>> Acesso em: 10 maio. 2006.

BAIERLE, S. G. The explosion of experience: the emergence of a new ethical-political principle in popular movements in Porto Alegre, Brazil. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (eds.). *Cultures Of Politics/Politics Of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*. 1a. ed. Boulder, Colorado, EUA: Westview Press, 1988.

BAIOCCHI, G. Participation, activism and politics. In: FUNG, A. and WRIGHT, E. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance (Real Utopias Project)*. London: Verso, 2003.

\_\_\_\_\_. *Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre*. Stanford:University Press, 2005.

BAQUERO, M. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

CASANOVA, J. *Public religions in the modern world*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

COELHO, V. S. R. P. e VERISSIMO, J. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. (ed.). *Participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.

COELHO, V. S. R. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, SCHATTAN e NOBRE (eds.). *Participação e Deliberação*. São Paulo: 34Letras, 2004.

CORTES, S. M. V. “Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde”. *Sociologias*, Porto Alegre, vol. 7, p. 2002.

COUTO, C. G. *O Desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

DOIMO, A. M. Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo. In: AVRITZER, L. (ed.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

ESCOREL, S. *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998.

\_\_\_\_\_. *Vidas ao Léu – trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1998.

FERNANDES, E. Direito Urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, E. (ed.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

\_\_\_\_\_. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, L. P. (ed.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

- FUNG, ARCHON e WRIGHT, Erik O. (eds.). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. (Real Utopias Project). London: Verso, 2003.
- GERSCHMAN, S. *A democracia inconclusa: Um estudo da reforma sanitária brasileira*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995.
- GOHN, M. G. M. *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.
- HELMKE, GRETCHEN, e LEVITSKY (eds.). *Informal Institutions & Democracy*. Lessons from Latin America. Baltimore: John Hopkins UP, 2006.
- HUNTINGTON, S. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Simon & Schuster, 1996.
- JACOBI, P. *Políticas públicas de saneamento básico e reivindicações sociais no município de São Paulo. 1974-1984*. São Paulo: Editora: Cortez, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Environmental Problems Facing Urban Households in the City of São Paulo, Brazil*. Stockholm: Stockholm Environment Institute, 1995.
- KECK, M. E. *PT, A Lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- \_\_\_\_\_. *The workers party and democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- KOWARICK, L. *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.
- MENEGUELLO, R. *PT: A formação de um partido (1979-1982)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MEYER, JW, ROWAN, B. *The new institutionalism in organizational analysis*. The University of Chicago Press, 1991.
- MILANI, C. R. S. “O princípio participativo na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas”. In: ANPOCS, CD-Rom do XXIX Encontro da ANPOCS, Caxambu, 2005.
- PEREIRA, M. L. D. L. “Repensando as relações entre espaço urbano e cidadania”. *Revista Arquitetura e Cultura*, Belo Horizonte, vol. 3, 2002.
- PITKIN, H. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- RÉOS, J. C. *Participação de usuários e responsáveis dos gestores de políticas sociais do município de Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2003.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, B. de S. "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy". *Politics and Society*, vol.4, 1998.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia distributiva. In: SANTOS, B. de S. *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAULE, N. O *Direito à cidade na Constituição de 1988. Legitimidade e eficácia do Plano Diretor*. Dissertação de Mestrado em Direito. PUC-SP, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. "O Direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática". *Instituto Polis*, 2005. Disponível em: < <http://www.polis.org.br/artigo> >. Acesso em 08 maio.2006.

SINGER, P. *Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SINGER, P. e BRANDT, V. C. (orgs). *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

SINTOMER, Y. e BACQUÉ, M.-H. (orgs.). *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris : La découverte, 2005.

UAMPA. *A participação popular na administração municipal* [Popular participation in municipal administration]. Porto Alegre: UAMPA, 1986.

WAMPLER, B. e AVRITZER, L. "Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil". *Comparative Politics*, vol. 36, nº3, 2004.

---

Leonardo Avritzer – avritzer1@uol.com.br

Recebido para publicação em novembro de 2007.

Aprovado para publicação em fevereiro de 2008.

# *A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?*

---

**Brian Wampler**

Boise State University

---

**Resumo:** A “terceira onda” de democratização foi acompanhada pela proliferação de novas instituições, que permitem aos cidadãos deliberar e decidir sobre o resultado das políticas adotadas. Organizações internacionais de prestígio, como o Banco Mundial e as Nações Unidas, disseminaram programas de “boas práticas”, associados a esforços de reformar políticas apoiadas na idéia de “boa governança”. Um dos programas mais conhecidos, o Orçamento Participativo (OP), foi adotado pela primeira vez pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil em 1989, como forma de promover justiça social, responsabilidade e transparência. A adoção do orçamento participativo no Brasil se ampliou, capitaneada pelo partido. Não obstante seu pioneirismo, por volta de 2001, quase a metade dos programas de OP haviam sido adotados por governos de outros partidos. O que pode explicar por que governos municipais no Brasil, em especial governos de outros partidos, adotaram programas de OP? Este artigo procura avaliar a probabilidade de que um município adote o OP, recorrendo à análise de regressão logística para testar um modelo que incluía variáveis eleitorais, econômicas, regionais e de redes de políticas públicas. Na conclusão, avalia-se concisamente se os governos que adotam o OP são capazes de produzir resultados similares aos resultados iniciais que inspiraram a designação de “boa prática”, o que leva a enfrentar a questão: sob que condições a eventual adoção de programas de “boas práticas” deveria ser promovida?

**Palavras-chaves:** difusão, democracia participativa, políticas públicas, orçamento participativo, Brasil.

**Abstract:** The “third wave” of democratization has been accompanied by the spread of new institutions that allow citizens to deliberate and decide policy outcomes. Leading international organizations, such as the World Bank and the United Nations, have disseminated “best practice” programs identified with “good government” policy reform efforts. One of the most well-known programs, Participatory Budgeting (PB), was first adopted by Brazil’s Workers’ Party (PT) in 1989 as a means to promote social justice, accountability, and transparency. There has been widespread adoption of PB in Brazil, led by the PT. Yet, by 2001, nearly half of PB programs had been adopted by non-PT governments. What explains why municipal governments in Brazil, especially non-PT governments, would adopt PB programs? This article estimates the probability that a municipality would adopt PB using logistic regression analysis to test a model that included electoral, economic, regional, and policy network variables. This article concludes by briefly analyzing whether governments that adopt PB are able to produce policy outcomes similar to the initial results that inspired the “best practice” label. This introduces the question: When should best practice programs be promoted for possible adoption?

**Keywords:** diffusion, participatory democracy, public policy, participatory budget, Brazil.

### **Adoção de políticas inovadoras: o Orçamento Participativo brasileiro**

Políticas inovativas se difundem por países, por regiões e pelo mundo sob a batuta de organizações não governamentais (ONGs), instituições internacionais de financiamento, partidos políticos, ativistas da sociedade civil e políticos empreendedores. A ampliação do número de regimes democráticos ao longo dos últimos trinta anos foi acompanhada pela adoção de instituições de formulação de políticas que oferecem aos cidadãos acesso direto às instâncias decisórias. Ainda que um esforço considerável tenha sido feito para promover a adoção de políticas de boas práticas que dessem voz direta aos cidadãos na formulação de políticas, seguimos carecendo de uma análise sistemática que explique por que e sob que condições os governos de países recentemente democratizados e em desenvolvimento se revelam dispostos a adotá-las. O que explica a difusão de boas práticas em novas democracias? Seria a expansão das redes de políticas públicas, apoiadas por ONGs nacionais e internacionais, o que promove a adoção de novas políticas? Ou seriam as estratégias políticas de políticos individuais e partidos, à medida que procuram promover políticas inovadoras na busca de apelo junto aos eleitores? A primeira seção deste artigo procura abordar esses temas.

Os governos tendem com frequência a adotar políticas de boas práticas com base nos pretensos sucessos de casos modelares, mas ainda nos falta a compreensão básica sobre a possibilidade de que as políticas adotadas produzam resultados similares aos obtidos no conjunto inicial de casos. No que diz respeito às políticas, em que medida a presença de *empreendedoros*, *defensores* ou *adotantes formais* pode afetar a probabilidade de que um governo obtenha um resultado similar àquele pretendido pela política de boa prática? A segunda parte do artigo aborda essa questão. Apesar da promoção de boas práticas ter sido rotinizada, no mais das vezes por meio de redes de políticas públicas e pressões eleitorais, há insuficiente evidência para demonstrar se a promoção de programas inovadores geram os resultados almejados.

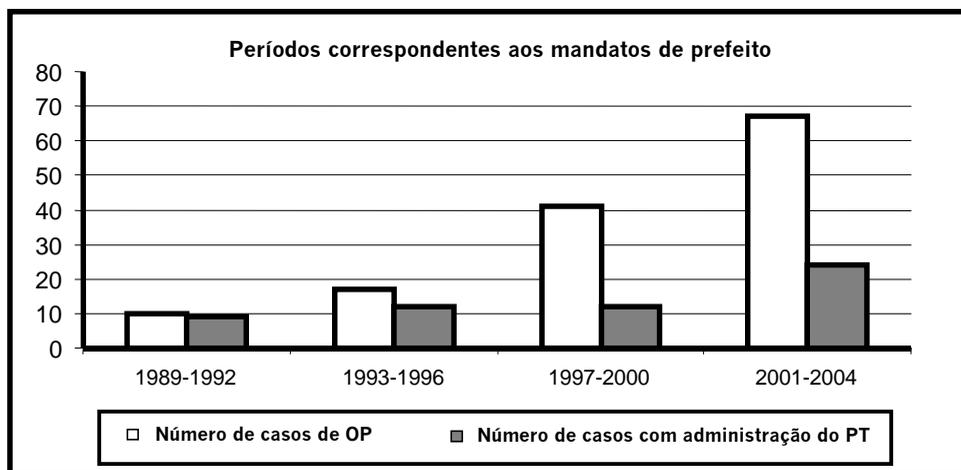
Empreendedoros políticos despendem considerável tempo, energia e recursos para introduzir políticas; também trabalham para assegurar que estas produzam resultados positivos, pois suas carreiras políticas estão estreitamente vinculadas à sorte das novas políticas adotadas. Defensores de políticas públicas, por sua vez, garantem apenas níveis limitados de apoio à nova política, uma vez que agentes governamentais têm comparativamente menos ganhos políticos potenciais; eles não mobilizam apoio suficiente para que se produzam os resultados significativos normalmente associados aos casos iniciais de boa prática. Finalmente, adotantes formais de tais políticas dedicam apenas níveis mínimos do tempo, da energia e dos recursos que seriam necessários para fazer com que a

política inovadora fosse bem-sucedida; esse conjunto abrange funcionários que se juntam à corrente ou que são levados a implementar a referida política por indução de seu partido político.

O programa brasileiro de Orçamento Participativo (OP) é uma instituição participativa de amplo alcance, cuja iniciativa coube a governos municipais e a ativistas da sociedade, movidos pela esperança de criar processos orçamentários públicos, abertos e transparentes, que permitissem aos cidadãos se envolverem diretamente na seleção de resultados específicos de políticas públicas (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; AVRITZER, 2002). A transição brasileira para a democracia ao longo da década de 1980 foi acompanhada pela descentralização de autoridade e recursos em favor de estados e municípios, o que garantiu às prefeituras a flexibilidade para experimentar novas modalidades institucionais (MONTERO e SAMUELS, 2004). Isso representou claramente uma “janela de oportunidade”, na medida em que grupos que há muito eram mantidos à margem do poder político se viram capazes de vencer as eleições em alguns dos municípios mais importantes do país, como em São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre (KINGDON, 1995; BAUMGARTNER e JONES, 1993).

O Orçamento Participativo foi inaugurado pelo governo do PT na prefeitura de Porto Alegre, em 1989, tendo sido a partir de então adotado por um grande número de municípios. Mais de 300 prefeituras brasileiras adotaram o programa entre 1989 e 2004, além de cidades em pelo menos outros 30 países (WAMPLER e AVRITZER, 2005; CABANNES, s.d.). No início, o OP esteve estreitamente associado aos governos municipais do PT. Os líderes do partido o promoveram fortemente, algo que se evidencia com maior eloquência no fato de que 100% dos governos do PT em grandes municípios (definidos por uma população maior que 100.000 habitantes) tenham adotado o OP entre 1989 e 2004. Mas a história de sua adoção é muito mais complexa, como mostra o Gráfico 1. Por volta de 2001, praticamente dois terços das novas adoções do OP ocorriam em cidades que *não* eram administradas pelo PT. Qual razão explica por que rivais políticos adotaram um programa tão claramente associado ao PT?

**Gráfico 1. Adoção do Orçamento Participativo, 1989-2004**  
**Municípios com mais de 100.000 habitantes**



Este artigo começa com uma breve introdução aos componentes básicos do OP, destacando seu papel como uma instituição inovadora na formulação de políticas. Em seguida, há um breve sumário dos debates em torno da idéia de difusão. A primeira seção empírica explica a adoção do OP por municípios brasileiros entre os anos de 1989 e 1996. A segunda seção empírica desenvolve um modelo testado com regressão logística, de modo a revelar quais fatores mais fortemente afetaram a probabilidade de que um governo municipal adotasse o OP durante os mandatos de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004. A seção final do artigo introduz duas novas categorias, defensores de políticas (*policy advocates*) e adotantes formais (*pro forma adopters*), que procuram expandir o debate sobre empreendedores na esfera das políticas públicas. Os dados incluídos nessa seção final foram extraídos de um estudo realizado entre 2003 e 2004 em oito municípios brasileiros e procuram demonstrar que a adoção de políticas inovadoras de modo algum é uma garantia de que resultados similares se produzam em contextos distintos. Os dados apresentados são preliminares, mas sugerem que a ampliada promoção de „boas práticas“ não é necessariamente algo positivo.

### **O que é o Orçamento Participativo?**

O sistema federativo brasileiro assegura aos municípios a transferência de cerca de 15% de todos os gastos públicos, o que ajuda a explicar por que

movimentos sociais, ONGs, associações comunitárias e políticos dedicam tanta atenção aos orçamentos municipais (MONTERO, 2000; MONTERO e SAMUELS, 2004; WAMPLER, 2007). Os prefeitos brasileiros dispõem de considerável autonomia, o que permite que desenvolvam novos programas com um grau mínimo de interferência por parte das instâncias legislativas municipais, as câmaras de vereadores (WAMPLER, 2007).

O Orçamento Participativo é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; NYLEN, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2004)<sup>1</sup>. É um programa inovador, pois suas regras promovem justiça social ao assegurar mais recursos para áreas mais pobres, ao encorajar a participação através da distribuição de recursos para cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização que acabam desvendando e inviabilizando procedimentos orçamentários obscuros. Nos casos em que o programa foi aplicado com mais sucesso, os cidadãos têm autoridade para tomar importantes decisões em relação às políticas públicas, o que realça seu potencial para transformar o processo decisório de base na política brasileira (ABERS, 2000; WAMPLER, 2007). Os programas de OP combinam elementos de democracia direta (p. ex., a mobilização direta de cidadãos em assembleias decisórias) e de democracia representativa (p. ex., a eleição de delegados).

O OP foi inicialmente parte de um projeto mais amplo de transformação política que a liderança do PT acreditava seria capaz de criar novos tipos de cidadãos e de transformar as relações entre Estado e sociedade, por meio da delegação de autoridade aos cidadãos (GENRO, 1995; AVRITZER, 2002). Avaliar a inteira medida do impacto que o OP teve sobre os governos, cidadãos e relações entre Estado e sociedade é algo que extrapola o objetivo deste artigo, mas a maioria das análises acadêmicas sugere que o caso pioneiro de Porto Alegre contribuiu para fomentar a deliberação, a justiça social e o capital social (ABERS, 2000; AVRITZER, 2002; BAIOCCHI, 2005). Pesquisas comparativas confirmaram que os notáveis sucessos de Porto Alegre não foram necessariamente confirmados em outras experiências (NYLEN, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2004; WAMPLER, 2007). Ainda que as mudanças mais ambiciosas esperadas e defendidas pelo PT e por seus aliados na sociedade civil não tenham se materializado, o OP foi reconhecido como um instrumento que levou as prefeituras a reestruturar seus processos tradicionais

---

<sup>1</sup>Para uma descrição mais detalhada das regras, ver:  
<<http://www.internationalbudget.org/resources/libray/GPB.pdf>> Acesso em: 25 out.2006.

de formulação de políticas públicas e tornou-se parte de um pacote de reformas vinculado às práticas de “boa governança” (HUNTER, 2004; GUIDRY, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2005), recebendo atenção internacional quando as Nações Unidas o incluíram em uma lista das 40 melhores práticas na Conferência do Hábitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), em 1996, em Istambul.

### **O debate sobre a difusão**

Difusão é a adoção pelos governos de programas similares, de uma forma não coordenada, mas interconectada (ELKINS, 2003). “A difusão de políticas públicas pode ser descrita por uma curva logística ascendente ou por uma curva em forma de S. A adoção da política é lenta no início, muito rápida em seguida, voltando a ser lenta à medida que o ponto de saturação é alcançado” (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p.17). Apesar de existir atualmente uma ampla e desenvolvida literatura sobre a difusão de instituições entre os estados norte-americanos ou entre os estados nacionais, sabemos muito pouco sobre os processos que podem levar à difusão entre unidades subnacionais nas novas democracias da América Latina, da Europa do Leste, da Ásia e da África (BERRY, 1994; WALKER, 1969; BERRY e BERRY, 1990; COLLIER e MESSICK, 1975; HISKEY e CANACHE, 2005).

Nos debates sobre a difusão subnacional no contexto norte-americano, os acadêmicos recorrem a dois tipos básicos de argumentos para explicar a adoção de políticas públicas. Primeiro, determinantes internos, tais como renda, resultados eleitorais e gastos governamentais, fatores que são postulados como influentes na adoção de um dado programa, na medida em que municípios com características similares tendem a adotar políticas similares (WALKER, 1969; MINTROM, 1997). Políticos tendem a adotar políticas que apelem a suas bases de apoio ou a um bloco de eleitores que possa influir no equilíbrio eleitoral. No Brasil, municípios mais ricos, por exemplo, têm uma camada mais extensa de classe média e revelam-se mais propensos a apoiar esforços de “boa governança”, por conta da ênfase sobre a transparência, o acesso e a abertura, delineados como instrumentos de contenção da corrupção reinante. Empreendedores políticos são mais propensos a eleger-se em municípios que contam com um número maior de ativistas interessados na *mudança*, além de uma faixa mais ampla de classe média interessada na “boa governança”.

Em segundo lugar, redes de políticas públicas também ajudam a explicar a probabilidade de que governos procurem por boas idéias mais além das fronteiras de sua jurisdição (BERRY e BERRY, 1990). Políticos e organizações da sociedade

civil recorrem a redes de políticas públicas na tentativa de obter informações a respeito de inovações em curso fora de seu domínio local (WEYLAND, 2004). A difusão de uma política através de redes de políticas públicas tende mais a gerar defensores de políticas e adotantes formais do que empreendedores políticos, por duas razões: em primeiro lugar, uma dada política provavelmente não gerará para os funcionários do governo que a adota os mesmos benefícios políticos - seja no âmbito estadual, nacional ou internacional - que teria gerado para os empreendedores de políticas públicas, porque os políticos e os partidos estão, afinal, meramente copiando políticas bem-sucedidas, o que significa que seu ganho político respectivo dificilmente poderá ser equivalente ao obtido nas experiências nas quais se espelham; em segundo lugar, o contexto político e social no qual a política está sendo implementada pode ser tão diferente da experiência inicial que o governo pode acabar se vendo diante de uma recepção refratária da parte de suas bases de apoio e dos cidadãos em geral. Os cidadãos que se convertem em participantes ativos nos programas de OP podem perceber que têm pouco a ganhar com um tal programa, o que inevitavelmente produz uma atitude ambivalente em relação à nova política.

Uma terceira explicação para a adoção da política, que vincula as duas explicações anteriores, refere-se à promoção ativa de uma política específica por um partido político, uma organização internacional ou uma ONG. Em lugar da expansão não coordenada de uma política, existe neste caso um ator específico que abertamente a promove. No caso dos partidos políticos, a liderança pode advogar a adoção de uma política em particular ou de um realinhamento institucional, de modo a aumentar as chances eleitorais do partido ou a caracterizá-lo como uma agremiação reformista. Lideranças partidárias trabalham em conjunto com redes de políticas públicas para promover junto a forças aliadas políticas que possam ampliar seu apelo. Ora, o Brasil tem um sistema pluripartidário no qual pelo menos cinco partidos têm chances de ganhar eleições num número significativo de municípios de maior porte e maior grau de urbanização. Assim, as redes de políticas públicas no país não são controladas por um único partido, sendo mais claramente influenciadas por dois grandes partidos (PT e PSDB), que se caracterizam por perseguir mais agressivamente suas metas reformistas.

## **Explicando a adoção**

O que explica a difusão de inovações em termos de políticas públicas nos grandes municípios brasileiros?

### Eleições

A eleição direta de prefeitos nas capitais estaduais e nos grandes municípios foi reinstituída no Brasil em 1985, após um hiato de 21 anos, devido à ditadura militar. Evidentemente, as eleições ofereceram incentivos para que prefeitos adotassem políticas com apelo junto aos cidadãos, de modo a poder assegurar os votos de importantes eleitorados. Durante as décadas de 1980 e 1990, as eleições municipais representaram fontes de considerável incentivo para que prefeitos e candidatos a prefeito posassem como reformistas, também devido à percepção de que os governos militares haviam abusado de sua autoridade ao promover a centralização do poder estatal, permitir a proliferação da corrupção e isolar o Estado diante das demandas dos cidadãos. Mais que qualquer outro partido, o PT procurou apresentar-se como um partido que introduziria projetos transformadores, capazes de transferir o poder diretamente para as mãos dos cidadãos. Era de se esperar que sobretudo os prefeitos do PT adotassem o OP, porque isso os associaria aos olhos dos eleitores à bem-sucedida experiência de Porto Alegre.

As eleições para as câmaras de vereadores representaram outro mecanismo que ajudou a promover novas formas de responsabilização. Legisladores de esquerda são mais propensos que aqueles de direita ou de centro a apoiar a adoção de programas de OP nos municípios governados pelo PT, pois as forças à esquerda do espectro político se utilizam-se de mecanismos de mobilização de base e de instituições participativas como meios para construir sua plataforma de apoio. As idéias centrais do OP coincidem com o quadro básico de idéias associadas à esquerda no espectro político brasileiro. Contudo, quando o prefeito não é do PT, como é que a presença de vereadores de esquerda afeta a probabilidade de que o OP seja adotado? Seria razoável afirmar que um aumento no número de vereadores de esquerda favorece que prefeituras de outros partidos adotem o OP, na tentativa de evitar que ele se torne um trunfo eleitoral do PT e de seus aliados à esquerda. Conforme aumenta o apoio eleitoral para candidatos de esquerda, prefeitos de outros partidos tendem a aproximar-se do eleitor médio e adotar um programa de políticas públicas mais próximo do perfil do PT. Por outro lado, também é plausível que, à medida que aumenta o apoio para vereadores de esquerda, haja menos propensão para que governos de outros partidos adotem o OP, porque tais governos não gostariam de se associar a um tema que é “da alçada” do PT.

### Redes de políticas públicas

O PT, seus aliados na sociedade civil e outras ONGs dedicadas à reforma dos mecanismos de governança, à participação direta dos cidadãos e ao combate à pobreza foram os principais agentes de promoção do OP ao longo dos anos 1990. Quando governos se envolvem em redes de políticas públicas, é mais provável que estejam dispostos a adotar um programa inovador do que governos que se mantêm isolados em relação a essas redes. Prefeitos procuram coletar informações sobre aquilo que os possa ajudar a governar com maior eficácia, assim como sobre aquilo que os possa favorecer em eleições futuras. A atenção de acadêmicos e formuladores de políticas públicas se concentrou fundamentalmente sobre os casos de Porto Alegre e, em menor medida, de Belo Horizonte, duas capitais estaduais nas quais o partido governante foi capaz de eleger sucessivos prefeitos, ao mesmo tempo em que se implementavam programas de OP bem-sucedidos. Assim, o programa revelou-se uma atraente alternativa para prefeitos envolvidos em redes de políticas públicas orientadas pela idéia de “boa governança”, pois oferecia uma oportunidade de assegurar melhores resultados às políticas adotadas, enquanto simultaneamente ajudava os candidatos em suas tentativas de reeleição.

### Determinantes internos

Como foi suficientemente documentado nos debates sobre a democratização, incrementos de renda são claramente associados a demandas da parte dos cidadãos por um papel maior na seleção de líderes e nas decisões sobre como serão distribuídos os recursos públicos. O OP é uma instituição que tem o potencial de aprofundar a democracia por meio do destaque dado à voz e ao voto dos cidadãos em debates públicos sobre o rumo das políticas públicas, o que sugere haver uma conexão entre renda crescente e demandas por maior participação dos cidadãos nos assuntos de Estado. Os programas de OP foram inicialmente implantados em municípios comparativamente mais ricos, com níveis mais altos de qualidade de vida. A razão fundamental por trás disso se encontra no fato de que a base de apoio do PT estava em cidades com um grande contingente de trabalhadores sindicalizados e amplas faixas de classe média, dois dos grupos sociais que mais apoiaram o PT em seus esforços para redefinir os processos de formulação de políticas públicas no Brasil.

O OP permite que os cidadãos decidam diretamente sobre a alocação de porções dos novos fundos de investimento de capital do orçamento municipal, sendo assim plausível que baixos níveis de novos investimentos de capital por parte dos governos encarregados de geri-los possam levar os cidadãos a votar em favor de um partido político que se dedique a depurar o governo por meio de políticas e

programas como o OP. Assim, à medida que os investimentos per capita diminuem, há uma crescente probabilidade de que eleitores e políticos da oposição favoreçam uma política inovadora, expressamente destinada a elevar o montante dos recursos que podem ser gastos com novos fundos de investimento de capital do município.

### Determinantes regionais

O Brasil é dividido em cinco grandes regiões administrativas. O sul e o sudeste têm grandes centros industriais e uma produção agrícola diversificada, enquanto o nordeste é dominado pela monocultura, possui uma indústria incipiente e altos índices de pobreza. O centro-oeste é uma área de rápida expansão agrícola, com um número reduzido de municípios de grande extensão territorial, enquanto o norte é dominado pela bacia do rio Amazonas, contando com algumas poucas cidades de médio ou grande porte. O OP foi implementado inicialmente na cidade de Porto Alegre, onde se tornou associado estreitamente ao PT. O padrão de adoção no sul é diferente do resto do país, provavelmente porque os governos de outros partidos nessa região são menos propensos a adotar o OP, em decorrência de sua estreita vinculação com o partido e com a experiência da capital gaúcha: os governos do sul se revelaram refratários à adoção de programas participativos, que na região carregavam em última instância o “selo” do PT. Nas outras regiões do país, prefeituras governadas por outros partidos demonstravam uma maior propensão a adotar o OP, porque os prefeitos tinham mais chances de extrair benefícios políticos pessoais do que teria um prefeito de outro partido que não o PT na região sul.

### **Seleção de casos**

Programas de OP foram implementados em cidades com populações que variavam de 4.000 a 10 milhões de habitantes. Comparar programas de OP em meio ao universo de todos os 5.500 municípios brasileiros representaria não somente um esforço quixotesco de coleta de dados, como dificilmente sustentaria qualquer explicação conseqüente, por conta das amplas diferenças regionais, econômicas, políticas e sociais entre todos esses municípios. Por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio do conjunto dos municípios brasileiros é de .699, sendo porém de .783 para municípios com mais de 100.000 habitantes e de .696 para municípios com menos de 100.000 habitantes.

Para que se pudesse estabelecer uma base metodológica mais sólida para este estudo e para que suficientes ganhos teóricos pudessem ser obtidos, apenas municípios com mais de 100.000 habitantes (de acordo com o Censo de 2000)

foram considerados. Dos 225 municípios com mais de 100.000 habitantes, 27 adotaram o OP entre 1989 e 1996, enquanto outros 90 o adotaram em algum momento entre 1997 e 2004. Um total de 108 municípios, pouco menos da metade, jamais adotaram o OP. Em 2004, havia 103 casos de OP em municípios com mais de 100.000 habitantes, significando que 25% da população brasileira vivia então num município que utilizava o OP como parte de seu processo de formulação de políticas públicas.

#### Explicando a adoção durante a primeira onda: 1989–1996

A origem do OP é comumente reconhecido como sendo a capital gaúcha, Porto Alegre, cuja prefeitura fora conquistada pelo PT em 1988. O governo petista trabalhava estreitamente com organizações da sociedade civil local (OSCs) para desenvolver o conjunto básico de regras que criaria a instituição participativa que viria a ser conhecida como OP (ABERS, 2000; AVRITZER, 2002; FEDOZZI, 1998). A liderança do PT em Porto Alegre revelou muitas das características típicas dos empreendedores políticos – agentes políticos marginais que utilizam sua surpreendente vitória eleitoral como ensejo para experimentar novas políticas e para construir uma sólida base de apoio (ABERS 2000; FEDOZZI 1998).

As vitórias eleitorais do PT em 1988 e 1992 ocorreram em grandes municípios, comparativamente mais ricos e com IDH mais alto. Níveis mais altos de qualidade de vida refletem a presença de amplas camadas de classe média e de sindicatos organizados, o que ajudava a sustentar o partido em seu esforço por estabelecer um “modo petista de governar“, que fosse capaz de transformar a política e a sociedade brasileiras. Ao longo do final da década de 1980 e início da década de 1990, o PT atraía predominantemente trabalhadores sindicalizados, ativistas de organizações da sociedade civil e os setores mais ideologizados da classe média (KECK, 1992; SAMUELS, 2004). Apesar de se posicionar como o partido que transformaria as vidas dos excluídos e desfavorecidos no país, a principal base de apoio do PT constituiu-se inicialmente dos setores sindicais e de classe média, que se encontravam em situação consideravelmente melhor que seus concidadãos.

No período entre 1989 e 1992, o PT governou 9 das 10 cidades que adotaram o OP, todas localizadas nas regiões industriais do país, no sul e no sudeste. O único governo de outro partido que adotou o programa (a prefeitura de Vila Velha) situava-se nas proximidades de uma capital estadual (Vitória – ES) governada pelo PT e com adoção do OP.

De 1993 a 1996, o PT administrou 12 dos 17 municípios que adotaram o OP (66%). No intervalo mais amplo, entre 1989 e 1996, governou 21 dos 27 municípios que o adotaram (78%). O partido se situava claramente no centro dos

esforços para promover a adoção do programa. Todos os governos petistas em grandes municípios (com mais de 100.000 habitantes) acabaram adotando o OP entre 1989 e 2004. Funcionários do partido em Porto Alegre e São Paulo disseminavam informações sobre o programa, especialmente depois que a experiência de Porto Alegre passou a ser considerada um sucesso (VILLAS BOAS, 2004; ASSIS, 1998; SOLER, 1998; FEDOZZI, 1999).

No quadro do sistema pluripartidário brasileiro, o PT se destaca como um partido comparativamente bem estruturado e com alto grau de disciplina interna, que deu início a uma ampla gama de inovações em termos de políticas públicas, incluindo o Orçamento Participativo, o programa de subvenções escolares conhecido como Bolsa Escola e um programa de suplementação da renda familiar conhecido como Renda Mínima (HUNTER, 2004; GUIDRY, 2003; SUGIYAMA, 2006). Nesse período, as administrações petistas revelaram-se dispostas a experimentar novas configurações institucionais, que acabavam por colocar em xeque as relações tradicionais entre Estado e sociedade, por meio da reorganização das instituições políticas. Três fatores específicos explicam melhor por que o PT adotou o OP: um sólido embasamento na sociedade civil, coesão partidária interna e a presença de empreendedores políticos que buscavam criar políticas inovadoras, não somente diferenciadas das políticas propostas por seus adversários, mas que também enfatizavam claramente a participação dos cidadãos, a justiça social e a transparência (WAMPLER e AVRITZER, 2005).

A expansão descoordenada do OP já estava em curso no período entre 1993 e 1996. Sua adoção nessas 5 cidades administradas por outros partidos pode ser explicada pela ampliação das redes de políticas públicas. Duas ONGs em especial - FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) e o Instituto Pólis - começaram a fornecer a governos de outros partidos informações sobre as regras do OP (VILLAS BOAS e TELLES, 1995; VILLAS BOAS, 2004; GRAZIA, 2003). Dois dos seis casos referentes a administrações de outros partidos tiveram lugar em capitais estaduais (Recife - PE e Salvador - BA), ambas contando com sedes locais da FASE, diretamente envolvidas na disseminação de informações (FEDOZZI, 1999; GRAZIA, 2003; SOLER, 1998). Em Recife, por exemplo, Salvador Soler estava encarregado da implementação do OP e havia obtido de colegas da FASE informações sobre o programa. Viajando em seguida a Porto Alegre, pôde ter pessoalmente contato com seu modo de funcionamento (SOLER, 1998). Dois dos outros cinco casos de OP tiveram lugar em cidades de médio porte, geralmente próximas a uma capital estadual que já havia dado início ao programa.

A adoção ao programa tem uma importante dimensão regional. Quatro dos cinco municípios administrados por outros partidos que adotaram o OP encontravam-se fora da região sul, onde o OP estava mais claramente associado à imagem do PT e da experiência pioneira de Porto Alegre. Governos reformistas no

sul pareciam pouco dispostos a adotar uma iniciativa política estreitamente vinculada a seus adversários políticos petistas. O único caso de uma administração de outro partido no sul aconteceu em Lages, uma cidade de médio porte no estado de Santa Catarina. É a exceção que confirma a regra, pois ali as administrações municipais já haviam desenvolvido programas participativos ainda durante o regime militar (PIRES, 2002). Os políticos locais podiam adotar formalmente o OP sem temor de estarem cedendo terreno político ao PT, uma vez que as raízes dos experimentos participativos poderiam ser remetidas a um período anterior à consolidação do PT no município.

Em resumo, a adoção inicial do OP esteve fortemente associada ao PT, mas o quadro se tornou mais complexo em decorrência do fato de que dois terços das prefeituras que adotaram o programa durante os períodos respectivos de 1997 a 2000 (68%) e de 2001 a 2004 (64%) eram administradas por outros partidos (ver Gráfico 1). O que explica que outros partidos adotassem o OP? O que pode explicar a disseminação do OP para além das cidades governadas pelo PT?

*Segunda onda de adoção: 1997–2004*

O número de municípios que adotaram novos programas de OP aumentou de 41, em 1997, para 67, em 2004<sup>2</sup>. As características políticas e sociais dos municípios que adotaram o programa mudou consideravelmente em relação ao período inicial, entre 1989 e 1996, demandando uma correspondente adaptação em termos metodológicos. Entre os 41 novos casos em 1997, apenas 13 envolviam adoções pelo PT, sendo 28 os casos de adoção por outros partidos. Para explicar isso, foi desenvolvido um modelo que incluiu determinantes eleitorais, redes de políticas públicas e variáveis regionais.

Um modelo de regressão logística foi utilizado para testar quatro variáveis dependentes. Variáveis dicotômicas (*dummy*) foram estipuladas para os períodos referentes aos mandatos municipais – 1997 a 2000 e 2001 a 2004 – em função da adoção do OP pelo respectivo município (*sim* ou *não*). Todos os municípios que tinham OP durante intervalos anteriores foram excluídos (p. ex., para o período entre 1997 e 2000, todas as prefeituras que já haviam adotado o OP entre 1993 e 1996 foram excluídas). Há dois testes para cada período: o primeiro envolve todos os municípios, enquanto o segundo *exclui* todas as prefeituras do PT para explicar

---

<sup>2</sup> Para identificar quais municípios praticavam o OP durante o período entre 1997 e 2000, apoiamos-nos no volume organizado por Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia, que trabalharam com o Fórum Nacional de Participação Popular. Para o período entre 2001 e 2004, recorremos, juntamente com dois assistentes de pesquisa, ao contato direto com as prefeituras de municípios com mais de 100.000 habitantes. Combinamos as informações obtidas com os resultados de uma equipe de pesquisa coordenada por Leonardo Avritzer, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Ao longo de nossas investigações relacionadas ao período de 2001 a 2004, descobrimos que os programas de OP iniciados antes de 2001 não haviam sido incluídos no estudo de Torres e Grazia.

melhor por que administrações de outros partidos adotam um programa de políticas públicas de início fortemente identificado com o PT.

Em primeiro lugar, uma variável dicotômica, *Prefeito do PT*, foi estipulada, tanto para as eleições de 1996 quanto para as de 2000, conforme o prefeito eleito fosse do PT ou de outro partido. Se essa variável tem sinal positivo e é estatisticamente relevante, ela indica se a adoção do OP continuava fortemente associada à administração municipal do PT. Uma segunda variável eleitoral diz respeito ao percentual de cadeiras obtidas por forças políticas de esquerda na respectiva Câmara de Vereadores. Se essa variável tem sinal positivo e é estatisticamente significativa, ela indica se o OP continuava sendo adotado em municípios onde a esquerda tinha uma sólida base de apoio em comparação com outros municípios.

A terceira variável incluiu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para medir a o nível médio de qualidade de vida numa dada localidade. O IDH congrega a renda per capita, o nível de alfabetização da população adulta e a expectativa de vida. No Brasil, esse índice é calculado com um referencial municipal e pontuações mais altas indicam um nível correspondentemente mais alto de qualidade de vida<sup>3</sup>. Se essa variável tem sinal positivo e é estatisticamente significativa, ela indicará se o OP continuava sendo adotado em municípios comparativamente mais ricos.

A quarta variável se refere aos gastos orçamentários per capita em termos de novos fundos de investimento de capital, pois é esse o tipo de gasto público em torno do qual se concentra a maioria dos programas de OP. Utilizamos os gastos per capita com novos investimentos de capital no ano eleitoral anterior ao início do mandato de prefeito da administração que adotou o programa (respectivamente, 1996 e 2000). Se essa variável tem sinal negativo e é estatisticamente significativa, ela indicará se o OP era adotado em circunstâncias nas quais a administração que deixava a prefeitura havia dedicado menos recursos a novos investimentos de capital do que havia sido o caso em outros municípios de dimensões comparáveis.

Uma quinta variável procura medir o grau de envolvimento de um dado município com redes de políticas públicas voltadas à “boa governança”, uma variável dicotômica estipulada com base na inclusão do respectivo município no projeto “Inovações na Gestão Pública” [sn1], patrocinado pela Fundação Getúlio Vargas e pela Fundação Ford<sup>4</sup>. Esse programa, iniciado em 1996 com base no modelo da Universidade de Harvard, o “Innovation Project”, oferece premiações em dinheiro e considerável reconhecimento e prestígio para 10 projetos de gestão municipal selecionados por um comitê de avaliação. As prefeituras inscrevem seus próprios programas na competição, indicando que funcionários da gestão pública

---

<sup>3</sup> Ver: < [www.undp.org.br](http://www.undp.org.br) >.

<sup>4</sup> Ver: < <http://inovando.fgvsp.br> >.

buscam reconhecimento para aquilo que consideram ser seus programas “inovadores”. Se essa variável tem sinal positivo e é estatisticamente significativa, ela indicará se o OP era adotado por administrações cujos prefeitos se apóiam em referenciais situados para além de suas localidades na busca de soluções para problemas agudos de gestão pública.

A última é uma variável que distingue a região sul do resto do país. Uma análise descritiva sugere que um processo diferenciado de adoção ocorre no sul, em contraste com as outras regiões. Ali, entre 1997 e 2004, cerca de 90% dos municípios que adotaram o OP eram governados pelo PT (88%). No resto do Brasil, no mesmo período, pouco mais de um terço das prefeituras que o adotaram (35%) eram do PT, indicando portanto uma dinâmica substancialmente distinta em ação no sul.

Essas seis variáveis cobrem um amplo espectro de explicações possíveis, envolvendo desde determinantes internos da difusão até elementos de política partidária. Esse modelo deve nos ajudar a explicar melhor por que metade dos grandes municípios brasileiros já havia adotado o OP por volta de 2004.

#### 1997–2000: 41 novos casos de OP

Das seis variáveis incluídas no modelo, quatro são estatisticamente significantes e ajudam a calcular a probabilidade de que uma prefeitura adote o OP (ver Tabela 1). Talvez o mais surpreendente seja o fato de que o próprio PT não tenha implicado qualquer significância estatística. Dado que 78% dos municípios que adotaram o OP no período entre 1989 e 1996 eram governados pelo PT, o quê mudou? O ano de 1996 foi, no fim das contas, um ano eleitoral muito desfavorável para o partido, que conseguiu eleger apenas 12 novos prefeitos em grandes municípios. Se a presença de um prefeito petista não explica os resultados, o quê explica?

**Tabela 1. Adoção do Orçamento Participativo, 1997–2000 e 2001–2004**

	1997–2000 Todos os casos	1997–2000 Excluídas as administrações do PT	2001–2004 Todos os casos	2001–2004 Excluídas as administrações do PT
Prefeito do PT	11.59 (.5184)		1.78*** (.408)	
% de vereadores de esquerda	5.21* (2.65)	5.21* (2.65)	-2.94# (1.70)	-.311# (1.79)
Índice de Desenvolvimento Humano	9.56 (6.01)	9.56 (6.01)	8.75# (4.55)	6.98 (4.52)
Rede de políticas públicas baseada na “Boa Governança”	.580* (.280)	.580* (.280)	.242 (.205)	.167 (.210)
Gastos com investimento	-.011# (.006)	-.011# (.006)	-.015* (.006)	-.014* (.006)
Sul	-.956# (.535)	-.956# (.535)	-.220 (.265)	-.112 (.270)
Constante	.931 (5184)	-10.66* (4.752)	-4.97 (3.49)	-5.28 (3.47)
(log-likelihood)	-112.8	-112.8	-174.9	-162.5
N	200	187	173	148
#≤.1; *≤ .05; ***≤ .01; ****≤ .001				

Nas estimativas OLS aplicadas aos mesmos modelos, as tolerâncias para cada preditor são maiores que .10, indicando a ausência de multicolinearidade.  
Erros-padrão entre parênteses.

Um primeiro fator explicativo diz respeito ao fato de que, apesar de ter sido tímido o desempenho do PT nos pleitos para prefeito, o partido e seus aliados de esquerda obtiveram ganhos consideráveis na disputa por cadeiras nas Câmaras de Vereadores<sup>5</sup>. Os resultados demonstram que, em municípios com percentuais mais altos de cadeiras obtidas por agremiações de esquerda, havia uma probabilidade mais alta de adoção de políticas inovadoras. Isso reforça a hipótese de que outros partidos, além do PT, estavam dispostos a adotar tais políticas em resposta às demandas dos cidadãos relacionadas aos fundamentos estruturais do OP (transparência, justiça social e participação). É também provável que prefeitos de outros partidos tenham adotado o OP na tentativa de neutralizar uma questão que parecia ser “da alçada” do PT. O OP estava fortemente associado à imagem da esquerda brasileira em meados da década de 1990, fazendo com que prefeitos de

<sup>5</sup> Foram considerados partidos de esquerda o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Verde (PV).

outros partidos o adotassem como forma de ganhar acesso a bases eleitorais interessadas nas reformas políticas introduzidas pelo PT. Isso indica que as eleições serviam também como mecanismos de “accountability”, uma vez que os prefeitos tendiam a adotar o OP em resposta aos crescentes sucessos eleitorais da esquerda.

Em segundo lugar, a vinculação de uma prefeitura a uma rede de políticas públicas orientada pela “boa governança” também colabora para a adoção do OP durante o período entre 1997 e 2000. Os prefeitos aparentemente buscaram referenciais situados para além dos limites de seus próprios municípios e de cidades vizinhas, na intenção de obter informações relativas à reforma dos processos de formulação de políticas<sup>6</sup>. Esses prefeitos revelaram uma predisposição a orientar-se por outras experiências no esforço de aperfeiçoar sua gestão pública, de responder melhor às demandas dos cidadãos e de alcançar um melhor posicionamento de suas candidaturas à reeleição.

A adoção do OP se desenrolou no sul de uma forma diferente do que ocorreu no resto do país. Ali, como vimos, quase 90% dos municípios que adotaram o OP eram governados pelo PT. No sudeste e no nordeste, apenas 28% das prefeituras que o adotaram eram governadas pelo mesmo partido. Assim, no sul, a estreita associação entre o PT e o OP implicava que os outros partidos fossem *refratários* à sua adoção. No sudeste industrial e no nordeste pobre, os partidos políticos estavam mais dispostos a adotar o OP, pois suas bases eleitorais não necessariamente o associavam tão estreitamente ao PT. Não se trata de que governos de outros partidos estivessem cedendo terreno ao PT, mas, ao contrário, simplesmente tirando vantagem de um programa que se acreditava produziria resultados positivos em termos de gestão e de desempenho eleitoral.

Finalmente, na medida em que o nível per capita de gastos públicos com investimento no âmbito municipal decrescia, verificava-se uma probabilidade ligeiramente maior de que um governo recém-eleito adotasse o OP. Os resultados não são peremptórios, mas indicam que os novos governos empossados tinham uma maior propensão a adotar o OP quando o governo anterior havia dedicado montantes muito baixos de recursos aos gastos com novos investimentos de capital. Evidentemente, é bastante possível que governos que tivessem despendido montantes baixos de recursos per capita tivessem justamente perdido as eleições em razão da incapacidade em distribuir “parte do bolo” a grupos importantes. Porém, é significativo que administrações de desempenho mais tímido tivessem sido

---

<sup>6</sup> Versões iniciais desse modelo incluíam medições de difusão estadual e regional. Os resultados não eram conclusivos, em parte devido às enormes diferenças no número de municípios em cada estado (60 municípios no estado de São Paulo e somente um no estado do Amazonas) e região (112 municípios no sudeste e somente 15 no norte).

substituídas por outras mais propensas a adotar um programa inovador de políticas públicas, orientado por uma gestão transparente e depurada, que concedesse aos cidadãos autoridade decisória sobre recursos destinados a novos investimentos de capital.

Algo interessante e importante é o fato do IDH não se revelar estatisticamente significativa. Durante o período de 1997 a 2000, uma marca média de .737 foi alcançada por municípios com OP, enquanto .716 era a marca média dos municípios sem OP. Comparativamente, durante o período de 1989 a 1993, havia uma marca média de .788 para os municípios com OP e .715 para aqueles que não tinham. Isso sugere um processo de “nivelamento”, pois o OP havia extrapolado seu âmbito inicial de aplicação em cidades mais abastadas.

#### Excluindo o PT: 29 novos casos

Se excluirmos do modelo os municípios governados pelo PT, restam 29 casos para o período entre 1997 e 2000. Apenas 12 casos de administração petista foram excluídos, o que explica por que praticamente não existem diferenças entre as colunas 1 e 2 (Tabela 1). Novamente, é a participação de uma prefeitura numa rede nacional de políticas públicas e a crescente força eleitoral dos partidos de esquerda nas Câmaras de Vereadores o que mais ajuda a explicar a adoção do OP. A análise apresentada na seção anterior ainda serve, portanto, como a melhor explicação para a adoção do OP em todos os municípios.

#### 2001–2004: 67 novos casos

Para o período entre 2001 e 2004, a eleição de um prefeito petista no pleito de 2000 oferece a melhor explicação para a adoção do OP. Isso se distancia claramente do que se verifica para o período entre 1997 e 2000, quando a presença de um prefeito do PT não apresentava relevância estatística. A explicação óbvia é que, em municípios maiores e mais urbanizados, o PT havia obtido em 2000 sucessos eleitorais mais significativos do que em 1996, o que se traduz num maior número de casos de OP em grandes municípios. O OP foi adotado por todas as administrações do PT eleitas em municípios com mais de 100.000 habitantes.

É interessante notar que, na proporção em que decrescia a percentagem de vereadores de esquerda, aumentava a probabilidade de que o OP fosse adotado. Por que razão? Em primeiro lugar, os ganhos eleitorais do PT nas disputas por prefeituras não necessariamente encontraram correspondência direta nas cadeiras obtidas nas respectivas Câmaras de Vereadores. Isso indica que o PT, como partido, não estava ampliando suas redes locais e bases de apoio. Em lugar disso, o

partido conseguiu atravessar uma antiga barreira eleitoral ao estimular os eleitores a apoiar seus candidatos a prefeito.

Uma segunda explicação se encontra no fato de que, em prefeituras administradas por outros partidos, há uma relação inversa entre a adoção do programa e o sucesso eleitoral de candidatos de esquerda. Os prefeitos parecem mais predispostos a adotar o OP em suas comunidades quando a esquerda ali é mais fraca. Esses prefeitos se dispõem a adotar um programa de gestão associado ao PT para (a) impedir que a esquerda local possa utilizar a inexistência do OP como bandeira de campanha e (b) obter acesso às bases sobre as quais o PT tradicionalmente se sustenta.

O IDH é estatisticamente significativo para o período entre 2001 e 2004, o que significa que a adoção mais provável em municípios mais ricos. Em 2001, o PT foi eleito em municípios ricos, mas as administrações de outros partidos também se revelaram mais propensas a adotar o OP quando governavam municípios mais ricos. Isso sugere que os eleitores de classe média podem ter reagido à crença amplamente generalizada de que o OP ajudava a promover maior transparência na gestão pública. Apesar do fato de que a participação dos cidadãos no OP tende a ser dominada por indivíduos de classes mais baixas, os eleitores de classe média podem ter apoiado candidatos dispostos a se comprometer com uma nova forma de conduzir a política.

Finalmente, na medida em que, durante o ano eleitoral, diminuíram os gastos públicos municipais per capita com investimentos, verificou-se uma probabilidade proporcionalmente maior de que um governo recém-eleito adotasse o OP. Os resultados para o período entre 2001 e 2004 são ainda mais marcantes do que os do período anterior, sugerindo portanto que um governo recém-eleito que assumisse uma prefeitura com níveis muito mais reduzidos de gastos disponíveis com novos investimentos se revelaria mais propenso a adotar o OP como forma de depurar os mecanismos de gestão.

A participação de prefeituras no programa de premiação de iniciativas inovadoras já não é relevante estatisticamente, o que sugere que a informação sobre o OP já se disseminou amplamente o bastante para que uma administração não tivesse de estar envolvida numa rede específica de políticas públicas para que obtivesse informações sobre o programa. A rede de políticas públicas havia inundado o universo da formulação de políticas públicas com informações sobre o OP, até o ponto em que uma certa saturação foi alcançada. Por volta de 2001, o programa se havia convertido em parte de um pacote padronizado que administrações reformistas se dispunham a implementar. Isso indica que os governos que o adotam não necessariamente congregam empreendedores de políticas públicas, aproximando-se antes da figura de adotantes protocolares. Uma vez que os efeitos positivos associados ao OP incluem maior envolvimento das

OSCs, um uso mais eficiente dos recursos públicos e um controle mais apurado sobre a burocracia, os governos se mostram dispostos a adotar tal política, porque têm o potencial de aumentar o prestígio pessoal dos administradores, especialmente por conta da prestação de serviços eficientes e transparentes.

#### Excluindo o PT: 43 novos casos

Quando os municípios administrados pelo PT são excluídos do modelo, os gastos com novos investimentos de capital e o percentual de vereadores de esquerda nas câmaras municipais são estatisticamente significantes. Uma redução no número de vereadores de esquerda leva a um aumento na probabilidade de que uma prefeitura adote o OP. Isso sugere que sua adoção é promovida por um esforço de políticos centristas e conservadores em identificar-se com uma política há tempos associada aos partidos de esquerda, num contexto, porém, em que podem postular a “paternidade” do programa. Políticos centristas e conservadores têm adotado o OP ali onde a concorrência representada pelas forças de esquerda é mais débil, buscando consolidar uma reputação de reformistas orientados pela “boa governança”.

Finalmente, na medida em que se reduz o montante de gastos per capita com investimentos, verifica-se um aumento na probabilidade de que uma prefeitura adote o OP. Novamente, governos recém-eleitos que assumem prefeituras nas quais o investimento per capita é baixo são mais propensos a adotar o OP como forma de apelar às bases eleitorais.

#### Sintetizando os resultados relativos à adoção

Durante os períodos de 1989 a 1996 e de 2001 a 2004, a presença do PT na prefeitura era o fator que mais bem explicava a probabilidade de que um município adotasse o OP. O partido se promoveu como uma agremiação de reformistas da “boa governança” e assegurou suficiente coesão interna a ponto de que o OP fosse adotado pela totalidade (100%) das novas prefeituras conquistadas em grandes municípios. No período entre 1997 e 2000, não era a presença do PT o fator que explicava a adoção, mas a busca pelos governos de outros partidos de uma vinculação a redes de políticas públicas orientadas pela “boa governança” e uma alta porcentagem de vereadores de esquerda nas câmaras municipais. Prefeitos de outros partidos apoiaram-se em redes de políticas públicas para implementar políticas inovadoras ou extraídas de modelos de boas práticas que pudessem aperfeiçoar a gestão local e incrementar suas chances de reeleição. E ao longo do período que vai de 2001 a 2004, se os municípios administrados pelo PT são excluídos do modelo, dois fatores se destacam na explicação dos resultados:

uma redução no número de assentos obtidos por candidatos a vereador de esquerda e um decréscimo no montante de recursos que o governo anterior havia despendido em novos investimentos de capital durante o último ano de sua administração. Isso sugere que administrações centristas e conservadoras são propensas a adotar o OP quando a esquerda é fraca e quando se constata a inépcia do governo anterior em investir na reforma das políticas públicas.

O OP se difundiu pelo Brasil, mas com que fim? Qual o impacto desses programas? Essas importantes questões empíricas se colocam com frequência, pois os cidadãos, os cientistas sociais e os gestores públicos procuram saber se os impactos do OP são similares àqueles dos casos mais amplamente conhecidos (em especial, o de Porto Alegre). Extrapola, porém, o objetivo deste trabalho oferecer uma análise de todos os municípios que o adotaram. O restante deste artigo procura, assim, concentrar-se em oito casos específicos de OP, de modo a introduzir uma discussão a respeito do quanto à promoção das boas práticas acaba por produzir os efeitos almejados.

### **Empreendedores da gestão pública, defensores de políticas e adotantes protocolares**

O Gráfico 1 mostra que até 2004 a adoção do OP no Brasil ainda se encontrava no ponto ascendente da trajetória da difusão<sup>7</sup>. Baumgartner e Jones afirmam que a difusão de políticas públicas é similar a um modelo de equilíbrio pontuado, no qual se verificam irrupções de ajuste de políticas, movidas pela abertura de vácuos de gestão que permitem aos empreendedores promover a adoção de novas políticas (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 29). Kingdon descreve os empreendedores de políticas públicas como “dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação e dinheiro – para promover uma posição na expectativa de um retorno futuro sob a forma de benefícios materiais, práticos ou solidários” (KINGDON, 1995, p. 179). Empreendedores de políticas públicas são com frequência a força de arranque por trás da adoção de uma nova política, seja por razões políticas, pessoais ou gestionárias (MINTROM, 1997).

Além dos empreendedores de políticas públicas, dois outros tipos de liderança ajudam a explicar quais as modalidades de resultados das políticas que podem ser alcançadas. Defensores de políticas são aqueles funcionários do governo que implementam uma política com base em seu sucesso prospectivo, mas que

---

<sup>7</sup> No período entre 2005 e 2008, havia apenas 110 municípios que não haviam adotado o OP, sendo portanto possível que a inclinação descendente da curva sigmóide terá início ao longo desse período, uma vez que a adoção do OP alcançou seu ponto de saturação.

oferecem somente um apoio *parcial* a seus componentes centrais. Defensores podem introduzir uma política em um ambiente político hostil ou indiferente, um traço que compartilham com os empreendedores, sendo porém, ao contrário destes, pouco propensos a colocar em jogo suas carreiras políticas ou seu prestígio em favor do sucesso de uma política específica. Podem oferecer algum apoio político ao novo programa de gestão, mas seu nível de compromisso é consideravelmente mais baixo do que aquele demonstrado pelos empreendedores. É provável que os resultados gerados em termos de políticas públicas sejam substancialmente mais tímidos do que o que se poderia esperar a partir da consideração do quadro inicial de casos de boas práticas.

Adotantes formais são aqueles funcionários do governo que implementam uma política com base em seu sucesso prospectivo, mas que oferecem somente um apoio *mínimo* a seus componentes centrais. São convencidos por seus aliados políticos (frequentemente por membros de seu próprio partido político) de que a adoção de uma política seria benéfica para sua administração, tanto em termos de gestão quanto em termos eleitorais. Eles também obtêm informações das redes de políticas públicas e podem optar por adotar uma política com base nelas. No entanto, são pouco propensos a dedicar o tempo, a energia ou os recursos necessários para fazer com que a política seja bem-sucedida. Esta é adicionada a uma agenda política e de gestão já existente, o que significa que os funcionários do governo possivelmente não mobilizarão seus melhores recursos humanos para a condução do programa ou deixarão de prover os fundos necessários para tanto.

Os prefeitos têm, portanto, diferentes incentivos para adotar políticas inovadoras. Aqueles que acreditam que obterão apoio e prestígio a partir da adoção do OP provavelmente dedicarão mais tempo, energia, recursos e, algo importante, prestígio político para assegurar que os programas em funcionamento em suas jurisdição sejam de algum modo semelhantes aos processos modelares vinculados à experiência pioneira de Porto Alegre. À medida que os rendimentos políticos para os prefeitos passam a mostrar sinais de recuo, haverá um correspondente recuo na intensidade do seu apoio.

Para verificar se existe uma associação entre o apoio oferecido pelo prefeito e os resultados da política, apoiamo-nos num estudo de oito municípios que adotaram o OP entre 1989 e 2004 (WAMPLER, 2007). Um amplo estudo de campo conduzido pelo autor sobre essa instituição participativa demonstra que dois indicadores básicos são excelentes instrumentos para monitorar o impacto do programa. O primeiro é a percentagem de gastos com novos investimentos de capital que o governo permite que os delegados do OP negociem. Isso revela o grau de risco político que os prefeitos estão dispostos a assumir ao considerar delegar autoridade. Os prefeitos brasileiros dispõem de considerável discricionariedade sobre assuntos orçamentários, de modo que um aumento no montante de recursos

que os delegados do OP podem negociar é uma indicação de um maior apoio ao programa por parte do prefeito. Um segundo indicador é a percentagem dos delegados do OP pesquisados que declararam dispor “sempre” ou “quase sempre” da autoridade necessária para tomar decisões de gestão no quadro do programa, ilustrando o grau em que os participantes mais ativos (delegados eleitos do OP) acreditam que o programa permite que se envolvam diretamente na configuração dos resultados das políticas públicas<sup>8</sup>. As informações obtidas a partir desses questionários nos ajudam a avaliar se os participantes mais ativos acreditam que, como delegados eleitos, são capazes de exercer a autoridade que se esperava lhes fosse reservada pela formulação dos programas de OP. Os questionários e a análise orçamentária são complementados com entrevistas com membros da elite, observações participantes, literatura secundária (acadêmica e oficial) e dados orçamentários, com o objetivo de classificar as lideranças governamentais como empreendedores, defensores ou adotantes formais.

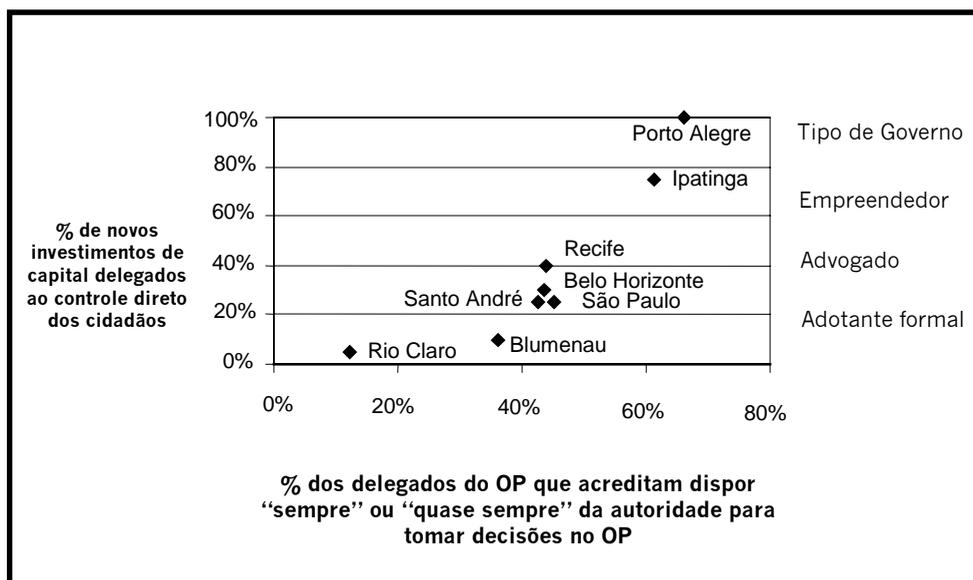
O Gráfico 2 mostra que há uma forte vinculação por parte dos entrevistados entre suas atitudes em relação ao nível de autoridade de que gozam no OP e ao montante de recursos delegados à esfera decisória do programa, indicando que conceber os administradores como empreendedores, defensores ou adotantes formais oferece uma potente alavancagem analítica no esforço de compreender o impacto da difusão de políticas públicas. A presença de um empreendedor de políticas públicas na função de prefeito está fortemente relacionada com os índices de resposta positiva do survey. Empreendedores políticos colocaram em jogo seu futuro político no intuito de fazer prosperar essa nova modalidade institucional, que por sua vez ajudou a produzir resultados positivos em termos de políticas públicas. Na outra ponta do espectro, entrevistados atuando em municípios que contavam com prefeitos na posição de adotantes formais deram respostas mais brandas às questões relativas à autoridade, o que sugere que seus programas de OP não

---

<sup>8</sup> O questionário foi elaborado e previamente testado em seu campo de aplicação, com a ajuda de Gustavo Venturi. A pesquisa foi realizada pelo Instituto Ethos, entre 25 de novembro e 10 de dezembro de 2003. Contemplou antes uma amostragem representativa de delegados do OP do que um apanhado aleatório, envolvendo um total de 695 questionários completos, em meio a um universo de 6.500 possíveis participantes. A distribuição entre os diversos municípios foi a seguinte: Porto Alegre (60), Ipatinga (60), Belo Horizonte (60), Santo André (60), São Paulo (300), Recife (60), Blumenau (60) e Rio Claro (30). Em todas as cidades, com exceção de Santo André, as entrevistas foram realizadas por via telefônica. Para produzir uma lista adequada com os telefones dos delegados atuais, o autor entrou em contato com cada uma das prefeituras para obter os respectivos nomes e telefones das pessoas que cumpriam o mandato de delegados do OP em 2003. Nos municípios de São Paulo, Ipatinga, Blumenau, Rio Claro e Recife, foram obtidas listas exaustivas de todos os delegados. A partir delas, os delegados a serem entrevistados foram selecionados aleatoriamente. Em Porto Alegre e Belo Horizonte, o gerenciamento municipal dos nomes e números de telefone havia sido descentralizado, sendo coordenado em nível inframunicipal. Em Porto Alegre, pudemos obter 50% dos números de telefone corretos, a partir dos quais realizamos uma seleção aleatória. Em Belo Horizonte, obtivemos menos de 30% dos nomes e números de telefone dos potenciais entrevistados, a partir dos quais realizamos a seleção aleatória. Em Santo André, as entrevistas foram realizadas pessoalmente, durante os encontros distritais do OP.

funcionavam como se esperava inicialmente. As classes médias, lideradas por defensores de políticas, demonstraram um nível moderado de resultados positivos, com uma média de 47% dos entrevistados afirmando que dispunham “sempre” ou “quase sempre” de autoridade para tomar decisões.

**Gráfico 2. Orçamento Participativo: padrões correlatos de gastos e atitudes dos cidadãos para explicar resultados de políticas**



Empreendedores de políticas comandavam dois municípios - Porto Alegre e Ipatinga. Porto Alegre era onde o programa havia surgido, em 1989. Desse momento até 1996, o OP da capital gaúcha foi gerido por dois prefeitos, Olívio Dutra e Tarso Genro, que alcançaram um renome local, nacional e internacional, apoiados no sucesso do programa. O PT venceu quatro eleições sucessivas para prefeito, com o OP no centro de seu programa de governo. Ipatinga havia inaugurado em 1990 uma versão mais modesta do programa, ampliando-o consideravelmente em 1996, na intenção de aproximá-lo do modelo pioneiro de Porto Alegre. O prefeito que o implementou em Ipatinga obteve mais dois mandatos subseqüentes, sendo posteriormente alçado a um assento no Congresso Nacional. Em Porto Alegre e Ipatinga, os líderes do PT construíram suas carreiras políticas dentro do próprio partido e nos respectivos municípios apoiados na promoção do OP (WAMPLER, 2007).

O percentual dos fundos de novos investimentos de capital que o governo coloca à disposição das decisões dos cidadãos é outra forma de demonstrar o grau em que as administrações delegam a estes sua autoridade. Quanto maior a proporção de recursos delegados diretamente aos cidadãos, tanto maior sua autoridade nos processos decisórios. Em Porto Alegre, 100% dos fundos de novos investimentos de capital tiveram sua aplicação decidida por delegados do OP (WAMPLER e AVRITZER, 2004; WAMPLER, 2007). Em Ipatinga, esse índice chegou a 50%. Ademais, a administração municipal pleiteava anualmente fundos estaduais e federais para suplementar os fundos de novos investimentos de capital, o que significa que cerca de 75% desses fundos foram decididos no âmbito do programa (WAMPLER, 2007).

No outro extremo do espectro estão Blumenau e Rio Claro, que merecem a classificação de adotantes formais, tendo sido o programa iniciado em 1997 em ambos os municípios. Em Blumenau, o PT elegeu prefeito em 1996, o persuadiu a adotar o programa, mas a administração dedicou poucos recursos e reduzida energia à sua implementação. Em Rio Claro, o prefeito era um reformista do Partido Verde, que adotou o OP, mas dedicou mais de seu tempo, energia e recurso a outras políticas. O prefeito aparentemente adotou o programa a reboque da pressão de ativistas da sociedade civil e como forma de apelar à classe média local, interessada em programas de “boa governança” (TEIXEIRA e ALBUQUERQUE, 2005).

O nível de gastos com novos investimentos de capital negociados no âmbito do OP corresponde claramente à crença dos entrevistados de que dispõem de reduzida autoridade. Em Blumenau, o prefeito permitiu que os cidadãos negociassem menos de 15% dos novos gastos de investimento (WAMPLER, 2007). Em Rio Claro, essa margem sequer alcançou 5% (TEIXEIRA e ALBUQUERQUE, 2005). Esses números sugerem que os respectivos prefeitos não estavam interessados em assumir os riscos políticos necessários para criar programas de OP vigorosos. Os prefeitos de Blumenau e Rio Claro não delegaram muito de sua autoridade aos cidadãos para assegurar o sucesso do programa porque isso não era decisivo para alcançar seus objetivos políticos. Adotantes formais são os mais refratários a dedicar o tempo, a energia, a vontade política e os recursos necessários para garantir o sucesso do programa. Eles adotam uma boa prática sob a pressão de seu partido político ou então para apelar a grupos específicos de ativistas ou eleitores, mostrando-se de resto pouco propensos a delegar os recursos necessários para produzir resultados similares aos casos mais bem-sucedidos.

A liderança dos quatro casos restantes – Santo André, Belo Horizonte, Recife e São Paulo – pode ser classificada como defensores de políticas. Os administradores de cada um desses municípios estavam dispostos a experimentar novos formatos institucionais que pudessem transformar os processos decisórios

básicos em suas respectivas prefeituras. Estavam pouco dispostos, contudo, a assumir o risco político de ter cidadãos decidindo diretamente sobre o resultado de importantes políticas públicas. Em lugar disso, os cidadãos obtiveram ali níveis flutuantes de autoridade, com base em critérios pouco claros e cambiantes. Apesar do fato de que todas essas prefeituras se apoiaram na experiência de Porto Alegre, as administrações municipais não se dispuseram a dedicar o tempo, a energia e os recursos necessários para garantir o sucesso de seus programas.

As respostas dos entrevistados em relação à autoridade são todas moderadamente positivas, com cerca de 50% afirmando que “sempre” ou “quase sempre” puderam exercer autoridade decisória no âmbito do OP. Novamente, as atitudes dos entrevistados guardavam forte correlação com o percentual de recursos que os governos permitiam que os cidadãos negociassem. Em Belo Horizonte, aos cidadãos foi inicialmente concedido o direito de negociar mais de um terço dos novos investimentos de capital (1993/1994), mas em 2003 essa margem já havia recuado para meros 17% (WAMPLER, 2007). Em Recife, o montante negociado pelos cidadãos havia sido inicialmente de 10% dos novos investimentos de capital (1995/1996), um índice que subseqüentemente, entre 1997 e 2000, fora novamente reduzido, mas que se ampliou afinal para mais de 50% em 2001 (WAMPLER, 2007). Em São Paulo, de 2001 a 2004, a margem era de 25 a 35% dos novos investimentos de capital (WAMPLER, 2007). Em Santo André, o controle dos delegados eleitos para o OP flutuava entre 20 e 50% dos gastos com novos investimentos de capital, mas as regras institucionais foram estipuladas de maneira a permitir que o governo tivesse poder de veto sobre todas as decisões de políticas públicas (WAMPLER, 2007). A autoridade era apenas parcialmente conferida aos cidadãos, pois os prefeitos não estavam dispostos a arriscar suas carreiras políticas em função de qualquer formato específico de política pública.

Nos quatro municípios administrados por defensores de políticas, verificaram-se níveis moderados de apoio do prefeito à delegação de autoridade decisória aos cidadãos, mas estes sentiam que eram capazes de tomar importantes decisões relativas às políticas públicas. Os dados aqui apresentados são evidentemente mais preliminares que conclusivos, mas sugerem que a promoção das boas práticas pode não produzir os efeitos desejados. Ao contrário, pode ser necessário que ONGs, partidos políticos e cidadãos considerem cuidadosamente que tipo de administração será responsável pela implementação das políticas de boas práticas. Os pioneiros de Porto Alegre e Ipatinga criaram políticas bem-sucedidas, em grande medida devido aos recursos alocados por funcionários da administração para a elaboração de novos processos de formulação de políticas públicas. Resulta disso que instituições e indivíduos que defendem a adoção de políticas de boas práticas devem estar mais atentos às implicações envolvidas na promoção de tais políticas.

## Conclusão

O artigo enfocou duas questões inter-relacionadas. Primeiro, qual a melhor maneira de explicar a difusão do Orçamento Participativo (OP) entre os maiores municípios brasileiros? O programa se difundiu a partir da experiência inaugural da cidade de Porto Alegre, alcançando mais de 250 municípios em todo o país. A adoção de programas de OP no Brasil foi inicialmente movida pelo sucesso eleitoral e pela disciplina interna do Partido dos Trabalhadores (PT), que resultou no fato de que todos os grandes municípios administrados pelo PT acabassem adotando o programa. O OP foi promovido pelo PT e por organizações da sociedade civil diretamente ligadas ao partido – CUT (Central Única dos Trabalhadores) e o Instituto Cajamar – ou por ONGs próximas a ele – Instituto Pólis e FASE. Uma segunda onda de adoção (de 1997 a 2004) foi dominada por prefeituras de outros partidos, que buscavam obter benefícios gestionários e eleitorais a partir de sua associação a um programa conhecido por sua ênfase na justiça social, na transparência e na participação direta.

O papel ativo do PT na promoção do OP relaciona as duas explicações tradicionais para a difusão de programas de políticas públicas no nível subnacional: *eleições*, como uma forma de induzir governos a adotar políticas inovadoras, e a utilização de *redes de políticas públicas* para difundir informações sobre programas de gestão bem-sucedidos. As eleições servem, assim, como um mecanismo de responsabilização, incitando o governo a adotar programas baseados em „boas práticas“ da gestão pública. Redes de políticas públicas operam no interior da sociedade civil e da sociedade política, oferecendo informações a ativistas, políticos e governantes eleitos sobre o funcionamento desses programas. A difusão do OP, portanto, indica que o Brasil vem desenvolvendo um ambiente eleitoral e arenas políticas que promovem a adoção de „boas práticas“ de gestão.

A segunda questão enfocada neste artigo se refere ao espectro de resultados alcançados por administrações que adotaram o programa. Esses casos de adoção são meros plágios? Ou são réplicas de boa qualidade? A razão pela qual tais questões são importantes é porque o Banco Mundial e o Hábitat das Nações Unidas agora advogam por todo o planeta a adoção do OP. Ao mesmo tempo em que essa promoção é compreensível, e mesmo louvável, de modo algum é prudente. Com base em dados preliminares, os resultados de políticas públicas produzidos nos casos de adoção parecem ser consideravelmente mais débeis que os obtidos nas experiências originais (ver Gráfico 2). Isso sugere que a fórmula “tamanho único” na abordagem da reforma institucional pode ser contraproducente. Dado o papel crucial desempenhado pelos prefeitos no processo de OP, duas novas categorias -

defensores de políticas e adotantes formais - foram desenvolvidas para complementar o conceito já familiar de empreendedor de políticas públicas.

Empreendedores de políticas públicas produzem os programas mais bem-sucedidos porque o futuro político dos governos implicados se vincula estreitamente ao sucesso desse programa específico. É evidentemente possível que o Banco Mundial e o Habitat das Nações Unidas encontrem políticos empreendedores, dispostos a delegar níveis suficientemente altos de autoridade aos cidadãos em outras cidades, estados e províncias. Em casos de novas adoções, contudo, é mais provável que essas sejam antes as exceções que a norma, pois poucos políticos eleitos se mostrarão dispostos a devolver a autoridade recém-adquirida aos cidadãos que os elegeram. É mais provável que a ampla maioria dos novos casos corresponda à adoção promovida por defensores de políticas e adotantes formais, uma vez que políticos (especialmente em cargos eletivos) não necessariamente se mostrarão propensos a arriscar suas carreiras políticas em nome da delegação de autoridade aos cidadãos.

Defensores de políticas tendem a apoiar certos aspectos do OP, mas não na mesma medida que os empreendedores, pois não estão dispostos a sustentar suas carreiras políticas nesse tipo específico de programa de gestão pública. São com freqüência reformadores dispostos a experimentar novas modalidades de gestão, o que significa que pode haver certos efeitos positivos possibilitados pelo OP. Nesses casos, o OP pode gerar algumas modalidades novas da relação Estado-sociedade, persistindo, contudo, a reprodução de problemáticas formas tradicionais de gestão pública (i. e., clientelismo, cooptação etc.), que marcam a política praticada em muitos dos países em desenvolvimento.

Com freqüência, os programas de OP implementados por adotantes formais produzem resultados que guardam pouca semelhança com aqueles produzidos nos casos de maior sucesso. Sua adoção nesses termos pode causar desilusão entre os cidadãos e entre os formuladores de políticas públicas, a quem haviam sido “vendidos” com base nos benefícios que seriam obtidos se adotassem uma política de “boa prática”, apenas para acabar descobrindo que os resultados são afinal muito mais tímidos. Adotantes formais podem ser persuadidos a adotar o OP por seu partido, por seus aliados na sociedade civil ou por uma organização internacional, mas não há um incentivo forte para que o governo delegue autoridade: é mais provável que, em lugar da participação, o que se fomente entre os cidadãos seja o cinismo.

Essas constatações deveriam ser levadas em conta pelas ONGs nacionais e internacionais que promovem a adoção generalizada das boas práticas. Não se defende aqui que a promoção de boas práticas não deva continuar. No entanto, devemos reduzir consideravelmente nossas expectativas no que diz respeito aos resultados que serão produzidos, assim como reconsiderar os contextos em que

esses programas vêm sendo adotados. Pode ser valioso para as ONGs e agências internacionais de fomento investir mais tempo na identificação dos governos mais propensos a atuarem como defensores de políticas do que como adotantes formais. Com base nos dados aqui apresentados, parece mais vantajoso promover políticas públicas apoiadas em boas práticas entre os governos mais claramente dispostos a assumir os ônus de agir como defensores de políticas.

### Referências Bibliográficas

- ABERS, R. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Westview, 2000.
- AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- BAIOCCHI, G. *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- BAUMGARTNER, F. & JONES, B. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BERRY, F. S. "Sizing up state policy innovation research". *Policy Studies Journal*, vol.22, nº3, 1994.
- BERRY, F. S. & BERRY, W. D. "State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis". *American Political Science Review*, vol.84, nº2, 1990.
- CABANNES, Y. *Municipal finance and participatory budgeting*: Base Document. Manuscrito. New York: United Nations, s.d.
- COLLIER, D. & MESSICK, R. E. "Prerequisites versus diffusions: Testing alternative explanations of social security adoption." *The American Political Science Review*, vol.69, nº4, 1975.
- ELKINS, Z. *Designed by Diffusion: International Networks and the Spread of Democracy*. Tese de Doutorado. Department of Political Science, University of California, Berkeley, 2003.
- FEDOZZI, L. *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1998.
- GENRO, T. *Utopia Possível*. 2a. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.
- GUIDRY, J. "Not Just Another Labor Party: The Workers' Party and Democracy in Brazil." *Labor Studies Journal*, vol.28, nº1, 2003.

- HISKEY, J. & CANACHE, D. "The Demise of One-Party Politics in Mexican Municipal Elections." *British Journal of Political Science*, vol.35, 2005.
- HUNTER, W. *From opposition movement to government party: Growth and expansion of the Workers' Party in Brazil*. Texto apresentado ao 100o. Encontro Anual da American Political Science Association, Chicago, Illinois. 4 a 6 de setembro de 2004.
- KECK, M. E. *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2<sup>nd</sup>. edition. New York: Longman, 1995.
- MINTROM, M. "Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation". *American Journal of Political Science*, vol. 41, nº3, 1997.
- MONTERO, A. P. Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism. In: KINGSTONE, P. R. & POWER, T.J. (eds.). *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- MONTERO, A. & SAMUELS, D. *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- NYLEN, W R. *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- PIRES, V. "Limites e Pontencialidades do Orçamento Participativo." *Revista ABOP (Associação Brasileira de Orçamento Público)*, vol. 43, nº43, 2002.
- RIBEIRO TORRES, C. A. & GRAZIA, G. de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997 a 2000*. São Paulo: Editora Vozes, 2003.
- SAMUELS, D. "From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil." *Comparative Political Studies*, vol. 37, nº9, 2004.
- SIMMONS, B. & ELKINS, Z. "The globalization of liberalization: Policy diffusion in the international political economy." *American Political Science Review*, vol. 98, nº1, 2004.
- SUGIYAMA, N. *Ideology & Networks: Social Policy Diffusion in Decentralized Brazil*. Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, 15 a 18 de março de 2006.
- TEIXEIRA, A. C. C. e ALBUQUERQUE, M. C. A. *Orçamentos Participativos: rojetos politicos, partilha de poder e alcance democrático*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.
- VILLAS BOAS, R. & TELLES, V. (eds.). *Poder local, participação popular, construção da cidadania*. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995.
- WALKER, J. "The diffusion of innovations among the American States." *The American Political Science Review*, vol. 63, nº3, 1969.

WAMPLER, B. and AVRITZER, L. "The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. *Journal of Latin American Urban Studies*, vol. 7, 2006.

\_\_\_\_\_. "Participatory publics: Civil society and new institutions in democratic Brazil". *Comparative Politics*, vol. 36, nº3, 2004.

WAMPLER, B. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park: Pennsylvania State Press, 2007.

WEYLAND, K. *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

### **Entrevistas**

Franciso Assis (Secretário de Política Social, Recife (1997–1999)), data: 8 de setembro de 1998, Recife - PE.

Luciano Fedozzi (Professor e ex-administrador público), data: 25 de maio de 1999, Porto Alegre - RS.

Grazia de Grazia (ONG FASE), data: 24 de outubro de 2003, Brasília - DF.

Salvador Soler (Secretário de Política Social, Recife (1993–1996)), data: 6 de outubro de 1998, Recife - PE.

Renata Villas-Boas (Ex-funcionária do Instituto Polis), data: 6 de maio de 2004, São Paulo - SP.

---

Brian Wampler – [bwampler@boistate.edu](mailto:bwampler@boistate.edu)

*Tradução do original em inglês de Sebastião Nascimento*

Recebido para publicação em agosto de 2007.

Aprovado para publicação em dezembro de 2007.

## *Lentas mudanças: o voto e a política tradicional*

---

**Lúcia Avelar**

Departamento de Ciência Política  
Universidade de Brasília

**Maria Inez Machado Telles Walter**

Ceppac – Universidade de Brasília

---

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar a relação entre poder político e desenvolvimento, bem como avaliar as mudanças políticas nos municípios brasileiros. O estudo está baseado em dados do TSE para as eleições municipais de 1996, 2000 e 2004, e leva em conta variáveis estruturais como tamanho e qualidade de vida dos municípios (IBGE/IPEA/PNUD) e a ideologia dos partidos políticos. A conclusão é que os partidos tradicionais têm maior apoio nos municípios menores e com pior qualidade de vida.

**Palavras-chaves:** Eleições municipais, política tradicional, voto, partidos políticos, geografia eleitoral

**Abstract:** The goal of the present work is to analyze the relationship between development and political power, as well as to evaluate political changes in municipalities in Brazil. The study is based on a data bank from municipal elections (Tribunal Superior Eleitoral, 1996, 2000 and 2004) applying a procedure which takes structural variables into account, such as size and quality of life in municipalities (IBGE/IPEA/PNUD), and ideology of political parties. The question is whether favorable geographic-political configurations exist for left or right wing parties. Our conclusion is that traditional political parties (right wing) find larger support in micro municipalities with bad quality of life.

**Keywords:** Municipal elections, traditional politics, vote; political parties, electoral geography

As mudanças socioeconômicas e as alternâncias de regimes políticos no Brasil não conseguiram neutralizar os fundamentos da política tradicional brasileira; contudo, não há como negar a evidência de que há um outro processo de estruturação de nossa vida política. Ele se manifesta claramente no âmbito das eleições nacionais presidenciais, com a competição se travando entre partidos de origem urbana que se distinguem por maior ou menor enraizamento na sociedade. Nas eleições municipais, contudo, as disputas se dão predominantemente entre partidos de origem tradicional que detêm a grande maioria do poder municipal, com exceções que devem ser vistas como o resultado da estruturação de um outro mapa partidário (MARTINS, 2002).

Guiados pelas teses de autores mestres (LEAL, 1949; SOUSA, 1976; SOARES, 1974), que afirmavam a relação entre desenvolvimento e poder político direcionado para mudanças culturais, sociais e políticas, nosso objetivo é apresentar dados de três eleições municipais brasileiras que nos permitam avaliar quanta mudança política ocorre no controle do poder municipal em todo o território, a partir de um enfoque que privilegia variáveis de caráter estrutural, como o porte e a qualidade de vida dos municípios, relacionados com os partidos vencedores na disputa pelas prefeituras e classificados conforme sua orientação ideológica.

Nossa tese deste é que as mudanças econômicas, sociais e, sobretudo, as mudanças decorrentes da urbanização e da conseqüente “crise urbana”, se não foram suficientes para ameaçarem o poder da política tradicional nos municípios brasileiros, ainda assim, lentamente favoreceram seu enfraquecimento diante de forças de “esquerda”, consideradas como as que representam adeptos de políticas de caráter redistributivo<sup>1</sup>. Tal definição, sucinta por excelência, leva em conta definição de inúmeros pesquisadores brasileiros.

Martins (2002) oferece uma lista cronológica de referências bibliográficas de estudos anteriores. O caráter redistributivo a que nos referimos vem da discussão na literatura sobre “tornar social a democracia”, que permeou a formação dos partidos de esquerda desde o final do século XIX na Europa ocidental (PRZEWORSKI, 1995; ELEY, 2005), também analisada por Reis (2007), ao refletir sobre os dilemas da democracia no Brasil.

Para avaliar essa tese, a pesquisa lançou mão dos dados das eleições municipais de 1996, 2000 e 2004, relacionando-os com o número de prefeituras obtidas segundo o coeficiente denominado “padrão Brasil” (AVELAR & LIMA,

---

<sup>1</sup> Elite política tradicional é uma classe de elites dominantes que não ocupa um lugar particular na estrutura produtiva e cujo poder não deriva unicamente de recursos econômicos. No estudo de Hagopian (1986), elite tradicional é definida como uma classe política cujo poder é transmitido pela linhagem familiar e que exerce a dominação de tipo tradicional por meio de laços clientelísticos .

2000)<sup>2</sup>, indagando sobre as configurações político-geográficas das quais os partidos retiram sua força eleitoral. Diante das evidências de uma perda progressiva de poder das siglas que tradicionalmente controlaram o poder municipal, cogita-se quais mudanças políticas estariam na origem desse fato.

O argumento é que o desenvolvimento, a urbanização e a participação em grupos associativos de pessoas das camadas menos favorecidas afetaram parcialmente as bases do poder local, em uma direção nunca vista na história política do país. Embora os micro e pequenos municípios sejam palco de disputas internas entre elites com padrões de controle eleitoral que constroem a autonomia política da população, com relações assimétricas de poder, há, em algumas regiões, processos associativos, interferência de programas de transferência direta de renda, assentamentos e reassentamentos, por exemplo, que afetam a distribuição de poder no grande interior do país.

### **Dados geográficos e escolhas eleitorais**

Os estudos que se utilizam da geografia eleitoral têm origens remotas (cf. AVELAR e LIMA, 2000)<sup>3</sup>. Configurações regionais relacionadas com localização (capital/interior), porte e qualidade de vida dos municípios nos informam sobre a natureza da competição política, sobre continuidades e mudanças, sobre valores políticos etc., em uma abordagem conhecida desde os trabalhos de Rudolf Heberle que, entre 1918 e 1932, escreveu uma das mais importantes obras para a compreensão do nazismo rural. Desde então multiplicaram-se os trabalhos que se utilizam dessa via metodológica para compreender e analisar a política.

Algumas referências metodológicas para esclarecer como foi construído nosso banco de dados, quais as fontes utilizadas e como se fez a unificação dessas fontes estão apresentadas a seguir.

Para analisar a influência das forças políticas levando-se em conta o porte dos municípios e os respectivos níveis de desenvolvimento humano (IDH-M), as

---

<sup>2</sup> Nesse artigo, os autores utilizaram o seguinte procedimento: verificaram quantos municípios no país incluíam-se em cada uma das três categorias da dimensão qualidade dos municípios no país – boa, média, ruim, e quantos nas categorias da dimensão porte dos municípios – micro, pequeno, médio ou grande. Tal distribuição foi denominada “padrão Brasil”. A partir dela, para os partidos que alcançaram 2% dos votos válidos nas eleições de 1996, a) qual a respectiva redistribuição neste espaço, ou seja, quantas prefeituras conquistaram em cada uma das células; b) o percentual de prefeituras que cada partido conquistou nessa combinação; c) partindo das duas medidas anteriores calculou-se o delta percentual, ou seja, a distância que cada partido alcançou em relação ao padrão Brasil. Neste artigo o “padrão Brasil” foi introduzido por um dos autores, Fernão Dias de Lima.

<sup>3</sup> O referido artigo lista uma bibliografia sobre geografia eleitoral e análise política.

fontes de dados utilizadas são o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Do IBGE retiramos as informações sobre o porte dos municípios definido conforme sua população; do IPEA, especificamente do *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil – 2000*, retiramos os dados sobre a qualidade de vida dos municípios, o IDH-M, e, do TSE, coletamos os dados sobre os partidos políticos que foram vitoriosos nos municípios brasileiros nas eleições de 1996, 2000 e 2004. O objetivo é identificar se há configurações ecológicas mais favoráveis à influência dos partidos, quais partidos são mais influentes em localidades menores e piores (ou melhores) e se as mudanças estruturais das últimas décadas afetaram a estrutura do poder no âmbito municipal.

Algumas dificuldades foram encontradas. Por exemplo, o número de municípios existentes no Brasil entre 1996 e 2004, período de nossa análise, diverge nas fontes consultadas – o IBGE<sup>4</sup>, o TSE<sup>5</sup> e o *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil – 2000*<sup>6</sup>. Este último informa que utilizou o universo dos municípios definido pelo IBGE nos censos de 1991 e 2000, o qual “não necessariamente coincide com o oficialmente existente ou instalado na data de referência”. Não é esclarecedora essa observação, transcrita do comentário que acompanha as séries municipais de IDH geradas pelo *Atlas*. De fato, a lista de municípios não coincide com a obtida no portal do IBGE, nem para 1991 nem para 2000. Da mesma forma, a lista de municípios gerada pelo TSE difere das demais.

Assim, para montar o arquivo de dados, na falta de uma codificação única nas fontes pesquisadas, foram incluídos todos os municípios com denominações diferentes que apareceram nas três fontes no período pesquisado. Por esse motivo, o número de municípios pode variar nas análises univariadas de IDH-M, população e partido do prefeito eleito. Nas análises conjuntas, foram incluídos os municípios para os quais havia informações relacionadas a todas as variáveis simultaneamente. Cabe salientar que a quantidade de municípios atual é, segundo o IBGE, 5.506, mas a lista do TSE inclui quantidade maior em 2000 e 2004. Assim, o arquivo de dados ficou com 5.577 registros, correspondentes a todos os municípios (de acordo com os nomes) que apareceram em uma das fontes.

Os dados do TSE foram transcritos diretamente. Do IBGE foram obtidos os dados de população a partir do Censo de 2000 e da Contagem de População de 1996 por município. Para 2004, a população municipal foi estimada por

---

<sup>4</sup> [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

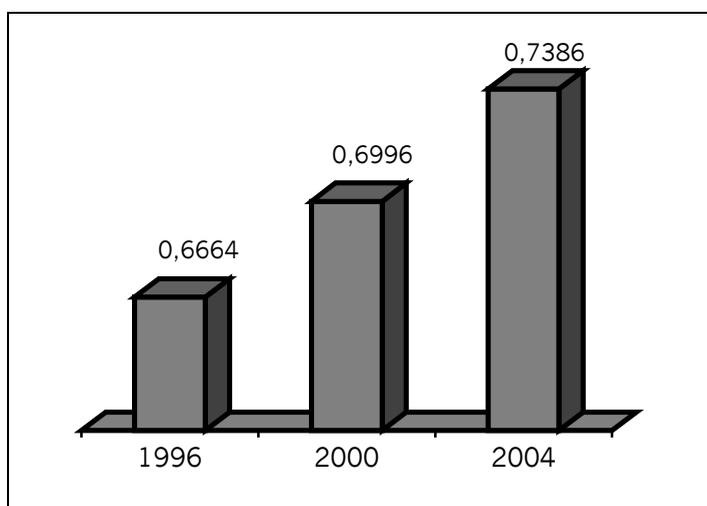
<sup>5</sup> [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br).

<sup>6</sup> Ver em [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br) e [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

interpolação simples, a partir dos dados do Censo e da Contagem. No caso do IDH, foram feitas estimativas para os anos de 1996 e 2004 por interpolação simples a partir dos dados de 1991 e 2000 fornecidos pelo *Atlas*. Quando não havia dado de 1991 para algum município, repetiu-se o dado de 2000 para os três períodos, considerando-se que, em quatro anos, a alteração do IDH não é muito grande. A diferença do IDH em dez anos, 1991 a 2000, foi maior que 0,2 em apenas três municípios (0,05%).

Uma das medidas centrais para a análise é a qualidade de vida dos municípios, medida pelo IDH-M. A Figura 1 traz dados sobre a evolução positiva do IDH dos municípios brasileiros entre 1996 e 2004, ano em que a média aproximou-se de 0,799, limite inferior do “IDH alto” segundo o padrão do PNUD.

**Figura 1 - Média do IDH municipal  
Brasil (1996, 2000 e 2004)**

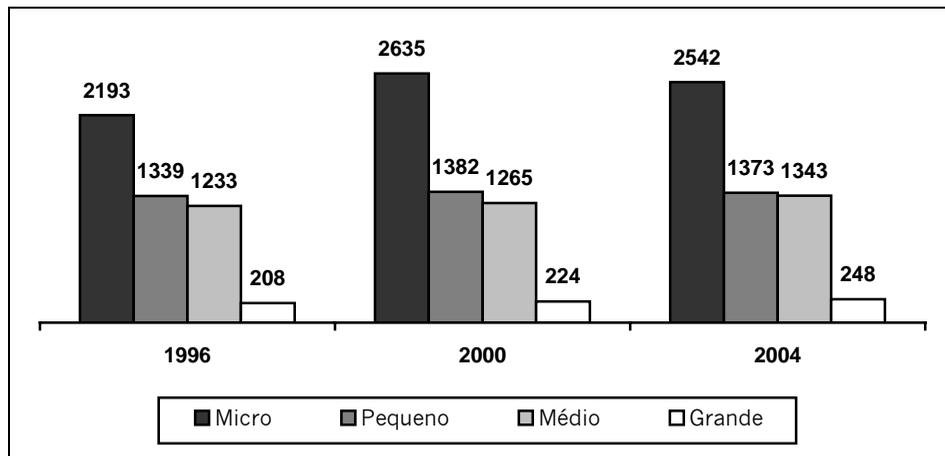


Fonte: *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2000*  
([www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)).

Com o intuito de classificar os municípios conforme o nível de desenvolvimento (alto, médio e baixo), seguimos o critério de nossa análise anterior, qual seja: os municípios com percentil abaixo ou igual a 33 foram identificados como de baixa qualidade de vida; municípios com percentis entre 33 e 67 foram identificados como de qualidade média, e, por fim, aqueles com percentis acima de 67 foram identificados como de boa qualidade de vida ou alto desenvolvimento.

Ainda segundo o procedimento adotado anteriormente, a população foi utilizada para classificar os municípios pelo porte e, depois, correlacionada à qualidade de vida. O IBGE classifica os municípios conforme a população em micro-municípios (até 10 mil habitantes), pequenos (de 10 mil a 19,9 mil), médios (de 20 mil a 99,9 mil) e grandes (100 mil habitantes ou mais). Essa classificação foi utilizada para os três anos, 1996, 2000 e 2004. Nota-se que, entre 1996 e 2000, o maior crescimento percentual deu-se entre os micro-municípios (de 44,1 para 47,9%) e de 2000 para 2004 aumentaram ligeiramente os percentuais de municípios médios (de 23,0 para 24,4%) e grandes (de 4,1 para 4,5%) (Figura 2).

**Figura 2 - Número de municípios por porte  
Brasil (1996, 2000 e 2004)**



Fonte: IBGE.

Uma das hipóteses correntes na literatura sobre a continuidade da dominação tradicional é o controle eleitoral municipal – antes, nas mãos dos coronéis; depois, daqueles ou de seus pares substitutos – sem que haja mudança nas práticas políticas de natureza clientelística. Seguindo a literatura, o clientelismo tradicional se sobrepôs ao clientelismo de Estado, quando ocorreu a centralização estatal e as posições no Estado passaram a ser cruciais para retirar recursos para fins eleitorais nas respectivas periferias (HAGOPIAN, 1986). Consideramos como periferias os municípios menores, com pior qualidade de vida e com baixo desenvolvimento humano.

Outra evidência que corrobora o argumento apresentado é que é uma prática ancestral dividir municípios para acomodar dissidências entre famílias políticas, ou para aumentar o número dos distritos eleitorais sob a dominação de caciques regionais que, com o clientelismo e a partir do acesso aos recursos do Estado, mantêm a fidelidade de seus eleitores.

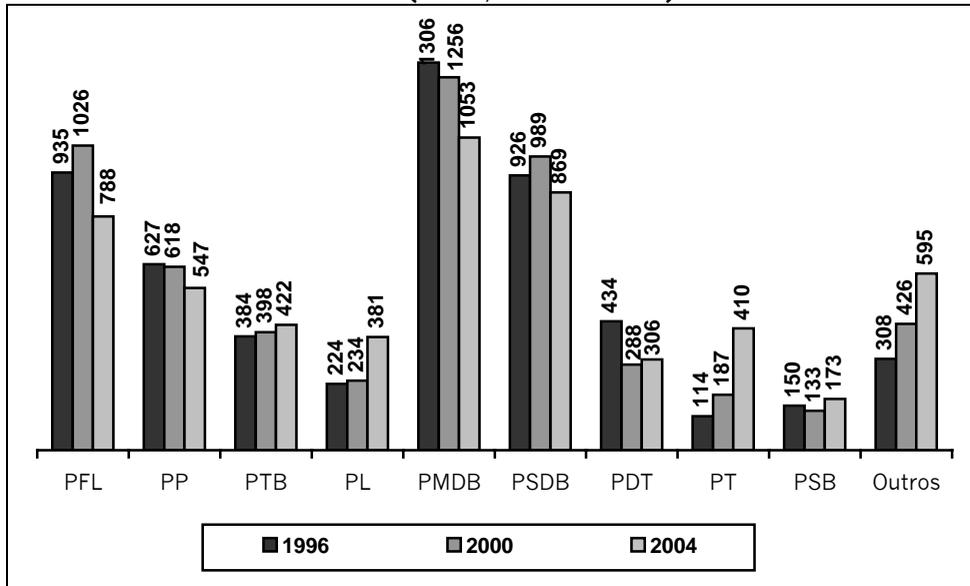
Quase a metade dos municípios brasileiros são localidades com até dez mil habitantes. Sendo assim, há dois caminhos para se avaliar a força dos partidos no âmbito municipal: pelo número de prefeituras que um partido alcança na corrida eleitoral ou pela quantidade de população governada. Observando os dados com base no número de prefeituras conquistadas, nos três pleitos analisados, o PMDB foi o partido que conquistou o maior número de municipalidades, embora sua vantagem tenha caído desde 1996. O PFL<sup>7</sup> e o PSDB alternam a segunda posição, mas ambos perderam municípios nas eleições de 2004. Perderam para quem? Para o PT e o PL, especialmente na contagem de 2004 em relação a 2000. A vitória presidencial do PT em 2002 levou ao aumento do controle de municípios, em parte devido à mudança de partido dos prefeitos, que ocorre quando os Executivos estadual e federal se alternam nos respectivos postos, fenômeno observado nos períodos de 1946 a 1964 e entre 1965 e 1979. Entre os partidos que não estão na Figura 3, destaca-se o crescimento de prefeituras conquistadas pelo PPS, embora outras siglas também tenham crescido em 2004, como o PRTB e o PCdoB.

Assim, os partidos da elite política tradicional continuam dominando o poder municipal, embora aqueles de vocação urbana ou trabalhista venham avançando em áreas monopolizadas pelos partidos tradicionais. Tal constatação é importante se quisermos analisar a relação entre poder municipal e representação legislativa estadual e federal. As ligações entre os representantes da Câmara Federal com os líderes das regiões periféricas fazem parte de nossa tradição. Isto se deve à regra de representação proporcional e, também, à liderança municipal que garante votos a esses representantes. A Figura 3 mostra as perdas e os ganhos dos maiores partidos nas três últimas eleições municipais.

---

<sup>7</sup> Embora a denominação do PFL tenha sido alterada para Democratas, a sigla anterior será mantida posto que ainda era esta no período coberto por este artigo.

**Figura 3 - Número de prefeituras por partido e ano do pleito  
Brasil (1996, 2000 e 2004)**



Fonte: TSE ([www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br))<sup>8</sup>

Comparando as quantidades de prefeituras conquistadas nos pleitos sucessivos, observa-se queda dos quatro partidos mais presentes, PMDB, PFL, PSDB e PP. Entre 2000 e 2004 cresceram mais o PL e, principalmente, o PT. Em todo o período 1996-2004, os partidos que mais caíram em percentual foram o PMDB (-5,2%) e o PFL (-3,1%), e os que mais subiram foram o PT (5,3%) e o PL (2,5%).

Comparando os partidos dos prefeitos eleitos em 1996 e 2000, houve mudança em 67,9% dos municípios. Entre 2000 e 2004, 71,4% das prefeituras trocaram de partido. Como a grande maioria dos municípios é controlada por partidos como o PFL e o PMDB, o fato de haver troca por partido do mesmo espectro ideológico não significa que haja mudanças expressivas, mas, sim, continuidade.

Em apenas 8,9% dos municípios o partido do prefeito eleito foi o mesmo nos três pleitos. Entre esses, 14,5% são de Minas Gerais e 10,9% de São Paulo. Em todos os municípios do Acre, do Amapá e de Roraima houve mudança de partido dos prefeitos eleitos. Das seis unidades da Federação em que 10% ou mais dos

<sup>8</sup> Os partidos destacados representam 91,3, 92,3 e 89,3% das prefeituras nos pleitos de 1996, 2000 e 2004, respectivamente.

prefeitos eleitos eram do mesmo partido nos três pleitos, cinco situam-se na região nordeste.

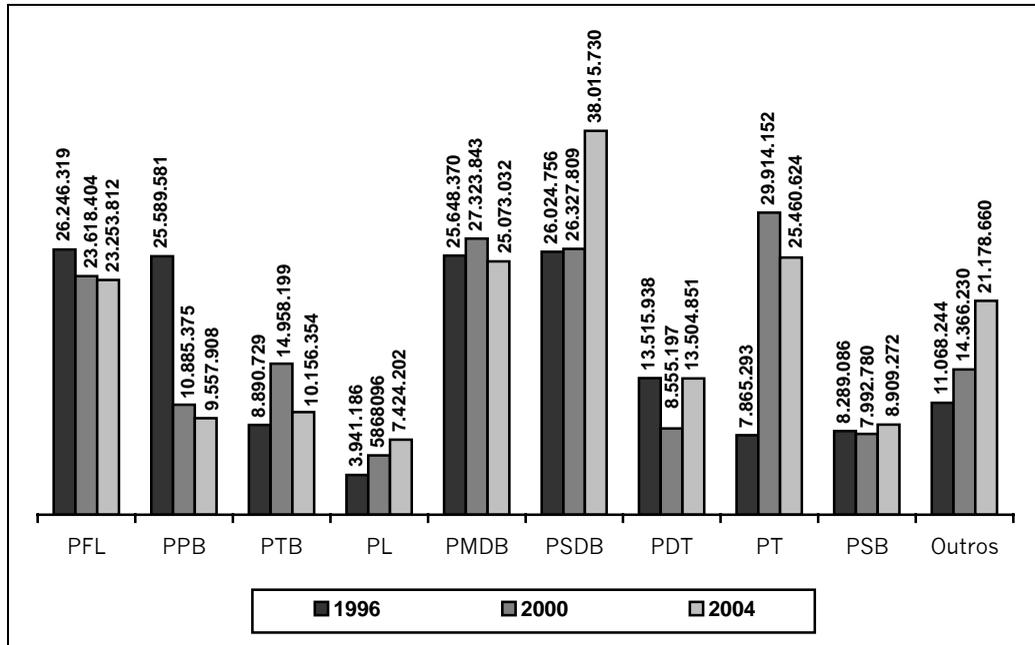
Em trabalho anterior, observamos que a competição eleitoral com maior grau de incerteza nos resultados tem ocorrido em centros urbanos maiores e nas regiões de maior desenvolvimento. Nas regiões mais “periféricas”, com forte poder local e regional, as disputas são mais previsíveis, mesmo porque, do ponto de vista ideológico, não há densas diferenças entre os partidos. Oligarquias regionais ainda se mantêm como realidade política. E, se observarmos os dados das eleições municipais de 2000 em relação a 1996, os estados do nordeste, mais uma vez, lideram na manutenção dos partidos dos prefeitos. Entre os dez estados que mantiveram o partido do prefeito em 30% ou mais dos municípios, sete são nordestinos, sendo que, na Paraíba, mais da metade dos municípios manteve o partido em suas prefeituras.

Nas eleições de 2004, menos estados mantiveram o partido em 30% ou mais dos municípios. Isso ocorreu em apenas sete, sendo quatro deles estados nordestinos, apontando para o fato da continuidade oligárquica nos municípios menores e com piores qualidades de vida.

### **População e partido**

Em 1996, a população abrangida por prefeituras do PFL, PPB, PSDB e PMDB estava em torno de 64%. Em 2000, o PPB caiu de 16,3 para 6,4%, enquanto o PT subiu de 5,0 para 17,6%, em virtude da eleição em São Paulo. Com a vitória em São Paulo, o PT passou a ser o partido que, individualmente, governava o maior percentual de população. Em 2004, a situação mudou novamente, com o PSDB assumindo a ponta, com 20,8% da população, mais uma vez devido à eleição do prefeito do município de São Paulo. O PT caiu para 13,9%, ficando em segundo lugar. A Figura 4 mostra a situação dos principais partidos nas três eleições e seus respectivos ganhos e perdas de população:

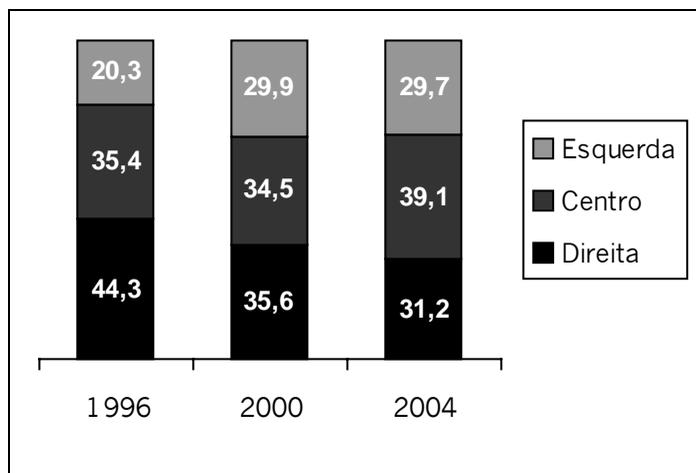
**Figura 4 - População governada pelos principais partidos por ano  
Brasil (1996, 2000 e 2004)**



Fonte: IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)) e TSE ([www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)).

A novidade é o avanço dos partidos de esquerda a partir de 2000, e o recuo constante dos partidos de direita. Os partidos de centro mantiveram-se com fatias semelhantes da população, tendo havido aumento em 2004, o que confirma achados anteriores relacionados com a consolidação de um mapa partidário em que quatro partidos passaram a ser o centro das disputas políticas, o PMDB, o PFL, o PSDB e o PT (SPECK, 2004).

**Figura 5 - Percentual de população governada pelos principais partidos por tendência e ano  
Brasil (1996, 2000 e 2004)**



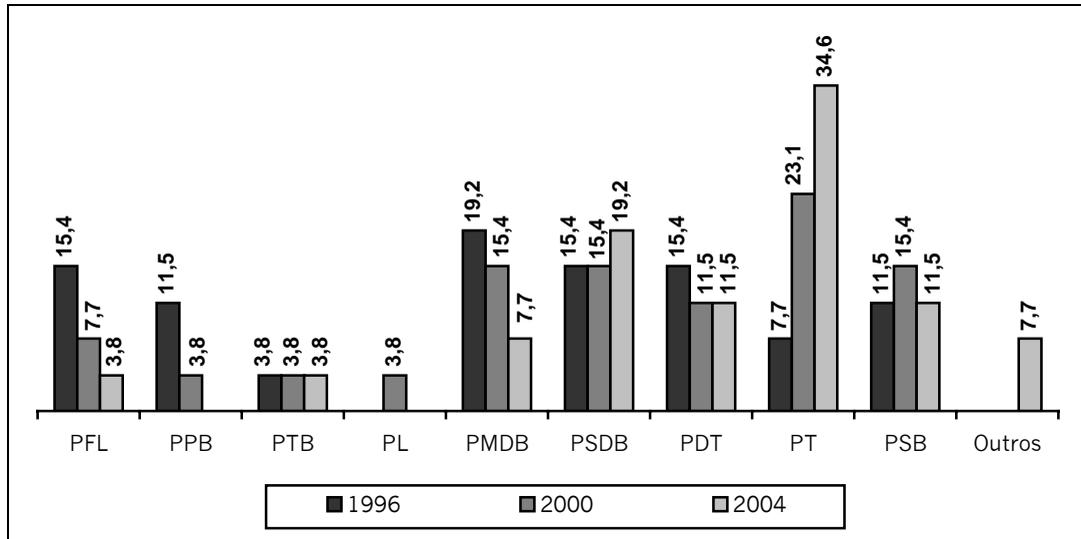
Fonte: IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)) e TSE ([www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)).

Os estudos eleitorais à época do regime militar já mostravam que nas capitais brasileiras havia sintomas das mudanças: na maioria delas ganhava o MDB, e a ARENA era vitoriosa nos municípios menores e periféricos. Parece, então, haver uma continuidade histórica dessa tendência quando analisamos alternâncias nos maiores centros urbanos, principalmente nos estados do sul e do sudeste. Neste caso, desenvolvimento e mudança política estão relacionados; assim, muito lentamente, deixa de ser realidade o Brasil estudado por Victor Nunes Leal<sup>9</sup>.

As Figuras 6 e 7 demonstram isso. A quantidade de capitais governadas pelos diferentes partidos modificou-se a cada pleito. O PFL e o PMDB caíram nos três pleitos; PSDB e PDT alternaram os percentuais, e o PT aumentou em quase cinco vezes o número de capitais sob seu governo.

<sup>9</sup> No que se refere à evolução do percentual da população governada pelos partidos, o PPS foi o partido que mais elevou sua abrangência. Em 1996, detinha 0,4% da população, em 2000, 3,4% e em 2004, 5,7%.

**Figura 6 - Percentual de prefeituras de capitais governadas pelos principais partidos  
Brasil (1996, 2000 e 2004)**

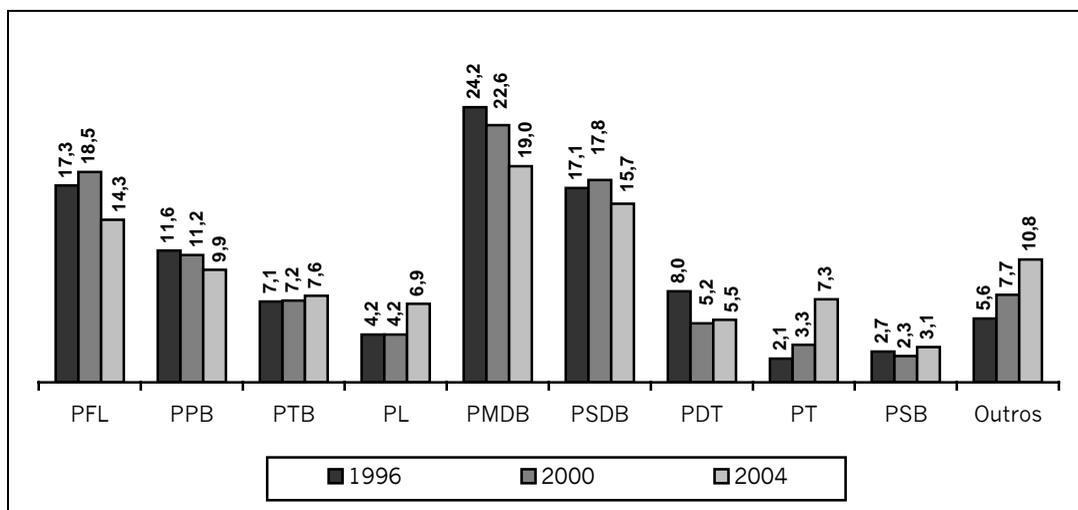


Fonte: TSE (www.tse.gov.br).

No interior, os números se modificaram com base em uma dinâmica diferente, apresentando maior regularidade, com quedas ou elevações mais suaves, como se pode verificar na Figura 7. Isso aponta para o fato de que as mudanças políticas são mais lentas no interior do país, sobretudo entre os municípios micro e pequenos, onde há controle do eleitorado.

Assim, a disputa democrática pelo poder municipal é realidade nos municípios de densidade populacional expressiva, nos quais a incerteza dos resultados vem se firmando desde o período 1946 a 1964, mas, sobretudo, no período militar, quando a ARENA perdia nos grandes centros urbanos. A continuidade desta tendência pode ser observada nos dados apresentados na Figura 7.

**Figura 7 - Percentual de prefeituras do interior governadas pelos principais partidos Brasil (1996, 2000 e 2004)**



Fonte: TSE ([www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)).

### Qualidade do município (IDH) e partido

Quando nos perguntamos se a qualidade de vida do município tem a ver com a predominância de certos partidos a resposta é afirmativa. Entre os municípios de IDH mais baixo, predominam o PFL e os partidos considerados de direita – assim foi nos três pleitos analisados. Entre os municípios com IDH baixo, o PFL foi o partido que mais elegeu prefeitos nos três pleitos analisados: em 1996 elegeu 22,2% dessas prefeituras, 24,5% em 2000 e 21,5% em 2004, sempre seguido pelo PMDB nos municípios com baixa qualidade de vida.

À medida que o IDH aumenta, os partidos de centro passam a predominar, especialmente o PMDB. Em 1996, o PMDB elegeu 25,2% dos prefeitos dos municípios de IDH médio, 22,4% em 2000 e 19,1% em 2004. O PSDB foi sempre o segundo mais freqüente entre os municípios com qualidade média de vida.

Os partidos de esquerda são minoritários e, embora mais presentes nos municípios com IDH médios e altos, dentro do período cresceram em todos os tipos de municípios. Em 1996, esses partidos ficaram com 13,9% das prefeituras dos municípios de IDH alto, passaram para 14,9% em 2000 e atingiram 18,6% dos

municípios com IDH alto em 2004. Em seguida, PMDB e PSDB predominam também entre os municípios de maior qualidade de vida.

A partir desses dados observamos a permanência da estrutura política historicamente construída. Quando há mudanças, só lentamente elas alcançam as localidades com menor industrialização e urbanização, e o controle político permanece crucial para a continuidade também no centro, como dito anteriormente.

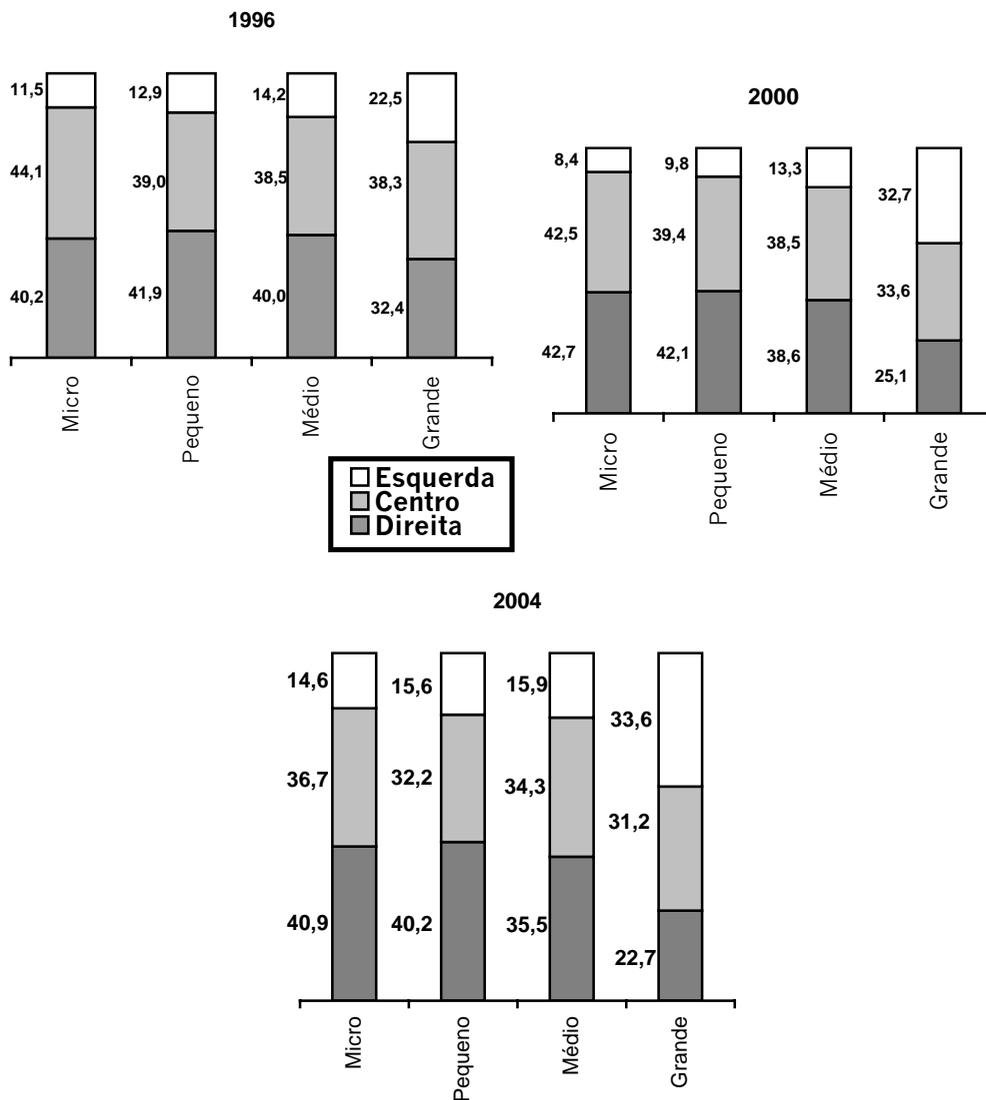
Focalizando os partidos, confirma-se a concentração maior da direita entre os municípios de IDH mais baixo. Entre as prefeituras conquistadas pelo PFL em 1996, 44,2% eram municípios de IDH baixo; em 2000 eram 43,9% e, em 2004, 49,7%. Assim, acentuou-se ao longo do tempo a concentração do PFL nos municípios com piores índices de qualidade de vida.

Os partidos de centro dividem-se entre os municípios de qualidade média e alta, assim como os partidos de esquerda. O PT tem se concentrado mais nos municípios de IDH alto: em 1996, 53,1% das prefeituras do PT eram desse tipo de município; em 2000, 55,9%, e em 2004, 40,7%. Nas eleições de 2004, o PT diluiu-se mais entre todos os tipos de municípios. Das prefeituras conquistadas, 23,2% eram municípios com IDH baixo, 36% com IDH médio, e 40,7% com IDH alto. Esses números refletem o crescimento do PT em geral, e seu avanço nos municípios com menos qualidade de vida.

### **Porte do município e partido**

No caso dos partidos de direita e de centro, a distribuição entre os municípios dos diversos portes é equilibrada. Já os partidos de esquerda estão mais concentrados nos grandes municípios. O percentual de prefeituras em cidades de grande porte, sobretudo para o PT, é mais do que o dobro dos municípios menores. A Figura 8 mostra que os percentuais de partidos por tendência são mais estáveis entre os municípios menores.

**Figura 8 - Percentual de prefeituras por porte do município, por partido e tendência e por ano Brasil (1996,2000 e 2004)**



Fonte: TSE (www.tse.gov.br).

Essa mesma tendência foi observada nos dados dos partidos isoladamente. O PMDB manteve-se na liderança das prefeituras em micro, pequenos e médios municípios. Em 2000, foi ultrapassado pelo PT nos municípios grandes. Em 1996, o PMDB estava em 16,7% dos municípios grandes e o PT em 7,8% deles. Em 2000, os dados se inverteram, o PMDB tinha 14,8% das prefeituras dos grandes municípios e o PT, 20,6%. Em 2004, essa diferença se manteve. Enquanto o PMDB tinha 13,8%, o PT contava com 19% das prefeituras dos municípios grandes.

### Padrão Brasil

O Padrão Brasil<sup>10</sup> alterou-se muito pouco ao longo do tempo. Entre 1996 e 2004, a maior diferença se verificou entre os micro-municípios de IDH baixo, que aumentaram 2,6%. Em 2004, comparado a 2000, a maior diferença foi de 1%. Como são muito semelhantes, estão apresentados apenas os dados referentes a 2004 para ilustrar o Padrão Brasil.

**Tabela 1- Classe de IDH (percentis 33-67) por Porte do Município Brasil, 2004**

	Porte do município em 2004				Total
	Micro	Pequeno	Médio	Grande	
<b>Baixa</b> ( < 0,6988)	747 13,6%	594 10,8%	471 8,6%	5 0,1%	1.817 33,0%
<b>Média</b> (0,6988 a 0,7864)	993 18,1%	436 7,9%	381 6,9%	58 1,1%	1.868 34,0%
<b>Alta</b> ( > 0,7864)	800 14,6%	341 6,2%	488 8,9%	184 3,3%	1.813 33,0%
<b>Total</b>	2.540 46,2%	1.371 24,9%	1.340 24,4%	247 4,5%	5.498 100,0%

Fontes: *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2000*; IBGE – Censo 2000 e Contagem de população, 1996.

<sup>10</sup> Distribuição dos municípios por porte e qualidade.

### **Delta Percentual – resultados das eleições em relação ao Padrão Brasil, ou áreas de influência dos partidos**

Seguindo critério semelhante ao de trabalho anterior (AVELAR & LIMA, 2000), foram calculadas as distribuições de cada partido nas células da tabela do Padrão Brasil para cada ano. Em seguida, obteve-se o Delta Percentual, definido como a distância dos partidos em relação ao Padrão Brasil. Essa distância é representada pela proporção do percentual do partido em cada célula em relação ao percentual do Padrão Brasil na mesma célula. Essa proporção foi multiplicada por cem para expressar o resultado em percentual.

O Delta Percentual será negativo quando o partido tiver conquistado menos prefeituras do que o Padrão Brasil. O valor do Delta dará a magnitude dessa diferença. Quanto maior o valor do Delta, positivo ou negativo, maior será a distância em relação ao Padrão Brasil<sup>11</sup>. Assim foram delimitadas as áreas de influência de cada partido.

Os resultados estão apresentados por grupos de partidos segundo a tendência à direita, ao centro e à esquerda. Destacam-se os nove primeiros partidos em termos de percentual de votos obtidos no país (ver Figura 3).

#### **Partidos de direita**

Entre os partidos destacados, são considerados de direita o PFL, o PPB, PTB e o PL. Somados, os percentuais de prefeituras conquistadas por esse grupo de partidos em 1996, 2000 e 2004 são, respectivamente, 40,1, 41,0 e 38,6. Assim, em torno de 40% das prefeituras foram conquistadas por esses partidos nos três pleitos. Nos dados destaca-se o crescimento do PL nas eleições de 2004 pelo fato de ser o partido do vice-presidente na ocasião. O PFL, que estava na oposição no mesmo pleito, caiu em relação a 2000. Os Deltas Percentuais desses partidos são apresentados na Tabela 2. Para facilitar a leitura, está incluído apenas o resultado referente a 2004.

---

<sup>11</sup> Ressalta-se que, em razão da pequena quantidade de municípios grandes e de baixa qualidade que ocorreu no Padrão Brasil, o Delta percentual pode ser extremamente grande em alguns casos.

**Tabela 2 - Áreas de influência dos partidos de direita (Delta Percentual)  
Brasil, 2004**

PFL				
Qualidade	Micro	Pequeno	Médio	Grande
Baixa	49,26	75,00	17,44	200,00
Média	20,99	-20,25	-15,94	9,09
Alta	18,49	-40,32	-38,20	-45,45
PPB				
Qualidade	Micro	Pequeno	Médio	Grande
Baixa	-43,38	-28,70	-12,79	-100,00
Média	9,94	-40,51	-18,84	-81,82
Alta	80,82	62,90	1,12	-60,61
PTB				
Qualidade	Micro	Pequeno	Médio	Grande
Baixa	3,68	-2,78	-2,33	100,00
Média	12,15	6,33	14,49	-36,36
Alta	-2,05	-22,58	-3,37	-42,42
PL				
Qualidade	Micro	Pequeno	Médio	Grande
Baixa	38,24	30,56	13,95	-100,00
Média	-3,31	17,72	-23,19	45,45
Alta	25,34	-40,32	-13,48	-60,61

Entre os partidos classificados como de direita, considera-se o PFL como o principal, por ser o que obteve mais votos em todos os pleitos e esteve sempre entre os três mais votados do país. O Delta Percentual para esse partido foi positivo principalmente entre os municípios de qualidade baixa, e foi maior entre os micro e pequenos municípios. A tendência é totalmente invertida em relação aos municípios de média e alta qualidade, e entre os de porte médio e grande.

O PPB predominou entre os micro-municípios em todos os níveis de qualidade e nos municípios de alta qualidade. O Delta Percentual foi negativo entre os municípios maiores. O PTB foi mais forte nos municípios de qualidade média e de porte médio. Entre os micro e pequenos, predominou naqueles de qualidade baixa e média. No caso do PL, a área de influência está bem definida entre os municípios de menor porte e de qualidade baixa.

Esse conjunto de partidos tem em comum a influência em municípios menores e tende a se concentrar nos de qualidade mais baixa. Inversamente, tende a ser mais fraco nos municípios grandes e de melhor qualidade.

### **Partidos de centro**

Estão classificados como partidos de centro o PMDB e o PSDB. Em termos globais, esses dois partidos representam 41,2, 40,4 e 34,7% das prefeituras nos pleitos de 1996, 2000 e 2004, respectivamente. Ambos foram os dois mais votados nas eleições de 2004, embora tenham caído em relação a 2000. O PMDB veio perdendo espaço desde 1996. O Delta Percentual referente aos dois partidos encontra-se na Tabela 3.

**Tabela 3 - Áreas de influência dos partidos de centro (Delta Percentual)  
Brasil, 2004**

	<b>PMDB</b>			
<b>Qualidade</b>	<b>Micro</b>	<b>Pequeno</b>	<b>Médio</b>	<b>Grande</b>
<b>Baixa</b>	-13,24	-30,56	-22,09	0,00
<b>Média</b>	10,50	-2,53	-17,39	-9,09
<b>Alta</b>	36,99	27,42	6,74	-33,33
	<b>PSDB</b>			
<b>Qualidade</b>	<b>Micro</b>	<b>Pequeno</b>	<b>Médio</b>	<b>Grande</b>
<b>Baixa</b>	-3,68	-18,52	-17,44	-100,00
<b>Média</b>	17,68	2,53	27,54	-18,18
<b>Alta</b>	-24,66	-1,61	22,47	21,21

Diferentemente dos partidos de direita, PMDB e PSDB são negativos em relação ao Padrão Brasil nos municípios com baixa qualidade de vida. Concentram sua influência, principalmente, nos municípios de média qualidade. No caso do PMDB, há influência forte também nos municípios menores, ao contrário do PSDB, que é mais forte nos municípios maiores. O PMDB é mais disseminado no país, tem máquina eleitoral em quase todos os municípios e é o herdeiro do poder tradicional.

### Partidos de esquerda

Finalmente, os partidos de esquerda destacados, PDT, PT e PSB, conquistaram 12,9, 11,0 e 16,0% das prefeituras em 1996, 2000 e 2004. Assim como o PL subiu consideravelmente em 2004, o mesmo ocorreu com o PT, pelo fato de ser o partido do presidente da República.

**Tabela 4 – Áreas de influência dos partidos de esquerda (Delta Percentual) Brasil, 2004**

	PDT			
Qualidade	Micro	Pequeno	Médio	Grande
Baixa	-46,32	-32,41	-45,35	200,00
Média	6,63	30,38	-37,68	-9,09
Alta	43,15	17,74	34,83	60,61
	PT			
Qualidade	Micro	Pequeno	Médio	Grande
Baixa	-30,88	-37,96	-16,28	-100,00
Média	-15,47	21,52	24,64	127,27
Alta	-6,85	24,19	19,10	169,70
	PSB			
Qualidade	Micro	Pequeno	Médio	Grande
Baixa	93,38	29,63	50,00	-100,00
Média	-38,67	-3,80	-7,25	9,09
Alta	-63,70	-62,90	-47,19	148,48

PT e PDT são influentes nos municípios de maior qualidade. O PT tem Delta Percentual positivo e alto nos municípios com qualidade alta e maior porte. Os outros dois partidos tiveram resultados positivos em células de municípios menores, o que ocorreu com o PT apenas em municípios com qualidades de vida média e alta.

### Partidos agrupados por tendência

Para verificar melhor a existência das áreas de influência em função das tendências dos partidos – direita, centro e esquerda – os resultados foram agrupados, mantendo os nove partidos destacados. Os resultados do cálculo do Delta Percentual estão apresentados a seguir, incluindo agora os resultados de 1996, 2000 e 2004, que ajudam a verificar a tendência ao longo do tempo.

A Tabela 5 reforça que os partidos de direita são mais influentes nos municípios de baixa qualidade, de porte médio ou menor; os de centro concentram-se também nos municípios menores, incluindo principalmente os de média e alta qualidade. O caso mais marcante ocorre com os partidos de esquerda, cuja área de influência é proporcional ao tamanho e à qualidade dos municípios. Há uma clara concentração nos grandes centros, de qualidade média e, principalmente, alta.

**Tabela 5 – Áreas de influência dos partidos por tendência (Delta Percentual)  
Brasil, 1996/2000/2004**

	<b>Direita</b>				
<b>Qualidade</b>	<b>Ano</b>	<b>Micro</b>	<b>Pequeno</b>	<b>Médio</b>	<b>Grande</b>
<b>Baixa</b>	1996	21,67	10,83	2,22	0,00
	2000	21,23	40,00	14,47	0,00
	2004	34,56	43,52	11,63	100,00
<b>Média</b>	1996	-11,23	-2,50	-4,62	-11,11
	2000	-3,68	6,58	-4,62	-22,22
	2004	-7,73	-5,06	-10,14	0,00
<b>Alta</b>	1996	-0,75	-5,71	-4,26	-21,88
	2000	-19,58	-33,85	-20,45	-34,38
	2004	-15,75	-35,48	-23,60	-48,48
	<b>Centro</b>				
<b>Baixa</b>	1996	-10,83	-25,00	-20,00	0,00
	2000	0,00	-14,55	-11,84	-100,00
	2004	-8,82	-25,00	-20,93	0,00
<b>Média</b>	1996	18,18	7,50	-9,23	-11,11
	2000	8,42	3,95	-4,62	-22,22
	2004	13,81	0,00	2,90	-18,18
<b>Alta</b>	1996	12,69	8,57	5,32	-6,25
	2000	5,59	9,23	2,27	-18,75
	2004	8,90	14,52	13,48	-9,09

	Esquerda				
Qualidade	Ano	Micro	Pequeno	Médio	Grande
Baixa	1996	-43,33	-14,17	0,00	-100,00
	2000	47,26	-39,09	-18,42	100,00
	2004	-11,76	-23,15	-13,95	0,00
Média	1996	18,18	7,50	-9,23	-11,11
	2000	8,42	3,95	-4,62	-22,22
	2004	13,81	0,00	2,90	-18,18
Alta	1996	12,69	8,57	5,32	-6,25
	2000	5,59	9,23	2,27	-18,75
	2004	8,90	14,52	13,48	-9,09

Os dados acima sintetizam o argumento que desenvolvemos no decorrer do trabalho. Os partidos de direita, de configuração tradicional e oligárquica dominam nos municípios menores e de baixa qualidade de vida; os partidos de centro dominam nas regiões de melhor qualidade de vida e, sobretudo, nos municípios micro e pequenos, enquanto os partidos de esquerda são urbanos, ali têm sua origem e, como os dados sugerem, conquistam eleitores dos municípios maiores para os de tamanho médio. Em suma, um mapa partidário municipal em mutação lenta, contudo, constante, como já firmado por outros autores (SPECK, 2004) . Resta saber se haverá condições de crescimento das forças de esquerda nos redutos de menor população e desenvolvimento.

## Conclusão

Os dados sugerem que há mudanças no plano municipal com o avanço de forças políticas de origem distinta daquela do poder tradicional. Destacando a influência do PFL e do PMDB nos micro-municípios e nos de pequeno porte, que representam a grande maioria do país, é importante lembrar suas respectivas origens, assim como a de outros partidos pequenos de direita.

O perfil político-partidário do período 1946-1964 era o da predominância das forças oligárquicas regionais que sobreviveram ao período getulista (1930-1945) (HAGOPIAN, 1996), com as elites tradicionais mantendo o controle político sobre os municípios. Ao final do período, o PTB amealhava votos de setores oposicionistas e de orientação ideológica contrária à hegemonia oligárquica, principalmente nos maiores centros urbanos e nas áreas de recente

industrialização. O bipartidarismo dos anos militares – ARENA e MDB – apresentou as mesmas tendências: os municípios mais pobres e menores votavam com a ARENA, dentro da coluna do governo, dependentes que eram das finanças do Estado e, portanto, do comando político dos chefes regionais que carream recursos junto ao Estado centralizado. O estudo de Faria (1978) que testou a correlação entre tamanho e nível de desenvolvimento do município, encontrou que os municípios com menos de 15 mil habitantes eram território da ARENA. O MDB ganhava nos municípios maiores, nos quais as forças oposicionistas de várias origens trabalhavam juntas contra o regime. Há que se levar em conta também a grande dificuldade do MDB em fundar, neste período, diretórios nos municípios, apesar dos esforços para ampliar a máquina eleitoral. O PMDB foi beneficiário destes esforços, pois, no período pós-militar, estendeu suas bases em todo o território nacional.

O trânsito de antigos membros do PSD ou da UDN para o PMDB conformou aquilo que Ulysses Guimarães denominava como os “vários PMDBs”. Dizia ele: “as vitórias do PMDB não sinalizam um avanço das forças progressistas do país ... na maioria dos municípios, o PMDB conservador é que era vitorioso” (cit. por HAGOPIAN, 1986, p.383).

Se o antigo MDB abrigou parte da elite política tradicional brasileira conforme as respectivas regiões, o PMDB também se configurou como um partido dessas elites e de forças de esquerda, com um perfil de oposicionismo e autoritarismo (KINZO, 1985; FLEISCHER, 2004). Tal como o PFL e os partidos menores, o PMDB soube utilizar os recursos da patronagem para a continuidade do poder local, à medida que ampliava sua máquina eleitoral iniciada no período militar. Muitos deputados do PDS foram cooptados por políticos do PMDB no interior do país, em operações que não eram estranhas a um partido constituído de forças de um espectro ideológico amplo e inclusivo, o partido *catch-all*, proporcionando sucessivas vitórias eleitorais e ganhando o grande interior do país.

O PFL, fundado como dissidência do PDS (ex-ARENA) em 1985, com parlamentares que deram apoio ao governo militar, continuou angariando apoio eleitoral no âmbito municipal e nos micro municípios de qualidade de vida ruim, ou seja, onde a ARENA também retirou sua força eleitoral. Um partido de banqueiros, da elite financeira, distante do eleitorado, firmando-se onde a disputa democrática ainda está longe de ser uma realidade. Não sem razão sua figura símbolo, o senador Jorge Bornhauser declarou na oportunidade em que o partido mudou seu nome para DEMOCRATAS (DEM) que “a nossa meta agora não é nacional, é municipal... queremos aumentar a filiação nos municípios para as eleições de 2008”. Tal declaração, quando contrastada com os dados das três últimas eleições municipais, reflete seus efetivos ganhos eleitorais nos municípios com piores qualidades de vida e menores enquanto no plano nacional permaneceu coadjuvante,

ora do PMDB, hora do PSDB. É um caso de continuidade oligárquica, só que das elites financeiras regionais.

Quais mudanças no nível estrutural vêm apontando a entrada de outros partidos do centro para o interior do país? A partir da década de 1980 as mudanças se aprofundaram, não apenas em razão do ciclo de urbanização consolidado, mas, também, por mudanças nos padrões de escolaridade. Em 1989, conforme lembrado por Coimbra (2006), por Castro (2004) e por Reis (2004), 20% dos eleitores não ultrapassavam o primeiro grau; em 2006, eles eram mais de 40%. Os eleitores que apresentavam baixíssima escolaridade em 1989 ficavam em torno de 60%. Em 2006, eles eram 33%. Em 1989, apenas 18 milhões de eleitores tinham acesso ao segundo grau ou mais. Em 2006, eles eram pelo menos 50 milhões. É um quadro de prontidão ao consumo de informações bastante diverso. Coimbra ainda nos chama atenção para o fato de que a população urbana também envelheceu: mais de 50% dos eleitores têm, hoje, mais de 40 anos.

Se esse quadro é mais visível para os grandes centros urbanos, no interior teríamos de acrescentar outros argumentos para as perdas dos partidos de direita. Otávio Velho (2006) chama atenção para o fenômeno relacionado com o sentimento de ampliação de poder que ocorre quando os indivíduos participam em movimentos, organizações políticas de filiações várias: os assentamentos e os movimentos ligados à terra, as escolas e universidades que oferecem cursos para a formação de professores que trabalham no campo ou em municípios pequenos, os projetos de extensão que envolvem universitários e a sociedade, nos quais se fundem saberes universitários e não universitários, bem como as cooperativas de trabalho e os sindicatos rurais e outras formas de associativismo analisadas em um grande número de estudos.

Qual é a relação entre associativismo e comportamento eleitoral? Se não temos dados para responder a tal questão, temos registros de que, desde 1991, é crescente o número de associações civis conforme dados da pesquisa IBGE/IPEA em parceria com duas redes de organização da sociedade civil. Em 2002, segundo os dados, havia 276 mil associações civis no país, empregando 1,5 milhão de pessoas, sendo que 62 % dessas organizações foram constituídas a partir de 1991 (CICONELLO, 2006).

A pesquisa também mostra que, dentre os vários associativismos, muitos resultam em trabalhos de organização política. A título de exemplo, existem movimentos e organizações como a CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores), que congrega mais de 550 entidades municipais e 22 federações estaduais e faz parte de fóruns e redes nacionais e internacionais. A CONAM participa, por exemplo, da Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS), do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), do Fórum Brasil do Orçamento (FBO), da Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA), do Movimento Nacional pelo

Direito ao Transporte Público de Qualidade para todos (MDT) e da Frente Continental de las Organizaciones Comunales (FCOC), citando apenas algumas delas.

E o que dizer da participação das mulheres no mundo do trabalho, no trabalho rural, em grupos cooperativos de geração de renda, nas comunidades de base, nos movimentos, nas ONGs? E a ação dos eco-grupos que vivem em núcleos de proteção ambiental, trabalhando contra a sua depredação? São matrizes político-pedagógicas que conscientizam a população pobre do grande interior, como o movimento dos sem-terra (socialismo e comunitarismo cristão), o movimento da economia solidária em trabalho da igreja católica e a cooperação de indígenas com os quilombolas. Tudo isso progride lado a lado com os cabos eleitorais dos maiores partidos, influenciando os núcleos do associativismo, como vemos nas associações de moradores, nas associações de bairros e nos conselhos gestores influenciados pelos representantes da burocracia do Estado. (CICCONELLO, 2006; SHERER-WARREN E LUCHMAN, 2004; DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006; AVRITZER, 2004). Pouco sabemos a respeito do relacionamento entre associativismo e número de votos para este ou aquele partido, aliás uma pauta de pesquisa das mais instigantes, mas é plausível a hipótese de que o crescimento dos partidos de esquerda no interior se relaciona com o crescimento do associativismo político. É difícil imaginar os maiores partidos – como o PFL, o PMDB ou o PSDB – ligados àqueles movimentos que buscam maior autonomia dos indivíduos. Estaria a difusão das idéias de direitos e de igualdade (BENDIX, 1998) na base da perda de poder político municipal dos partidos de direita?

Concluimos lembrando que há um outro mapa partidário em estruturação no interior do país<sup>12</sup>. A conjunção de fatores econômicos e sociais e de ações políticas que vieram se estruturando nas últimas décadas pode explicar um quadro de disputa real interpartidária, com protagonistas que colocam a questão social em um lugar proeminente.

---

<sup>12</sup> Assim como nas representações do legislativo federal, segundo estudo de Martins (2002).

### **Referências Bibliográficas**

AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

AVELAR, L.; LIMA, F. D. de. "Lentas mudanças: o voto e a política tradicional". *Revista Lua Nova*, São Paulo: Cedec, 2000.

AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

BENDIX, R. *Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. São Paulo: Edusp, 1998.

CASTRO, M. M. M. de. Eleitorado brasileiro: composição e grau de participação. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

CICONELLO, A. *Associativismo no Brasil: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade participativa*. Brasília. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2006.

COIMBRA, M. Senhores de si mesmos. *Carta Capital*, São Paulo, ano XIII, n.425, 27.12.2006.

DAGNINO, E.; OLVERA, A; PANFICHI, A. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Ed. Unicamp, 2006.

ELEY, G. *Forjando a Democracia*. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo. 2005.

FARIA, V. As eleições de 1974 no estado de São Paulo: uma análise de variações inter-regionais. In: LAMOUNIER, B.; CARDOSO, F. H. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FLEISCHER, D. Os partidos políticos. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

HAGOPIAN, F. *The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Elites in Contemporary Brazil*. Ph.D. Thesis. M.I.T., 1986.

KINZO, M. D'A. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*. São Paulo: Idesp/Vértice. 1993.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Forense, 1949.

MARTINS, L. M. *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp, 2002.

PRZEWORSKI, A. A social-democracia como fenômeno histórico. In: PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

REIS, F. W. Dilemas da democracia no Brasil. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2004, p.391-409.

SHERER-WARREN, I.; LÜCHMAN, L. "Política e sociedade". *Revista de Sociologia e Política*, Florianópolis: Ed. UFSC, n.5, out. 2004 (Dossiê: Movimentos sociais, participação e democracia).

SOARES, G. A. D. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difel, 1974.

SOUSA, M. do C. C. de. *Estado e política no Brasil*. São Paulo: Alfa-ômega, 1976.

SPECK, B: *Entrevista ao Jornal da UNICAMP*. Campinas, São Paulo. 24/11/2004.

VELHO, O. "A conquista da autonomia". *Carta Capital*, São Paulo, ano XIII, n.425, 27.12.2006.

---

Lúcia Avelar - lucia\_avelar@uol.com.br

Maria Inez M.T.Walter – minez@unb.br

Recebido para publicação em setembro de 2007.

Aprovado para publicação em janeiro de 2008.

# *Reeleição parlamentar: reflexões metodológicas e análise do caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (1976-2004)\**

---

**Alvaro Barreto**

Instituto de Sociologia e Política  
Universidade Federal de Pelotas

---

**Resumo:** O artigo aborda a problemática da reeleição e de outras variáveis a ela relacionadas, como desistência, reapresentação e renovação. Inicialmente, discute aspectos conceituais e metodológicos. Depois, centra-se no caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (RS), nos pleitos de 1982 a 2004, com o objetivo de identificar padrões e tendências que se mantêm ou se modificam no tempo, bem como realizar uma análise compreensiva dos significados políticos e institucionais desses fenômenos.

**Palavras-chaves:** reeleição, renovação parlamentar, sistema político, Câmara de Vereadores

**Abstract:** This paper deals with the reelection issue and other variables related to it, such as desistance of running, running again and parliamentary renewal. Initially, the conceptual and methodological aspects of this line of inquiry. Later, it is centered in the case of the Chamber of Councilmen of Pelotas (RS), in the elections of 1982 up to 2004, with the objective of identifying patterns and trends that remain or that are modified along the time, as well as carrying through a comprehensive analysis of the political and institutional meanings of these phenomena.

**Keywords:** reelection, parliamentary renewal, political system, local Chamber

---

\*O trabalho contou com a colaboração de Tiago Bessa, especialista em Política pelo ISP/UFPel.

## **Introdução**

Este artigo aborda a problemática da reeleição e de outras variáveis a ela relacionadas, como desistência, reapresentação e renovação. O caso analisado é a Câmara de Vereadores de Pelotas (RS) entre os pleitos de 1982 a 2004, e como objetivos identificar padrões e tendências no tempo, tem como realizar uma análise compreensiva dos significados políticos e institucionais desses fenômenos, o que implica observar como determinadas características do sistema eleitoral podem influenciar essas variáveis e serem por elas influenciadas.

No Brasil, essa linha de pesquisa vem sendo desenvolvida desde a década de 1970. Autores como Santos (1971, 1987, 1997, 2002, 2003), Fleischer (1980, 1981), Soares e D'Araújo (1993), Mainwaring (1991, 2001), Novaes (1994), Grohmann (1995), Figueiredo e Limongi (1996), Schmitt (1999), Carneiro e Schmitt (2001), Pereira e Rennó (2001), Araújo (2002), Leoni, Pereira e Rennó (2003), Botero e Rennó (2007) produziram importantes discussões metodológicas, estudos aplicados e reflexões sobre esta problemática, que estão incorporadas a este artigo.

O texto está estruturado em três seções. A primeira apresenta e discute as questões metodológicas relacionadas às categorias de análise, em especial “renovação” e “reeleição”. A segunda traz os dados empíricos relativos à Câmara de Vereadores de Pelotas entre 1976 e 2004, necessários para a identificação dos fenômenos nos seis pleitos a serem observados (1982, 1988, 1992, 1996, 2000 e 2004). A terceira e última seção relaciona essas informações com elementos do sistema eleitoral e com o repertório de interpretações presentes na bibliografia.

## **1. Aspectos metodológicos**

Os estudos sobre a questão giram em torno de quatro categorias relacionadas entre si, mas passíveis de serem abordadas de modo independente: “renovação”, “desistência”, “reapresentação” e “reeleição”.

A variável “renovação” tem sido concebida como: “*mudança de pessoas na representação*” (SANTOS, 1971, p.20), “*mudança na composição dos membros de um parlamento entre duas legislaturas*” (ARAÚJO, 2002, p.11), “*resultado de um processo em que novos candidatos e novos membros passam a fazer parte de um corpo legislativo, ocupando os lugares que, por diversas razões, não foram preenchidos pelos seus antigos ocupantes*” (ARAÚJO, 2002, p.19), ou ainda como “*a presença de novos representantes*”

*dentro de um corpo legislativo ou, o que é o mesmo, a saída (por desistência ou por derrota) de antigos”(SCHMITT, 1999, p. 128)<sup>1</sup>*

Há uma sutil divisão na bibliografia quanto à condição de “novo”. Fleischer distingue os “calouros”, aqueles que nunca ocuparam aquele cargo, nem como suplente dos “novatos”, os que não estavam na legislatura anterior, mas exerceram o mandato, como titular ou suplente, em legislaturas anteriores (FLEISCHER, 1980, p58). Na tese do autor, a renovação será mais efetiva se houver maior número de “calouros” do que de “novatos”. Dois exemplos recentes ilustram a questão: Fernando Collor e Ibsen Pinheiro, que não freqüentaram o Congresso Nacional nas últimas legislaturas seriam considerados “novos”, embora, na distinção de Fleischer, deveriam ser classificados como “novatos”. Para além de uma filigrana, a distinção é útil para avaliar situações como as citadas, dado que os significados políticos de uma “renovação” como esta devem ser analisados, e a peculiaridade dos casos de Collor e Ibsen pode desaparecer se a classificação for simplesmente a de “novos”.

Diretamente vinculadas à “renovação” estão as categorias de “desistência”<sup>2</sup> (ou “não candidatura”) e “reapresentação” (também chamada de “recandidatura” ou simplesmente de “candidatura”), visto serem as duas faces de uma mesma moeda. A “desistência” indica os parlamentares que, por um motivo ou outro – e estes merecem análise específica, deixaram de concorrer. A “reapresentação”, ao inverso, aponta os parlamentares que buscaram subsequente um novo mandato para o mesmo cargo. A relação que se estabelece é quanto maior a desistência, maior a renovação, ou seja, necessariamente os cargos serão ocupados por “novos” detentores do mandato (calouros ou novatos).

Segundo Santos (1971, p.21; 2002, p.15), o índice de parlamentares que desistem implica a “renovação compulsória”, o percentual de mudança na composição da legislatura que vai se processar independentemente do fator eleitoral, mantido o mesmo número de cadeiras. Ele é o produto da divisão do número de desistentes pelo total de membros da legislatura. O inverso desse tipo de renovação é a “taxa de reapresentação”, índice de parlamentares que se candidataram para novo mandato, calculado pela divisão do número de recandidaturas pelo total de parlamentares. A taxa de representação é equivalente ao que Figueiredo e Limongi (1996) chamam de “taxa de candidatura”.

---

<sup>1</sup>O termo está consagrado pelo uso e será repetido neste artigo, porém, incorpora uma carga valorativa dissociada do tipo de análise que o subsidia, visto que evoca a idéia de que a “renovação” é positiva ou desejável, ao vincular-se ao universo simbólico do “novo”, do “jovem” e, por oposição, do “antigo” e do que precisa ser modificado. Entretanto, se o fenômeno é simplesmente a “mudança na composição dos membros de um parlamento entre duas legislaturas”, a denominação nada deveria indicar sobre a efetiva ou projetada qualidade dessa mudança.

<sup>2</sup>É outra denominação que corre o risco de se mostrar imprecisa, pois, dentre as razões para que um parlamentar não concorra, podem estar algumas que não correspondem integralmente à idéia suscitada pelo termo “desistência”, tais como morte, impedimento legal, não aprovação pelo partido.

No caso da “reapresentação”, é preciso considerar o sucesso ou o insucesso do candidato. A “reeleição” é conceituada como o “*grau de recondução, numa nova legislatura, de parlamentares provenientes da(s) anterior(es)*” (SCHMITT, 1999, p.128) ou a freqüência com que os parlamentares, tendo se reapresentado, obtiveram um novo mandato (ARAÚJO, 20002, p.60). Mede-se pela “taxa de reeleição”, obtida por meio da divisão do número de sucessos pelo número total de reapresentações, sendo correspondente ao que Santos (1997, p. 20; 2002, p. 16) chama de “conservação”.

O inverso delas é a “renovação líquida ou deliberada”, concebida por Santos (2002, p.15) como o resultado da divisão do número dos que não foram eleitos (também chamados de “derrotados”) pelo total dos que se reapresentaram. Soares e D’araújo (1993, p.188) especulam ser esta a forma mais adequada de calcular a “renovação”, visto que devem ser excluídos os que não se recandidataram ou que se candidataram a outros cargos. Pode-se considerar, ainda, outro tipo de “renovação”, chamada por Santos (1971, p.20) de “vegetativa”, correspondente ao acréscimo de cadeiras legislativas, e que, a exemplo da “compulsória”, vai ocorrer independentemente do resultado eleitoral<sup>3</sup>.

Finalmente, Santos (1971) apresenta a “taxa de renovação bruta”, que nada mais é do que a reunião dos índices anteriores: advém da junção dos parlamentares que desistiram e dos que não se reelegeram com as novas cadeiras legislativas (se houver). A operacionalização é realizada pela soma dessas freqüências, dividida pelo total de vagas legislativas.

Sobre este tema, Fleischer fala em “taxa de retorno ou permanência”, concebida como “*a permanência de deputados de uma legislatura para outra; a estabilidade ou, se quiser, o imobilismo*” (FLEISCHER, 1980, p.58)<sup>4</sup>. Schmitt (1999, p.133) e Araújo (2002, p.17) afirmam que esta taxa é o inverso da “renovação líquida ou deliberada” e deve ser calculada sobre o total de recandidaturas. Face a isso, Araújo propõe a variável “reeleição pura”, cuja taxa é o produto da divisão do número de reeleições pelo total de cadeiras do parlamento (ARAÚJO, 2002, p.61). Todavia, consideramos que a “taxa de retorno ou permanência” espelha melhor a definição estabelecida por Fleischer se for calculada sobre o total de cadeiras, o que a torna equivalente à “taxa de renovação pura”. Nesse caso, ela seria o inverso da “renovação bruta” e não da “líquida”.

---

<sup>3</sup>Posteriormente, Santos (1997; 2002) incorporou uma fórmula em que é possível ponderar o acréscimo no número de cadeiras. Schmitt (1999) e Araújo (2002) descon sideraram a “renovação vegetativa”. Entretanto, nenhum dos autores consultados faz referências à redução no número de cadeiras do parlamento e ao impacto que este fato causa no modo de calcular e de conceber a “renovação” ou a “reeleição”, o que será comentado na seqüência deste artigo.

<sup>4</sup>Os termos utilizados por Soares e Fleischer para caracterizarem a permanência (conservação, imobilismo), ao serem cotejados com o universo simbólico da “renovação”, corroboram o que foi indicado na nota 1.

\* \* \*

Até aqui, o artigo procurou descrever como cada termo tem sido concebido e apresentar as definições que subsidiam o modo como devem ser calculados. No entanto, há uma série de questões metodológicas relacionadas a estes aspectos que afetarão diretamente os índices a serem obtidos e, conseqüentemente, as análises empreendidas a partir deles. Uma das dificuldades é como operacionalizar as categorias. Mais do que simples escolhas, elas têm implicações empíricas e teóricas não desprezíveis, como enfatizam Soares e D'Araújo (1993, p. 187).

Os autores que se preocupam prioritariamente com a questão da “renovação”, como Santos (1971), Fleischer (1980, 1981) e Araújo (2002), tendem a considerar somente os parlamentares eleitos e a desprezar os suplentes que tenham assumido o mandato, independentemente da condição (provisória ou permanente). Entendemos tal decisão, pois ela dimensiona com mais propriedade as diferenças entre as nominatas de duas legislaturas subseqüentes, consideradas em razão dos resultados eleitorais<sup>5</sup>. Enfim, ela identifica, com precisão, as mudanças ocorridas na composição do parlamento entre um pleito e outro, isto é, no intervalo de quatro anos (ou seis, dependendo da legislatura considerada).

No entanto, esta decisão corre o risco de não conseguir radiografar com a mesma precisão o cenário em que se processa o pleito que servirá de parâmetro para medir a “renovação”. Isso porque muitos dos eleitos na disputa imediatamente anterior deixaram o mandato, por razões diversas, tendo sido substituídos definitivamente por suplentes. Quando da nova eleição, estes que assumiram o cargo são percebidos pelo eleitorado como parlamentares em busca da reeleição. Este aspecto questiona Schmitt (1999, p. 135-6) e Araújo (2002, p. 62), quando declaram que a opção adotada por eles implica supor que, no momento desse novo pleito, o eleitorado é capaz de identificar quais candidatos integravam a relação dos eleitos no pleito anterior. Ao invés de “enviesar” a amostra, como alegam os autores, esta pode ser uma decisão que, em nome de um padrão uniforme de análise e de um trabalho de campo de mais fácil execução, adota um critério válido, porém contraditório em relação aos fatos (desconsidera a efetividade das substituições na composição do legislativo), e que nitidamente abre mão de observar a diversidade de situações da realidade política concreta.

---

<sup>5</sup> Os autores sempre se referem ao resultado eleitoral, e não a quem assumiu o mandato, logo deixam de comentar a possibilidade de que a relação de eleitos seja modificada entre o pleito e posse da legislatura.

Embora dispense esse tipo de abordagem, Schmitt reconhece sua importância: *“o destino dos 152 deputados federais eleitos quatro anos antes que não concorreram à própria reeleição pode vincular-se a diversos fatores. Uma investigação empírica desses casos produziria certamente resultados bastante interessantes”* (SCHMITT, 1999, p.139). A afirmação é repetida por Araújo (2002, p.70).

Além disso, medir a “renovação” a partir do conjunto de parlamentares que inauguraram a legislatura, sem admitir substituições ao longo do mandato, amplia a tendência de que as “taxas de renovação compulsória” e “bruta” sejam mais altas. Afinal, qualquer impedimento dos titulares que os faça desistir de tentar a reeleição implica o ingresso de novos nomes na legislatura seguinte. Na prática, dependendo das circunstâncias, essas duas taxas registrarão a mudança na nominata do parlamento ocorrida algum tempo antes (especialmente no caso de morte, impedimento legal ou renúncia) e que já pode ter sido “absorvida” pelo parlamento, pelas instituições partidárias e pelo eleitorado.

Em razão dessa dificuldade, o cálculo da “taxa de reeleição” é aquele que melhor exprime a “renovação” ao abarcar somente aqueles parlamentares que buscaram um novo mandato. Todavia, a orientação metodológica criticada traz implicações também para o resultado dessa taxa, pois amplia a possibilidade de que ela seja menor, visto que exclui da observação os suplentes que se tornaram titulares, rerepresentaram-se e obtiveram um novo mandato.

Se a preocupação maior do pesquisador for dimensionar o grau de “reeleição”, a incorporação dos suplentes que assumiram definitivamente o cargo ao longo da legislatura pode ser uma escolha mais coerente, dado ser mais provável que estes busquem obter um novo mandato, ainda mais se assumiram o cargo na metade da legislatura<sup>6</sup>, e possam se servir da condição de parlamentar para viabilizar este intento. Como foi afirmado anteriormente, é bastante razoável que quem ficou como suplente na eleição anterior e assumiu o cargo durante a legislatura seja percebido pelo eleitorado, ou tente ser notado por ele como “parlamentar”, muito mais do que o eleito originalmente e que, ao longo do tempo, assumiu outro cargo (eletivo ou não), renunciou, morreu ou sofreu algum tipo de impedimento legal.

Leoni, Pereira e Rennó incluíram tanto os deputados eleitos quanto os suplentes que exerceram o mandato, mesmo que por algum tempo. A escolha se impôs por causa do objetivo de *“identificar as decisões de carreira enfrentadas pelos deputados federais brasileiros no final de seus mandatos”* (LEONI, PEREIRA e RENNÓ, 2003, p.47) e da constatação de que *“uma vez que todos os membros de nossa amostra tiveram uma chance de exercer mandato por algum período de tempo e usar suas prerrogativas de deputados federais, eles foram incluídos na amostra analisada”* (LEONI,

---

<sup>6</sup> O calendário eleitoral estabelecido a partir de 1986-1988 amplia a possibilidade de mudanças em meio às legislaturas ao alternar, a cada dois anos, pleitos municipais e estaduais ou nacionais.

PEREIRA e RENNÓ, 2003, p.45). Pelas mesmas razões, foram excluídos todos aqueles que não puderam ou não precisaram tomar essa decisão (no caso específico quem morreu durante o mandato, foi eleito prefeito ou vereador, nomeado para o Supremo Tribunal de Contas ou expulso da Câmara de Deputados).

Apenas para demonstrar como as decisões metodológicas são particularmente difíceis neste campo, não se deve deixar de considerar a existência de um parlamentar que tenha renunciado ao mandato durante a legislatura para se tornar prefeito ou vice (no caso de deputado federal), deputado estadual ou federal (no caso de vereador)<sup>7</sup>, e no pleito seguinte venha a se apresentar ao mesmo cargo. Nesse caso em que houve a renúncia formal, ele é um parlamentar que pleiteia a reeleição, como considerariam os que não contemplam substituições, ou um concorrente que busca um mandato novo, como indica o critério aqui sugerido? E, como face da mesma moeda, o suplente que o sucedeu é um parlamentar em busca da reeleição ou alguém que busca um mandato novo?

Se ambos forem considerados “candidatos à reeleição”, evidentemente há mais “parlamentares” do que “cadeiras” na mesma legislatura. Se apenas um for classificado como titular do cargo, e a escolha recair sobre quem havia sido eleito, evidentemente o critério apresentado no parágrafo anterior é falho ou incompleto. Se o titular for o suplente que veio a assumir o cargo e aquele que renunciou ao mandato tornar-se um pretendente ao mesmo cargo resta a dificuldade de dimensionar em um critério quantitativo como o eleitor percebe o fato, ainda mais se forem incluídas variáveis como o período em que isso se deu, as personalidades e as trajetórias políticas de cada um, assim como as legendas a que estavam vinculados quando da eleição anterior e quando da disputa presente. Enfim, dependendo do sucesso ou insucesso eleitoral de cada um, e da quantidade de casos a serem ponderados, haverá variações significativas nos índices de “reeleição”<sup>8</sup>.

Situação semelhante é a do parlamentar que se licencia para ocupar um cargo político-administrativo, sendo substituído por um suplente em caráter provisório, mas não retorna ao posto. Nesse caso, a licença significou, na prática, que ele nunca mais retomou o mandato, o suplente foi o “titular” e, nessa condição, rerepresentou-se (ou eventualmente não se rerepresentou). Como muitas dessas

---

<sup>7</sup>Outras combinações são possíveis, embora menos prováveis, como por exemplo: um deputado federal ou estadual tornar-se vereador ou um vereador tornar-se senador, governador ou vice.

<sup>8</sup>Leoni, Pereira e Rennó (2003) não tiveram dúvidas, consideraram titulares e suplentes, de modo que há mais “deputados” do que vagas. Entretanto, entendemos tal decisão, visto que os autores deixam bem claro que não estão preocupados em medir o sucesso ou o fracasso nas recandidaturas, e sim dimensionar as escolhas que os parlamentares fazem para a continuidade da carreira política.

licenças ocorrem no início da legislatura em razão da nomeação para ministérios ou secretarias, o suplente foi “parlamentar” na maior parte o período<sup>9</sup>.

Estudos como os referenciados acima, voltados basicamente ao Congresso Nacional, podem não ter percebido esses desafios metodológicos, visto a grande quantidade de dados e de situações a serem analisadas. Eles também podem conscientemente tê-los desprezado, diante da grandiosidade do empreendimento e das implicações que trariam o procedimento de analisar cada situação em particular. Finalmente, é possível que os tenham dispensado em razão do reduzido peso relativo que cada caso teria sobre o total das incidências e a identificação dos padrões.

As circunstâncias que envolvem uma pesquisa como esta, centrada em uma Câmara municipal, ao longo de sete eleições, o que significa analisar 126 cadeiras – apenas uma legislatura da Câmara de Deputados envolve cinco vezes mais vagas –, ao mesmo tempo em que ajudam a evidenciar as implicações de tais desafios metodológicos, tornam-na mais sensível às dificuldades e às distorções que podem originar.

Empreendemos um estudo quantitativo idêntico aos precedentes, mas que se beneficiou das circunstâncias da menor amplitude do trabalho empírico para enfrentar os impasses metodológicos referenciados. Desse modo, foi construído registro de incidências atento à diversidade de situações para que os dados quantitativos conseguissem indicar com mais precisão as conjunturas políticas concretas, ao invés de serem um simples enquadramento em categorias previamente estabelecidas e que acabavam por submeter a dinamicidade dos fatos a um padrão correto, contudo não correspondente.

Observaram-se as situações particulares com vistas a definir quais das substituições de “titulares” ocorridas durante a legislatura seriam consideradas relevantes e, por consequência, os “suplentes” que passariam a ser classificados como “titulares”, bem como as circunstâncias do sucesso ou do fracasso na tentativa de reeleição. Para deixar claro o impacto desses critérios de organização dos dados, nas primeiras tabelas (relativas à “desistência”) são apresentados o modelo, os demais trabalhos e as peculiaridades produzidas pelo modo desenvolvido no presente artigo, são também destacadas as diferenças existentes entre elas.

---

<sup>9</sup>Reconhecemos, no entanto, que um exemplo como este é exceção. Em caso de licenças, a situação mais comum é a de que o titular abandone o cargo para o qual foi nomeado e retome o mandato, quando do prazo legal de desincompatibilização, pois ambiciona manter um cargo eletivo (o mesmo ou outro). Nessa situação, ele deve ser considerado o titular e a eventual desistência ou reapresentação ser contabilizada conforme a opção dele, apesar de o suplente ter exercido o mandato a maior parte do tempo.

## **2. Dados empíricos**

Esta seção traz os dados empíricos relativos aos vereadores de Pelotas, obtidos pelo Grupo de Pesquisa “Sistema político – eleições, partidos e relações Executivo-Legislativo” (Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas), através do projeto “Mapeamento do sistema partidário pelotense (1982-2004)”. As fontes foram a Justiça Eleitoral e o jornal “Diário Popular”.

As informações abarcam um total de sete pleitos (1976, 1982, 1988, 1992, 1996, 2000 e 2004), seis legislaturas completas: 1977-1983, 1983-1988, 1989-1992, 1993-1996, 1997-2000 e 2001-2004, mais a formação inicial do período 2005-2008, ainda em andamento. O pleito de 1976 e a legislatura 1977-1983 servem como referência para as comparações realizadas conforme pares de disputas sucessivas, significando seis medições (1982-1976, 1988-1982, 1992-1988, 1996-1992, 2000-1996, 2004-2000).

Para facilitar a comparação, definiu-se que a filiação partidária dos vereadores na eleição de 1982 seria válida para o pleito de 1976, sem levar em consideração que essas legendas surgiram depois da reforma partidária de 1979, a mesma que extinguiu aquelas existentes quando da disputa de 1976 (Arena e MDB). Isso significa dizer que, a rigor, a comparação entre as filiações é indevida, pois as eleições ocorreram em dois sistemas partidários distintos. Por outro lado, a diferença não é tão drástica quanto se pode pensar: todos os vereadores eleitos pela Arena em 1976 concorreram pelo PDS em 1982, e todos os que haviam sido eleitos pelo MDB disputaram pelo PMDB, com exceção de um, que se filiou ao PDT.

A Câmara foi composta por 21 cadeiras até o pleito mais recente, quando houve a redução para 15 vagas. Como será evidenciado, essa mudança traz implicações significativas para alguns dos cálculos.

Por fim, todos os eleitos assumiram o mandato; logo, não há discrepância entre o resultado das urnas e a composição inicial das legislaturas. Contudo, o trabalho contemplou cinco substituições ocorridas ao longo das legislaturas, a partir dos critérios anteriormente apresentados. Uma troca ocorreu por causa de morte<sup>10</sup> e outras três porque o titular renunciou ao mandato para tornar-se deputado<sup>11</sup>. A quinta é mais complexa, mas passível de entendimento, tendo envolvido Pedro Machado Filho e Raimundo Vieira da Cunha, ambos do PMDB. Em 1982, Machado Filho, um político em fim de carreira e que ocupava a presidência

---

<sup>10</sup>O vereador Carlos De Bem morreu no período inicial do mandato, durante a legislatura 1983-1988 e foi substituído por Mário Prietsch.

<sup>11</sup>Dois tornaram-se deputados estaduais: Tufy Salomão (legislatura 1983-1988) e Cecília Hypólito (1997-2000), sendo substituídos por, respectivamente, Álvaro Ratto e Miriam Marroni. Outro assumiu o cargo de deputado federal, Nelson Härter (legislatura 1997-2000), cuja vaga passou a Jesus David.

da Câmara local, renunciou ao mandato para assumir prefeitura, pois o titular e o vice tiveram de abrir mão de seus cargos para poderem concorrer a cargo de deputado no pleito daquele ano. A renúncia do vereador, que era do partido do prefeito, compôs uma negociação que objetivava manter o PMDB no comando do município e na qual estava incluída uma reforma do secretariado, realizada para acomodar os interesses dos diversos candidatos às eleições de 1982. Nesse arranjo, foi garantida a permanência de Raimundo Vieira da Cunha até o final do mandato. Ele havia ficado como segundo suplente em 1976, porém ocupou o cargo durante toda a legislatura em razão do aproveitamento de colegas de bancada como secretários municipais. Foi na condição de vereador que ele buscou (e conseguiu) a reeleição (ARAÚJO, A., 2006). Os cinco suplentes levados à condição de vereador tiveram representação.

## 2.1 – Desistências e reapresentações

A Tabela 1 reúne os dados relativos aos 21 vereadores que iniciaram cada uma das legislaturas do período 1977-2004, sem considerar substituições. Reproduz, portanto, o critério utilizado por Schmitt (1999) e Araújo (2002), criticado anteriormente. A Tabela 2 sistematiza as informações a partir da aplicação da decisão metodológica de considerar as substituições definitivas ocorridas durante a legislatura.

**Tabela 1. Decisão tomada pelos vereadores de Pelotas que iniciaram a legislatura em relação à eleição seguinte (1982-2004)**

	Vereadores	Desistência	Representação	% Desistência	% Reapresentação
<b>1982</b>	21	4	17	19,0	81,0
<b>1988</b>	21	5	16	23,8	76,2
<b>1992</b>	21	4	17	19,0	81,0
<b>1996</b>	21	4	17	19,0	81,0
<b>2000</b>	21	4	17	19,0	81,0
<b>2004</b>	21	2	19	9,5	90,5
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>23</b>	<b>103</b>	<b>18,3</b>	<b>81,7</b>

Fonte: Projeto "Mapeamento do sistema partidário pelotense (1982-2004)" - Grupo de Pesquisa "Sistema político - eleições, partidos e relações Executivo-Legislativo" (Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas).

**Tabela 2. Decisão tomada pelos vereadores de Pelotas que concluíram o mandato em relação à eleição seguinte (1982-2004)**

	Número de Vereadores	Número de Desistência	Número de Reapresentação	% Desistência	% Reapresentação
<b>1982</b>	21	3	18	14,3	85,7
<b>1988</b>	21	3	18	14,3	85,7
<b>1992</b>	21	4	17	19,0	81,0
<b>1996</b>	21	4	17	19,0	81,0
<b>2000</b>	21	2	19	9,5	90,5
<b>2004</b>	21	2	19	9,5	90,5
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>18</b>	<b>108</b>	<b>14,3</b>	<b>85,7</b>

**Fonte:** Projeto "Mapeamento do sistema partidário pelotense (1982-2004)" - Grupo de Pesquisa "Sistema político - eleições, partidos e relações Executivo-Legislativo" (Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas).

A principal diferença entre as duas tabelas confirma o que foi especulado anteriormente: quando é admitida a possibilidade de substituição dos parlamentares eleitos, o número de desistências diminui, assim como aumenta o de recandidaturas. Enquanto 81,7% (103 em 126) dos vereadores eleitos entre 1976 e 2000 procuraram concorrer a um novo mandato nas eleições imediatamente subseqüentes; no mesmo período, o índice que contempla mudanças na nominata dos eleitos foi de 85,7% (108 em 126). As desistências ficaram na ordem de 18,3%, quando são considerados apenas os vereadores eleitos (23 em 126) e de 14,3%, quando as trocas de titularidade aceitas (18 em 126).

Independentemente dessas diferenças, é possível constatar que a regra geral é a de que a grande maioria dos vereadores de Pelotas se reapresente (índices sempre acima de 80%). Esses valores são significativamente mais altos do que aqueles calculados no mesmo período para a Câmara dos Deputados, os quais raramente chegam a 70%, ainda que se pondere que, por não considerarem as substituições, eles tendam a registrar um índice menor de recandidaturas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996; ARAÚJO, 2002; SANTOS, 2002; LEONI, PEREIRA e RENNÓ, 2003).

Na interpretação de Figueiredo e Limongi (1996, p.20), a "*proporção de candidaturas à reeleição pode ser tomada como um indicador do valor do mandato parlamentar*", com o que concorda Schmitt (1999, p.137). Concebemos, porém, que os índices superiores de recandidaturas entre os vereadores, na comparação com

os deputados federais, mais do que indicarem maior valorização do mandato, refletem o menor elenco de opções deles para a continuidade da carreira e, conseqüentemente, a maior dificuldade relativa para que alcancem a ascensão.

Por ser um status superior em relação aos vereadores, ser deputado federal implica possibilidades mais amplas e variadas de ocupação de espaços políticos: continuar como deputado, tornar-se prefeito ou governador, receber nomeação para ministérios, empresas estatais ou órgãos administrativos da esfera federal, bem como secretarias de governo estadual<sup>12</sup>.

As perspectivas de um vereador são mais limitadas, pois raramente ele é nomeado para algum cargo de alto valor estratégico na escala federal e praticamente não tem opções de postos políticos eletivos de menor expressão. Logo, o que ele pode pretender é permanecer no cargo e, em caso de se tratar de progressão na carreira, tornar-se prefeito, deputado federal ou estadual; ser nomeado para alguma secretaria ou órgão administrativo estadual, e secretaria municipal. Soma-se a isso que,

“a decisão estratégica ou escolha que os legisladores fazem com relação a qual cargo vão concorrer na próxima eleição é orientada principalmente por uma auto-avaliação do desempenho no cargo e das chances de ter êxito nas eleições. Em outras palavras, as escolhas de carreira do legislador não são orientadas apenas pelas compensações do cargo pretendido, tais como remuneração mais alta ou equipe maior, mas também pela viabilidade eleitoral dessa escolha. Isto é, a utilidade maior de ser eleito para esses cargos deve ser ponderada pela sua menor probabilidade de sucesso e levar em conta os diferentes custos embutidos em cada escolha” (LEONI, PEREIRA e RENNÓ, 2003, p.46).

Nessa escala de possibilidades e de riscos, permanecer como vereador torna-se uma decisão bastante razoável, apesar de ser uma “ambição estática”<sup>13</sup>, e que ganha reforço quando é acrescentada a grandeza eleitoral do município ou da região em relação a outras partes do distrito<sup>14</sup>. Isso não significa que os vereadores não busquem cargos de deputado: a partir de 1986, quando as disputas deixaram

---

<sup>12</sup>O horizonte para a continuidade da carreira é tão amplo para os deputados federais que, além da ambição estática (concorrer à reeleição) e progressiva (disputar cargos mais altos), Leoni, Pereira e Rennó encontraram mesmo casos de ambição regressiva (concorrer a deputado estadual).

<sup>13</sup>Não foi realizado estudo sistemático, mas a carreira de vereador parece ser mais longa e estável do que a de deputado, muito em função da diferença na escala de possibilidades e de custos que envolvem cada uma. Em Pelotas, há exemplos de vereadores da legislatura 2005-08 que estão no cargo há nove (Macluf), seis (Adalim Medeiros) e cinco mandatos consecutivos (Milton Martins, Otávio Soares).

<sup>14</sup>Em municípios ou regiões com densidade eleitoral maior, como as capitais ou as regiões metropolitanas, em tese, os vereadores têm maiores estímulos para buscarem cargos de maior prestígio – especulação que necessita de comprovação empírica.

de ser coincidentes, e estimulados pelos partidos que procuram candidaturas regionais para reforçar a listagem, uma parcela significativa tem concorrido a deputado.

A questão é que eles não obtêm êxito, o que os coloca, dois anos depois, novamente frente à questão da continuidade da carreira. O destino daqueles que decidiram não disputar a reeleição, a ser detalhado a seguir, consolida esta inferência: em sua maioria, eles querem um cargo superior (no caso deste estudo, prefeito, vice ou deputado estadual), sendo que a quase totalidade não obteve sucesso<sup>15</sup>.

As desistências chegam a dezoito em seis pleitos, média de três por legislatura. A incidência foi mais alta em 1992 e em 1996 (quatro ou 19%) e ficou na média em 1982 e em 1988. Nas duas eleições mais recentes foi registrado o menor número de desistências (duas), sendo que em 2004, em razão da redução no número de cadeiras, a disputa pela reeleição se apresentou como a mais difícil.

Grohmann (*apud* ARAÚJO, 2002, p.21-22) lista quatro causas para as desistências: saída voluntária (para não concorrer, para concorrer em outro nível eleitoral ou para assumir um cargo político-administrativo)<sup>16</sup>; impedimento por lei; morte ou doença; estratégia ou decisão partidária de não aprovar as candidaturas.

Dessas, a última jamais foi registrada na Câmara de Vereadores de Pelotas. Houve um único episódio de morte, mas ele não figura como “desistência” e sim com substituição do vereador. Dos dezoito casos, uma ocorrência seria identificada como “impedimento legal” e dezesseis como “saída voluntária”, conforme a classificação proposta por Grohman. Preferimos, no entanto, desdobrar as categorias, como se verifica a seguir:

---

<sup>15</sup>O alto índice de fracasso dos vereadores que apresentam ambição progressiva refere-se somente àqueles que concluíram o mandato. O quadro não muda significativamente se forem acrescentados os titulares que renunciaram exatamente porque obtiveram êxito na busca de ascensão na carreira: como foi visto anteriormente, houve apenas três casos de vereadores de Pelotas que se tornaram deputados.

<sup>16</sup>Podem ser acrescentadas outras possibilidades de “saída voluntária”, como aposentadoria e abandono da carreira.

**Tabela 3. Motivo pelo qual os vereadores não se reapresentaram para um novo mandato, em Pelotas, nas eleições (1982-2004)**

	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
<b>Concorreu a outro cargo</b>	<b>11</b>	<b>61,1</b>
Prefeito ou Vice	9	50,0
Deputado	2	11,1
<b>Decidiu não concorrer</b>	<b>6</b>	<b>33,3</b>
Aposentadoria	2	11,1
Abandono da carreira	2	11,1
Interrupção na carreira	2	11,1
<b>Tornou-se inelegível</b>	<b>1</b>	<b>5,6</b>
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Projeto "Mapeamento do sistema partidário pelotense (1982-2004)" - Grupo de Pesquisa "Sistema político - eleições, partidos e relações Executivo-Legislativo" (Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas).

A maior causa das desistências é a decisão de concorrer a outro cargo eletivo (61,1%), sendo que a preferência recai por um cargo majoritário (50% de todas as não reapresentações), seja para Prefeito, seja para Vice. Em uma dessas ocasiões, um político (Elberto Madruga) acabou por concorrer a Chefe do Executivo em outro município, Capão do Leão, que havia se emancipado de Pelotas em 1982. Aliás, ele foi o único que conseguiu ser bem sucedido.

Dessa maneira, no município, a pretensão de ocupar um cargo eletivo na Prefeitura tem sido o grande estímulo para que um vereador não concorra à reeleição, sendo que esta escolha se mostrou, no período analisado, como de alto risco. Apenas em 2000 não ocorreu nenhuma desistência para disputar o Executivo.

Em dois casos, os vereadores buscaram o cargo de deputado estadual. Isto ocorreu em 1982, face às peculiaridades daquele pleito, quando as disputas para os legislativos federal, estadual e municipal foram concomitantes. Essa situação não mais se repetiu, pois, desde então, as disputas municipais e estaduais ou nacionais ocorrem em anos distintos. Em outras palavras: ao buscarem uma vaga na Assembléia Legislativa, foram forçados a desistirem da tentativa de um novo mandato de vereador, no entanto, nenhum dos dois conseguiu se reeleger.

Há seis casos (um terço das desistências) de políticos que "decidiram não concorrer", os quais contemplam três situações diferenciadas. Dois resolveram "aposentar-se", após uma carreira política longa<sup>17</sup>. Outros dois, em primeiro mandato, anunciaram que abandonavam a carreira em razão da decepção com a

<sup>17</sup>Raimundo Vieira da Cunha, em 1988, e Mário Fonseca da Silveira, em 1992.

atividade política<sup>18</sup>. Finalmente, os dois restantes “deram um tempo”, ou seja, interromperam circunstancialmente a atividade<sup>19</sup>.

O vereador Flávio Coswig tornou-se inelegível. Na legislatura 1997-2000, ele mudou o domicílio eleitoral para Arroio do Padre, com vistas a concorrer a prefeito nesse novo município, emancipado de Pelotas. O pleito (que deveria ocorrer em 2000) foi cancelado pela Justiça Eleitoral e todos os alistados naquela localidade ficaram impedidos de disputar eleições, inclusive no município de origem.

**Tabela 4. Renovação compulsória na Câmara de Vereadores de Pelotas calculada a partir dos parlamentares que iniciaram a legislatura (1982-2004)**

	Vereadores /Vagas	Desistências	Renovação Compulsória
<b>1982</b>	21	4	19,0
<b>1988</b>	21	5	23,8
<b>1992</b>	21	4	19,0
<b>1996</b>	21	4	19,0
<b>2000</b>	21	4	19,0
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>21</b>	<b>20,0</b>

**Fonte:** Projeto “Mapeamento do sistema partidário pelotense (1982-2004)” - Grupo de Pesquisa “Sistema político – eleições, partidos e relações Executivo-Legislativo” (Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas).

<sup>18</sup>Virgínia Fetter Gomes, em 1996, e Deogar Soares, em 2000.

<sup>19</sup>Mário Filho e Ricardo Nogueira, ambos em 1992, sendo que Mário Filho foi eleito, em 2000, vice-prefeito de Pelotas.

**Tabela 5. Renovação compulsória na Câmara de Vereadores de Pelotas considerando os parlamentares que encerraram o mandato**

	Vereadores /Vagas	Desistências	Renovação Compulsória
<b>1982</b>	21	3	14,3
<b>1988</b>	21	3	14,3
<b>1992</b>	21	4	19,0
<b>1996</b>	21	4	19,0
<b>2000</b>	21	2	9,5
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>16</b>	<b>15,2</b>

**Fonte:** Projeto "Mapeamento do sistema partidário pelotense (1982-2004)" - Grupo de Pesquisa "Sistema político - eleições, partidos e relações Executivo-Legislativo" (Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas).

Alguns esclarecimentos a respeito das Tabelas 4 e 5. Nelas, ao contrário das três primeiras, a totalização é realizada para o período 1982-2000, sem considerar o pleito de 2004. A razão é que, na disputa mais recente, houve a diminuição no número de cadeiras, logo, a "renovação compulsória" só estaria garantida se o total de desistências fosse maior do que a redução no número de vagas, o que não ocorreu: a Câmara encolheu em seis vagas, apenas dois vereadores desistiram e 19 pleitearam uma das 15 cadeiras. Desse modo, seria possível que todas os assentos da legislatura 2005-2008 fossem ocupados por vereadores que estavam no período anterior<sup>20</sup>.

Outra consequência da redução é que deixou de existir a associação entre "renovação compulsória" e "desistência" (que pode ser observada nas Tabelas 1 e 4, 2 e 5). A "desistência" pode ser calculada para a totalidade do período, pois corresponde ao número de vereadores que deixaram de concorrer, dentre aqueles que detinham o mandato, mas deixa de equivaler, em 2004, à "renovação compulsória", que é calculada sobre o número de vagas em disputa. Em outras palavras, uma refere-se a quem já possui mandato e a outra aos que terão mandato por causa de não recandidaturas. Este também é o motivo porque se apresentaram essas informações em tabelas distintas.

As diferenças entre as incidências de "renovação compulsória", apresentadas pelas Tabelas 4 e 5, explicam-se do mesmo modo que aquelas

---

<sup>20</sup>Sendo assim, a projeção de "renovação compulsória" para o período 1982-2004 deveria ser de 13,3% (16 em 120 vagas disponíveis).

apontadas em relação às anteriores: a inclusão de suplentes que substituem definitivamente parlamentares que falecem ou renunciam ao mandato faz com que o índice da “renovação” seja menor, tendo em vista que a tendência é de que estes se reapresentem (o que ocorreu nas cinco substituições incorporadas pela pesquisa).

Quanto aos resultados, entre os pleitos de 1982 e de 2000, a perspectiva média de mudança na composição da Câmara de Vereadores, sem o teste das urnas e independentemente da vontade do eleitor, ficou na ordem de 15% a 20%.

## 2.2 – Reeleição

A seguir, na Tabela 6, estão analisados os dados relativos aos vereadores que terminaram a legislatura e buscaram um novo mandato:

**Tabela 6. Vereadores concorrentes e resultado obtido (1982-2004)**

	Concorrentes	Reeleitos	Não reeleitos	Vagas	Taxa Reeleição	Renovação Líquida
<b>1982</b>	18	11	7	21	61,1	38,9
<b>1988</b>	18	10	8	21	55,6	44,4
<b>1992</b>	17	8	9	21	47,1	52,9
<b>1996</b>	17	15	2	21	88,2	11,8
<b>2000</b>	19	14	5	21	73,7	26,3
<b>Subtotal</b>	<b>89</b>	<b>58</b>	<b>31</b>	<b>105</b>	<b>65,2</b>	<b>34,8</b>
<b>2004</b>	19	9	10	15	47,4	52,6
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>67</b>	<b>41</b>	<b>120</b>	<b>62,0</b>	<b>38,0</b>

**Fonte:** Projeto “Mapeamento do sistema partidário pelotense (1982-2004)” - Grupo de Pesquisa “Sistema político – eleições, partidos e relações Executivo-Legislativo” (Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas).

Em números absolutos, têm-se 67 sucessos em 108 reapresentações. Sob qualquer modo de considerar os dados, a “taxa de reeleição” fica sempre acima de 60%: é de 62% no período, e de 65,2% (58 em 89 reapresentações) se o pleito de 2004 for retirado, pelas razões já apresentadas. Contudo, é preciso lembrar que nesta eleição havia 15 vagas disponíveis e 19 recandidaturas, logo a “taxa de reeleição” poderia atingir, no máximo, 78,9%, o que permite ponderar que os 47,4% calculados (nove reeleições em 19 reapresentações) equivalem a 60% da

taxa máxima possível daquele pleito<sup>21</sup>. Pode-se, ainda, calcular o sucesso sobre o total de vagas disponíveis (nove em 15), o que também resulta em uma “taxa de reeleição” de 60%. Se for considerado este índice para 2004 e ele for agregado aos demais, a taxa média de reeleição será de 64,3% entre 1982 e 2004.

Noutra face da moeda, o número absoluto de fracassos ou insucessos é de 41 em 108 tentativas. A “taxa de renovação líquida” fica na ordem de 38% no período, e cai para 34,8% entre 1982 e 2000 (31 em 89 concorrentes). A taxa ponderada do pleito de 2004 estabelece-se em 40% e, se for incorporada à análise, a média do período 1982-2004 passa a ser de 35,7%<sup>22</sup>.

Independentemente dos resultados apresentados pelas diferentes possibilidades de calcular os índices, fica evidente que a maioria dos vereadores que se apresenta para um novo mandato consegue a reeleição (de 62 a 64%). Em contrapartida, a mudança realizada pelas urnas fica na ordem de 36 a 38%.

A “taxa de reeleição” apresentada pela Câmara de Vereadores de Pelotas é um pouco superior aquela calculada para a Câmara dos Deputados para o mesmo período, que fica entre 57% a 60% (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996; SANTOS, 1997, 2002).

Os significados políticos desses índices não são consensuais na bibliografia: os autores costumam se dividir entre aqueles que apontam o aspecto positivo da renovação e os negativos da manutenção, e vice-versa. Santos evidencia não conhecer “hipótese sobre o composto ótimo entre renovação e conservação (...)” (SANTOS, 1997, p.33-38). Destaca ainda que:

“(…) para efeito de socialização política dos representantes a existência de um quantum de socialização política, de permanência de representações anteriores, é indispensável. Toda uma tradição de análise política, de outro lado, acentua a necessidade de renovação da elite política como suprema estratégia no sentido de evitar a decadência do sistema político. Mosca e Pareto, sobretudo, mas também Michels, em certo sentido, assinalam os riscos de um fechamento do grupo dirigente, conduzindo a uma incapacidade de inovar comportamentos e respostas face a novas e velhas situações. O requisito de renovação decorre assim da mesma fonte de onde decorre o requisito de permanência, a saber, a eficácia política da representação” (SANTOS, 1971, p.19).

---

<sup>21</sup>Uma fórmula mais simples acrescenta o total de vagas retiradas da Câmara tanto ao número de reapresentações, quanto ao de reeleições, antes de multiplicar o produto da divisão por 100.

<sup>22</sup>É preciso ressaltar que a variação no número de cadeiras disponíveis não é tão determinante para a ocorrência dos fracassos quanto o é para os sucessos.

Novaes (1993) Contrapõe que a maioria de parlamentares novatos afeta a dinâmica do processo legislativo, ao facilitar o trabalho daqueles que controlam de fato as peculiaridades de funcionamento deste processo. Figueiredo e Limongi (1996), por sua vez, não avaliam a questão pela ótica da instituição, e sim dos próprios parlamentares. Eles afirmam que as altas taxas de renovação parlamentar podem ser explicadas pela falta de atrativos da carreira, como o acesso limitado a recursos políticos capazes de proporcionar dividendos eleitorais significativos, o que leva os políticos a buscarem postos mais atrativos.

O argumento de Samuels (2000) é distinto, mas não contrário: a alta rotatividade reflete a lógica de funcionamento do sistema eleitoral e a escala de perspectivas da carreira política. Os parlamentares mais qualificados são também aqueles que têm maior expectativa de sucesso eleitoral, razão pela qual concorrem a cargos mais importantes. Aqueles que disputam a reeleição são os menos qualificados, os que têm menos possibilidades de ascensão, assim como os que correm mais riscos de fracassarem, por isso, a não reeleição é alta e, conseqüentemente, novos políticos chegam ao parlamento.

Figueiredo e Limongi (1996), por fim, afirmam que as tentativas bem-sucedidas de manutenção no cargo são um indicador da institucionalização do sistema partidário, visto que o eleitor prefere manter um representante já conhecido a eleger um novato e a reeleição serve como prêmio ao parlamentar que optou por investir na carreira.

Seguindo este caminho, pode-se dizer que, se a grande maioria dos vereadores (mais de 80%) procura investir na continuidade da carreira e seja por efetiva valorização do cargo, ou seja por falta de alternativas mais viáveis para manter-se em cargos públicos, a parcela majoritária tem sido recompensada (62 a 64%). Esse fato também mostra o acerto daqueles que buscam a reeleição e a importância da condição de vereador para a manutenção do cargo. No entanto, como será abordado mais adiante, este não é um investimento alheio a riscos; ao contrário, o índice de insucesso não pode ser considerado desprezível (36 a 38%).

Devemos ponderar também que a “taxa de reeleição” não é uniforme, ela tem variado de modo significativo, conforme o pleito: em 1992 foi a menor do período (47,1%), inferior, inclusive, a que foi registrada em 2004 (47,4%), quando a probabilidade de sucesso era menor por causa da redução no número de cadeiras (e chega a 60%, quando ponderada). Estas, aliás, são as duas eleições em que, ao contrário da média geral, o índice de derrotas ou de “renovação líquida” superou os 50%. O mais alto índice de reeleição foi registrado em 1996 (88,2%): houve apenas dois insucessos em 17 recandidaturas. O pleito de 2000, com 73,7% (14 reeleitos em 19 rerepresentações), também ficou acima da média.

A partir dessas informações, é possível considerar que, nos dois primeiros pleitos analisados (1982 e 1988), a “taxa de reeleição” ficou na ordem de 60%, próxima à média do período. Em 1992 ocorreu uma sensível queda e, conseqüentemente, um índice elevado de não reeleição (mais da metade dos postulantes). Passado esse fenômeno que implicou “renovação líquida” significativa na Câmara (52,9%), em 1996 e em 2000 houve baixo índice de “renovação líquida”: no mínimo 73% dos vereadores que concorreram garantiram mais um mandato. Esta tendência foi interrompida em 2004, em função da redução no número de cadeiras, o que trouxe o índice de reeleição ao patamar apresentado em 1992. Porém, se for utilizado o cálculo ponderado, o índice continua menor em comparação a 1996 e a 2000, mas fica no nível apresentado em 1982 e em 1988, ou seja, não repete o valor atingido em 1992. Este se afirma, assim, como o pior do período e a exceção em comparação aos demais.

A Tabela 7 reúne as informações relativas aos vereadores que desistiram e aos que, tendo se reapresentado, obtiveram ou não a reeleição. Desse modo, é possível calcular a “taxa de permanência”, o percentual de vereadores que continuariam de uma legislatura para outra, bem como o contrário dela, a “renovação bruta”, o índice que mede o percentual dos que, necessariamente, seriam diferentes em relação à legislatura anterior, constantes na Tabela 8.

**Tabela 7. Situação apresentada na eleição seguinte pelos vereadores de Pelotas que concluíram o mandato e número de novos na próxima legislatura (1982-2004)**

	Vereadores	Desistentes	Não reeleitos	Reeleitos	Novos	Vagas
<b>1982</b>	21	3	7	11	10	21
<b>1988</b>	21	3	8	10	11	21
<b>1992</b>	21	4	9	8	13	21
<b>1996</b>	21	4	2	15	6	21
<b>2000</b>	21	2	5	14	7	21
<b>2004</b>	21	2	10	9	6	15
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>18</b>	<b>41</b>	<b>67</b>	<b>53</b>	<b>120</b>

**Fonte:** Projeto “Mapeamento do sistema partidário pelotense (1982-2004)” - Grupo de Pesquisa “Sistema político – eleições, partidos e relações Executivo-Legislativo” (Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas).

**Tabela 8. Taxa de permanência e de renovação bruta nas eleições para a Câmara de Vereadores de Pelotas (1982-2004)**

	<b>Taxa Permanência</b>	<b>Renovação Bruta</b>
<b>1982</b>	52,4	47,1
<b>1988</b>	47,6	52,4
<b>1992</b>	38,1	61,9
<b>1996</b>	71,4	28,6
<b>2000</b>	66,7	33,3
<b>Subtotal</b>	<b>55,2</b>	<b>44,8</b>
<b>2004</b>	60,0	40,0
<b>Total</b>	<b>55,8</b>	<b>44,2</b>

**Fonte:** Projeto “Mapeamento do sistema partidário pelotense (1982-2004)” - Grupo de Pesquisa “Sistema político – eleições, partidos e relações Executivo-Legislativo” (Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas).

De 126 vereadores analisados, 18 desistiram e 108 se reapresentaram. Desses, 67 foram reeleitos e 41 derrotados. Isso significa que 59 parlamentares deixaram a Câmara no período. Por outro lado, como no pleito de 2004 havia 15 vagas disponíveis, e não 21, o total de cadeiras oferecidas nas eleições no período 1982-2004 foi de 120, as quais foram conquistadas por 53 novos parlamentares.

A “taxa de permanência” no período de 1982 a 2004 foi de 55,8%, logo, um pouco mais da metade dos vereadores se manteve na Câmara de uma legislatura para outra. A “renovação bruta”, em contrapartida, ficou em 44,2%.

O índice de permanência mais alto foi registrado em 1996 (71,4%) e o mais baixo em 1992 (38,1%). Ao longo do tempo, persistem as tendências apresentadas anteriormente: comportamento uniforme em 1982 e em 1988, com percentuais próximos à média acumulada (52,4% e 47,6%, respectivamente); queda significativa em 1992 (38,1%); recorde em 1996 (71,4%); finalmente, permanência significativamente acima da média em 2000 (66,7%).

Deve-se destacar que o cálculo para o pleito de 2004 mostra-se mais nuançado. Nove dos 21 vereadores que concluíram a legislatura 2001-2004 permaneceram na Câmara em 2005-2008, o que equivale a uma “taxa de retorno” de 42,9%. Entretanto, como na legislatura 2005-2008 haveria 15 vagas, nove (ou 60%) seriam ocupadas por vereadores vindos do período anterior. O mesmo vale para a “renovação bruta”: 12 dos 21 vereadores que concluíram o mandato em

2004 não estariam na Câmara a partir de 2005 (57,1%). Porém, em vista da perda de seis cadeiras, não seriam nove os vereadores novos, e sim seis (40%).

Uma pequena referência à distinção de Fleischer (1980, p.58) entre parlamentares “calouros” e “novatos”. Dentre os 53 vereadores novos, há apenas três “novatos” (cerca de 10%), ou seja, políticos que já haviam ocupado o cargo em legislaturas anteriores, tiveram a carreira interrompida e retornaram à Câmara<sup>23</sup>. Os 50 candidatos restantes nunca haviam sido vereadores. Se for adotado um conceito rigoroso de “renovação”, o qual compreenda apenas parlamentares “calouros”, o índice do período passa de 44,2% (53 em 120) para 41,7% (50 em 120).

Outro detalhe revelado por esta informação é que a quase totalidade dos que deixaram a Câmara, seja por desistência, seja por derrota, não obtiveram um novo mandato (56 em 59, cerca de 95%). Como a maior parte dos casos de saída é por derrota (41 em 59, quase 70%), torna-se evidente que não conseguir renovar o mandato nas urnas significa o término da carreira de vereador. No período analisado, em 41 situações houve apenas um caso de parlamentar não reeleito que conseguiu tornar-se vereador em pleito posterior (2,4%)<sup>24</sup>.

Portanto, a permanência na carreira é sempre preocupante para um vereador. Como visto, no período analisado, a maior parte deles (cerca de 80%) acaba por ter de buscar a reeleição, por falta de opções ou com vistas a minimizar riscos, o que torna a concorrência bastante intensa. Embora a maioria atinja a reeleição (pouco mais de 60%), verificamos que fracassar nas urnas – situação que atinge aproximadamente 35% –, além de ser um risco sempre presente, assume significado muito drástico, visto que é, em praticamente 95% dos casos, resultado irreversível. E se é fato que a grande maioria tem esta como a alternativa viável para manter-se na carreira, perder o cargo significa, muito provavelmente, o término da carreira como detentor de mandato público eletivo<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup>Flávio Coswig (vereador de 1976 a 1988, que retornou em 1996), Cecília Hypólito (vereadora de 1988 a 1992, eleita em 1996) e Jones Maschio (parlamentar de 1988 a 1992, tendo retornado em 2000). Coswig e Hypólito deixaram o cargo por desistência (ambos concorreram a prefeito de Pelotas pela coligação liderada pelo PT), e Maschio foi derrotado nas urnas em 1992.

<sup>24</sup>Trata-se de Jones Maschio, citado na nota anterior.

<sup>25</sup>Isso não implica dizer o final da carreira como “homem público”, pois grande parte passa a ocupar cargos por nomeação. Nesse sentido, o que eles perdem é o protagonismo oferecido pelo fato de deter um cargo eletivo.

## **Conclusão**

Este artigo procurou recuperar as categorias desenvolvidas pelos trabalhos dedicados ao tema, tais como “renovação” (em suas variadas acepções), “reapresentação”, “desistência”, “reeleição”. Enfatizou as aproximações e as diferenças de concepções apresentadas pelos autores, bem como as fórmulas que visam operacionalizar essas variáveis, uma vez que os estudos estão voltados ao estabelecimento de parâmetros quantitativos para apreciação dos fenômenos.

Em um segundo momento, buscou discutir alguns dos aspectos metodológicos ligados a tais operacionalizações que pareceram falhos, limitados ou excessivamente condicionantes aos resultados a serem apurados. O foco primordial da crítica liga-se à tentativa de formular um estudo que, apesar de essencialmente quantitativo, estivesse metodologicamente apto a perceber a diversidade de conjunturas mais do que simplesmente buscar inserir a dinamicidade dos fatos políticos em padrões previamente definidos.

Esse é o caso da decisão seguida por muitos pesquisadores de calcular a “renovação” a partir da listagem dos parlamentares que foram eleitos na disputa anterior, sem admitir substituições ao longo do mandato, o que implica a tendência de obter índices mais altos. Argumentamos que, em muitas ocasiões, os titulares morrem ou renunciam ao mandato e são substituídos por suplentes, os quais são reconhecidos como parlamentares e, nessa condição, candidatos à reeleição, sendo que muitos obtêm sucesso. Logo, a “renovação” registrada pelo modelo que não reconhece substituições não corresponde à realidade política, seja da legislatura, seja da disputa e do resultado eleitoral.

Discutimos ainda o fato de que as categorias operacionais não incluem a possibilidade de redução no número de cadeiras, situação que ocorreu no caso das Câmaras de Vereadores de Pelotas em 2004, e que afeta os índices a serem calculados. Ao estudar-se essa situação, observamos que deixa de ocorrer a vinculação entre “renovação compulsória” e “desistência” e foi revelado que, embora associados, os conceitos não são equivalentes, pois um refere-se a quem já possui mandato e o outro aos que terão mandato por causa de não recandidaturas.

Finalmente, apresentamos os dados relativos à Câmara de Vereadores de Pelotas, entre 1976 e 2004. De 126 vereadores analisados, 18 desistiram e 108 se reapresentaram. Desses, 67 foram reeleitos e 41 derrotados. Isso significa que 59 parlamentares deixaram a Câmara no período. Por outro lado, como no pleito de 2004 havia 15 vagas disponíveis, e não 21, o total de cadeiras oferecidas nas eleições no período 1982-2004 foi de 120, as quais foram conquistadas por 53 novos parlamentares.

Foi constatado que mais de 80% dos vereadores de Pelotas se reapresentaram, índice significativamente mais alto do que aqueles calculados no mesmo período para a Câmara dos Deputados. As razões para tal refletem o menor elenco de opções dos vereadores para a continuidade da carreira e, conseqüentemente, a maior dificuldade relativa para que alcancem a ascensão. Diante desse quadro, permanecer como vereador torna-se uma decisão bastante razoável para manter-se na carreira.

A maior causa de desistência é a decisão de concorrer a outro cargo eletivo (61,1%), sendo que a preferência recai por um cargo majoritário (50% de todas as não reapresentações). Evidenciou-se ser esta uma opção de alto risco, pois nenhum dos vereadores conseguiu ser bem sucedido.

A parcela majoritária (62% a 64%) dos vereadores procura investir na continuidade da carreira, mas esta também não é uma operação alheia a riscos: o índice de insucesso de 36% a 38% não pode ser considerado desprezível, ainda mais porque há apenas um caso de derrotado nas urnas que conseguiu eleger-se posteriormente. Em outros termos: não se reeleger implica o final da carreira de vereador, o que se torna mais grave ao ponderar-se que, para a grande maioria, permanecer no cargo é a única opção viável de manutenção da carreira como detentor de cargo eletivo.

### **Referências bibliográficas**

ARAÚJO, A. F. *O retorno ao pluripartidarismo: a reorganização partidária em Pelotas (1979-1982)*. Monografia em Ciências Sociais. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 2006.

ARAÚJO, S. C. *A Renovação parlamentar no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

BARRETO, A. *Mapeamento da distribuição de cadeiras de vereador em Pelotas (RS), entre os partidos políticos, conforme as eleições do período 1982-2004*. Pelotas : UFPel, 2007a.

\_\_\_\_\_. *Impacto da coligação nas eleições proporcionais: o caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (1988-2004)*. Pelotas: UFPel, 2007b.

BOTERO, F. e RENNO, L. "Career choice and legislative reelection – evidence from Brazil and Colombia". *Brazilian Political Science Review*. Rio de Janeiro: ABCP (1), mar.2007.

CARNEIRO, L. P.; SCHMITT, R. A. "Eleições casadas, resultados nem sempre solteiros: campanhas proporcionais e imagem partidária no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral". *Opinião Publica*, vol. 3, nº1,2001.

ECHEVERRY, J. V. *O poder legislativo pelotense*. Pelotas: Cadernos de Pelotas 2,1990.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. "Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*. São Paulo: Entrelinhas 5, out.1996

FLEISCHER, D. "Renovação política – Brasil 1978: eleições parlamentares sob a égide do 'Pacote de Abril'". *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol.23, nº2, 1980.

\_\_\_\_\_. "O Pluripartidarismo no Brasil: dimensões socioeconômicas e regionais do recrutamento legislativo (1946-1967)". *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol.24, nº1, 1981.

LEONI, E. e PEREIRA, C. e RENNO, L.. "Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil". *Opinião Publica*, vol.9, nº1, maio 2003.

MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro/Porto Alegre: Fundação Getúlio Vargas/Mercado Livre, 2001.

\_\_\_\_\_. "Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa". *Novos Estudos Cebrap*, vol.29, 1991.

NOVAES, C. A. M. "Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados". *Novos Estudos Cebrap*, vol.38, 1994.

PEREIRA, C.; RENNO, L. "O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". *Dados*, vol.44, nº2, 2001.

SAMUELS, D. "Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil". *Legislative Studies Quarterly*, vol.25, 2000.

SANTOS, F. "Recruitment and Retention of Legislators in Brazil". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, 1999.

SANTOS, W. G. "Da Poliarquia à oligarquia? Eleições e demanda por renovação parlamentar". *Sociedade e Estado*, vol.12, nº1, jan.-jun 1997.

\_\_\_\_\_. "Eleição, representação, política substantiva". *Dados*, vol.8, 1971.

\_\_\_\_\_. *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. São Paulo: Vértice, 1987.

\_\_\_\_\_. *Votos e partidos*. Almanaque de dados eleitorais (Brasil e outros países). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Cálculo do conflito*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SCHMITT, R. A. "Migração Partidária e Reeleição na Câmara dos Deputados". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol.54, 1999.

SOARES, G. A. D. e D'ARAÚJO, M. C. "A imprensa, os mitos, e os votos nas eleições de 1990". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol76, 1993.

---

Alvaro Barreto – albarret.sul@terra.com.br

Recebido para publicação em maio de 2007.

Aprovado para publicação em setembro de 2007.

# *Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica*

---

---

**Danilo Rothberg**

Bolsista Prodoc/Capes no Programa de Mestrado em  
Ciência, Tecnologia e Sociedade  
Universidade Federal de São Carlos

---

---

**Resumo:** Os mecanismos de participação democrática proporcionados pelas novas tecnologias de informação e comunicação representam a possibilidade de alargamento do espaço público. A criação de canais como fóruns de discussão e consultas públicas online em websites governamentais significa um avanço promissor, mas com resultados que ainda não foram estudados devidamente. Este artigo revisa teorias que têm sustentado investigações na área, caracteriza estudos recentes no Brasil e no âmbito da União Européia e apresenta contribuições para a construção de uma agenda de pesquisa atual que considere o potencial das novas tecnologias para o aprofundamento da democracia e indique caminhos para avaliar se o suporte tecnológico é adequadamente explorado a fim de subsidiar uma inserção eficaz nos processos de definição e avaliação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** democracia eletrônica, cidadania, esfera pública, democracia deliberativa, discussão online

**Abstract:** The mechanisms of democratic participation provided by the new technologies of information and communication represent the possibility of widening the public space. The creation of channels such as online discussion forums and public consultations brings a promising advance, but their results were not satisfactorily studied yet. This paper revises theories which have been supported investigations in this field, characterizes recent studies in Brazil and presents contributions to the an up-to-date research agenda, which considers the potential of the new technologies to the strengthening of democracy and indicates paths to evaluate if the technological support is adequately explored in order to help an effective insertion in the processes of definition and evaluation of public policies.

**Keywords:** e-democracy, citizenship, public sphere, deliberative democracy, online discussion

## **Introdução**

Os mecanismos de participação democrática proporcionados pelas novas tecnologias representam a possibilidade de alargamento do espaço público e a conseqüente inserção organizada de setores diversos nos processos de definição de políticas públicas. No Brasil, este pressuposto é reconhecido pelas diretrizes de governo eletrônico, que afirmam o papel do Estado na gestão tecnológica de maneira a incentivar formas participativas de realização da democracia digital.

Neste contexto, a criação de canais tais como fóruns de discussão e consultas públicas online em websites governamentais significa um avanço promissor, mas com resultados ainda não estudados devidamente.

Se, de um lado, a inserção pode se dar com competência e domínio conceitual, por outro, é possível que a legitimidade da participação seja comprometida por deficiências como o estreitamento das questões postas em debate, a insuficiência das informações disponíveis para subsidiar as consultas, a limitação das perspectivas colocadas para orientar o discernimento sobre as questões consultadas e a inadequada mediação entre os participantes.

Mas é preciso considerar que, no âmbito da democracia digital em uma sociedade informacional em rede, a tecnologia pode ser explorada a fim de oferecer subsídios para a avaliação de questões complexas, compondo um sistema de expressão e intercâmbio de informações e de posicionamentos institucionais e setoriais capaz de gerar acumulação de capital social e, assim, trazer ganhos de eficiência à implementação de políticas públicas em setores diversos.

Este artigo revisa teorias que têm sustentado investigações na área, caracteriza estudos recentes e apresenta contribuições para a definição de uma agenda de pesquisa atual, que considera o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação para o aprofundamento da democracia e indica caminhos para avaliar se o suporte tecnológico é adequadamente explorado a fim de subsidiar a inserção eficaz dos setores consultados nos processos de agenda e definição de políticas públicas.

## **Engajamento e deliberação**

Construir e manter canais de interatividade que explorem o potencial das novas tecnologias para o aperfeiçoamento de processos de gestão é um dos maiores desafios dos governos democráticos da atualidade. Subjacente à busca por meios de utilização inteligente da internet nesse contexto está uma percepção simples: as decisões políticas tomadas com a legitimidade obtida através de consultas públicas online e outros meios de envolvimento dos cidadãos com a

política pela rede, como fóruns virtuais, tendem a diminuir eventuais resistências a mudanças e novas circunstâncias e, assim, podem trazer ganhos de eficiência na gestão pública.

Este pressuposto pode ser suportado pela literatura sobre capital social, entendido como a qualidade obtida a partir do fortalecimento generalizado do exercício dos direitos civis e políticos em uma coletividade que situe a participação popular como prioridade nos processos democráticos de definição e implementação de políticas públicas (HALL e TAYLOR, 2003; KLIKSBERG, 1999; ABU-EL-HAJ; 1999). Deste âmbito teórico vem a idéia de que uma burocracia governamental pode não dispor, sozinha, do poder político exigido para conduzir políticas públicas bem-sucedidas. Desta forma, o reconhecimento da necessidade de incluir os cidadãos na formulação de políticas não significa perda de autonomia, mas ampliação da capacidade de produzir a resposta desejada pelas comunidades. Segundo este raciocínio, acredita-se que seja possível obter, como resultado do incremento de capital social, a eficiência da gestão pública. A participação na definição de políticas, ao envolver setores centrais para a questão em debate, é capaz de reduzir resistências e, portanto, também os custos de implantação de medidas legais e administrativas.

O capital social, como ingrediente do engajamento cívico, manifesta-se nas “características da vida social — redes, normas e confiança — que habilitam os participantes a agir juntos com mais eficiência para buscar objetivos compartilhados”, salienta Putnam (1995, p. 664-665, tradução do autor). Essa natureza de capital advém, segundo Coleman (1988), das relações de confiança estabelecidas entre atores sociais, teoricamente resultantes de articulações possíveis em três níveis: “obrigações e expectativas”, que são compartilhadas em graus dependentes da confiabilidade proporcionada por dada estrutura social, a “capacidade do fluxo de informações” existente em um contexto social e “normas acompanhadas por sanções”, capazes de incentivar determinados comportamentos e coibir outros (COLEMAN, 1988, p. S119, tradução do autor).

A respeito especificamente da “capacidade do fluxo de informações” na criação de capital social, deve-se considerar que, se a internet já foi considerada um fator potencialmente prejudicial ao processo de formação da consciência sobre questões políticas (porque possibilita o consumo massivo de informação ligada ao entretenimento), atualmente se acredita, no entanto, que a possibilidade de a rede resultar em fortalecimento cívico está ligada ao tipo de uso que dela se faz (SHAH et al., 2005). Assim, a busca de informações e a expressão em consultas e fóruns online, se realizadas com critério e interesse pela cidadania, tendem a ser fatores de politização.

O entendimento atual dos usos da internet vem de pesquisas que captaram variedade semelhante de possibilidades de comportamento de consumo em meios tradicionais como TV e veículos impressos, indicam Shah et al. (2005). NesSas

mídias, o consumo motivado pela busca de informações para o exercício de alguma forma de vigilância sobre o governo foi associado ao engajamento cívico, resultante de conhecimento crescente sobre a gestão de políticas públicas, enquanto a busca de *infotainment* (informação ligada ao entretenimento) foi ligada à apatia e ao desinteresse cívico. No consumo de conteúdo por meio da internet, os pesquisadores viram tendências análogas, o que sinaliza que o veículo, por si só, não determina a natureza do uso, mas sim pode reforçar comportamentos pré-existentes.

Ou seja, o potencial da internet para ampliar o nível de informação política é limitado por fatores como o desinteresse das pessoas ou a incapacidade em assimilar grandes volumes de dados, indica Polat (2005). Não obstante, a rede pode trazer oportunidades decisivas para aqueles que estiverem dispostos ou forem incentivados a se engajar civicamente, fornecendo informação relevante e suporte para discussões coerentes em torno de eixos determinados — ao passo, no entanto, que a possibilidade de ela reverter a tendência de distanciamento entre os cidadãos e a política ainda precisa ser mais bem estudada.

Mas, sobretudo, tem sido considerado que a internet, como meio, oferece potencial específico de politização, em função de suas características técnicas e de conteúdo, diferentemente do meio impresso ou da TV. “A internet pode promover engajamento cívico em parte devido à sua flexibilidade ao permitir aos usuários acessar informações sob demanda, receber notícias de maneira conveniente, aprender sobre diversos pontos de vista, personalizar conteúdo de acordo com seus interesses e avançar em profundidade em torno de assuntos de interesse”, salientam Shah et al. (2005, p. 535, tradução do autor). E, de fato, no estudo empírico realizado pelos autores, a internet, como recurso para obtenção de informação e como suporte de fóruns de discussões, mostrou-se mais fortemente associada ao engajamento cívico do que o consumo de mídias impressas e televisuais e a discussão face a face.

Seja na forma de uma atuação positiva sobre a formação da consciência política ou servindo como fonte inesgotável de entretenimento evasivo, as possibilidades de uso da internet e seu potencial papel de fortalecimento de capital social e engajamento cívico figuram como objeto de estudo relevante, especialmente nos casos em que a utilização da internet ocorre como forma de mediação voltada para fazer dela um instrumento de comunicação efetiva em duas vias, na forma de redes criadas e mantidas pelas instituições democráticas formais. “Redes comunitárias, sustentadas por espaços virtuais de deliberação pública, podem contribuir para a criação de capital social”, avalia Frey (2003, p. 182). O desenvolvimento das oportunidades precisa ser acompanhado de maneira sistemática, já que o “desenho institucional precisa desempenhar um papel importante na provisão de canais de participação e oportunidades de interação social” (FREY, 2003, p. 182).

Os benefícios esperados com a implantação de tecnologias e práticas de democracia digital também podem ser caracterizados através do conceito habermasiano de esfera pública. Particularmente, vale resgatar o que essa noção representa hoje para o empreendimento de pensar novos meios de ligação entre uma sociedade civil dispersa e a natureza de democracia representativa que se constitui formalmente na atualidade. O cenário parece caracterizado pela apatia de parcelas consideráveis da sociedade, realidade que então se procura enfrentar com medidas de incentivo à participação, que podem servir-se das novas tecnologias com método e criatividade.

O resultado pode ser a aproximação de um sistema político ao modelo de democracia deliberativa (HABERMAS, 1995; HELD, 1996). Conforme enfatiza Maia, nesse modelo “é condição necessária para a obtenção de legitimidade que o exercício do poder e a organização das principais instituições sociais sejam o resultado do procedimento de deliberação na esfera pública” (MAIA, 2002, p.49).

Aqui, a participação deve ser entendida como instrumento necessário à deliberação e possibilidade de renovação da democracia. Isso porque “a democracia deliberativa vai dar centralidade à questão da participação com base em uma nova concepção acerca da legitimidade política”, analisa Lüchmann (2007, p. 143). O caráter deliberativo é proposto como meio de superar imperfeições da democracia representativa e a diminuição da legitimidade do processo de decisão política: “a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional” (LÜCHMANN, 2007, p. 143).

Não há necessariamente sob este raciocínio uma oposição entre participação e representação como meios ideais de realização democrática. Conforme indica Lüchmann (2007, p. 158) a respeito das experiências brasileiras de orçamento participativo, a representação pode ser fortalecida justamente com o exercício da participação. Tal parece ser também o caso da deliberação online, sustentam Coleman e Gøtze: “fortalecer a representação através de um processo de contínua discussão e consulta digital significa (...) conferir aos cidadãos o domínio de sua representação”. Os indivíduos podem então deixar de ser meros consumidores de políticas, para se tornarem “acionistas” delas, assumindo “responsabilidades e obrigações” da cidadania típicas de uma sociedade em rede (COLEMAN e GØTZE, 2002, p. 23, tradução do autor).

A internet pode ser apreciada neste cenário em seu potencial de transformação do nível de informação disponível para a deliberação democrática, corrigindo eventuais insuficiências do sistema de mídia tradicional na provisão de informação política. “Se a informação é suficientemente ampla, permitindo aos representantes do governo, porta-vozes de causas cívicas e grupos de interesse

defender suas posições de modo inteligente e esclarecedor, então os cidadãos podem decidir sobre as políticas que preferem”, aponta Maia (2002, p. 51). “Mas se a informação é controlada, imprecisa ou inconsistente, então o debate pode ser manipulado e as alternativas se estreitam através da desinformação” (p. 51).

Se, com a valorização da idéia de esfera pública, abre-se “espaço para uma nova forma de relação entre racionalidade e participação”, conforme querem Avritzer e Costa (2004, p. 706), os esforços pelo fortalecimento dos sistemas democráticos não podem ignorar o fato de que é preciso, antes, a multiplicação dos espaços onde pode se realizar a democracia.

O exame das possibilidades atuais encontra os caminhos trazidos pelo advento da sociedade informacional em rede, que significa etapa radicalmente nova de um percurso há muito iniciado, no qual a busca pelo envolvimento permanente dos cidadãos com a política é uma continuação natural de meios tradicionais, como eleições e plebiscitos.

Afinal, a difusão da informação por meio das novas tecnologias tem o potencial de provocar uma profunda politização da sociedade. “Os diferentes âmbitos da sociedade se fazem mais interdependentes, os mundos da economia e da tecnologia dependem mais que nunca do governo e, portanto, dos processos políticos”, resume Castells (1996, p. 5).

O próprio Estado vai aí figurar em seu potencial de empregar as tecnologias como fonte de mudança e adaptação às exigências da nova sociedade informacional. Um Estado forte e democrático deve resistir à tendência de permitir que o aparato tecnológico resulte em uma concentração de poder ainda maior. Castells (1996) lembra que controlar a ciência e a técnica das tecnologias da informação equivale a exercer uma forma de domínio singular, e o Estado deve preservar seu papel estratégico como fonte de poder na sociedade. Assim, um Estado que não seja capaz de assimilar, em suas diversas esferas, as transformações tecnológicas pode se enfraquecer, tanto do ponto de vista da produção material quanto da perspectiva do domínio institucional e simbólico.

Qual é, então, o papel do Estado no desenvolvimento de tecnologias que permitam o aprofundamento dos espaços democráticos? Uma resposta adequada vai assinalar que caberá uma intervenção orientada à construção de uma esfera pública ampliada. A tecnologia que permite a conexão simultânea entre milhões e o conseqüente fluxo incessante de informações permitiria, neste contexto, a concretização última do ideal de esfera pública. Habermas (1984) seria atualizado, reafirmando-se que “o espaço público continua estabelecendo, como órbita insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político, de outro”, sustentam Avritzer e Costa (2004, p. 708).

E, se a posição em uma rede determina as chances de se exercer influência real sobre os processos que por ela transitam, no Estado são mais uma vez

colocadas as expectativas de construção de um instrumento de promoção de igualdade, pois as redes são “formadas em sociedades desiguais, segmentos da sociedade, grupos sociais e individuais, a distinção social mais importante se refere à posição dada em uma rede”, salienta Castells (1996, p. 25).

### **Microesferas públicas**

O conceito de esfera pública tem sido reformulado para abranger a diferenciação trazida pelos espaços de conversação na internet. Gitlin (1998), por exemplo, lembra que e-mails, blogs, chats, petições e fóruns online significam a possibilidade de que diversos públicos se organizem e dialoguem, dando corpo a microesferas públicas que representam a chance de instauração de um novo patamar de democracia.

A idéia de microesferas públicas resulta de uma reelaboração da noção habermasiana, ocorrida nos últimos vinte anos. No percurso de reformulação, a idealização de uma circunstância histórica (o espaço de deliberação da burguesia no século XVIII) é questionada para dar lugar a um enfrentamento que passa a levar em conta a realidade objetiva da organização social contemporânea.

Segundo Fraser, na esfera pública burguesa pensada por Habermas (1984), as desigualdades de origem são temporariamente suspensas no fórum de discussão pública. O enfrentamento se dá no plano das idéias, não cabendo ali distinções relativas à procedência social do emissor. Isso garantiria a igualdade de participação.

No entanto, Fraser sustenta que a suspensão momentânea das desigualdades é apenas formal e, obviamente, não elimina o efeito de estruturas erguidas historicamente. Desta forma, na prática, as distinções de origem fundamentam diferentes níveis de poder e status com que cada posição é expressa no fórum público. Opiniões ancoradas na riqueza material de seu emissor tendem a prevalecer no debate livre, enquanto as perspectivas de indivíduos sem posses ou em posições subalternas no mercado de trabalho formal ou informal serão ofuscadas, assim como as de mulheres, negros e minorias étnicas.

Fraser critica a legitimidade dos métodos de fóruns nos quais as desigualdades são dissimuladas a pretexto de facilitar a discussão: “Nós deveríamos questionar se é possível, até mesmo em princípio, aos interlocutores deliberar como se fossem pares sociais em arenas discursivas especialmente designadas, quando elas estão situadas em contextos sociais maiores atravessados por relações estruturais de dominação e subordinação”, salienta a autora (FRASER, 1990, p. 65, tradução do autor).

A ocultação das diferenças serve principalmente à hegemonia dos mais fortes economicamente, que usam seu peso para conferir mais poder às suas

concepções culturais que, adiante, vão se tornar igualmente prevaletentes. Embora os mais fracos tenham, aparentemente, as mesmas oportunidades para se expressar, sua subalternidade é indissociável de sua palavra manifesta e prejudica as chances de seu discurso ser efetivamente levado em conta na disputa aberta entre posições discordantes. A comunicação entre as partes vai ocorrer de maneira artificial, tornando-se possível somente em função da indiferença falsamente sustentada em torno de distinções da maior importância, o que compromete a autenticidade do diálogo e coloca em risco a viabilidade das estratégias então elaboradas.

É verdade que, no contexto da esfera pública burguesa, a inspiração liberal determina que o apagamento das diferenças nas posições iniciais do debate é necessário para que a discussão seja orientada à consecução do bem comum. Quando se supõe ser possível atingir uma solução identificada com o benefício de cada um e de todos ao mesmo tempo, uma decorrência natural é querer que todos abandonem suas posições de classe etc na porta de entrada do debate, para daí ingressarem em uma esfera sumariamente associada à realização do bem-estar universal.

No entanto, denuncia Fraser (1990), a idéia de que os interesses privados possam ser anulados quando adentram a esfera pública, para daí surgir a busca pelo bem comum apenas esconde o fato de que, na prática, eles ainda estarão lá, guiando a discussão de forma subterrânea em benefício próprio, e ainda mais fortalecidos porque disfarçados sob a imagem de neutralidade. A mistificação do que vem oportunamente a ser chamado de bem comum serviria a setores privados que se apressam para forjar seus próprios interesses como interesses da coletividade.

Desta forma, a saída é admitir a existência de múltiplos públicos competitivos (ou diversas microesferas públicas), cada um com suas pretensões de validade, chamando para si o domínio da compreensão de determinada questão em debate. Nesse caso, ao invés de uma única esfera pública que exige o esmaecimento das diferenças como condição de participação e a conseqüente aceitação dos termos dominantes no debate, tem-se a diversidade de grupos que organizam seu discurso justamente a partir da afirmação da sua variedade. Ou seja, sua diferença é tematizada. Ao invés de forçar o consenso, o debate aclara as singularidades em disputa.

As estratégias de mediação das participações em um fórum ou consulta pública online devem, assim, serem implementadas com a consciência de que é preciso saber ouvir as diferenças e perceber como elas atravessam todo o debate e cada expectativa dos participantes. Na esfera online, é preciso desenvolver formas de discussão sintonizadas aos ideais de deliberação democrática, que envolvem, sintetiza Dahlberg (2001), a troca e a crítica de argumentos refletidos, a aceitação do papel de participante em uma deliberação (e a conseqüente disposição para

tentar compreender os argumentos alheios) e reflexão sobre a legitimidade das demandas próprias em função das expectativas dos outros. Os debates devem ser plurais, permitindo a expressão de perspectivas variadas para que os participantes sejam levados a apreciar a justeza de seus anseios em relação às políticas públicas, diante das aspirações alheias.

Se conceitualmente isto pode parecer simples, empiricamente as dificuldades são grandes. Como proceder à organização de um debate com o objetivo de fortalecer micro-esferas públicas? Quais são os formatos mais adequados para que cada segmento depure suas perspectivas na discussão online e enriqueça o debate? Como intermediar os confrontos, explorando o potencial das tecnologias de comunicação e informação, a fim de garantir oportunidades iguais de expressão? Como permitir o questionamento da validade das diversas demandas com lisura e respeito? O desenho de dada solução vai influenciar a qualidade do debate, por isso devem-se estudar as saídas possíveis e verificar as características dos formatos atuais.

Conforme indica Coleman (2002), a construção de vínculos entre indivíduos, entidades, instituições e setores, então aproximados por interesses em comum, através de discussões online em torno da necessidade de avanços legais, políticos e institucionais é um dos benefícios em termos de engajamento cívico que podem ser obtidos com o uso adequando das novas tecnologias.

O recrutamento de experiências e conhecimentos específicos para determinados debates é um resultado possível e desejável: propostas de fóruns sérios em torno de questões colocadas com clareza e organização, além de mediação adequada, tendem a atrair a participação de pessoas e setores com expertise sobre o assunto em questão, o que pode levar ao incremento generalizado da qualidade da discussão. Outro benefício é o próprio aprendizado sobre como e o quê significa deliberar de maneira produtiva, o que envolve reconhecer a complexidade das questões envolvidas no percurso de definição e avaliação de políticas públicas. A qualidade das soluções tecnológicas então adotadas será determinante nesse processo.

## **Experiências e pesquisas no Brasil e no âmbito da União Européia**

Para avaliar o desempenho dos governos na gestão de seus websites governamentais, têm sido aplicadas no Brasil metodologias de pesquisa distintas. No país, oportunidades como consultas e fóruns online são raras, mas já acontecem em número suficiente para justificar estudos específicos, focados exatamente na qualidade do debate então proporcionado. É verdade que, no entanto, se a maioria dos websites governamentais esgota-se na provisão de informações e serviços, sem mecanismos que sustentem formas de deliberação democrática, as pesquisas têm, no Brasil, se limitado ao exame do desenho das ferramentas usualmente encontradas.

Na área de gestão da informação, estão investigações que focam dimensões de conteúdo, usabilidade e funcionalidade, verificando, de maneira geral, a oferta de informações institucionais e a qualidade e quantidade de prestações de serviços ao usuário (BARBOZA, NUNES E SENA, 2000; VILELLA, 2003; SIMÃO E RODRIGUES, 2005; D'ANDRÉA, 2006; FURQUIM, 2004).

Na intersecção entre comunicação e ciência política, estão estudos dos graus de democracia digital explorados pelos portais governamentais brasileiros (GOMES, 2005; MARQUES, 2006; SILVA, 2005) e sul-americanos (BRAGATTO e VEIGA, 2006; BRAGA, 2007). O grau mais elementar, já em estágio bastante avançado em âmbito federal e em algumas esferas estaduais, inclui a oferta de informações sobre serviços de utilidade pública (como pagar impostos, obter documentos pessoais e certidões etc) e a efetiva prestação de serviços.

Graus mais complexos são, justamente, aqueles que contemplam a participação em processos de formulação de políticas, que podem envolver desde a mera manifestação de opiniões individuais ou setoriais sobre a agenda pública de áreas específicas, como um fórum online, até a efetiva inserção organizada em um processo de consulta pública. Neste último caso, a própria legitimidade de um governo passa a ser avaliada pela disposição ao diálogo que ele oferece, comprometendo-se a se sujeitar às inclinações e preferências objetivamente detectadas em torno de questões essenciais para a política então em discussão.

Silva, em pesquisa sobre os graus de democracia digital existentes em 24 portais de capitais brasileiras, detecta a ocorrência, principalmente, da oferta de informações, e também de esparsos mecanismos de prestação de serviços dentro da relação entre fazenda pública e contribuinte. Formas de ouvir o cidadão foram encontradas em metade da amostra estudada, mas de maneira limitada, apenas na forma de recepção de críticas não publicadas no portal. A inserção do cidadão para por aí: “não há sondagens temáticas, do tipo discursiva, sobre assunto de interesse”, assinala Silva (2005, p. 462). “Não há ‘espaço’ público (do tipo fóruns online ou mural de críticas) onde o cidadão possa enviar, ler e comentar as críticas

dos seus pares, de forma a possibilitar um grau potencialmente maior de intervenção dialógica da opinião pública, na busca de maior transparência dos atos administrativos” (*Idem*, p. 463). Conclui-se então pela “sub-utilização das potencialidades democráticas destas tecnologias pelos governos das maiores cidades brasileiras”, indica o autor ( *Idem*, p. 465). “Não há ainda indícios de um tipo de participação política mais sofisticada no âmbito da esfera governamental das capitais brasileiras que indiquem o emprego das tecnologias da comunicação para um efetivo papel da esfera civil na produção da decisão pública” (*Idem*, p. 465).

Na esfera dos websites do governo federal a situação é um pouco melhor. Bragatto e Veiga (2006) avaliaram as iniciativas de governo eletrônico na esfera federal em 2004 e indicam que, ainda que as tecnologias da comunicação e da informação sejam usadas principalmente na divulgação de informações institucionais, 6,81% das páginas pesquisadas oferecem formas de participação na definição de agendas públicas, como sondagens de opinião e oportunidades para a manifestação de críticas na forma de consultas públicas.

Marques e Miola, em pesquisa sobre os websites da Câmara dos Deputados e das Assembléias dos cinco mais populosos estados de cada região brasileira (Bahia, Goiás, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo), indicam, a respeito da amostra sondada, que “as possibilidades oferecidas pela Internet vêm sendo aproveitadas de modo insuficiente” (MARQUES e MIOLA, 2007, p. 18). “A ferramenta mais recorrente a implicar algum tipo de interação se refere ao oferecimento de endereços de e-mail para que os usuários entrem em contato”, detalham os autores (*Idem*, p. 18). “O único site a oferecer formas mais consistentes de participação deliberativa, implicando troca pública de razões, foi o da Câmara dos Deputados, através da realização de *chats* e de fóruns para discussão de proposições legislativas em andamento” (*Idem*, p. 18).

Pode-se dizer também, em termos gerais, que no Brasil a concentração de poder, a existência de redes sociais marcadas por sistemas de dominação e controle e as desigualdades de acesso à internet e de habilidades para um uso mais produtivo da rede são obstáculos ao uso democrático das novas tecnologias que precisam ser superados para se aproveitar o potencial das novas tecnologias, sustenta Frey (2003).

Lições sobre como usar a internet em benefício da cidadania vêm de experiências de democracia eletrônica no âmbito dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). “A provisão *online* de informação é pré-condição essencial para o engajamento, mas quantidade não significa qualidade”, assinala pesquisa da OCDE (2003, p. 9, tradução do autor). “Promoção ativa e moderação adequada são chaves para consultas *online* efetivas”, sustenta o documento, ao traçar um panorama da utilização das ferramentas da área pelos países-membros, que se baseiam no suposto aqui delineado: o

“engajamento de cidadãos na produção de políticas públicas é um investimento sólido no desenho e na oferta de políticas melhores e um elemento central de boa governança” (OCDE, 2003, p. 9).

Finlândia e Itália são países com experiências de cidades que exploram a rede para consultar os cidadãos, indica Frey (2002), principalmente através de fóruns com diferentes tipos de moderação que são utilizados pelas autoridades municipais como meio de sondagem de opinião.

A Inglaterra destaca-se, entre os países da OCDE, pela realização freqüente de consultas online com elevados níveis de informação colocados à disposição para subsidiar a participação. Os primeiros experimentos na área começaram em 1998. Já em 2002 houve dez consultas online no âmbito do Parlamento britânico, arquitetadas a fim de incentivar a expressão de posicionamentos consistentes. “Ao invés de simplesmente criar um web fórum e convidar o público para dizer algo sobre aquilo, como em um programa online de entrevistas ao vivo, essas consultas foram desenhadas para recrutar participantes com experiência ou expertise em relação às questões específicas da política pública”, detalha Coleman (2004, p. 3, tradução do autor). Sob o foco das políticas então consultadas, estiveram questões diversas como violência doméstica, tributação, comunicações e pesquisas com células-tronco.

Coleman (2004) enfocou propriamente duas das dez consultas realizadas em 2002 (violência doméstica e comunicações). Um dos objetivos foi verificar se a amostra repetiria os resultados de pesquisas anteriores que avaliaram negativamente a qualidade da informação antes constatada em chats e fóruns online, então marcados por superficialidade e, ao invés de deliberação produtiva, discussão aparentemente sem fundamentos ou conclusões lógicas. Os resultados obtidos por Coleman não sustentam a visão de que a participação online tende a ser preenchida por clichês e frases vazias; ao contrário, foi possível verificar consistência no debate estimulado pelas consultas pesquisadas.

Coleman também sugere que a qualidade da discussão pode ser incrementada com o emprego de tecnologias adequadas. Segundo o autor, o próprio Parlamento inglês reconheceu esse aspecto, com a publicação de um manual para orientar a realização de suas consultas públicas online (UNITED KINGDOM, 2002). Uma das recomendações é que, em cada caso, ao público deve ser dada informação com clareza sobre as balizas e os critérios desejáveis à participação em questão, em uma espécie de “contrato de consulta” (COLEMAN, 2004, p. 16). Isto tem resultado em importantes sínteses das questões consultadas, organizadas em documentos produzidos exclusivamente para cada circunstância, de maneira lógica e acessível, capazes de proporcionar uma participação competente. Além disso, a mediação entre os setores que participam de uma consulta, de maneira que suas contribuições sejam expressas com organização e transparência, é fundamental. “A deliberação online de políticas públicas deve ser

mediada, baseada em regras e apropriadamente moderada a fim de contribuir para o processo democrático”, advertem Coleman e Gøtze (2002, p. 20, tradução do autor).

Do estado atual de conhecimentos na área vem a percepção de que a aplicação das novas tecnologias não representa, per se, avanço no aprofundamento da democracia. Wong e Welch (2004) verificaram em que medida as experiências de governo eletrônico em 14 países significaram efetivamente incremento de accountability, entendida como a capacidade de responsabilização de um governo diante do público sobre sua própria performance. Um dos resultados sugere que governos autoritários tendem a restringir e controlar a informação disponível nos websites governamentais. Isto indica que a internet pode ser usada como meio de preservar poder de decisão política, e não compartilhar.

Mais recentemente, os determinismos que alimentavam, de um lado, apostas otimistas e, de outro, diagnósticos pessimistas, foram relativizados com as descobertas trazidas por estudos empíricos (WRIGHT e STREET, 2007). As pesquisas indicaram que a tecnologia de comunicação em rede não contém, em si, elementos para sustentar o otimismo daqueles que viam na internet uma plataforma para a troca de discussões razoáveis, capazes de concretizar, finalmente, o ideal de democracia deliberativa. Por outro lado, as investigações também abalaram o pessimismo daqueles que viam, em fragmentados e superficiais debates dispersos em fóruns online improvisados, a prova de que a polarização estéril seria o único resultado possível de discussões entre sujeitos protegidos pelo anonimato na rede — que falam muito, pouco escutam e se empenham na conversação apenas para reforçar dogmas, criticar opositores e culpar governantes por todas as tragédias que lhes afetam.

A dicotomia era falsa, apontam Wright e Street (2007, p. 850). As soluções adotadas pelos planejadores dos websites que davam suporte aos fóruns é que eram os fatores responsáveis por este ou aquele uso da rede. As escolhas de design e de construção geral se revelam, exatamente, *políticas*, incentivando ou inibindo determinados meios de aproveitamento: “como a discussão é organizada dentro do meio de comunicação, ajuda a determinar se o resultado será deliberação ou cacofonia”, isto é, “as possibilidades democráticas abertas (ou fechadas) por websites não são um produto da tecnologia em si, mas das maneiras pelas quais ela é projetada e construída” (WRIGHT E STREET, 2007, p. 850, tradução do autor).

No Reino Unido e na Europa, os meios de participação através da internet podem ser de três tipos, resumem Wright e Street (2007, p. 854-855). Em primeiro lugar, estão os fóruns sobre políticas públicas específicas, nos quais a inserção se dá diretamente no processo de sua formulação. Eles são focados em questões detalhadas, sobre as quais setores e indivíduos relevantes são chamados a oferecer contribuições, baseadas em extensos documentos elaborados para fundamentar a consulta e disponíveis online.

Em segundo lugar, estão os fóruns abertos, nos quais qualquer um é convidado a dizer o que pensa, em geral sobre questões genéricas, mas definidas (não se pode dizer qualquer coisa sobre qualquer coisa). A discussão é livre, e não há garantia de que as opiniões serão aproveitadas, mas os governos têm estado atentos a esse tipo de conversação, porque ela pode ser usada como termômetro da receptividade de certas políticas.

Por último, estão fóruns mistos, que combinam soluções do primeiro e do segundo tipos. Um quadro recebe contribuições ligadas a questões de documentos específicos enquanto uma lista acolhe comentários gerais relacionados à problemática de fundo da política em questão.

Em todos os casos, o papel dos moderadores de fóruns e consultas se mostra essencial para o desenvolvimento de uma discussão produtiva, na qual os argumentos sejam claros, organizados e integrais o suficiente para que cada participante seja capaz de reconhecer a legitimidade das demandas alheias, situando sua própria pretensão de validade diante das expectativas dos outros.

As regras da moderação devem ser anunciadas com antecipação e visibilidade, a fim de evitar que os participantes as vejam como censura. A ação moderadora pode ser prévia, quando é exercida por pessoas que lêem todas as mensagens antes de elas serem postadas e as editam de modo a descartar trechos ofensivos, ou pós-publicação, quando os moderadores reagem a reclamações dos participantes e suspendem trechos ou mensagens inteiras de um fórum.

Coleman e Gøtze (2002, p. 17-18) sintetizam seis passos para a moderação adequada de esferas de discussão online: a) definir regras claras e transparentes, que abranjam a extensão permitida das mensagens, a não aceitação de linguagem ofensiva etc; b) garantir que o debate será intermediado de maneira não coercitiva, com neutralidade política e proteção de informações individuais; c) moderar o debate a fim de garantir que todo participante seja ouvido com respeito e de forma justa; d) ajudar os participantes a chegarem a novas conclusões, procurando evitar que apenas reciclem explicações superficiais; e) sintetizar o debate de maneira que os pontos principais e as conclusões centrais sejam apresentados a todos com organização e clareza; f) procurar dar alguma forma de retorno aos participantes, eles devem sentir que sua inserção foi válida.

No Reino Unido, descrevem Wright e Street (2007), muitos governos locais (city councils, de funções equivalentes às prefeituras brasileiras) contrataram as mesmas empresas para gerir soluções de software na área, gerando práticas mais ou menos padronizadas por várias regiões do país. As diferenças se explicariam por variações culturais locais. Autoridades que tendiam a valorizar a participação sobre o próprio processo de gestão de políticas ofereceram meios para tal inserção a partir de instrumentos online, com a apresentação de balizas para propiciar a expressão competente. Já outras localidades que rejeitavam tal participação, por considerá-la excessiva, apenas ofereciam ferramentas tecnológicas para a formação

de um painel disperso de opiniões formuladas sem base adequada, que serviam apenas para orientar genericamente o processo político.

Em alguns casos, o potencial da internet foi simplesmente ignorado, a despeito das muitas experiências de uso intenso da rede para a discussão democrática em todo o país. Nos casos mais restritos, o website do conselho local apenas informava um endereço de e-mail para o cidadão se corresponder diretamente com o conselheiro de sua área. Mas, de forma geral, as consultas online sobre questões específicas se popularizaram fortemente no Reino Unido, superando inclusive os fóruns de discussão aberta sobre assuntos genéricos. “Em 2002, cerca de 62% dos websites dos conselhos locais estavam realizando consultas online, enquanto apenas 15% tinham um fórum de discussão”, informam Wright e Street (2007, p. 858, tradução do autor).

As características técnicas não têm, naturalmente, o poder de determinar certo tipo de uso da tecnologia, mas podem significar incentivos poderosos na direção correta. Daí a natureza política das escolhas tecnológicas envolvidas na produção de uma ferramenta de discussão e consulta online. “A política da tecnologia, pode-se dizer, é uma parte central da história que vem sendo contada a respeito do potencial deliberativo da internet”, comentam Wright e Street (2007, p. 855, tradução do autor), de forma que a “política está tanto no que é planejado como resultado da tecnologia, quanto nas escolhas políticas feitas quando se constrói sob encomenda uma tecnologia”(Idem).

O reflexo das decisões começa, na verdade, antes iniciar o processo de consulta. Em casos apurados pela pesquisa de Coleman (2002), eventos reais (não virtuais) foram promovidos para atrair os cidadãos para a deliberação online. Campanhas de publicidade nos meios tradicionais também foram úteis para estimular a participação. Até o texto de convite à inscrição em um website de fórum ou consulta já tem muito a dizer sobre o tipo de inserção esperada por um governo. Não pode ser simplesmente “diga o que quiser, envie críticas ou sugestões etc”. A orientação deve ser precisa, anunciando que as posições devem ser manifestadas com argumentos completos e clareza expositiva. Para participar, deve ser exigido um registro de dados como nome, sobrenome, região de domicílio, profissão, organização da qual participa ou que representa, se for o caso, e outras informações pontuais ajustadas a cada caso (dezenas de dados podem ser úteis, dependendo da política em discussão: se tem filho em idade escolar, se fuma, se é usuário do transporte público etc). O sigilo sobre os dados deve ser assegurado. Na maioria dos casos, é vedado o anonimato. Mas também é preciso tomar cuidado para que o processo de registro não seja tão detalhado a ponto de inibir a cooperação.

Sobretudo, em certos casos é preciso anteciper que as contribuições devem estar ajustadas a eixos determinados que, em situações pesquisadas pelo autor, foram descritos e comentados em documentos preparados especialmente para o

processo, às vezes com até uma centena de páginas, com argumentos de especialistas, mas em linguagem acessível. Algumas consultas sobre questões simples (“deve-se ou não impor proibição de estacionamento em determinada rua central”, por exemplo) são dirigidas a qualquer usuário e, portanto, assim devem ser anunciadas, desestimulando discussões genéricas sem relação direta com a pergunta central. Mas outras consultas, sobre temas complexos, devem sinalizar a quem se dirigem e apontar quais são os conhecimentos desejáveis como pré-requisito à participação, fazendo referência aos documentos de orientação preparados e divulgados antecipadamente.

As escolhas envolvidas em uma solução na área resultam, de maneira geral, em formatos diferenciados de fóruns e consultas, que podem estimular determinada natureza da participação. Na avaliação da qualidade da inserção efetivamente realizada, as pesquisas da área têm procurado verificar certos aspectos, indicam Coleman (2002) e Wright e Street (2007).

É relevante saber, através da análise das centenas (ou milhares) de mensagens de um fórum online, por exemplo, se os participantes efetivamente oferecem idéias consistentes e informação pertinente à temática em questão, com dados e indicadores que fundamentem suas perspectivas, ou se apenas repetem clichês repercutidos pelo jornalismo comercial; se cada participação realmente envolve a troca de idéias, referindo-se objetivamente aos pontos de vista de outras pessoas, ou se consistem em meras reiteraões de posições estereotipadas; se cada mensagem discute questões práticas de maneira substantiva ou se joga com trechos de outras mensagens para fazer comentários irônicos sobre supostas desvantagens de posições opostas; se as mensagens oferecem integralidade de argumentação suficiente para os debatedores conhecerem antecedentes e implicações de determinado posicionamento; e se os participantes estão dispostos a examinar as críticas às suas próprias posições, revendo-as se julgarem conveniente ou buscando outros argumentos para aclararem suas tendências.

Eventualmente, também é válido sondar, através de questionários, as pessoas que se registraram online para participar. Em uma experiência pesquisada por Coleman (2002), apenas um terço do total de registrados efetivamente postou uma mensagem. Aqueles que não o fizeram alegaram não ter tempo ou conhecimento para formular contribuições, mas afirmaram ter acompanhado o debate e dali extraído percepções úteis. O autor conclui que apenas observar as discussões também pode significar aprendizado relevante em termos de vivência democrática.

Também é importante saber como as contribuições foram incorporadas ao processo político. Em situações investigadas por Coleman (2002), parlamentares declararam que, diante de centenas de mensagens postadas sobre determinada questão, foi decisivo o trabalho de assessores na elaboração de sínteses dos pontos principais das propostas e comentários recebidos. Os métodos e critérios de

sistematização empregados pelos assessores devem, assim, estar sob escrutínio dos pesquisadores.

Já para conhecer a qualidade da informação oferecida por consultas públicas online, a análise de conteúdo pode proporcionar uma avaliação quantitativa, enquanto a análise de enquadramento é capaz de fundamentar uma avaliação qualitativa.

A análise de conteúdo implica definir termos, sintagmas e outras unidades lexicais (e até mesmo componentes imagéticos ou televisuais) e verificar sua ocorrência nos textos enfocados, procedimento que deve ser conduzido de maneira a permitir inferências sobre temas e significados mais presentes. É uma técnica útil para descobrir e descrever o foco das preocupações de indivíduos, grupos e instituições em torno de determinadas questões políticas (KRIPPENDORFF, 1980; STEMLER, 2001). A importância dessa técnica permanece mesmo após o crescimento do volume de informações disponível na internet, ainda que sejam necessárias mudanças metodológicas para lidar com o potencial da difusão de informação pela rede, com seu uso de hyperlinks e conexões diversas (WEARE e LIN, 2000; KIM e WEAVER, 2002).

Já os enquadramentos podem ser caracterizados como “marcos interpretativos mais gerais construídos socialmente que permitem às pessoas obterem sentido dos eventos e das situações sociais” (PORTO, 2004, p. 78). Um enquadramento (framing) é construído através de procedimentos como seleção, exclusão ou ênfase de determinados aspectos e informações, de forma a compor perspectivas gerais através das quais fatos e circunstâncias são dados a conhecer. Trata-se de uma idéia central que organiza a realidade dentro de determinados eixos de apreciação e entendimento, que envolvem inclusive o uso de expressões, estereótipos, sintagmas etc.

Enquadramentos são matrizes cognitivas. O conceito nasce das pesquisas na área de psicologia que procuram compreender como os indivíduos organizam sua experiência, envolvendo as dimensões racional, afetiva, emocional etc do comportamento (KAHNEMAN e TVERSKY, 1984; GOFFMAN, 1986; GROSS e D’AMBROSIO, 2004).

Gamson e Modigliani (1989, p. 3) caracterizam os enquadramentos como “pacotes interpretativos” que conferem sentido a um assunto. Tais pacotes são capazes de “construir significados ao longo do tempo, incorporando novos eventos aos seus enquadramentos interpretativos” (*Idem*, p.4). Segundo esta ótica, “os enquadramentos não devem ser confundidos com posições a favor ou contra alguma medida política”, assim como “nem todo pacote pode ser identificado com uma clara posição política” (*Idem*).

Embora a noção de framing tenha embasado pesquisas voltadas com frequência à identificação de idéias e posicionamentos veiculados através da comunicação jornalística, estudos apontam que os enquadramentos contidos em

esferas diversas como a conversação cotidiana e a comunicação oficial de governos são centrais para a formação de crenças políticas individuais e setoriais. Porque os frames caracterizam-se pela saliência de certas perspectivas de compreensão de fatos e eventos e pela exclusão de outras posições divergentes, eles orientam de maneira geral a construção de quadros interpretativos através dos quais as pessoas conferem significado ao mundo que as cerca (AZEVEDO, 2004; ENTMAN, 1993; DRUCKMAN E NELSON, 2003; NELSON e OXLEY, 1999; CHONG e DRUCKMAN, 2007).

## **Conclusões**

Em torno de consultas e fóruns online existentes no âmbito dos websites governamentais brasileiros, cabe verificar a qualidade da inserção proporcionada no processo de produção e avaliação de políticas públicas, verificando-se o foco (quais aspectos da política pública em questão estão em consulta); a abrangência (quantos aspectos e qual a relevância das questões em consulta); as conseqüências (potencial efetivo de intervir no processo de gestão pública, considerando-se a dimensão das questões postas em consulta diante dos outros aspectos políticos ali envolvidos).

Além disso, as formas de mediação de debates e as macro-soluções de design utilizadas são determinantes para os resultados e precisam ser estudadas de perto. Ao mesmo tempo, é relevante avaliar a qualidade da informação, em seus aspectos de pluralidade e integralidade de dados e quadros interpretativos, oferecida pelos websites do governo federal brasileiro para subsidiar os processos de consulta pública de leis e regulamentos. Análises quantitativas (conteúdo) e qualitativas (frames) podem ser instrumentos úteis neste caso, e também para conhecer a função das inserções de cada participante (se lançam e trocam idéias, se apresentam dados e argumentos, se efetivamente discutem as proposições em questão ou se apenas expressam opiniões vagas e desqualificam posicionamentos alheios) e a pertinência do debate em geral (se proporciona a construção de posicionamentos balizados em dados e fatos objetivos ou se serve apenas para a exposição de comentários superficiais e irônicos, se gera realmente troca de idéias ou apenas dá vazão a monólogos e reforça preconceitos).

Desdobramentos recentes exemplificam como o governo federal brasileiro já pratica graus de democracia digital que acolhem a participação através de consultas públicas online sobre temas de grande relevância e alcance. Por exemplo: em julho de 2005, foi posta em consulta através da internet, pelo Ministério da Saúde, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens; em março de 2006, o Ministério da Cultura e o Ministério da Educação colocaram sob consulta o Plano Nacional do Livro e Leitura, que acolheu a manifestação de

posicionamentos em torno de quatro eixos pré-definidos; em novembro de 2006, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) colocou sob consulta a Proposta de Regulamento Técnico de publicidade de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional; e, em julho de 2007, a Anvisa abriu, também através da internet, consulta para a Proposta de Regulamento Técnico de avaliação de segurança para o consumo humano de alimentos contendo ou consistindo de organismo geneticamente modificado (OGM) e de alimentos contendo ou consistindo de produtos derivados de animais alimentados com OGM ou com seus produtos derivados.

Eventos como estes, que proporcionam interação com o processo de produção de políticas de grandes conseqüências, indicam que o Estado brasileiro assumiu a função de utilizar a rede em benefício da ampliação dos locais onde se realiza a democracia no país. A política de implantação de governo eletrônico no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão incorpora, ao menos em princípio, “a promoção da participação e do controle social e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade” (República Federativa do Brasil, 2003).

No entanto, não se sabe se os subsídios oferecidos sob o escopo de cada fórum ou consulta foram suficientes para fundamentar uma inserção competente nos espaços democráticos construídos pelas novas tecnologias, ou se as formas de mediação adotadas proporcionaram o fortalecimento de microesferas públicas em torno das questões discutidas. Reside aí um campo fértil para a pesquisa científica.

### **Referências Bibliográficas**

- ABU-EL-HAJ, J. “O debate em torno do capital social: uma revisão crítica”. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, nº 47, 1999.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. “Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 4, p. 703-728, 2004.
- AZEVEDO, F. A. Agendamento da política. In: RUBIM, A. A. C. (org.). *Comunicação e Política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.
- BARBOZA, E. M. F. et al. “Web sites governamentais, uma esplanada à parte”. *Ciência da Informação*, Brasília, vol. 29, nº1, p. 118-125, 2000.
- BRAGA, S. S. “Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, nº1, p. 1-50, 2007.
- BRAGATTO, R. C.; VEIGA, L. “Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da internet pelos governos do Brasil e da Argentina”. In: *Anais do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política*, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2006.
- CASTELLS, M. Fluxos, redes e identidades: uma teoria crítica da sociedade informacional. In: CASTELLS, M. et al. *Novas perspectivas críticas em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.
- COLEMAN, J. S. “Social capital in the creation of human capital”. *The American Journal of Sociology*, vol. 94, Supplement: Organizations and institutions: sociological and economic approaches to the analysis of social structure, p. S95-S120, 1998.
- COLEMAN, S. *Hearing voices: the experience of online public consultations and discussions in UK governance*. Londres: Hansard Society, 2002.
- \_\_\_\_\_. “Connecting parliament to the public via the internet: two case studies of online consultations”. *Information, Communication & Society*, vol. 7, nº 1, p. 1-22, 2004.
- COLEMAN, S.; GØTZE, J. *Bowling together: online public engagement in public deliberation*. Londres: Hansard Society, 2002.
- CHONG, D.; DRUCKMAN, J. N. “A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments”. *Journal of Communication*, vol. 57, p. 99-118, 2007.

DAHLBERG, L. "The internet and democratic discourse: exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere". *Information, Communication & Society*, vol. 4, nº 4, p. 615-633, 2001.

D'ANDRÉA, C. "Estratégias de produção e organização de informações na web: conceitos para a análise de documentos na internet". *Ciência da Informação*, Brasília, vol. 35, nº 3, p.39-44, 2006.

DRUCKMAN, J. N.; NELSON, K. R. "Framing and deliberation: how citizens' conversations limit elite influence". *American Journal of Political Science*, vol. 47, nº 4, p. 729-745, 2003.

ENTMAN, R. M. "Framing: toward clarification of a fractured paradigm". *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4, p. 51-58, 1993.

FRASER, N. "Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy". *Social Text*, nº 25/26, p. 56-80, 1990.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (orgs.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

\_\_\_\_\_. "Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 21, p. 165-185, 2003.

FURQUIM, T. A. "Fatores motivadores de uso de site web: um estudo de caso". *Ciência da Informação*. Brasília, vol. 33, nº 1, p. 48-54, 2004.

GAMSON, W. A.; MODIGLIANI, A. "Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach". *The American Journal of Sociology*, vol. 95, nº 1, p. 1-37, 1989.

GITLIN, T. Public sphere or public sphericules? In: CURRAN, J.; LIEBES, T. *Media, ritual, and identity*. Londres: Routledge, 1988.

GOFFMAN, E. *Frame analysis*. Boston: Northeastern University Press, 1986.

GOMES, W. "A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política". *Fronteiras – Estudos Midiáticos*. São Leopoldo, vol. 7, nº 3, p. 214-222, 2005.

GROSS, K.; D'AMBROSIO, L. "Framing emotional response". *Political Psychology*, vol. 25, nº 1, p. 1-29, 2004.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. “Três modelos normativos de democracia”. *Lua Nova*, São Paulo, nº 36, p.39-53, 1995.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. “As três versões do neo-institucionalismo”. *Lua Nova*, São Paulo, nº 58, p. 193-223, 2003.

HELD, D. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. “Choices, values, and frames”. *American Psychologist*, vol. 39, nº 4, p. 341-350, 1984.

KIM, S. T.; WEAVER, D. “Communication research about the internet: a thematic meta-analysis”. *New Media & Society*, vol. 4, nº 4, p. 518-538, 2002.

KLIKSBERG, B. “Seis teses não-convencionais sobre participação”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 33, nº 3, p. 7-37, 1999.

KRIPPENDORFF, K. *Content analysis: an introduction to its methodology*. Beverly Hills, CA: Sage, 1980.

LÜCHMANN, L. H. H. “A representação no interior das experiências de participação”. *Lua Nova*, São Paulo, vol. 70, p. 139-170, 2007.

MAIA, R. C. M. Redes cívicas e internet: do ambiente denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MARQUES, F. P. J. A. “Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, nº 1, p. 164-187, 2006.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. “Internet e Parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*. Vol. 9, 2007.

NELSON, T. E.; OXLEY, Z. M. “Issue framing effects on belief importance and opinion”. *The Journal of Politics*, vol. 61, nº 4, p. 1040-1067, 1999.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Promise and problems of e-democracy: challenges of online citizen engagement*. França, 2003.

POLAT, R. K. "The internet and political participation: exploring the explanatory links". *European Journal of Communication*, vol. 20, nº 4, p. 435-459, 2005.

PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. A. C. (org.) *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.

PUTNAM, R. D. "Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America". *PS: Political Science and Politics*, vol. 28, nº 4, p. 644-83, 1995.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Governo eletrônico: princípios e diretrizes*, 2003. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>> Acesso em: 22 nov. 2007.

SHAH, D. V. et al. "Information and expression in a digital age: modeling internet effects on civic participation". *Communication Research*, vol. 32, nº 5, p. 531-565, 2005.

SILVA, S. P. da. "Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 11, nº 2, p. 450-468, 2005.

SIMÃO, J. B.; RODRIGUES, G. "Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal". *Ciência da Informação*. Brasília, vol. 34, nº 2, p. 81-92, 2005.

STEMLER, S. "An overview of content analysis". *Practical Assessment, Research & Evaluation*, vol.7, nº 17, 2001.

WEARE, C.; LIN, W.-Y. "Content analysis of the World Wide Web: opportunities and challenges". *Social Science Computer Review*, vol. 18, nº 3, p. 272-292, 2000.

WONG, W.; WELCH, E. "Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 17, nº 2, p. 275-297, 2004.

WRIGHT, S.; STREET, J. "Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums". *New Media & Society*, vol. 9, nº 5, p. 849-869, 2007.

UNITED KINGDOM. HOUSE OF COMMONS INFORMATION SELECT COMMITTEE. *Digital technology: working for parliament and the public*. Londres, 2002.

VILELLA, R. M. *Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web*. [Dissertação de Mestrado]. Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.

---

---

Danilo Rothberg – danroth@uol.com.br

Recebido para publicação em janeiro de 2008.

Aprovado para publicação em março de 2008.

## *O Senado nos editoriais dos jornais paulistas (2003 - 2004)*

---

**Fernando Antonio Azevedo**

Departamento de Ciências Sociais- UFSCar

**Vera Lucia Michalany Chaia**

Departamento de Ciências Sociais- PUC-SP

---

**Resumo:** O artigo analisa as relações entre jornalismo político e democracia contemporânea focando o cenário brasileiro recente. Através da análise dos editoriais dos jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo* entre 2003 e 2004, os autores mostram que, mesmo com diferenças de posicionamentos em diversos aspectos, os editoriais dos dois jornais focalizaram, sobretudo, os membros do Congresso e não a instituição mas, na medida em que abordavam de modo negativo os membros do Congresso, enquadravam negativamente a própria instituição. Assim, direta ou indiretamente, os editoriais dos dois veículos produziram uma imagem especificado Senado e do Congresso.

**Palavras-chaves:** mídia de massa, jornalismo opinativo, democracia brasileira, Congresso nacional, senado brasileiro

**Abstract:** The article analyses the relationship between political journalism and democracy focusing on the recent Brazilian political scene. By analysing the editorials of the newspapers “Folha de São Paulo” and “O Estado de São Paulo” between 2003 and 2004, the authors show that, in spite of the different positionings in many aspects, the editorials of the two newspapers had focused on, above all, the members of the Congress and not the parliamentary institution. But, as they approached in negative way the members of the Congress, they fit negatively the proper institution. Thus, in a direct or an indirect way, he editorials of the two vehicules of communication had produced an especific image of the Senate and the Congress.

**Keywords:** mass media, opinionative journalism, Brazilian democracy, national Congress, Brazilian Senate

## **Jornalismo Político e Democracia**

A cobertura jornalística das atividades políticas – o embate partidário e eleitoral e as atividades do governo e do Legislativo – é fundamental para as democracias contemporâneas. A magnitude demográfica confere às democracias representativas do século XXI o caráter de massa; nelas, os cidadãos acompanham o jogo político através da mídia de massa, a TV (aberta e a cabo), o rádio, a grande imprensa escrita (jornais e revistas) e, mais recentemente, os grandes provedores e sites da internet. Embora não seja a única fonte de informação política (há os livros, a conversação, os debates em associações e sindicatos, etc.), é principalmente pela mídia de massa que, hoje, o indivíduo se conecta com a esfera política e busca as informações necessárias à intervenção no debate público e para escolher governos e representantes políticos. Neste contexto, freqüentemente descrito como uma “democracia de público”<sup>1</sup> (MANIN, 1995), a qualidade do debate e da deliberação política depende, antes de qualquer outra coisa, de dois requisitos básicos: no plano da sociedade política, a visibilidade, que implica o processo de publicização; e, no plano da sociedade civil, o livre acesso do cidadão às informações políticas, fundada na existência de uma dupla garanti, a liberdade de imprensa e a representação na mídia das principais correntes de opiniões.

Além destes requisitos, o conteúdo e a forma das coberturas políticas dependem em larga medida da cultura política e jornalística e do formato das instituições políticas de cada país. Em países onde a política passou por um processo de ideologização (como a França e a Itália até os anos setenta), predominou em grande parte do tempo uma combativa e múltipla imprensa de opinião: os grupos políticos mais importantes editavam seus próprios jornais para divulgar e defender seus pontos de vista. Em outras nações, de forte tradição social-democrata, como os países nórdicos, a grande imprensa convive com um Estado que financia jornais de grupos políticos e sociais minoritários, com o objetivo de assegurar a pluralidade de opinião. Nos Estados Unidos, onde desde cedo predominou a imprensa comercial (e, portanto, a tensão entre interesses

---

<sup>1</sup> O autor usa a expressão “democracia de público” em oposição à expressão “democracia de partido”. Esta última, tipicamente presente em alguns países europeus nos anos 50 e 60, baseia-se na centralidade dos partidos no sistema político, no voto partidário e na existência de políticas de classe. Já a “democracia de público” é definida pela forte centralidade da mídia, pela tendência à individualização e personalização da política (em detrimento das estratégias partidárias e dos princípios programáticos), pelo crescimento de um eleitorado sem vínculo ou fidelidade partidária e pela volatilidade do voto. Grosso modo, estas novas características seriam decorrentes do declínio da política ideológica e do crescimento da influência da mídia de massa na formação da opinião pública, especialmente a TV.

privados e públicos), a cobertura política sempre foi primariamente dependente do nível de competição entre os jornais e do grau de adesão aos princípios deontológicos (construídos no processo coletivo de profissionalização dos jornalistas) e da aceitação de teorias jornalísticas, como a liberal, a da responsabilidade social e do jornalismo cívico. Por sua vez, o formato institucional e político predominante em um país – como o regime de governo, o sistema partidário e o nível de competição, influencia o foco e a intensidade das coberturas políticas. É de se esperar, por exemplo, que no presidencialismo a imprensa privilegie a cobertura do Executivo e da figura presidencial, enquanto no parlamentarismo a atenção seja deslocada para a atividade parlamentar. Entretanto, é bastante óbvio que a imprensa aumenta sua cobertura política quando a competição eleitoral é polarizada, como aconteceu nas eleições norte-americanas de 2004. Por fim, é evidente que a dimensão cultural desempenha um papel importante na orientação mais geral das coberturas políticas: em contextos em que os valores cívicos são fortes e positivos (como a defesa dos valores democráticos e da participação política), a cobertura jornalística tende a acompanhar e reforçar os mesmos valores.

### **Imprensa e Cobertura do Legislativo: uma breve revisão**

A literatura internacional confirma que nos regimes presidencialistas, que aqui nos interessa diretamente para efeitos de análise e comparação, a cobertura política privilegia a arena executiva e, nela, especificamente a Presidência e a figura presidencial. Essa tendência é particularmente visível nos Estados Unidos e parece ter se aprofundado ao longo do século XX, conforme indicam diversas pesquisas citadas por Jorge (2003, p.12). Uma das explicações correntes atribui o aumento da cobertura presidencial em detrimento do Legislativo ao fato de que a figura do presidente personaliza o poder, enquanto no Congresso o jogo político é diluído entre vários atores coletivos (partidos) e individuais (políticos). Outras pesquisas citadas pelo autor mostram também que a cobertura do Congresso norte-americano apresenta assimetrias no que se refere à atenção da mídia com as duas casas legislativas: o Senado, quando confrontado com a Câmara, recebe usualmente maior atenção, tanto da mídia impressa como da eletrônica. Uma das explicações para este comportamento é a magnitude do corpo Legislativo, ou seja, o fato de o Senado ser uma casa com menos membros e com políticos mais antigos e conhecidos facilitaria a individualização da cobertura (JORGE, 2003,p.13).

O Congresso norte-americano, além da menor visibilidade, possui uma imagem muito mais negativa do que o Poder Executivo. A mídia nos Estados

Unidos freqüentemente descreve o Congresso “como uma instituição lenta, conflituosa, incompetente e corrupta” (JORGE, 2003, p.14). Esse enquadramento negativo, contudo, não parece ser uma exclusividade daquele país e nem uma visão restrita à mídia. Diversas pesquisas realizadas sobre a imagem do Parlamento mostram que tanto a imprensa quanto o eleitor costumam ser muito críticos em relação aos seus Legislativos e aos políticos de um modo geral. Uma pesquisa Gallup<sup>2</sup> realizada em 2004, envolvendo 50.000 entrevistados em todos os continentes, mostrou que 46% dos europeus, 50% dos norte-americanos, 82% dos africanos e 87% dos latino-americanos -dos quais 80% dos brasileiros- não confiam em seus políticos. Essa avaliação negativa, embora diga respeito especificamente à figura do político profissional, termina sendo transferida em parte para a instituição legislativa, pois o Parlamento é uma das arenas mais visíveis da atuação política. Por sua vez os gatekeepers,<sup>3</sup> alegando critérios de noticiabilidade, de um modo geral preferem publicar ou veicular matérias negativas (escândalos, corrupção, polêmicas, disputas partidárias e individuais) que terminam projetando uma imagem caricatural em detrimento de informações mais técnicas ou rotineiras sobre o processo legislativo. O resultado desta decisão editorial é um provável efeito de “agenda-setting”,<sup>4</sup> com a “agenda da mídia” formatando a “agenda do público” e vice-versa, num efeito circular que tende a reforçar e sedimentar estereótipos e preconceitos contra a atividade parlamentar.

Comparando o jornalismo político brasileiro com o norte-americano, podem ser feitas três afirmações preliminares, todas apontando fortes similaridades: na cobertura jornalística, tanto na imprensa escrita quanto na eletrônica, têm como foco principal o Poder Executivo (Presidência e ministérios); na cobertura legislativa, a imprensa tem como foco predominante os membros do Congresso, relegando ao segundo plano a instituição; e a imprensa, ao enquadrar de forma negativa os membros do Congresso, termina, por extensão, enquadrando negativamente a própria instituição.

Embora a maioria dos analistas políticos e estudiosos da relação entre mídia e política no Brasil<sup>5</sup> concorde plenamente com as afirmações anteriores, apenas alguns poucos estudos e pesquisas as confirmam com dados empíricos consistentes. Devem ser citadas, pela conexão direta com o tema aqui explorado, a obra de Chaia (2004), que examina o relacionamento entre a imprensa e a Câmara Municipal de São Paulo nas Legislaturas de 1989-92 e 1993-96, nos governos de Luiza Erundina e Paulo Maluf, a pesquisa de Rodrigues (1997), que

---

<sup>2</sup> Voice of the People Survey 2004, survey financiado pelo Fórum Econômico Mundial.

<sup>3</sup> Editores que definem a pauta jornalística e selecionam as notícias que serão publicadas ou veiculadas.

<sup>4</sup> Sobre o efeito de “agenda-setting” ver Azevedo (2004).

<sup>5</sup> Ver, sobre a literatura referente à mídia e política no Brasil, Azevedo e Rubim (1997).

analisa a relação entre a mídia e o Congresso Nacional a partir da perspectiva da agenda-setting e discute o duplo papel que a imprensa desempenha, de fonte de informações políticas e de veículo de grupo de pressões, e a pesquisa de Novelli (1999), que observou a cobertura de jornais e revistas sobre a 50ª legislatura (1995-1998) do Congresso Nacional para constatar que a avaliação negativa dos políticos entre a mídia e o eleitor contamina diretamente a imagem da instituição.

Um dos trabalhos mais importantes sobre a relação mídia e Legislativo no Brasil é o de Jorge (2003) que examinou o padrão de cobertura sobre o Congresso Nacional realizada pelos principais jornais nacionais (*Folha de S.Paulo, O Estado de S.Paulo, O Globo e JB*) entre 1985 e 1990. Como vários de seus achados ajudam a tipificar o padrão de relação entre a mídia e o Legislativo no caso brasileiro e mostram tendências ainda observáveis no período focado por este artigo, julgamos importante reproduzir alguns de seus dados, dada a relevância para reforçar a análise que desenvolvemos mais adiante.

Um primeiro ponto a ser destacado é a observação de Jorge de que o Congresso só recebeu maior atenção da mídia em relação ao Executivo durante o período constituinte, mas, mesmo assim, a ênfase da cobertura se restringiu aos membros do Congresso em detrimento da instituição (Tabela 1).

**Tabela 1. Distribuição da Cobertura Jornalística do Congresso Nacional, segundo Foco da Notícia (1985-1990)**

(%)

Foco	Semestre/Ano								TOTAL
	2° 1985	1° 1986	1° 1987	2° 1987	1° 1988	2° 1988	1° 1989	1° 1990	
Instituição	32,0	42,0	22,0	10,0	17,0	14,0	27,0	22,0	<b>22,0</b>
Membros	61,0	42,0	69,0	79,0	71,0	79,0	67,0	66,0	<b>68,0</b>
Outros	7,0	15,0	9,0	12,0	12,0	8,0	6,0	12,0	<b>10,0</b>
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>
N. Abs.	249	205	451	400	449	240	278	251	<b>2.523</b>

Fonte: JORGE (2003, p.86)

O autor mostra também que a imprensa cobre apenas secundariamente as atividades legislativas típicas, como o trabalho das comissões e subcomissões e mesmo as atividades desenvolvidas em plenário pelos deputados e senadores (Tabela 2).

**Tabela 2. Distribuição da Cobertura Jornalística do Congresso Nacional, segundo Foco da Notícia (1985-1990)**

<b>Foco da Notícia</b>	<b>%</b>
CPI	3,0
Plenário	27,0
Subcomissão	2,0
Comissão	10,0
Outros	58,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>
<b>Nos. Abs.</b>	<b>2.523</b>

Fonte: Tabela adaptada de JORGE (2003, p. 89).

Por sua vez, como indica a Tabela 3, as notícias institucionais, ou seja, aquelas referentes diretamente ao funcionamento interno do Congresso são majoritariamente negativas quando comparadas aos demais temas, nos quais predominam as matérias neutras.

**Tabela 3. Distribuição da Cobertura Jornalística do Congresso Nacional, por Teor da Notícia, segundo Temas (1985/1990)**

<b>Temas</b>	<b>Teor da Notícia</b>			<b>Total</b>	<b>N</b>
	<b>Negativo</b>	<b>Neutro</b>	<b>Positivo</b>		
Político	13,0	82,0	5,0	100,0	1.248
Econômico	11,0	82,0	7,0	100,0	717
Institucional	72,0	20,0	7,0	100,0	312
Sindical	2,0	95,0	2,0	100,0	129
Outros(1)	15,0	78,0	7,0	100,0	117
<b>Total</b>	<b>18,0</b>	<b>75,0</b>	<b>6,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2.523</b>

Fonte: JORGE (2003, p.145).

(1) Incluem todas as notícias cuja frequência do tema é de 1% ou menos.

Por fim, e reforçando a hipótese de Ana Lúcia C. R. Novelli, Jorge enfatiza o fato de que a avaliação negativa da instituição decorre, basicamente, das notícias e dos comentários críticos sobre a atuação individual dos parlamentares, como a presença do parlamentar, violação de normas e nepotismo (Tabela 4).

**Tabela 4. Distribuição da Cobertura Jornalística do Congresso Nacional, segundo Grupos de Assunto**

<b>Grupos de Assuntos</b>	<b>%</b>
Trabalho dos Legisladores	77,0
Comparecimento	75,0
Outros	2,0
Violar Normas	12,0
Uso do Emprego Público	9,0
Outros	2,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>
<b>Nos. Abs.</b>	<b>226</b>

Fonte: JORGE (2003, p.145).

Em síntese, estes dados da pesquisa de Jorge mostram de forma clara que a cobertura do Congresso brasileiro obedece a um padrão que tem vários pontos em comum com o caso norte-americano, como a forte individualização da cobertura e a visão negativa do desempenho da instituição construída a partir das críticas à atuação individual dos parlamentares. Também, como no caso norte-americano, a imprensa omite ou relega ao segundo plano as informações sobre a rotina do trabalho legislativo nas comissões e subcomissões e até mesmo a atividade desenvolvida no plenário das duas casas deliberativas.

Finalmente, devem ser mencionadas nesta breve revisão da literatura as pesquisas desenvolvidas por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo que mostram que, sob a Constituição de 1988, “o Executivo se constituiu no principal legislador *de jure* e de fato”. Segundo os autores, alterações constitucionais introduzidas ainda durante o regime militar transformaram o Poder Executivo na principal fonte de iniciativa legislativa e boa parte dessas prerrogativas foi preservada após a redemocratização e a promulgação da Carta de 1988.

Numa breve revisão da relação entre o Executivo e o Legislativo os autores lembram que:

*“Na vigência da Constituição de 1946, as leis de iniciativa do Executivo corresponderam a 43% do total de leis do período, participação que aumentou para 89% no período militar. Após a Constituição de 1988, manteve-se o padrão do regime militar: a média de leis do Executivo atinge 85%” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p.49).*

Estes dados indicam que boa parte da agenda do processo legislativo provém, na verdade, do Poder Executivo, uma vez que este mantém a prerrogativa de propor projetos de leis, emitir medidas provisórias e solicitar urgência para a tramitação de seus projetos. Neste sentido, e diferentemente do caso norte-americano, o Congresso brasileiro atua em moldes similares àqueles encontrados em regimes parlamentaristas, pois, para ver suas iniciativas aprovadas, “o chefe do Executivo distribui as pastas ministeriais com o objetivo de obter apoio da maioria dos legisladores” (Figueiredo e Limongi, 1999:13). Justamente por conta destas características e da fragmentação partidária, é que o presidencialismo brasileiro é caracterizado como um “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988), no qual o chefe do Executivo, a cada início de mandato, procura montar uma coalização partidária que lhe dê a maioria e o controle do Congresso. Portanto, em nosso sistema político, a relação entre o Executivo e o Legislativo seria pontuada pelo predomínio do Executivo e por uma lógica parlamentarista em que os partidos importam, ao contrário do que defende a corrente que vê um predomínio das estratégias individualistas no Congresso. Estas características específicas que tipificaríamos nosso caso são variáveis importantes e devem ser levadas em conta na análise da imagem do Congresso produzida pela mídia.

### **O Senado e os Editoriais na Imprensa Paulista**

A noção de uma imprensa livre, que vigia o poder e defende o cidadão e, por extensão, a democracia, inspirou a analogia da imprensa como o “Quarto Poder”, expressão cunhada na Inglaterra no século XIX. A idéia da imprensa como um atento “cão de guarda” (e às vezes, motivado pelo jornalismo investigativo, como um verdadeiro “cão de ataque”) se materializa por excelência nas páginas de opinião dos jornais, onde os artigos e as colunas assinadas debatem os temas mais candentes do momento e o editorial define a posição do jornal diante das questões públicas. Deste modo, as páginas opinativas constituem fontes importantes para se apreender e analisar o interesse temático e

as formas de enquadramento adotadas pelos jornais em suas abordagens sobre o funcionamento das instituições políticas.

O jornalismo opinativo pressupõe expressar a opinião dos meios de comunicação. Este gênero significa que o discurso editorial é baseado em comentários, avaliações e opiniões sobre determinada temática. Na avaliação de Pedro Celso Campo (01/05/2002), "Os editoriais podem, legitimamente, esclarecer, ilustrar opiniões, induzir a ações e até entreter. O editorial é institucional. É o pensamento oficial do jornal (...) O público ao qual se dirige é o definidor do estilo do editorial, mas não do seu conteúdo. Acredita-se que apenas 5% do universo de leitores de um jornal leiam o editorial do dia. É um público pequeno, mas exigente". Por sua vez, Sônia de Brito, em seu trabalho *A argumentação e a perlocução no discurso jornalístico: o editorial* (1994), afirma que "a finalidade do editorial é dirigir a opinião pública persuadindo através de exortação, apelo, aviso, palavra de ordem ou constatação dos fatos (...) O editorial moderno não é apenas opinião. Inclui análise e clarificação: expõe, interpreta, esclarece, analisa padrões e significados da caótica mistura de acontecimentos diários" (Campo, 01/05/2002).

É neste sentido que podem ser compreendidos os editoriais dos jornais *Folha de S.Paulo* e *O Estado de S.Paulo*. São jornais regionais e nacionais, com um público-alvo composto pelos formadores de opinião pertencentes à classe média alta e aos setores empresariais. O período de análise dos editoriais desses dois jornais é delimitado na legislatura 2003-2006 e abrange todos os editoriais publicados entre janeiro de 2003 e outubro de 2004. O enquadramento temático do material consultado neste artigo foi realizado a partir de três categorias, todas elas usadas na análise do material do jornal *Folha de S. Paulo* e a primeira dela, por razões que mais adiante serão explicadas, no caso do jornal *O Estado de S. Paulo*:

- *Relacionamento Executivo/Senado*: categoria em que estão incluídos os editoriais referentes ao relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, envolvendo a Presidência da República, Ministérios, órgãos governamentais e o Senado, bem como as medidas provisórias e projetos de leis oriundos do Executivo e as iniciativas e programas do governo Federal discutidos no Senado Federal;
- *Funcionamento do Senado*: categoria que cobre os editoriais com foco nas questões internas e as atividades típicas do Senado, abrangendo assuntos como articulação e negociação política entre bancadas e parlamentares, atividades das comissões, subcomissões e mesa diretora, tramitação de projetos oriundos do Legislativo e o desempenho dos senadores;
- *Outros editoriais*: todos os outros editoriais que não se enquadram em nenhuma das duas categorias anteriores.

Além destas categoriais, cada editorial foi classificado de acordo com seu teor (positivo, negativo ou neutro) em relação à imagem do Senado.

### **Os editoriais do jornal *Folha de S.Paulo***

A *Folha de S.Paulo* – que reivindica para si o papel de “cão de guarda” que fiscaliza o poder sem “rabo preso” (expressão usada em uma de suas campanhas publicitárias) – publica três editoriais diariamente na página A-2, ao lado de seus colunistas e articulistas mais prestigiosos. O levantamento dos temas-alvo de todos editoriais publicados em 2003 e 2004 pelo jornal revela que o Senado foi pouco comentado pelos editoriais. Por exemplo, em 2003, dos 1.095 editoriais publicados, apenas 27 (2,5%) abordavam direta ou indiretamente o Senado. Em 2004, o percentual também girou em torno dos 3%. Os principais temas nos editoriais tratavam de assuntos relacionados à ação do Executivo, especialmente a Presidência e os ministérios, e ao funcionamento do Congresso Nacional, da Câmara de Deputados e, finalmente, do Senado. Mesmo os editoriais dedicados ao Senado envolvem de alguma maneira questões conexas com o Poder Executivo, como se pode constatar na Tabela 5:

**Tabela 5. Distribuição dos Editoriais sobre o Senado Publicados pela *Folha de S.Paulo*, segundo Categorias (2003-2004)**

Categorias	2003		2004		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%
<b>Relacionamento Executivo/Senado</b>	9	33,0	9	37,0	18	35,0
<b>Funcionamento do Senado</b>	10	37,0	12	50,0	22	43,0
<b>Outros</b>	8	30,0	3	13,0	11	22,0
<b>Total</b>	27	100,0	102	100,0	51	100,0

Como já mencionado anteriormente, isso se deve sem dúvida, ao fato de o Executivo possuir iniciativa legislativa e capacidade de legislar por medida provisória. Como lembra Jorge (2003), boa parte das leis aprovadas no Congresso Nacional é oriunda do governo, o que significa que o Executivo tem um

razoável controle sobre a agenda do Congresso. Dentro destas condições, é perfeitamente esperado que a imprensa, ao analisar o Congresso Nacional ou uma das suas casas, o faça em grande parte a partir da sua conexão com o governo federal.

Do ponto de vista do teor das matérias, os editoriais são predominantemente negativos (Tabela 6), situação que se repete também no caso dos editoriais de *O Estado de S. Paulo*. Esse resultado apenas reitera a constatação feita neste texto de que as notícias sobre o Legislativo federal recebem, na maior parte das vezes, um tratamento negativo por parte da mídia.

**Tabela 6. Distribuição dos Editoriais sobre o Senado Publicados pela *Folha de S. Paulo*, segundo Teor das Matérias (2003-2004)**

Teor das matérias	2003		2004		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%
Positivo	5	19,0	7	29,0	12	24,0
Negativo	13	48,0	10	42,0	23	45,0
Neutro	9	33,0	7	29,0	16	31,0
Total	27	100,0	24	100,0	51	100,0

A seguir, apresentam-se alguns textos selecionados do levantamento, Com o objetivo de indicar os principais temas explorados ao longo de 2003 e 2004 e mostrar como a imagem do Senado – e de um modo mais amplo do próprio Congresso Nacional – foi construída pelos editoriais da *Folha de Spaulo*, estão apresentados alguns textos selecionados.

Entre os principais temas explorados sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo estão as reformas previdenciária, tributária e da Justiça, a questão da governabilidade do PT e o uso das medidas provisórias por parte do governo Lula.

Sobre a questão das reformas, a *Folha de S. Paulo*, como a maioria da grande imprensa nacional, posicionou-se a favor (como já tinha feito durante o governo FHC), sendo que os editoriais publicados eram sempre no sentido de cobrar do Congresso Nacional a agilidade na aprovação dos projetos reformistas. Entretanto, o jornal considera as reformas, especialmente a tributária, como empreendimentos parciais e incompletos:

*“O presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem o que comemorar com a votação em segundo turno pelo Senado das emendas que introduzem mudanças nas áreas previdenciária e tributária. O governo de fato deu passos à frente. É um exagero, no entanto, falar na existência de uma reforma tributária. Nada semelhante a isso ocorreu. O que se votou foi uma fatia de uma colcha de retalhos tributária justamente aquela que assegura ao governo um mínimo de conforto fiscal até 2007”. (“Pela metade”. Folha de S. Paulo, 19/12/2003, p. A-2).*

Em relação ao tema da governabilidade, os editoriais comentavam as dificuldades advindas da fragmentação partidária no Congresso e os desafios que isso implicava para o governo petista, que necessitava montar e consolidar uma maioria parlamentar estável para aprovar seus projetos. O tema da governabilidade quase sempre foi abordado em conexão com as práticas políticas do Legislativo federal e de suas duas casas deliberativas. Em editorial que discutia a reforma política e as práticas “fisiológicas” do Congresso, outro tema recorrente nas páginas de opinião do jornal, o editorialista afirmou que:

*“Métodos heterodoxos (...) têm sido utilizados com frequência alarmante na política brasileira. Desde o início da redemocratização, Câmara e Senado são palcos de nebulosas transações envolvendo troca de votos por cargos, por liberação de verbas orçamentárias e, até mesmo, por outras formas mais sonantes de retribuição. Esse vergonhoso mercado político já propiciou uma série de escândalos, que serviu para alertar e despertar a indignação da opinião pública. Não se pode dizer, no entanto, que as pressões advindas da revelação de casos acintosos tenham mudado substancialmente os usos e costumes da política nacional ainda que os possam ter revestido de tonalidades menos gritantes. O Partido dos Trabalhadores foi desde o início um dos agentes renovadores da cultura política brasileira, impondo rígidas normas internas e contribuindo para elevar o grau de transparência das negociações congressuais. Isso não significa, no entanto, que, uma vez no poder, o PT não passe a fazer concessões ‘realistas’ diante da necessidade de conquistar votos e apoios. Também a gestão de Fernando Henrique Cardoso foi antecedida de expectativas quanto à moralização de procedimentos, fundadas no discurso e no histórico de muitos dos membros do PSDB. Não obstante a realidade repeliu as esperanças iniciais, como atestaram as escaramuças para aprovar a emenda da reeleição”. (“PT Heterodoxo”. Folha de S. Paulo, 28/09/2003, p. A-2).*

Esse trecho do editorial resume a visão crítica com que, de um modo geral, a imprensa brasileira avalia os usos e costumes políticos no Congresso Nacional. Frequentemente, os jornais e as revistas semanais, como *Veja*, acusam tanto os deputados quanto os senadores de práticas fisiológicas na sua relação com o Executivo e lamentam que a atual lei que regula a atividade dos partidos não coíba a infidelidade partidária e a troca de legenda. A passagem mostrada a seguir é típica e exemplifica bem os argumentos usados pela imprensa na defesa da reforma política.

*“Dados levantados pela Folha revelam que a infidelidade partidária baterá recordes até o próximo dia 3, quando extingue-se o prazo para mudança de partidos. Esse verdadeiro ‘efeito manada’ em busca da sombra e das benesses do poder tem sido administrado de forma engenhosa pelo partido governista. Convenientemente, não é o PT o principal receptor das novas adesões, e sim as legendas aliadas, que vão sendo, dessa forma, como que ‘terceirizadas’ para fazer o serviço. Tudo isso deixa patente a necessidade de que a constantemente lembrada, mas sempre adiada, reforma política venha a ocupar as atenções do país. Novas regras precisam ser estabelecidas para que o comércio de votos e a vergonhosa deserção partidária motivada por interesses de ocasião possam ser coibidos. Difícil é esperar que os atores e beneficiários desse lamentável espetáculo venham a tomar a iniciativa de mudá-lo”. (“PT Heterodoxo”. Folha de S. Paulo, 28/09/2003, p. A-2).*

Finalmente, quanto às medidas provisórias, o tom adotado nos editoriais era de crítica ao abuso desta prerrogativa constitucional pelo governo federal. Nesta questão, o jornal assumiu a perspectiva do Senado e do Congresso Nacional e pregou a limitação do uso das medidas provisórias.

*“Há pouco tempo, os presidentes das duas Casas do Congresso Nacional – ambos aliados do governo federal – queixaram-se do excesso de medidas provisórias, que estaria congestionando a pauta e dificultando os trabalhos. Agora foi a vez do ministro da Coordenação Política, Aldo Rebelo (PC do B-SP), reconhecer que o governo tem exagerado na edição de MPs. A utilização em grande escala desse dispositivo não é novidade na política brasileira. As MPs constituem um recurso eficaz para que o Executivo possa impor suas prioridades à agenda do Congresso. Por isso mesmo, durante a era Fernando Henrique Cardoso o recurso abusivo a esse mecanismo foi repetidamente criticado pelos partidos de oposição. O que chama atenção nas declarações de*

*Rebello é que o partido do atual governo sempre esteve entre os críticos mais incisivos e contumazes dessa prática. Nos 24 meses iniciais de seu mandato, FHC publicou 71 MPs, enquanto o presidente Luiz Inácio Lula da Silva – em apenas 18 meses – já utilizou esse expediente 95 vezes. A impressão que se tem diante de números como esses é que o PT não apenas aderiu à idéia de legislar ‘por decreto’ como aprimorou sua execução. Os malefícios derivados desse tipo de abuso são conhecidos. O dano mais imediato é o trancamento da pauta do Legislativo. Pela lei, fica estabelecido um limite de 45 dias, após a publicação, para a votação das medidas no Senado ou na Câmara. Findo esse prazo, fica impedida a apreciação de outros projetos pelas duas Casas. Conseqüentemente, um grande volume de MPs prejudica a agenda do Legislativo e a votação de matérias importantes para o país. As MPs deveriam restringir-se a casos de relevância e urgência incontestáveis. Lamentavelmente, não é o que se tem observado sob o governo de um presidente que assumiu o compromisso de mudar essa rotina”. (“Medidas em Excesso”. Folha de S. Paulo, 16/07/2004, p. A-4).*

Quanto aos editoriais dedicados às atividades do Senado, de um modo geral, comentam as articulações e negociações políticas, o posicionamento das bancadas partidárias e a tramitação e votação dos projetos e das medidas provisórias. Entretanto, os editoriais assumem um tom mais crítico quando o assunto é o comportamento ético e moral dos parlamentares:

*“O plenário do Senado Federal decepcionou ao votar pelo arquivamento do pedido de abertura de processo político contra o Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA). O desfecho melancólico do episódio é um duro golpe na credibilidade da instituição. O argumento de que as graves irregularidades de que o político baiano é acusado não configurariam quebra de decoro parlamentar porque não teriam sido cometidas no decurso do mandato de Senador é formalista demais para um processo que, como o próprio nome diz, é político. Os parlamentares precisariam considerar se vale ou não à pena manter no Senado pessoa acusada de estar envolvida num vasto esquema de escutas telefônicas ilegais contra adversários políticos. Ademais, vale lembrar que as escutas de mais de cem números telefônicos ocorreram de março a setembro do ano passado: durante boa parte desse período, ACM era candidato a uma vaga no Senado. Tampouco poderiam os Senadores deixar de considerar que ACM é acusado de reincidir num escândalo grave. Foi levado a*

*renunciar, no ano passado, para não ser cassado por envolvimento na violação do sigilo da votação que retirou, em 2000, o mandato de Luiz Estevão. Escudar-se numa interpretação rígida, formalista, não apaga esses fatos e apenas agrava o seu potencial de desgaste para a imagem do Senado". ("Retrocesso Consumado". Folha de S. Paulo, 08/05/2003, p. A-2).*

Outra imagem recorrente nos comentários da imprensa e presente em um dos editoriais da *Folha de S. Paulo* é a do parlamento como uma arena de conflitos individuais, em que os parlamentares brigam por interesses pessoais:

*"A sessão do Senado da última quarta-feira foi marcada por bate-bocas, ameaças de agressão física e observações impróprias acerca da 'virilidade' de integrantes da Casa. A arena em que se transformou o recinto parlamentar contraria quaisquer parâmetros de decoro e respeito. O mínimo a esperar é que os integrantes da Câmara Alta do Parlamento brasileiro se comportassem de maneira mais adequada às funções que exercem. No entanto, por mais vergonhosa que tenha sido a troca de ofensas entre Senadores, o fato de maior gravidade reside na própria matéria que estava sendo submetida a pleito: uma emenda constitucional que visa a recuperar cadeiras de vereadores que deveriam ser extintas por determinação do Tribunal Superior Eleitoral. A patética discussão foi provocada pela tentativa de parlamentares de atropelar o regimento da Casa e a resistência do Senador Jefferson Péres (PDT-AM) à emenda. Lamentavelmente, a celeridade incomum com que os congressistas encaminharam o tema evidenciou o fisiologismo reinante na classe política. Logo que foi publicada a determinação do TSE, descobriram-se no Senado e na Câmara dos Deputados diferentes dispositivos que poderiam anular ou minimizar a redução do número atual de vereadores. É deplorável que deputados e Senadores demonstrem tanto empenho para defender cargos custosos e desnecessários, úteis apenas para servir de cabos eleitorais para candidatos e partidos. Casos como esse desgastam a imagem do Legislativo ao atestar que os representantes políticos dos cidadãos brasileiros não perdem a ocasião de legislar a favor de seus interesses corporativos. O Brasil ganharia muitíssimo se seus parlamentares revelassem a mesma disposição para acelerar a votação de questões essenciais para o desenvolvimento do país que continuam paradas no Congresso". ("Vexame no Senado". Folha de S. Paulo, 12/06/2004, p. A-2).*

Como lembrou Novelli (1999), a imagem da instituição é, na maior parte das vezes, construída pela mídia a partir da avaliação do comportamento ético e moral dos parlamentares e do posicionamento destes no julgamento de seus

pares. Nesse sentido, as duas últimas passagens reproduzidas são exemplares, uma vez que sintetizam uma crítica recorrente da mídia em relação ao comportamento moral e ético dos senadores e deputados e ao suposto corporativismo dos parlamentares.

Nem todos os textos são negativos, e em vários editoriais o Senado é elogiado pela sua ação institucional ou pelas deliberações dos senadores consideradas acertadas. Contudo, provavelmente são os textos negativos que repetem críticas – pertinentes ou não, mas sempre recorrentes – ao Congresso Nacional que terminam formatando de forma mais nítida a imagem da instituição para o público.

### **Os editoriais do jornal *O Estado de S. Paulo***

Os editoriais do jornal *O Estado de S. Paulo* são argumentativos, com análises exaustivas e repletos de elementos comprobatórios de suas afirmações. O jornal segue todos os passos do Congresso Nacional, em especial do Senado. As matérias e projetos que passam pelas comissões são analisados, como também existe uma intencionalidade nos editoriais de enviar recados para os senadores e o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).

As Tabelas 7 e 8 mostram as categorias adotadas para analisar os editoriais e suas valorações. A categoria relacionamento Executivo/Senado representa 35% dos editoriais do período estudado, enquanto aqueles referentes às ações e atividades do Senado perfazem 57%. Além disso, o Senado é avaliado negativamente em 47% dos editoriais do período analisado, enquanto a avaliação positiva representa somente 25%.

**Tabela 7. Distribuição dos Editoriais sobre o Senado Publicados pelo *O Estado de S. Paulo*, segundo Categorias (2003-2004)**

Categorias	2003		2004		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%
Relacionamento Executivo/Senado	26	35,0	36	35,0	62	35,0
Funcionamento do Senado	36	49,0	65	64,0	101	57,0
Outros	12	16,0	1	1,0	13	8,0
<b>Total</b>	74	100,0	102	100,0	176	100,0

**Tabela 8. Distribuição dos Editoriais sobre o Senado Publicados pelo *O Estado de S. Paulo*, segundo Teor das Matérias (2003-2004)**

Teor das matérias	2003		2004		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%
Positivo	14	19,0	31	30,0	45	25,0
Negativo	35	47,0	48	47,0	83	47,0
Neutro	25	34,0	23	23,0	48	28,0
<b>Total</b>	74	100,0	102	100,0	176	100,0

Contabilizando o período total da cobertura dos editoriais, prevalece uma imagem negativa do Senado no cruzamento da categoria relacionamento Executivo/Senado (48%), enquanto a valoração positiva representa 36% (Tabela 9).

**Tabela 9. Distribuição dos Editoriais Referentes à Categoria Relacionamento Executivo/Senado publicados pelo *O Estado de S.Paulo*, segundo Teor das Matérias (2003-2004)**

Teor das matérias	2003		2004		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%
Positivo	9	34,0	13	36,0	22	36,0
Negativo	11	42,0	19	53,0	30	48,0
Neutro	6	14,0	4	11,0	10	16,0
Total	26	100,0	36	100,0	62	100,0

Uma análise aprofundada dos editoriais de o *O Estado de S.Paulo* priorizou a categoria relacionamento Executivo/Senado, no sentido de compreender as articulações entre esses poderes e a imagem construída pelos editoriais entre 2003 e 2004. Essa opção decorreu da significativa relevância das relações de forças no interior do governo e, também da expressiva importância que esta dinâmica política representou para o jornal *O Estado de S. Paulo*. Ao analisar o Senado, o jornal citou o presidente Lula e alguns de seus ministros na sua relação com essa Casa Legislativa e atribui uma relevância significativa a este relacionamento, expressando uma luta política e um jogo de forças políticas.

#### *Agenda e ação do Executivo*

Vários editoriais do jornal ressaltaram positivamente a agilidade e o bom senso do governo Lula em encaminhar rapidamente ao Senado as propostas de reformas, pois era nos cem primeiros dias de sua gestão que haveria possibilidades maiores para que fossem aprovadas suas propostas de reformas.

Com este propósito, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura dos trabalhos Legislativos de 2003, para demonstrar seu apreço por essa instituição e também tendo como objetivo apresentar as propostas de reformas que seriam encaminhadas ao Poder Legislativo.

No editorial “O presidente no Congresso”, de 19/02/03, o jornal *O Estado de Spaulo* lembrou que o presidente, quando eleito deputado federal, exerceu o

mandato com “falta de entusiasmo” e, como constituinte, recusou-se a assinar a Constituição de 1988, como “repúdio aos resultados coletivos”. Para tentar compreender a presença do presidente no Congresso, o editorial afirmou que ocorreu uma “metamorfose” e que “Luiz Inácio Lula da Silva já não é o presidente de honra de um partido de oposição. É o presidente da República e precisa do Congresso para governar”.

A presença no Senado e nas comissões dos ministros Antonio Palocci, da Fazenda, Guido Mantega, do Planejamento, e Ricardo Berzoini, da Previdência, foi avaliada positivamente pelo editorial “O Congresso e a pauta das reformas” (11/03/03). A iniciativa do Executivo em enviar os ministros àquela Casa teve como finalidade explicar as reformas encaminhadas, justificar a sua necessidade para o país e solicitar que fossem empreendidos esforços visando acelerar a sua aprovação.

O ministro Palocci, sempre bem avaliado pelos editoriais do jornal, deu um “recado” ao Senado. Segundo o editorial “O recado certo ao Congresso”, de 13/03/03, o ministro afirmou que “o caminho do crescimento passa pela solução do problema fiscal e pelo programa de reformas”. Na avaliação do jornal, “Ao insistir nesses pontos, o ministro respondeu a duas oposições. Uma delas é interna, integrada por militantes do PT e da base aliada, que pede um rumo diferente para a política econômica. A outra é a oposição oficial formada por ex-governistas que hoje acusam o PT de incoerência, por fazer e pregar o que havia combatido no período anterior”.

Já o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, foi criticado, pois, ao propor a reforma do Judiciário, tenderia a ‘passar por cima’ e a ignorar anos e anos de debates e dossiês sobre esta reforma, trabalhada por comissões formadas por parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado:

*“Até que ponto se pode jogar fora 12 anos de tramitação de complexa matéria legislativa no Congresso Nacional? E até que ponto o novo governo conseguirá obter posições consensuais a esse respeito, já que sua base de sustentação no Congresso ainda está longe de navegar em céu de brigadeiro?” (Jogar fora 12 anos de tramitação? 05/01/03).*

O editorial “Aparelhamento trava ‘agenda positiva’”, de 29/02/04, comenta da necessidade do governo Lula de reativar a chamada “agenda positiva”, para sair de uma situação extremamente constrangedora vivenciada após a divulgação do escândalo envolvendo o ex-assessor do Planalto, Waldomiro Diniz (13/02/04), que trabalhava diretamente subordinado ao ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu. O conselho dado pelo jornal ao governo era de que este se empenhasse na agilização desta “agenda positiva”, já que existiam projetos de extrema relevância

para a nação brasileira. O editorial também direcionou sua crítica ao Congresso Nacional, para que fossem aceleradas as votações que ficaram paradas no Senado e na Câmara dos Deputados.

O editorial “Lula precisa salvar o seu governo” (25/03/04) criticou duramente o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu em decorrência de uma entrevista concedida ao colunista Merval Pereira, de *O Globo*, ao tecer críticas ao Ministério Público e aos senadores e governadores do PSDB. Para o jornal, o ministro perdeu o autocontrole ao acusar o PSDB de querer “derrubá-lo e desestabilizar o governo”, citando nominalmente o senador Tasso Jereissati de atuar nesse sentido. O editorial aconselhava o presidente Lula demitir imediatamente o ministro José Dirceu e, com este ato, intensificar a aproximação com os governadores do PSDB, para recuperar a governabilidade.

Após os conflitos preconizados pelo ministro-chefe da Casa Civil, ocorreram algumas mudanças no governo Lula: o ministro José Dirceu passou a dividir suas antigas atribuições com o então ministro da Coordenação Política e Assuntos Institucionais, Aldo Rebelo, do PC do B. Este fato foi avaliado positivamente pelo editorial “Dialogando com a oposição” (29/05/04), exatamente por Rebelo reestabelecer o diálogo com a oposição: *“o ministro Rebelo atravessou a Praça dos Três Poderes e permaneceu mais de cinco horas no Congresso, batendo às portas dos líderes da oposição na Câmara (Custódio de Matos, do PSDB, e José Carlos Aleluia, do PFL) e no Senado (o tucano Arthur Virgílio Neto e o pefelista José Agripino Maia). Em outros governos e outras democracias, encontros do gênero, por si sós, nem seriam notícia. Mas no governo Lula isso simplesmente ainda não tinha acontecido”*.

Entretanto, as ressalvas do jornal ainda se faziam presentes ao avaliar a trajetória política e partidária do novo ministro: *“O fato de Rebelo não ser do PT decerto o ajudou a estender a mão à minoria parlamentar. Além disso, como ninguém ignora no Congresso, o veterano deputado sempre valorizou o entendimento, apesar do traço radical de sua legenda”*.

O ministro da Fazenda, Antonio Palocci, foi elogiado no editorial “O balanço do esforço concentrado” (14/07/04), devido ao agradecimento que fez ao Congresso Nacional “pelo sucesso das votações do chamado ‘esforço concentrado’”. Algumas leis foram aprovadas, tais como a Lei de Falências e a Lei de Inovação, além de terem ocorrido a primeira votação do texto básico da Reforma do Judiciário e a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Neste editorial ficava claro que a pauta e a agenda do Legislativo são formuladas pelo Poder Executivo. “Além de agradecer aos líderes do governo no Congresso, Fernando Bezerra (PTB-RN), e do PMDB, Renan Calheiros (AL), e do PFL no Senado, José Agripino Maia (RN), que recebeu em seu gabinete sexta-feira, Palocci acertou com eles a agenda para o segundo semestre. Bezerra saiu do

encontro anunciando a prioridade para a regulamentação das Parcerias Público-Privadas”.

O papel exercido pelo ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, era constantemente lembrado e criticado pelos editoriais do jornal. No editorial “Ninguém é insubstituível”, de 20/02/04, analisou-se o poder que o ministro concentrava em suas mãos: “*Desde a instalação do governo, todas ou quase todas as nomeações para cargos de confiança, por exemplo, passavam por seu escrutínio. Os comentários sobre o agigantamento do reputado homem forte do Executivo obrigaram o presidente, dias antes da irrupção do escândalo do vídeo (caso Waldomiro Diniz), a assegurar que ele, Lula, era o ‘técnico’ do time, e Dirceu, apenas o ‘capitão’*”.

Segundo o jornal, a supremacia de José Dirceu “*foi o resultado da combinação entre o seu legendário apetite político, estilo centralizador e o gosto pelo trabalho, de um lado, e a inexperiência do presidente em matéria administrativa, de outro*”.

O editorial conclui conclamando o presidente a demitir o ministro-chefe da Casa Civil: “*Nas democracias, ministros importantes se demitem ou são demitidos sem que o mundo venha abaixo. O trauma acaba sendo menor do que se previa. Mesmo porque ninguém é insubstituível*”.

Após a repercussão do escândalo Waldomiro Diniz, o ministro José Dirceu pediu demissão ao presidente Lula, que não aceitou. O presidente do Senado, José Sarney, avaliado pelo jornal como “amigo dos seus amigos”, resolveu antecipar o esvaziamento do Congresso, no carnaval, convocando novamente os parlamentares somente para o começo de março.

#### *Bancada governista e de oposição*

Vários editoriais de *O Estado de S.Paulo* analisam criticamente a bancada governista – os partidos políticos da base situacionista do governo Lula. Os primeiros meses de 2003 foram marcados por editoriais que destacaram os problemas que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva enfrentaria com a Câmara e o Senado, devidos, principalmente, às dificuldades encontradas na própria base governista. Daí a recomendação dos editoriais, em tom jocoso, de que o presidente deveria refizesse suas bases, incorporando PSDB, PFL e PMDB, partidos que deram sustentação ao governo FHC.

Outro aspecto que dominou os editoriais do jornal trazia “alfinetadas” dirigidas ao PT, indisciplinado na atuação parlamentar, e elogios voltados para o PSDB e PFL, enquanto “oposição responsável”, que aprovava projetos do governo que eram avaliados como importantes para o país: “*É certo que o PT também fez a sua parte, ao encampar o projeto que já havia sido aprovado pelo Senado, de autoria do*

tucano José Serra, em lugar da versão elaborada pelo próprio líder da Câmara. Mas o PSDB e PFL façam oposição ao governo, não ao País” (“Os maus passos da oposição”, 10/04/03).

O senador Aloísio Mercadante, do PT, foi citado em diferentes momentos por ser o líder do governo no Senado. No editorial “O recado certo ao Congresso”, de 13/03/03, o senador Mercadante fez sua “mea culpa” e realizou uma autocrítica da ação desenvolvida pelo PT no passado. Líder da situação no Senado, Mercadante afirmou que o PT na oposição “não ajudou a aprovar as reformas – e errou”. Portanto, ocorreu uma mudança de comportamento do partido e de sua bancada: antes, como oposição, obstruiu pautas e não aprovou reformas propostas pelo governo FHC e agora, como situação, mudou a postura parlamentar e estava acelerando a aprovação destas reformas.

O editorial “Lula passa no primeiro teste”, de 04/04/03, elogia as bancadas da nova oposição (PSDB e PFL), considerando-as “responsáveis”, pois aprovam as reformas melhores para o país: “*é da noite para o dia a diferença entre o oposicionismo crasso praticado pelo PT contra o governo Fernando Henrique e o dos ex-situacionistas PSDB, PFL e PMDB em relação à nova ordem*”.

Ainda com relação à oposição ao governo Lula, o editorial “Lula precisa salvar o seu governo” (25/03/04) era bem mais ameno: “A verdade é que, desde a posse, Lula usufruiu do privilégio de ter no Congresso uma oposição decidida a não complicar a vida de um governo cercado de tantas expectativas”.

O editorial “Sobre a ética fisiológica do poder”, de 15/04/03, relembrou novamente a atuação do PT durante o governo Fernando Henrique e a sistemática oposição que fez a esse governo, não aprovando as reformas apresentadas pelo Executivo. Como governo, a atuação era outra e o antigo repúdio e crítica à edição das Medidas Provisórias desapareceram para dar lugar a uma postura de defesa desta prática legislativa do Executivo.

A esse respeito, o editorial em 2003 recuperou um pronunciamento do senador Aloísio Mercadante, ao comentar porque, enquanto líder do governo, aprovava a edição de MPs: “*Antes, a edição das MPs era muito permissiva, mas agora o rito é muito restrito e acaba dificultando o processo legislativo (...) A idéia é não retomar a permissividade antiga que levava ao abuso do Executivo. Não podemos voltar ao que era, mas precisamos dar governabilidade*”. Seguindo esse raciocínio o jornal afirma: “*Sem dúvida, há um inteiro bom senso nessas palavras do Senador, que teriam sido de valor inestimável para a solução de inúmeros problemas que afligem a sociedade brasileira, se o líder petista, de tanta respeitabilidade e prestígio, as tivesse pronunciado na legislatura anterior, quando era deputado*”.

Outro ponto apontado pelos editoriais referia-se à falta de consenso dentro do PT e no próprio governo com relação às propostas de reformas da nova administração, principalmente a reforma da Previdência e a discussão em torno

da autonomia do Banco Central. O editorial “O otimismo do presidente”, de 29/03/03, esclareceu quais eram as dificuldades da base governista ao afirmar: *“Na verdade, a maioria relativa da base governista está fraturada em vários lugares, a ponto de ser irreconhecível em determinadas ocasiões. O governo mal se entende com as lideranças do PT (...) se aprovar as reformas já é naturalmente difícil, será impossível se a dissidência do PT continuar sendo um obstáculo às mudanças, auxiliada pelo PDT, pelo PSB e por parte do PC do B. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva somente justificará seu otimismo quando neutralizar a oposição que tem em casa. Ou se – ironia das ironias – refizer na prática, com o apoio do PSDB, do PFL e do PMDB, o bloco parlamentar que apoiou o governo Fernando Henrique Cardoso”.*

O senador Aloísio Mercadante, enquanto líder do governo, foi novamente criticado pelo editorial “Intromissão e imprudência” (26/04/03), por discutir e trazer a público algumas questões que, na avaliação do jornal, não diziam respeito à sua área de atuação: mercado cambial e atuação do Banco Central. A matéria repreendeu o senador e advertiu que tal atitude ajudava a corroborar a visão de que o PT é inimigo do próprio PT, pois “uma parcela do PT continua em campanha contra o ministro Palocci e o presidente do BC, Henrique Meirelles”.

Seguindo a mesma argumentação, o editorial “Os juros e os ossos do ofício”, de 03/06/03, comparou as atuações do presidente Lula e do senador Aloísio Mercadante ao abordar a questão da política de juros adotada pelo Banco Central. Segundo o editorial, cabia ao presidente Lula se responsabilizar pela adoção desta política, sabendo que seu posicionamento acarretará não só bônus, mas também o ônus perante determinados segmentos da sociedade brasileira. Quanto ao senador Aloísio Mercadante:

*“Já o Senador leva sobre o fundador de seu partido uma enorme vantagem. Pode ser francamente governista nos bons momentos e agir como opositor quando as políticas oficiais são impopulares. É um exemplo notável daquilo que os economistas chamam, em seu jargão execrável, maximização de benefícios”.*

A crítica deste editorial dirigia-se ao senador enquanto líder do governo no Senado, que, na avaliação do jornal, era um cargo que envolvia responsabilidade e que tinha como função defender o governo Lula em todos os momentos da gestão, ruins e bons, cobrava-se portanto uma coerência do senador.

#### *Projetos e Medidas Provisórias*

Acompanhando a primeira votação de um projeto do governo na Câmara dos Deputados (emenda ao artigo 192 da Constituição), o editorial “Agora,

apressar as reformas”, de 07/04/03, afirmou que o governo conseguiu a aprovação da emenda e que deve aproveitar esse momento para acelerar o envio das propostas de reformas. No caso específico do Projeto da Reforma Tributária, o jornal aconselhava: *“Vale a pena, também, limitar o projeto de reforma tributária, para evitar uma discussão interminável em torno de alguns pontos – como o local de cobrança do novo ICMS ou IVA – sobre os quais há muitas divergências. Um projeto mais modesto poderá permitir mudanças de grande alcance, como a unificação de regras para o imposto estadual, a desoneração do investimento e da exportação e o fim da incidência em cascata das várias contribuições”*.

No editorial “Todos contra a Reforma Tributária” (22/08/03), recomendou-se ao Senado que corrigisse o erro cometido pelos deputados na Câmara. Segundo o jornal, o projeto da reforma tributária foi alterado devido a vários interesses que estavam em jogo: governadores, prefeitos, partidos políticos. Para assegurar uma reforma que contemplasse os diversos interesses e que não fosse desequilibrada na correlação das forças políticas, o Senado deveria “corrigir o erro da Câmara dos Deputados”, que emendou tanto o projeto original e acabou criando um “mostrengo”.

Seguindo a mesma linha editorial, o jornal recomendou que, para tentar salvar o projeto da reforma tributária, o Senado deveria aprovar seus pontos cruciais para que a administração pública não fosse paralisada. *“Há uma única arrumação possível para essa ‘bagunça’: aprovar os pontos básicos da reforma – a prorrogação da desvinculação das receitas e da CPMF, a distribuição da Cide e a desoneração das exportações – e deixar o resto para o futuro, pois uma participação maior no bolo tributário, como os governadores e prefeitos querem, só é possível discutir com a economia em franco crescimento”* (“Bagunça tributária”, de 28/09/03).

O projeto encaminhado pelo Executivo das Parcerias Público-Privadas (PPP), avaliado pelo jornal como “fundamental para numerosas decisões de investimento em obras de infra-estrutura”, foi aprovado pela Câmara, devendo ser analisado pelo Senado. O editorial “Semana produtiva no Congresso”, de 20/03/04, elogiou o Congresso por aprovar uma série de medidas provisórias encaminhadas pelo Executivo, essenciais para a definição de políticas públicas. O chamamento do jornal era no sentido de que os congressistas cumprissem e aprovassem as agendas vigentes, montadas e encaminhadas pelo Poder Executivo. Com esse editorial, ficou claro o agendamento, bem como a pauta priorizada pelo Executivo e referendada como prioritária pelo próprio jornal.

Ao avaliar as derrotas sofridas pelo governo Lula, na Câmara e no Senado, o jornal criticou a sua inabilidade para negociar suas propostas e MPs (Medidas Provisórias). No caso específico da MP dos Bingos, aprovada anteriormente pela Câmara dos Deputados, a reprovação foi dirigida ao Senado: *“Difícil saber quem agiu pior: os Senadores da base cujo populismo os levou a trair, os Senadores cujos*

*vínculos com a patota ditaram o seu voto, ou os Senadores cujo oposicionismo raso os fez imitar os petistas de antes da eleição de Lula. Para fazer mal ao governo, PFL e PSDB – com a solitária exceção do tucano Antero Paes de Barros – fizeram mal ao País, sabotando a proibição de um negócio que pode parecer inocente, mas tem sólidas pontes com o banditismo e o narcotráfico” (“As derrotas de um governo inepto”, 07/05/04).*

Analisando a complexidade do projeto encaminhado pelo Executivo sobre as PPPs, o editorial “A força da natureza” (03/09/04) questionou a atuação do ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, ao atacar o PSDB, após o partido ter advertido que os fundos de pensão poderiam investir seus recursos nas parcerias que interessassem ao governo. Agindo desta maneira, o chefe da Casa Civil “pode ter conseguido é instalar uma porta maciça entre governo e oposição, impedindo o necessário debate construtivo sobre as PPPs”. O senador Arthur Virgílio, líder do PSDB no Senado, observou que “o assunto (das PPPs) é sério demais para ficar nas mãos de Dirceu”, corroborando o questionamento realizado pelo jornal acerca do ministro.

A CPI dos Bingos, instalada pelo Senado, foi avaliada positivamente pelo editorial “A oportuníssima CPI dos Bingos” (21/02/04), pois, com esta comissão, seriam investigadas “as suas notórias conexões – com o tráfico de influência, a corrupção, a indústria de liminares, a lavagem de dinheiro, as máfias do crime organizado, do narcotráfico, e (last but not least) a arrecadação criminosa de recursos para campanhas eleitorais -, uma CPI pode ser o instrumento mais eficaz para enfrentar o problema e esclarecer a sociedade brasileira a respeito”.

A MP que previa o fechamento dos bingos foi elogiada pelo editorial “Em boa hora o banimento do bingo” (22/02/04). O texto recuperou toda a problemática envolvendo a associação entre jogos (bingo) e esportes e afirmava que a medida provisória foi elaborada após reunião entre o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, os ministros Thomaz Bastos e Antônio Palocci e os deputados João Paulo Cunha e Luiz Dulci. E coube ao presidente Lula anunciar a MP, na sua primeira manifestação após o “Waldogate”.

Em outro editorial, o jornal avaliou que a CPI dos Bingos foi finalmente arquivada “graças aos bons ofícios do presidente do Senado, José Sarney”. Tal decisão foi tomada após a veiculação, pela TV Globo, de uma gravação em que o subprocurador da República, José Roberto Santoro, apareceu pressionando o empresário dos bingos, Carlinhos Cachoeira, para entregar o vídeo em que aparecia Waldomiro Diniz. Ao tomar conhecimento de tal fato, o ministro Thomaz Bastos denunciou que estava ocorrendo uma “conspiração para derrubar o governo”. Com isso, o caso Waldomiro foi temporariamente esquecido e o subprocurador Santoro ganhou as manchetes dos jornais. O editorial comentou que o abafamento da CPI dos Bingos só traria prejuízos e reforçaria a idéia de que

“nunca mais um inquérito parlamentar será instaurado contra a vontade do governo que tiver maioria no Congresso” (“A segunda ‘operação-abafa’” – 06/04/04).

A MP encaminhada pelo governo, banindo os bingos do país, foi derrotada no Senado. O editorial “O perigoso casuísmo da reeleição” (08/05/04) questionou a defesa da reeleição dos presidentes da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha, do PT, e do senador, “o peemedebista acidental, José Sarney”. Na avaliação do jornal, a atuação do senador José Sarney foi questionável: “Ele prestara um inestimável serviço ao presidente, quando se negou a instalar a CPI sobre o *Waldogate*, por terem os líderes governistas se recusado a indicar os representantes dos seus partidos na comissão. Mas, significativamente, quatro Senadores de sua inteira confiança votaram contra a MP dos Bingos e a filha Roseana se absteve. Está claro que a lealdade de Sarney ao governo tem limites”.

O editorial posicionou-se contra o projeto de reeleição dos presidentes da Câmara e do Senado, por considerar que a medida poderia estimular a formação de oligarquias nos órgãos de direção do Congresso Nacional, como também acentuaria a “excessiva influência do Executivo sobre o Legislativo, que atenta aos princípios da separação e independência dos Poderes”. Na avaliação do jornal, o que o governo estava fazendo era “aplicar ao Congresso, na tentativa de reduzi-lo a correia de transmissão de suas decisões, uma versão do aparelhamento imposto ao Executivo”. O PMDB, “fiel da balança” no Senado, era o retrato da “precária coesão” da base parlamentar do governo Lula.

A MP do salário mínimo, encaminhada pelo governo, mereceu o editorial “Para não fazer oposição ao País” (15/06/04). Por um lado, o jornal avaliou de forma positiva a posição do presidente Lula, que usou bom senso ao encaminhar um aumento de acordo com as reais condições de pagamento, e, por outro, criticou a oposição (PFL, PSDB e PDT), além dos dissidentes da base governista, que poderiam não aprovar a medida. Segundo o jornal, “*o que a oposição se prepara para fazer não se chama demagogia, mas traição do interesse nacional (...) Recusando-se a dividir com o presidente o ônus político de defender o interesse nacional, com o objetivo de tirar votos do PT nas próximas eleições municipais, pois é disso que se trata, perdem tucanos e pefelistas por completo a autoridade moral de criticar o que seja do atual governo – e nele não falta o que criticar –, pois o que fazem é cópia carbono do que faziam os seus adversários agora no poder*”.

O editorial criticou a oposição no Senado e reafirmou que a MP do salário mínimo não tinha sido aprovada devido a uma “coalizão oportunista” presente nesta Casa Legislativa: “a dificuldade maior, como se sabe, se concentra no Senado, onde, além de ser a maioria do Planalto apenas aritmética – dada a volatilidade do seu principal componente, o PMDB, com 22 dos 46 Senadores da base –, se concentra a nata do caciquismo político nacional”. O presidente do

Senado, José Sarney, não se esforçou para convencer seus pares para aprovarem a medida e o senador Antonio Carlos Magalhães “falou em ‘falta de afagos’ e cobrou ‘afabilidade’ de Lula”, fala esta avaliada pelo jornal como um “apetite do coronelato”, em busca de cargos e verbas (“Uma questão de afagos e afabilidade”, 22/06/04).

No editorial “Jogar no lixo o que atrapalha”, de 30/08/04, o jornal comentou que o presidente Lula defendeu “a valorização do Poder Legislativo nas democracias contemporâneas”, por ocasião da viagem que fez ao Equador. A defesa do diálogo com o Legislativo foi avaliada positivamente pelo jornal, pois exatamente naquele momento existia um clima tenso entre os dois Poderes da República. Esta tensão se originou quando o governo encaminhou projetos para serem votados pelo Congresso Nacional, que não eram urgentes, como aquele que criaria o Conselho Federal de Jornalismo e a MP que daria status de ministro ao presidente do Banco Central, Henrique Meirelles.

Na avaliação do editorial, o governo deveria centrar esforços para aprovação do projeto das Parcerias Público-Privadas (PPPs), considerado fundamental para incrementar o desenvolvimento do país. A matéria concluía com um conselho para o governo Lula: “Se o preço da boa relação do governo com o Congresso, corretamente defendida por Lula no Equador, é jogar no lixo o que atrapalha, por que não fazê-lo?”

O projeto das Parcerias Público-Privadas (PPPs) foi assunto do editorial “Um avanço na questão das PPPs” (15/09/04). Este avanço só foi possível após o presidente Lula determinar que o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, se afastasse da discussão do projeto. Para o jornal, este afastamento possibilitou que se acendesse “uma luz no final do túnel”. O projeto foi aprovado na Câmara, porém “embaçou no Senado, devido à resistência das bancadas do PSDB e PFL a apressar a sua tramitação”.

Segundo esse mesmo editorial, “*O clima político se deteriorou ainda mais quando – com suas habitual petulância e falta de senso de medida – o ministro Dirceu afirmou que o PSDB ‘não tem autoridade moral’ para se opor aos financiamentos das PPPs pelos fundos de pensão das estatais e o BNDES. E quando vazou que ele convocara uma reunião com representantes partidários para tratar da matéria, à revelia do ministro da Coordenação Política, Aldo Rebelo, o presidente foi obrigado a intervir para removê-lo do cenário*”. O editorial avaliou a importância deste projeto para o país, considerando que, de um lado, o governo deveria fazer algumas concessões solicitadas pela oposição, e de outro, a oposição não deveria obstar a votação das PPPs.

*Partidos políticos*

Com relação aos partidos políticos, o editorial “Os despertos e os adormecidos”, de 18/05/03, criticou abertamente o “oportunismo político do PMDB” – “para não falar em outras notórias características do partido de Jader Barbalho e Orestes Quércia”. Também chamou a atenção dos “dissidentes do PT”, que se posicionaram abertamente, com repercussão na mídia, contra as propostas de reforma apresentadas pelo governo Lula.

*“A fidelidade exigida dos parlamentares petistas às decisões internas deriva da incontestável premissa de que os mandatos não lhes pertencem, mas à sigla pela qual se elegeram. Isso sempre fez o PT merecer o respeito dos defensores do aperfeiçoamento do sistema de partido nacional – mesmo quando as decisões a serem acatadas eram as piores possíveis”.*

O editorial lembrou, positivamente, que o PT sempre foi um partido político marcado por uma atuação disciplinar, cujos parlamentares acatam as decisões do partido, mesmo quando o PT toma “as piores posições”. Entretanto, a matéria não deixou de expor seu posicionamento crítico com relação ao partido.

O PMDB foi novamente criticado pelo editorial “O PMDB chantageia o presidente” (26/03/04). Segundo o jornal, os integrantes do PMDB, que detém dois ministérios, “comportam-se rigorosamente como os agentes patogênicos que se aproveitam da vulnerabilidade do hospedeiro para atacar. Sem nem menos camuflar o oportunismo, a legenda disparou uma nota em que condiciona a continuidade de seu apoio ao Planalto ‘a uma política que promova o crescimento, distribua renda e gere emprego’ – o que, a par do caráter nitidamente populista da demanda, neste ano eleitoral, mal esconde o que ambiciona de fato o maior ‘partido da boquinha’ do País”.

As críticas deste editorial também se estenderam ao PL, que “pediu a cabeça do Palocci”, e ao PP e PTB, “que além de apresentarem ‘as suas faturas – verbas e cargos’, também pediram mudanças na política econômica do governo Lula”. O jornal aconselhou o presidente Lula a enfrentar “a chantagem dos próprios aliados” e a não se deixar dominar por essas exigências dos partidos de sua base governamental.

No editorial “Enrascada desmoralizante”, de 06/03/04, o jornal avaliou que: “Desde a irrupção do *Waldogate*, na sexta-feira 13 de fevereiro, autoridades e políticos petistas praticamente não têm feito outra coisa a não ser tropeçar nos próprios cadarços. o PT foi incapaz de convencer a opinião pública da cândida ignorância do ministro Dirceu não só sobre o passado recente de seu então

protegido, mas também sobre as atividades extracurriculares dele na Casa Civil, no lobby da tavalagem”.

Comparando a atuação do PT enquanto oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso e o PT enquanto partido da situação, o jornal argumentou que: *“Pelo menos o governo anterior conseguiu evitar no nascedouro os inquéritos para desestabilizá-lo, embora a imagem do seu titular não tenha saído incólume do processo. Já o governo atual recorrendo aos mesmos métodos e dependendo do mesmo tipo de políticos, quando não das mesmas pessoas, está numa enrascada desmoralizante que o PSDB e o PFL já deixaram claro que tratarão de prolongar ao máximo, neste ano eleitoral”*. Na avaliação do senador tucano Siqueira Campos, do Tocantins: *“o PT aprendeu a gerar crises, mas não a superá-las”*.

#### *Formação da base parlamentar*

No editorial “Os despertos e os adormecidos”, de 18/05/03, o PT e o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, foram acusados de “fazer crescer” o PTB, o “partido de qualquer governo”, como dizia Cardoso, à posição de quarta maior agremiação da Câmara, com uma bancada 11% maior do que elegeu (de 26 para 55 deputados). *“‘O Zé Dirceu nos prestigiou’, reconhece, agradecido, o líder petebista na Câmara, Roberto Jefferson”*. O crescimento do PTB, segundo o editorial, foi produzido pelo governo tendo com a finalidade de aumentar sua base governista. Ironicamente, o editorial comenta que esta é uma “prática inerente ao ‘jeito petista de governar’”, mas é a segura distância em que o PT é mantido desse indecoroso mexe-mexe”.

O ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, foi criticado duramente em dois editoriais “O alvo real do ataque aos juros “ (15/09/04) e “O eleitor põe, o governo dispõe” (16/09/04). Tal crítica deveu-se à atuação do ministro ao comandar uma campanha para arregimentar o PFL para as bases do governo. A primeira atitude, visando esse aliciamento, foi tomada por José Dirceu ao articular um jantar com seis senadores pefelistas, com a ajuda do senador Antonio Carlos Magalhães. O jornal comentou: *“Dessa forma rombuda, Dirceu imagina dar a Lula a maioria que lhe falta no Senado e ACM imagina ressuscitar como o homem forte do Congresso a quem todo governo deve render vassalagem”*.

No editorial “O eleitor põe, o governo dispõe”, o jornal afirmou que o governo do PT e a operação desencadeada pelo ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, estão tendo como meta “tornar o Senado dócil aos seus interesses”. Segundo o jornal, o “aliciamento” executado por José Dirceu possui três características: *“A primeira é o fato de essa operação fazer parte de um processo de desfiguramento da composição do Legislativo sem paralelo no Brasil democrático”*. E

esse processo é viabilizado pela “obscenidade que é a livre circulação dos políticos pelos partidos”, que faz com que as bancadas do PTB e do PL na Câmara tenham ampliado seu número, possibilitando um aumento da base governista. “A segunda e não menos acintosa característica do aliciamento de parlamentares para expandir a chamada base governista custe o que custar consiste em ser conduzida pelo mesmo partido que nasceu das entranhas da sociedade e passou a vida a se vangloriar da pureza de seu DNA”, referindo-se à ação do PT neste processo de aliciamento. “O terceiro traço constitutivo dessa operação casada com a banda acessível do PFL é que o seu objetivo final vai além da ‘governabilidade’”.

De acordo com o editorial, o objetivo de José Dirceu não era só conseguir a maioria de que fala no Senado para aprovar os projetos encaminhados pelo governo, mas também ampliar a coligação para reeleger Lula. Na avaliação do jornal, “Lula poderá ser o grande perdedor da luta interna no PFL. Derrotada já está, em todo caso, a decência política”.

### **Considerações Finais**

Os editoriais dos dois jornais cobriram vários temas e assuntos políticos, econômicos, sociais e científicos e tecnológicos que transitaram no Senado Federal durante os anos de 2003 e 2004. Direta ou indiretamente, estes editoriais produziram uma imagem do Senado e, por extensão, do Congresso Nacional, segundo o enquadramento realizado.

Em termos comparativos, *O Estado de S. Paulo* publicou mais editoriais sobre a Câmara Alta do que o seu concorrente. Por outro lado, foram compartilhados pelos dois periódicos e muitas vezes as opiniões coincidem, embora seja claro que o *Estadão* tenha apresentado quase sempre um posicionamento mais conservador do que a *Folha de Spaulo*.

Entretanto, quando se observa a posição dos dois jornais em relação ao Legislativo de um modo geral e especificamente à atividade dos senadores, nota-se que os dois veículos compartilhavam uma visão fortemente negativa, expressa nas críticas ao fisiologismo, ao absenteísmo, à infidelidade partidária, ao troca-troca de legendas e a determinados comportamentos morais e éticos considerados reprováveis. Nesse sentido, tanto a *Folha* como o *Estadão* reproduziram uma imagem negativa do Legislativo Federal e de suas duas casas deliberativas, imagem esta quase sempre formada a partir da análise do desempenho individual dos parlamentares.

No que se refere ao foco dos editoriais da *Folha de S. Paulo* sobre o Senado, este dividiu-se entre a análise da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e os assuntos relacionados ao funcionamento e desempenho do

Senado. A *Folha de S. Paulo* rastreou os acontecimentos e acompanhou de perto as questões públicas a partir de uma perspectiva construída e automeada pelos próprios editorialistas do jornal como de um “cão de guarda” que fiscaliza o poder em nome do leitor. O jornal não poupou críticas aos “usos e costumes” do Congresso Nacional (quase sempre a partir de casos individuais), como comprovam os trechos dos editoriais mostrados neste artigo.

No caso dos editoriais do jornal *O Estado de S. Paulo*, eles recuperaram pontos ou aspectos de determinados projetos apresentados tanto pelo poder Executivo quanto pelos parlamentares e analisaram por um viés conservador os prós e os contras de certas decisões a serem tomadas pelos senadores. Ao apresentarem as coligações e os blocos parlamentares no Senado, as matérias reconstruíram e mapearam todos os grupos presentes e suas respectivas relações com o Poder Executivo. Além do acompanhamento “passo a passo” do Senado, também se deve considerar que tal fato decorria do número mais restrito de senadores (81) e de representações parlamentares passíveis de serem analisados. Contudo, detectou-se que somente os líderes dos partidos políticos representados no Senado, o líder do governo e o presidente do Senado se destacaram neste material pesquisado.

Em ambos os jornais, os partidos políticos foram referenciados como organizações com pouca ou nenhuma densidade ideológica ou programática e, deste modo, com posições sempre sujeitas a mudanças de acordo com interesses fisiológicos e pressões de grupos de interesse.

Sobre o relacionamento entre o Executivo e o Senado, os editoriais dos dois jornais, apesar de fazerem restrições ao número exagerado de medidas provisórias editadas pelo governo, tinham, de modo geral, uma avaliação mais positiva do que negativa da atuação do Poder Executivo que, naquele momento (ainda início de mandato) estava produzindo e encaminhando diversos projetos de leis e medidas provisórias considerados pela imprensa importantes ou prioritários para o país, especialmente os relacionados às chamadas reformas estruturais do Estado.

### **Referências bibliográficas**

ABRANCHES, S. H. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, 1988.

AZEVEDO, F. A. Agendamento da Política. In: RUBIM, A. A. C. (org.). *Comunicação política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Ed Unesp, 2004.

AZEVEDO, F. A.; RUBIM, A. A. C. "Mídia e política no Brasil: textos e agenda de pesquisa". *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, nº 43, 1988.

CAMPO, P. C. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/>>. Acesso em: 01 maio. 2002.

CHAIA, V. *Jornalismo e política: escândalos e relações de poder na Câmara Municipal de São Paulo*. São Paulo: Hacker Editores, 2004.

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

JORGE, W. L. *Meios de comunicação de massa e Poder Legislativo*. Uma análise da cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros (1985 a 1990). Tese de doutoramento. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

NOVELLI, A. L. C. R. *Imagens cruzadas: a opinião pública e o Congresso Nacional*. Tese de Doutorado. São Paulo: ECA-USP, 1999.

MANIN, B. "As metamorfoses do governo representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, out. 1995.

RODRIGUES, M. R. *Imprensa, Congresso e democracia*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 1997.

---

Fernando A. Azevedo – [fa@uol.com.br](mailto:fa@uol.com.br)

Vera L. M. Chaia – [vmchaia@pucsp.br](mailto:vmchaia@pucsp.br)

Recebido para publicação em outubro de 2007.

Aprovado para publicação em março de 2008.

# *Democracia Liberal: uma novidade já desbotada entre jovens*

---

---

**Renata Florentino**

Mestranda do Programa de Sociologia da  
Universidade de Brasília

---

---

**Resumo** Este artigo busca mostrar a relação da juventude brasileira com a política institucional, revelando o que está por trás da rejeição aos políticos profissionais e às instituições que ocupam. Em vez de estereotipar a postura crítica destes e destas jovens, sem antes analisar serenamente o contexto em que essa crítica surge, procurou-se mostrar o lugar de fala, a arena política em que surge essa crítica. Nessa arena, encontra-se uma democracia institucionalizada, com eleições estáveis, mas que não corresponde às expectativas que foram geradas com a sua implementação, junto com uma população bem informada e impactada por ações governamentais ou a ausência destas. Sem louvores ou reprovações, há que se perguntar se esta descrença da política institucional revela apenas uma desconexão de mundos ou a abertura de espaço para o surgimento de novas formas de organização política. O artigo trabalha com dados da PNAD 2005 e o Índice de Desenvolvimento Juvenil da UNESCO sobre a caracterização da juventude de Brasília e dados do TSE, sobre o alistamento eleitoral facultativo entre jovens.

**Palavras-chaves:** Brasília, juventude, participação política, alistamento eleitoral

**Abstract:** This article intends to analyze the relationship between the city of Brasília's youth and the institutional politics. We show what is behind the rejection to professional politicians and to the institutions they control. Instead of stereotypize the critical behavior of the youth, we first analyze the context where this refusal takes place. We find an established democracy, with stable elections, but not corresponding to the expectations created during its implementation, added to a population that is well informed about the youth, it is necessary to ask if this lack of trust on institutional politics shows disconnected worlds or a opened space to the emergence of new forms of political organization. This article is based on 2005 PNAD (National Research by Housing sample) data and the Youth Development Index of UNESCO, to describe the city of Brasilia youth, and on Electoral Supreme Court, about youth voting registering.

**Keywords:** city of Brasilia, youth, political participation, electoral registration

Este estudo analisa aspectos da relação com a política institucional da juventude brasileira, por esta ser a primeira geração nascida e criada após a redemocratização, num espaço simbólico que é Brasília, capital da República<sup>1</sup>. Essa temática suscita especial interesse em razão da imagem que foi construída de uma juventude alienada, despolitizada e desinteressada, reproduzida tanto pela mídia como por textos acadêmicos, ainda mais reforçada no caso de Brasília. Nesta reflexão, propõe-se um confronto entre o conhecimento empírico e esse tipo de formulação calcada em pensamentos morais ao analisar a adesão de determinados grupos sociais ao sistema político vigente.

Especialmente no campo da Ciência Política, há uma tradição de pensamento que tende a valorizar a relação de determinados grupos sociais com a política institucional, classificando positivamente o perfil urbanizado de camadas médias, de alta escolaridade e com fácil acesso a informações (LIPSET, 1987), enquanto grupos sociais de perfil menos elitizado freqüentemente são classificados como massa de manobra, mais suscetíveis a manipulações por parte dos políticos, menos condizentes com uma moderna democracia. O perfil de cidadãos “esclarecidos” chega quase a ser explicitamente recomendado e desejado pela literatura como o que mais se adequaria ao sistema político contemporâneo, dada a convicção da evolução positiva (e forte) entre a escolaridade, informação, interesse e participação. A rejeição às instituições políticas teria origem, supostamente, nos grupos sociais de perfil menos esclarecido, que não compreenderiam seu funcionamento e importância (DOWNS, 1957).

No caso brasileiro, a relação estaria incompleta, faltaria ainda um passo a ser dado. A evolução escolaridade, informação, interesse e participação não existiria plenamente, sendo retida no acesso a informações, mas sem que isso despertasse o interesse e a motivação necessária para participar. Entretanto, no decorrer dos últimos anos, uma série de dados apontava para outro caminho, especialmente, mas não só, dentro da juventude brasileira. Além da alta escolaridade e do fácil acesso a informações, que seriam um contra-argumento à “alienação”, vários outros indícios apontavam não para um afastamento alienado, mas para uma rejeição da política institucional e da classe dos políticos profissionais, embora não da política em si. Entre esses dados, ressaltam-se as pesquisas “Perfil da Juventude Brasileira”, realizada em 2004 pelo Instituto Cidadania, e a pesquisa “Juventude Brasileira e Democracia”, realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais (IBASE) e Instituto Pólis em

---

<sup>1</sup> Parte deste trabalho já foi apresentada como comunicação oral no II Simpósio Internacional da Juventude Brasileira, realizado em Porto Alegre, novembro de 2006. Agradeço os comentários dos participantes do GT “Políticas Públicas”, que foram incorporados na análise aqui feita. Agradeço também a leitura crítica feita por Luis Felipe Miguel e Maria Francisca Pinheiro Coelho.

2005, que mais tarde vieram a ser corroborados pelo levantamento do Tribunal Superior Eleitoral sobre o alistamento eleitoral facultativo de jovens de 16 e 17 anos nos pleitos de 2002 e 2006.

Enquanto essas pesquisas apontam o descrédito da política e dos políticos, procura-se aqui mostrar que, entre esses jovens, há uma visão crítica sobre os limites da política institucional. Esse encontro de opiniões refuta a tese de que a não-ação política é simplesmente resultado direto da alienação. A não-ação pode revelar também uma crítica, ainda que elaborada apenas no nível do imaginário, que pode tanto atrair o jovem para a política, para transformá-la, como pode afastá-lo, sem por isso desvalorizar suas percepções críticas relacionadas à política. A crítica pode estar tanto presente na ação política engajada, como na ausência dela, sem que se deva afirmar a priori que uma postura é valorativamente superior à outra.

### **O futuro da nação**

Seriam os jovens a vanguarda que transformará o país? A geração que recebe e trata de transmitir a herança cultural recebida já pronta da sociedade? Essas visões, que vêm de correntes ideológicas distintas, se encontram no momento em que colocam uma carga, uma expectativa, enunciam um papel social a ser cumprido pelas novas gerações. Com essas expectativas, constroem-se ideais e modelos de juventude. Entretanto, qual é a inserção real dos jovens nas sociedades contemporâneas? O que pensam e o que esperam? Alguns dados apontam uma rejeição quanto a assuntos ligados à política institucional significativamente acima da média nacional para o Distrito Federal.

É comum, na literatura política, atribuir a falta de interesse pela política institucional a questões ligadas à alienação e desinformação: como um cidadão não consegue constituir determinado diálogo com o mundo, torna-se, portanto, incapaz de entendê-lo em profundidade. Essa abordagem é ainda mais forte quando se trata do engajamento político das gerações jovens atuais, comparado a passadas (mito áureo de 68), como percebido por Irene Cardoso: “A identificação das gerações posteriores com o mito da geração dos anos de 1960 (...) indica um aprisionamento das gerações mais jovens pela imagem de uma identidade heróica da geração anterior” (CARDOSO, 2005, p.103).

Além da alienação, vários fatores podem levar a uma rejeição da política. Pretende-se mostrar quais podem ser esses fatores e contribuir para repensar o mito de massa homogeneamente alienada e manipulada e explicitar que existe também a rejeição crítica da política, solidamente elaborada no nível do imaginário social da juventude. O contraste entre uma juventude idealista e uma carente de

ideais e causas, entre uma engajada e outra apática, será evitado. Dessa maneira, pode-se buscar mais livremente o objeto deste texto, a juventude brasileira e seu imaginário social ligado à política. O caso de Brasília parece ser a explicitação extremada do fenômeno constatado em outras pesquisas sobre a relação da juventude com a política institucional (MÜXEL, 1997). Os dados sugerem que “não são os jovens que desconhecem a relevância da política, mas antes a forma predominante de se fazer política no país não os reconhece como interlocutores, gerando em muitos deles indiferença ou aversão” (ABRAMO e VENTURI, 2000, p.5).

É interessante perceber como se dá essa visão da política institucional na geração jovem brasileira atual, precisamente por ser a primeira geração do período de construção da democracia. Cabe então perceber as novas formas e temas pelos quais os jovens se mobilizam na esfera pública, que também podem apontar para o quadro de crise das formas tradicionais de participação e socialização política de modo geral. Assim, busco perceber o que é externalizado pelos jovens de Brasília em relação à política institucional, e, principalmente, como essa mensagem é externalizada. Isso revela muito dos jovens, de seu imaginário e, muitas vezes, da própria política.

Há algumas elaborações conceituais que são a base deste artigo, e uma área conexa que transmite interpretações que vão dando a maleabilidade necessária para perceber o fenômeno estudado. Dentre essas palavras, todas cheias de valorações, estão: juventude, alienação, apatia, ação política, partidos políticos, representação e participação.

*“A juventude não é progressista nem conservadora por índole, porém, é uma potencialidade pronta para qualquer nova oportunidade”  
(MANNHEIM, 1968, p.73)*

Esse trecho da obra de Karl Mannheim, retirado de um texto seu da década de 1920, aponta um enfoque metodológico essencial para trabalhar a categoria da juventude: com base nele, pode-se evitar o lugar comum de se analisar jovens e movimentos juvenis tendo como ponto de referência básico o modelo de ativismo e participação que marcou a geração de 1968.

Dentro da abordagem política, os ângulos pelos quais a juventude é colocada em análise geralmente focam na sua dimensão de agente transformador e propositor de transformações, como sujeito capaz de introduzir mudanças reais na sociedade (FORACCHI, 1965, p.172). Nessa abordagem, os jovens são vistos como a possibilidade de renovação moral das sociedades. No Brasil, os discursos de

---

<sup>2</sup> Grifo da autora.

políticos populistas sobre os jovens e estudantes, desde os anos 1930<sup>3</sup>, reproduziam e estimulavam o mito da juventude progressista, que encontrava eco mesmo no discurso de líderes estudantis, que se acreditavam incumbidos de uma “missão” salvacionista.

Um ponto importante, que se faz presente nesse debate, é o enfoque geracional desses estudos. Há a disputa por duas visões. Uma, geralmente mais tradicional, da juventude como responsável pela reprodução da herança cultural de uma sociedade, e aí a preocupação com suas posturas de cunho político, para que ocorram dentro de um padrão esperado. Outra, a visão de que a juventude é obrigatoriamente a energia revitalizante de uma sociedade, ou seja, tem a responsabilidade não de reproduzir, mas de questionar e transformar algumas condições sociais de seu grupo<sup>4</sup>. Há elaborações com tons quase de convocatória direcionado aos jovens e a quem tem acesso a seus grupos, solicitando que este “recurso” social não seja desperdiçado (MELUCCI, 1997).

Nas duas visões, é esperado um papel da juventude, são criadas expectativas sobre suas ações, sem que, antes, haja espaço para que esse grupo possa se colocar em posição de sujeito de seus anseios e, conseqüentemente, suas ações. Nesse trabalho, há uma preocupação de tentar ao menos captar quais seriam esses anseios. Como constatou Helena Abramo em seu trabalho:

“... se produziu uma espécie de ‘fixação’ do modelo ideal do comportamento juvenil nos movimentos da década de 60. (...) É a partir dessa ótica que a geração jovem mais recente aparece principalmente marcada pela negatividade, pela ausência da capacidade da reflexão crítica da ordem social, pela passividade em relação aos valores e práticas sociais inscritas nas tendências sociais da época; essas ausências revelariam um desvio, uma traição da própria essência da condição juvenil” (ABRAMO, 1994, p. xiii).

Outra ocorrência de “juventricismo” ocorre em estudos mais recentes, de inspiração pós-moderna, ao tratar da boemia juvenil, da transgressão elitizada, de “estilos de vida” associados à juventude, que ganharam o tratamento de “culturas juvenis”. Ao tentar responder à demanda desse segmento por uma maior inserção social, tentou-se superar a idéia de que a juventude seria apenas uma etapa de socialização e preparação para a vida adulta, constituindo um momento em si, sem precisar estar sempre relacionado ao momento da maturidade. Por mais que

---

<sup>3</sup> A criação da UNE (União Nacional dos Estudantes) em 1937, inicialmente estimulada pelo governo Getúlio Vargas, talvez seja um dos casos mais claros, além de própria propaganda da entidade enquanto protagonista de campanhas como “O Petróleo é Nosso” e a “Campanha em Defesa do Patrimônio Territorial e Econômico”, por exemplo.

<sup>4</sup> Um dos textos mais conhecidos desta linha é o “Jovem Radical” de Octavio Ianni (1969).

responda a uma demanda efetiva de reconhecimento de grupos juvenis, essa abordagem ainda guarda elementos de um olhar externo, um olhar adulto sobre seu objeto de pesquisa. Há que se perguntar sobre a não existência de uma categoria de análise da “cultura adulta”, ou “cultura idosa”, por exemplo (MÜLLER, 2004; 2006). A diversidade de estilos de vida experimentados pelas gerações jovens de hoje é muito mais reflexo de uma sociedade que guarda em si diversos estilos múltiplos de existência social do que algo diretamente relacionado à idade das pessoas, ocasionado por algum determinismo etário.

Entretanto, essa explicação baseada na existência de uma “modernidade reflexiva” é muito mais recorrente em estudos sobre sociedades em geral que sobre as ditas “culturas juvenis”, que se tornaram um segmento exótico para observação. A contribuição desta abordagem é evitar a homogeneização ao analisar os segmentos juvenis, para não cair na construção de um “tipo ideal” jamais encontrado na realidade. A condição juvenil é e era, ao longo da “modernidade” e contemporaneidade, uma condição polêmica e por vezes indefinida, fruto da contradição posta e repostada entre instituições sociais e possibilidades de autonomia dos jovens. Esta concepção contraditória da condição juvenil na verdade pode ajudar a compreender as nuances das continuidades e discontinuidades entre as rebeldias juvenis do século XX e as do início do século XXI.

## **Ação Política**

Intencionalmente, este trecho se intitula “ação política” embora trate mais especificamente da literatura sobre “alienação” e “apatia”. Essa denominação ocorre em razão da adoção da abordagem weberiana sobre a ação, que considera que a não-ação é também considerada uma ação social, na medida em que lhe é atribuído um sentido, uma razão para sua ocorrência. Partimos deste pressuposto e consideramos a rejeição à política como uma opinião, na medida em que é uma ação escolhida entre outras<sup>5</sup>. Trata-se mais da condição de “alheamento” do que de “alienação”.

O termo “alienação” é empregado em variados contextos, sendo que há um amplo debate sobre o conceito de alienação e sua importância no conjunto dos escritos de Marx. Para Louis Althusser, por exemplo, trata-se de um tema de juventude, abandonado na obra madura de Marx, quando já fora enterrado “o mito filosófico (teórico) do homem” (ALTHUSSER, 1965, p.203). Independentemente desta polêmica, “alienação” aparece como um dos conceitos centrais do marxismo ao longo do século XX.

---

<sup>5</sup> O exemplo mais comum, embora polêmico, deste enfoque nos estudos eleitorais é o voto nulo.

Na obra de Marx, a alienação se refere ao fato de que os seres humanos deixam de ser sujeitos para se tornarem objeto dos processos sociais. Embora a religião seja o protótipo deste processo (o homem se coloca na posição de criatura de um deus), é a alienação no trabalho que retém a atenção de Marx. Em outras palavras, “a alienação significa a incapacidade de conectar, ao nível cognitivo, a atividade individual com a produção da realidade social e econômica” (MIGUEL, 1999, p.179). A partir daí, torna-se possível identificar uma alienação especificamente política, traduzida pelo desconhecimento e pela não-participação nas atividades políticas. O mundo da política se apresenta como afastado, inatingível; as regras sociais aparecem como algo externo, algo que se impõe às pessoas, e não como o fruto da interação de mulheres e homens na sociedade.

Assim, a alienação política – aquilo a que se refere, em geral, o uso cotidiano da palavra – se aproxima da temática da “apatia”. Antes de condenar os “alienados” ou “apáticos” com base num modelo normativo de “bom cidadão”, como muitas vezes ocorre, convém observar que existem razões empíricas que motivam este comportamento, uma vez que as estruturas do campo político são efetivamente excludentes e a maior parte das iniciativas de intervenção se mostram, de fato, fadadas ao fracasso. Estas seriam possíveis causas da apatia política: a alienação, o sentimento de impotência, o boicote ao sistema político e até mesmo a satisfação com este (HUNTINGTON, 1975). Pode-se dizer que, na verdade, algumas das motivações para a apatia política são também as motivações para o ativismo político (RAMOS, 2001), à exceção do sentimento de impotência.

Para que se cobre certa atuação política, há que se perguntar qual é a real abertura a mudanças sociais provocadas por grupos subalternos nos sistemas políticos vigentes, visto que até mesmo as preferências eleitorais – arena de participação tida como principal nas democracias liberais – não vêm se traduzindo em mudanças políticas desejadas. Sartori (1994) afirma que as pessoas não estão envolvidas por não terem a competência ou o interesse suficiente para manifestar escolhas. Mesmo que se concordasse com os pressupostos de sua análise, valeria questionar: o que ocorre com as pessoas que possuem a competência e o interesse para se envolverem em questões políticas?

Um ponto importante é que para responder a esta indagação não basta focalizar no campo dos políticos profissionais, que seriam um exemplo bem sucedido para Sartori. Numa democracia concorrencial, com espaços institucionais limitados de ação política, há filtros que existem justamente para inibir a concorrência, e assegurar que determinados grupos participem mais que outros. De maneira mais clara: aqueles que não têm condições de se inserir no campo político institucional encontram-se em desvantagem para fazer com que suas posições tenham impacto na ação governamental.

## **A cidade-capital**

Ao falar de qualquer aspecto da cidade de Brasília e sua região metropolitana, há que se tratar do discurso inaugural que construiu este espaço urbano, que esteve intensamente presente na agenda política do país de 1956 até os primeiros anos após a inauguração da cidade. Esta necessidade se coloca tanto pelo fato de Brasília ser efetivamente um marco do urbanismo das cidades planejadas como pelo fato de que nela, não só o espaço urbano, mas, fundamentalmente, o político influenciaram na constituição da cidade e de sua ocupação. A política é a razão de sua existência, o que impacta a cidade tanto positiva como negativamente.

O discurso de defesa da criação da cidade, dentro de um projeto desenvolvimentista que prometia refundar o país a partir de uma nova capital, revelou-se de certa maneira artificial. Mitos propagandeados de que a partir desta nova cidade haveria uma outra forma de fazer política sendo instituída logo foram dando espaço a enormes estímulos e benefícios para que os então deputados e funcionários públicos aceitassem sair do Rio de Janeiro (no seu auge de “cidade maravilhosa”) e se mudassem para um canteiro de obras no meio do cerrado. E mesmo com estas concessões, a resistência foi tanta que até hoje algumas repartições estatais permanecem com sede no Rio (ou então contam com sedes duplas), a exemplo da Petrobrás, BNDES, Furnas, IBGE, IPEA, DNER e Casa da Moeda.

Sendo uma criação artificial, e não espontânea – caso de surgimento da maioria dos aglomerados urbanos no mundo – e tendo um discurso de criação que dava à cidade uma “missão” dentro de um projeto nacional, a cidade despertou em torno de si grandes expectativas, em grande parte frustradas pela instauração do regime militar três anos depois de sua inauguração. Prometida como uma etapa de um projeto de desenvolvimento, a cidade começou sua história condenada a ser não apenas um escritório matriz do Estado, mas uma sede do poder que se distanciava intencionalmente do povo brasileiro. O período em que a cidade começou a ser planejada, construída e habitada merece especial atenção. Pensada entre a ditadura de Vargas (1937-1945) e o regime militar (1964-1985), a cidade é um registro material de uma época de ideais que, mesmo incompletamente, foram concretizados. Há quem diga que, com todas as imperfeições que traz a realidade empírica, morar em Brasília é um privilégio, pois não se mora numa cidade, se mora numa idéia, num registro da imaginação que teve espaço num breve período democrático.

Embora Brasília tenha cumprido importante papel, implementado com razoável êxito pelos militares, de contribuir para a integração regional do país dentro de seu interior – facilitado pela expansão da fronteira agrícola – a integração

política da cidade com o país e com sua população teve seu início adiado para mais de 20 anos depois de sua inauguração. Em relação à integração regional, Brasília se firmou como pólo atrativo de imigrantes, vindo tanto dos estados limítrofes, como de outros estados do nordeste. A primeira onda de imigrantes recebidos pelo planalto central foi constituída por aqueles que vieram a ser chamados de “pioneiros” ou “candangos”, os desbravadores iniciais deste campo, que foram se instalando na cidade e forçando o projeto urbano inicial a contemplar as chamadas cidades-satélites. A permanente tensão entre a área planejada (e tombada como patrimônio histórico cultural pela UNESCO desde 1987) e as áreas que foram habitadas antes e depois da inauguração do centro urbano se torna ainda mais delicada devido ao estatuto constitucional desta Unidade Federativa, pois há impedimentos jurídicos sobre o reconhecimento destas cidades satélites enquanto municípios de fato. Seus administradores são nomeados pelo governador do Distrito Federal e grande parte dos equipamentos públicos (bibliotecas e hospitais, por exemplo) ainda se concentra no Plano Piloto, sem falar nos postos de trabalho do mercado formal.

“Os jovens nascidos ou criados na periferia – antes de tudo, devido à brutal e perversa diferença de renda – também polemizam sobre o significado da cidade, comparam-se aos do Plano Piloto e sentem-se discriminados por várias razões: pelo fato de morarem na periferia, pela sua aparência e vestuário, pelas dificuldades que isso impõe na busca de emprego e pela condição racial” (ABRAMOVAY, et al., 1999)

Esta tensão permanente da divisão territorial já resultou em projeto de emenda constitucional<sup>6</sup> que sugere a criação do Estado do Planalto Central, tornando apenas o Plano Piloto e seus arredores a capital Brasília e sugerindo Taguatinga como capital deste outro Estado, que englobaria também cidades do entorno, localizadas em Goiás e Minas Gerais.

Mais recentemente, a cidade vem se firmando na lógica da rotatividade de habitantes que vêm e vão em razão de seus contratos de trabalho, funcionários transferidos na maior parte das vezes, que garantem à cidade certos aspectos de uma cidade de “estrangeiros”, de pessoas que se mudam para uma cidade onde não possuem vínculos familiares prévios, que por vezes moram só, e seus vínculos se formam fundamentalmente pelas relações de trabalho. A forte presença de famílias mononucleares e a fragilidade dos vínculos sociais são vistas por alguns

---

<sup>6</sup> O projeto (PEC 00056/1996) é de autoria do ex-senador Francisco Escórcio (PMDB/MA). Há também um projeto de lei de autoria do deputado federal Alberto Fraga (PMDB/DF) que sugere um plebiscito para decidir sobre o assunto. (PL4680/2004).

pesquisadores como um cenário que desestimula a solidariedade entre os habitantes da cidade, ocasionando um individualismo urbano acentuado (NUNES, 2004).

Entretanto, há que se perguntar se, sob um aspecto complementar, essa ausência de vínculos sociais prévios não constituiria também numa maior liberdade e autonomia na forma dos indivíduos se apresentarem para o mundo, uma vez que as expectativas geradas em cima do comportamento de cada um são reduzidas. No centro desta análise está a relação entre o conceito de "performance" e "fachada" feita por Erving Goffman (1975). Goffman relaciona todos os elementos do atuar cênico em sua explicação: um ator atua em uma posição onde há o palco e os bastidores; há relação entre a peça e a sua atuação; ele está sendo visto por um público mas, ao mesmo tempo, ele é o público da peça encenada pelos espectadores, parte integrante de seu meio.

De acordo com Goffman, o ator social tem a habilidade de se posicionar, escolher uma postura para cada palco e sua peça, assim como o figurino que ele usará para cada público. O objetivo principal do ator é manter sua coerência e se ajustar de acordo com a situação. Isso é feito, principalmente, através da interação com os outros atores. Estando num palco onde são reduzidos os grupos sociais que constituem sua platéia, os atores podem, então, ter mais momentos de despimento de suas máscaras sociais. Há menos expectativas sobre eles.

Já uma análise das características socioeconômicas da população brasiliense revela outro perfil peculiar. Levando em consideração aspectos como escolaridade, renda e tipo de ocupação econômica, é possível ver grupos que são, internamente, altamente homogêneos embora, comparados entre si, revelem uma sociedade altamente hierarquizada, concentrando guetos de classe média (basicamente composta pelo funcionalismo público) e de pobreza e miséria (autônomos e desempregados). O elitismo exacerbado do Plano Piloto e as precárias condições de vida existentes em grande parte das cidades satélites do Distrito Federal e seu entorno oferecem um espelho das desigualdades sociais do país, variando do urbano desejado à urbanização realizada (NUNES, 2004).

## **As juventudes candangas**

A população jovem do Distrito Federal contabilizada pelo Censo 2000 era de 459.224 pessoas, dos 15 aos 24 anos, o que corresponde a cerca de 28% de sua população total. Para todos os outros anos, utilizaremos estimativas demográficas calculadas de acordo com informações obtidas no IBGE. Um índice criado pelo escritório da UNESCO no Brasil, inspirado no IDH, foi construído para analisar especificamente as condições de vida do segmento juvenil que se encontra na faixa dos 15 aos 24 anos, o chamado Índice de Desenvolvimento Juvenil. Por este índice, é possível observar em que medida os equipamentos públicos dão conta de responder às demandas desta população (WAISELFIEZ, 2004).

Os indicadores de base foram assim construídos:

- Analfabetismo: porcentagem de analfabetos na faixa de 15 a 24 anos em relação à população total da mesma faixa etária. Fonte: PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).
- Escolarização Adequada: porcentagem de jovens de 15 a 24 anos que freqüentam escola de Ensino Médio ou Superior em relação à população total da mesma faixa etária. Fonte: PNAD.
- Qualidade do Ensino: média estandardizada das escalas de proficiência da 8ª série do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino médio, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Fonte: SAEB (Sistema de Avaliação do Ensino Básico).
- Mortalidade por Causas Internas: taxa de óbitos em 100.000 jovens de 15 a 24 anos, atribuídos a causas internas, segundo definição da Classificação Internacional de Doenças – CID-10. Fonte: SIM (Sistema de Informações sobre Mortalidade).
- Mortalidade por Causas Violentas: taxa de óbitos em 100.000 jovens de 15 a 24 anos, ocorridos por causas violentas (suicídios, acidentes de transporte e homicídios, segundo definição da Classificação Internacional de Doenças – CID-10. Fonte: SIM.
- Renda Familiar per capita: valor do rendimento mensal familiar dividido pelo número de membros da família dos jovens na faixa de 15 a 24 anos. Fonte: PNAD.

Esses seis indicadores foram combinados para estruturar os três índices parciais: de educação, de saúde e de renda, constituindo o Índice de Desenvolvimento Juvenil. A juventude do Distrito Federal aparece entre as cinco primeiras posições em praticamente todos os indicadores positivos (em relação aos indicadores da área de educação e renda; ficando em primeiro ou em segundos

lugares nos indicadores de base) na liderança em termos de qualidade de vida. A exceção é o alto índice de mortes por razões violentas. A posição geral do Distrito Federal no índice de desenvolvimento é a 2ª colocação (perde apenas para Santa Catarina), o que certamente caracteriza uma ampla oferta de serviços públicos que asseguram significativa qualidade de vida.

Um indicador que não é considerado por este índice, mas é essencial para a análise aqui empreendida, é o acesso a meios de comunicação, como TV, rádio, jornais impressos, e internet. Para sinalizar o alto acesso a meios de informação, pode-se ver a taxa de acesso à internet no Distrito Federal, que é de 41% da população acima de cinco anos com acesso nos últimos três meses à rede, enquanto a taxa nacional é de 21% (PNAD, 2005). Portanto, o meio de comunicação mais elitizado atualmente atinge quase a metade da população.

### **Geração democrata**

A escolha por trabalhar aproximadamente com a faixa etária de aproximadamente 15 a 25 anos foi feita não apenas com base no conceito padrão de juventude para pesquisas estatísticas, ou devido ao conceito de geração como tempo que leva para uma pessoa atingir a idade de montar seu próprio núcleo familiar. Esta escolha se deu pelo recorte do grupo etário que teria nascido já num regime assumidamente democrático, que oferece certas vivências e oportunidades de socialização política distintas. Aqui, o conceito de geração, no sentido de compartilhamento de certas experiências, de construção de referências comuns foi o determinante (MANNHEIM, 1968).

Tem-se como referência os seguintes marcos históricos como pontos de partida para o regime democrático: eleições parlamentares multipartidárias (1982), o movimento pelas Diretas Já (1984), a posse de um presidente civil (1985), a promulgação da nova Constituição (1988), as eleições diretas para presidente (1989) e o impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello (1992). Ou seja, os nascidos nesse período compõem não só uma faixa etária, mas também um grupo que teve sua inserção social num país que já contava com elementos institucionais que lhes garantiu uma socialização política diferenciada das gerações anteriores. Por exemplo, a disciplina “Educação Moral e Cívica” não fazia mais parte do currículo obrigatório das escolas<sup>7</sup>; já havia legislação que garantia a livre associação civil, inclusive para grêmios estudantis; a televisão e demais meios de comunicação já veiculavam propaganda política de diversos partidos; não havia mais censura em meios de comunicação ou na produção cultural. Esta geração

---

<sup>7</sup> Em algumas regiões esta disciplina se chamava OSPB - Organização Social e Política do Brasil. E, nas universidades, o nome também poderia ser EPB (Estudo de Problemas Brasileiros).

cresceu já contando com certa oferta de espaços públicos a serem ocupados, incomparavelmente maior à oferta de qualquer geração anterior, garantida não só pela ausência da censura, como também pela crescente complexificação social do país<sup>8</sup>.

Além destes fatores, que são em grande parte comuns às juventudes de outras regiões brasileiras, há que se enfatizar que são fenômenos mais vivenciados ou acompanhados pela juventude do Distrito Federal na medida em que a política se faz presente no cotidiano da cidade (lendas urbanas e notícias de jornais locais são relacionadas à política nacional), e há também a questão da proximidade com a sede física dos órgãos públicos e entidades como partidos políticos, sindicatos nacionais etc.

Certamente, a coexistência no mundo por si só não assegura que um grupo faça parte da mesma geração (MANNHEIM, 1982). Há uma multiplicidade de fatores que condicionam as experiências sociais destes jovens, seja a classe social de sua família, se sua moradia é em área rural ou urbana, se pertence ou não a grupos étnicos marginalizados, seu gênero, opção religiosa, dentre tantos outros recortes possíveis. Entretanto, para esta análise, o peso desses fatores não será igualmente considerado. O recorte se guia pelo local de moradia e faixa etária.

## Falas

Parte dos dados utilizados neste artigo foi tirada da pesquisa “Juventude Brasileira e Democracia” do IBASE/POLIS, que teve como objetivo conhecer os limites e possibilidades de participação em atividades políticas, sociais e comunitárias dos (as) jovens (15 a 24 anos) de oito Regiões Metropolitanas do país (Belém, Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador), totalizando uma amostra de 8000 jovens no Brasil, sendo 600 jovens no Distrito Federal, entrevistados entre os meses de setembro e novembro de 2004.

A pesquisa foi realizada através de dois métodos: pesquisa de opinião (quantitativa) e grupos de diálogo (qualitativa), estes últimos baseados na metodologia *Choice Work Dialogue Methodology*<sup>9</sup>. Na região metropolitana de Brasília, a pesquisa foi coordenada por Ozanira Ferreira da Costa, doutoranda do Departamento de Serviço Social da UnB.

---

<sup>8</sup> Neste ponto, é importante frisar que o Movimento Estudantil já não conta com a adesão unânime dos estudantes enquanto principal canal de atuação política. Antes de dizer que há uma crise de participação, entretanto, há que se perceber outras formas de atuação incorporadas aos movimentos sociais, sejam novidades temáticas como entidades que discutam raça e orientação sexual, sejam entidades com outros modelos de gestão, com menor número de associados e participação mais focada.

<sup>9</sup> Metodologia utilizada pelo Canadian Policy Research Networks (CPRN).

O modelo de amostragem utilizado foi o de conglomerados, aplicado em duas etapas. A seleção dos conglomerados (setores censitários do IBGE) na primeira etapa foi realizada com probabilidade proporcional ao tamanho, na qual a medida foi o número de jovens de 15 a 24 anos residentes nos setores. Na segunda etapa foram selecionados, dentro de cada setor censitário, dez jovens para serem entrevistados. O modelo de amostragem deu a cada jovem das Regiões Metropolitanas e Distrito Federal igual probabilidade de ser selecionado (a) para a amostra <sup>2</sup><sup>10</sup>.

Os grupos de diálogo foram estruturados da seguinte maneira: entre os previamente entrevistados por meio de questionário houve o convite para que continuassem participando da pesquisa, que foram posteriormente contatados. Ocorreram cinco encontros, com cerca de noventa jovens puderam “dialogar” sobre os seus pontos de vistas dos temas em questão. Os pressupostos do roteiro metodológico eram de que “a opinião não é formada individualmente, mas na interação com informações recebidas e com outras pessoas” (IBASE, 2005).

Na pesquisa realizada em Brasília, o Grupo de Diálogo teve o seguinte perfil: noventa jovens de dezenove cidades ou Regiões Administrativas do Distrito Federal com predominância absoluta de jovens da Ceilândia (dezenove), Santa Maria e Gama (nove jovens), e Sobradinho e Plano Piloto (oito jovens). No Plano Piloto, estão incluídos os jovens do Cruzeiro e do Lago Norte. A maioria é da classe C, com 42 jovens, seguidos das classes D/E, com 29 jovens, e das Classes A/B, com 19 jovens. Todos freqüentam ou freqüentaram a escola: 21 têm o ensino fundamental (incompleto ou completo), 55 o ensino médio (incompleto ou completo) e 14 o ensino superior. Entre os noventa jovens, 36 trabalhavam quando a pesquisa foi realizada.

As perguntas centrais dos Grupos de Diálogo questionavam:

- 1 *Pensando na vida que você leva como jovem brasileiro (a), o que pode melhorar na educação, trabalho e nas atividades de cultura e lazer?*
- 2 *A partir das melhorias listadas, como vocês estariam dispostos (as) a participar para que elas se tornem realidade?*
- 3 *O que mais te preocupa no Brasil?*
- 4 *Que recado você daria para os governantes / políticos?*

A segunda pergunta ofereceu três “tipos ideais” de participação para que os jovens escolhessem seu caminho:

---

<sup>10</sup> As explicações metodológicas baseiam-se no relatório do IBASE.

***Caminho Participativo 1:*** *Eu me engajo e tenho uma bandeira de luta*  
“A participação política da juventude ocorre por meios que vão além do voto. Esse engajamento também se dá na atuação firme e direta em partidos políticos, organizações estudantis, conselhos, ONGs e movimentos sociais, ou seja, em instituições que organizam a sociedade e controlam a atuação dos governos.”

***Caminho Participativo 2:*** *Eu sou voluntário (a) e faço a diferença*  
“Jovens voluntários (as) ajudam a diminuir os problemas sociais. Realizam diferentes atividades tais como manutenção de escolas, recreação com crianças pobres e hospitalizadas, campanhas de doação de alimentos e diversas outras ações desse tipo.”

***Caminho Participativo 3:*** *Eu e meu grupo: nós damos o recado*  
“Os (As) jovens praticam e fortalecem o direito à livre organização. Eles (as) formam grupos culturais (esportivos, artísticos, musicais etc.), religiosos, de comunicação (jornal, página na Internet, fanzine etc.), entre outros, compartilhando idéias com outros (as) jovens.”

## **O contra exemplo**

O caminho 1 foi o que teve a menor adesão dentre os jovens brasileiros. Como ponto favorável, esta participação mais institucionalizada é vista pelos jovens como o caminho que leva diretamente ao governo. Destacaram a importância da participação política como a forma mais concreta de atingir seus objetivos.

Entretanto, os empecilhos para este tipo de ação política são vários: descrença nos políticos, vistos como incorretos; descrédito nos resultados das ações; compete com a necessidade de trabalhar e ganhar dinheiro. Os jovens também manifestaram a visão de que através dos movimentos políticos eles se tornam visíveis aos olhos da sociedade, embora grande parte não se veja nesse tipo de política, como se fosse algo muito distante de suas realidades.

Nesta avaliação, vale fazer uma relação com os dados da pesquisa quantitativa: para os jovens entrevistados, a maioria dos políticos não representa os interesses da população: 64,7% em nível nacional. No DF esse percentual atingiu mais de 80%.

Os escândalos políticos e financeiros que pautaram o noticiário político nos últimos anos fortaleceram a perda de confiança dos cidadãos de modo geral, e não apenas dos jovens, em relação à classe política. Há certa sensação de nojo ao se referir a políticos profissionais. A pesquisa quantitativa aponta nacionalmente que

65,6% - no Distrito Federal o percentual cai para 59% - procuram se informar sobre política; 24,7% (no Distrito Federal 33,7%) não procuram se informar. O fato de os jovens do Distrito Federal terem a menor taxa de busca por informações do noticiário político ao mesmo tempo em que têm mais condições de fazê-lo é especialmente instigante. Pode significar tanto alienação como indicar que, mesmo sem buscar informações nos jornais, eles já dispõem de outros meios para receber as notícias, ou pode mesmo ser uma decisão, baseada num cansaço e overdose de notícias negativas.

Essa perda generalizada de credibilidade estabelece um tipo de ruptura dos laços que poderiam unir os jovens ao mundo político. Cada vez mais, o campo político é percebido como um mundo “paralelo”, muitas vezes incompreensível, tornando difícil para os (as) jovens se identificarem e se situarem neste campo. Mesmo quando essa resistência à política profissional é visível à classe política, ainda não se vislumbram soluções, como aponta Helena Abramo:

“A maior parte dos atores políticos queixa-se da distância que os jovens têm demonstrado para com as suas proposições, bandeiras e formas de atuação, o que reflete, em primeiro plano, uma preocupação com a renovação de quadros no interior dessas organizações, mais do que em tratar e incorporar temas levantados pelos próprios jovens” (ABRAMO, 1997, p.27).

Dentro do Grupo de Diálogo, houve falas que argumentavam que o caminho da política institucional era efetivamente o caminho mais adequado para que se reivindicassem direitos sociais, mas os jovens não conseguiam se perceber fazendo política da maneira como é feita nas instâncias institucionais de deliberação.

“O descrédito na classe política e no sistema político foi outro ponto alto, deixando um clima de pessimismo diante das temáticas trabalhadas, sob o argumento de que [os jovens] não são ouvidos ou que governantes não cumprem suas promessas” (COSTA, 2005, p.19).

O caminho 2 foi visto nos Grupos de Diálogo do Distrito Federal como o melhor caminho para a realização do trabalho comunitário. Este caminho é o da “ação voluntária / comunitária”, entendida pelos jovens como fruto de uma ação coletiva. Os jovens são a favor desse caminho por ser o caminho mais rápido, pelo qual se pode agir por conta própria já que “o governo demora muito para resolver os problemas”. Como obstáculos à participação, foram apontados que a experiência neste tipo de ação é um trabalho de ocupação, mas não tem as

características necessárias para ser vista e valorizada profissionalmente, não podendo ser apresentada no currículo profissional, por exemplo; além de ser pouco eficiente para mudar a realidade de maneira estrutural.

O caminho 3 é visto como o da cultura. As vantagens de participar deste tipo de ação é que nela está uma oportunidade concreta de expressar suas idéias democraticamente. Para os jovens do Distrito Federal, o aspecto positivo desse caminho é que privilegia o trabalho em grupo desde o início. Pesam contra ele os fatos de que ações culturais não possuem força política, de que o governo não dá crédito a essas ações e as atividades afastam o jovem da escola por serem muito mais atraentes, reforçando a idéia de que a escola é uma obrigação maçante de ser cumprida. Este é o que tem maior aceitação no Distrito Federal e foi percebido como a forma mais genuína de organização da juventude, ainda que relacionado quase que estritamente a atividades de lazer. Outro aspecto valorizado nesse caminho foi a ação em grupos, que são vistos como possibilidades de formação e de conquista de visibilidade.

No Grupo de Diálogo foi perguntado: Que recado você mandaria para as pessoas que tomam decisão em nosso país? As principais respostas dos jovens do Distrito Federal foram:

- Para os governantes serem mais responsáveis;
- Darem mais atenção aos jovens;
- Combaterem a fome e a pobreza;
- Investirem em educação;
- Acabarem com a corrupção e
- Renovarem as formas de fazer política.

De acordo com o Relatório Final do IBASE/PÓLIS, o resultado do Grupo de Diálogo do Distrito Federal diferenciou-se muito dos demais também neste item, priorizando temas relacionados à política em relação às outras regiões. Esta observação reflete também o resultado da sistematização de temas abordados livremente dentro dos grupos, na qual assuntos ligados a política também tiveram uma presença mais forte no Distrito Federal do que nas outras regiões metropolitanas:

**Tabela 1. Preocupação dos(as) jovens no Brasil segundo temas e ordem de incidência por região**

Temas/questions mais recorrentes nos Grupos de Diálogo	Classificação da incidência nas RM e no DF							
	Belém	Belo Horizonte	Distrito Federal	Porto Alegre	Recife	Rio de Janeiro	São Paulo	Salvador
Violência / Falta de Segurança / Criminalidade	2	1	2	1	1	1	2	1
Trabalho/ Emprego / Desemprego / Falta de oportunidade / 1º Emprego	3	2	1	1	3	2	1	2
Educação	4	4	3	2	2	3	3	4
Miséria / Pobreza / Fome / Desigualdade / Má distribuição de renda	1	3	5	3	4	4	4	3
Saúde	/	/	/	4	/	4	/	/
Discriminação / Racismo / Preconceito	5	/	/	/	/	/	/	/
Política / Corrupção / Descaso do Governo com jovens / Falta de consciência dos governantes	/	5	4	/	/	/	5	5
Drogas	/	/	/	5	5	/	/	/
Sociedade/Valores / Brasil / Situação do povo	/	/	/	5	/	/	/	/

Fonte: IBASE/POLIS, 2005

## Alistamento eleitoral

Entre os dados “positivos” que o TSE divulgou em sua campanha de estímulo ao voto, como respostas às campanhas pelo voto nulo organizadas por eleitores descontentes com o sistema político, estava uma tabela que indicava que os jovens estavam animados com a democracia, ansiosos por vivenciar seu primeiro voto.

**Tabela 2. Crescimento de eleitores entre 16 e 17 anos (2002-2006)**

Unidade Federativa	Jovens com título em 2002	Total de eleitores na UF em 2002 (%)	Jovens com título em 2006	Total de eleitores na UF em 2006 (%)	Aumento no número de eleitores jovens entre 2002-2006 (%)
1° Rio de Janeiro	91.17	0,8	149.18	1,3	63,6
2° Pará	79.35	2,2	126.30	3,0	59,1
3° São Paulo	310.95	1,2	493.75	1,7	58,7
4° Amazonas	38.46	2,5	60.7	3,3	56,1
5° Pernambuco	107.86	2,0	168.05	2,8	55,7
6° Alagoas	40.63	2,5	62.30	3,3	53,3
7° Espírito Santo	37.07	1,7	56.33	2,4	51,9
8° Ceará	128.95	2,6	194.20	3,6	50,5
9° Minas Gerais	206.32	1,6	307.45	2,2	49,0
10° Amapá	11.69	4,0	16.72	4,6	42,9
11° Maranhão	112.53	3,3	159.37	4,0	41,6
12° Sergipe	21.18	2,2	42.37	3,2	35,8
13° Santa Catarina	70.15	1,8	94.90	2,2	35,2
14° Mato Grosso do Sul	31.98	2,2	42.74	2,7	33,6
15° Rondônia	25.99	2,9	34.58	3,5	33,0
16° Bahia	187.96	2,2	237.25	2,6	26,2
17° Rio Grande do Norte	63.98	3,3	80.47	3,8	25,7
18° Paraíba	78.11	3,3	96.23	3,7	23,1
19° Acre	14.18	3,8	17.41	4,2	22,8
20° Goiás	74.29	2,2	91.21	2,4	22,8
21° Paraná	135.66	2,0	164.62	2,3	21,3
22° Piauí	73.14	3,9	87.48	4,2	19,6
23° Rio Grande do Sul	143.34	1,9	168.91	2,1	17,8
24° Tocantins	29.55	3,7	34.72	3,9	17,4
25° Mato Grosso	53.94	3,1	62.51	3,2	15,8
26° Roraima	8.61	4,1	9.61	4,1	11,6
27° Distrito Federal	30.62	2,0	30.65	1,8	0,1

Na Tabela 2, é possível perceber que entre 2002 e 2006 houve um crescimento na procura por título de eleitor em praticamente todos os estados da federação. Entretanto, para se averiguar qual é exatamente o tamanho deste crescimento, é necessário calcular o percentual de títulos tirados em relação à população jovem que estava em condições de fazer esta opção, pois aí se tem o indicador adequado sobre o interesse pelas eleições (FREIRE & MAGALHÃES, 2002, p. 22). Por exemplo, é registrado o aumento de 0,1% nos jovens brasileiros com título de eleitor. Mas, na verdade, no Distrito Federal ocorre um recuo e não crescimento, pois, se for considerado o aumento demográfico da população entre 16 e 17 anos, o crescimento de 0,1% contabilizado de 2002 para 2006 não consegue nem mesmo manter o percentual de jovens eleitores alistados em 2002. Pela Tabela 3, a seguir, fica mais fácil perceber a relação entre o crescimento populacional e o alistamento eleitoral nesse período, o qual mostra uma queda relativa no Distrito Federal:

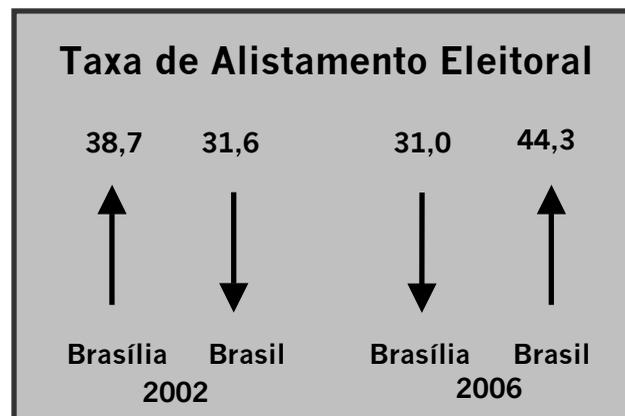
**Tabela 3 – Taxa de Alistamento e Dados da População Jovem de 16 e 17anos no Brasil por Ufs (2002- 2006)**

UF	Jovens 16-17 anos com título em 2002	População 16-17 anos 2002	Taxa de alistamento - % em relação ao total 2002	Jovens 16-17 anos com título em 2006	População 16-17 anos 2006	Taxa de alistamento - % em relação ao total 2006	Variação % na pop. 16-17 anos 2002-2006	Variação % no número de eleitores jovens 2002-2006	Variação % na taxa de alistamento
RR	8.610	10.508	81,9	9.615	15.968	60,2	52,0	11,7	<b>-26,5</b>
AC	14.181	19.670	72,1	17.418	31.535	55,2	60,3	22,8	<b>-23,4</b>
<b>DF</b>	<b>30.621</b>	<b>79.154</b>	<b>38,7</b>	<b>30.658</b>	<b>98.938</b>	<b>31,0</b>	<b>25,0</b>	<b>0,1</b>	<b>-19,9</b>
RO	25.994	43.347	60,0	34.588	69.435	49,8	60,2	33,1	<b>-16,9</b>
PA	79.357	201.893	39,3	126.300	290.023	43,5	43,7	59,2	10,8
MT	53.941	109.384	49,3	62.510	113.763	54,9	4,0	15,9	11,4
AP	11.698	23.437	49,9	16.722	29.762	56,2	27,0	42,9	12,6
PI	73.143	137.705	53,1	87.481	140.734	62,2	2,2	19,6	17,0
TO	29.559	57.458	51,4	34.729	57.357	60,5	<b>-0,2</b>	17,5	17,7
RS	143.346	370.262	38,7	168.916	365.726	46,2	<b>-1,2</b>	17,8	19,3
GO	74.296	203.757	36,5	91.216	203.268	44,9	<b>-0,2</b>	22,8	23,1
PR	135.665	387.540	35,0	164.623	377.514	43,6	<b>-2,6</b>	21,3	24,6
PB	78.115	154.390	50,6	96.237	148.690	64,7	<b>-3,7</b>	23,2	27,9
AM	38.463	108.396	35,5	60.074	130.490	46,0	20,4	56,2	29,7
SC	70.158	217.534	32,3	94.909	224.662	42,2	3,3	35,3	31,0
MA	112.538	297.620	37,8	159.372	312.232	51,0	4,9	41,6	35,0
RN	63.987	128.019	50,0	80.476	115.610	69,6	<b>-9,7</b>	25,8	39,3
BA	187.963	648.750	29,0	237.259	564.316	42,0	<b>-13,0</b>	26,2	45,1
MG	206.327	735.378	28,1	307.452	745.652	41,2	1,4	49,0	47,0
AL	40.633	130.877	31,0	62.305	133.881	46,5	2,3	53,3	49,9
MS	31.989	101.995	31,4	42.746	89.258	47,9	<b>-12,5</b>	33,6	52,7
SE	31.185	85.114	36,6	42.378	73.476	57,7	<b>-13,7</b>	35,9	57,4
ES	37.075	139.954	26,5	56.337	134.246	42,0	<b>-4,1</b>	52,0	58,4
RJ	91.171	492.528	18,5	149.180	504.696	29,6	2,5	63,6	59,7
CE	128.956	350.075	36,8	194.202	326.788	59,4	<b>-6,7</b>	50,6	61,3
SP	310.950	1.405.480	22,1	493.752	1.371.393	36,0	<b>-2,4</b>	58,8	62,7
PE	107.863	369.444	29,2	168.050	320.041	52,5	<b>-13,4</b>	55,8	79,8
<b>Brasil</b>	<b>2.217.784</b>	<b>7.007.669</b>	<b>31,6</b>	<b>3.089.505</b>	<b>6.979.454</b>	<b>44,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>39,3</b>	<b>39,9</b>

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral, dados divulgados em 2006. IPEA, a partir de dados do IBGE - Projeção da População

Além do Distrito Federal, apenas os estados do Acre e Rondônia registraram queda na taxa de alistamento no voto facultativo entre jovens (última coluna da tabela). Vale observar, contudo, que no caso destes dois estados nortistas a queda na taxa de alistamento deve-se ao surpreendente crescimento da população nessa faixa de idade (nos dois casos acima de 60%), provavelmente devido à imigração para estas localidades. Embora o Distrito Federal também registre crescimento populacional significativo, o fenômeno ocorre em uma proporção bem menor (25%, comparável ao Amazonas e Amapá, UFs onde a taxa de alistamento subiu), caracterizando a queda na taxa de alistamento do Distrito Federal como caso particular no país.

No Distrito Federal, contamos com 79.154 jovens potencialmente eleitores para o pleito de 2002, e 98.938 para o pleito de 2006. Em 2002, de acordo com os dados do TSE, 30.621 jovens tiraram o título, cerca de 38,7% do total de jovens que estavam aptos a fazê-lo. Para o pleito de 2006, 30.658<sup>11</sup> tiraram o título de eleitor. A relação estabelecida é de que cerca de 31% dos jovens brasileiros se alistaram voluntariamente, constatando queda relativa no alistamento eleitoral entre jovens. É interessante observar que o Distrito Federal encontrava-se acima da taxa de alistamento nacional nas eleições de 2002. Já em 2006, sua taxa encontrava-se não só significativamente abaixo da taxa nacional, mas como das outras UFs.



## Os Partidos Políticos

Na atual organização política brasileira, parte significativa da participação política institucional é inacessível a cidadãos comuns. Essa falta de acessibilidade não se deve a proibições formais, e sim pelas dificuldades efetivas de ingresso no

<sup>11</sup> Em consulta posterior ao site do TSE (20/3/2008), esse número foi informado como sendo 19.151, ainda menor.

campo político, em especial naquelas organizações que detêm o monopólio da representação política: os partidos.

De acordo com a legislação vigente desde a redemocratização, o Tribunal Superior Eleitoral permite que até partidos recém criados e com registro provisório participem das eleições, considerado por Jairo Nicolau (1996) como exemplo da abertura de nossa legislação político-eleitoral. Entretanto, antes de considerar que nosso sistema político é realmente aberto, há que se questionar: mesmo sendo juridicamente livre o ingresso em partidos políticos já existentes, mesmo sendo permitida a criação de novos partidos, será que quem quer participar ativamente da vida política do país se interessa por ingressar ou fundar partidos políticos? E, em caso positivo, os partidos políticos dão conta de responder às suas expectativas? Os novatos conseguem sobrepor-se às máquinas internas já montadas? Para quem é viável conseguir espaço numa competição já dada?

Para esboçar uma tentativa de resposta, é necessário resgatar o ideal de partido político, apresentado por Edmund Burke no final do século XVIII. Burke constatou que a existência de divergências no seio da sociedade (e de seus representantes) era uma realidade incontornável, e que tais divisões podiam ser canalizadas a fim de melhorar a organização do governo e o controle da monarquia. Assim, há uma função ideológica a ser desempenhada pelas agremiações políticas, elas surgem em função de divergências existentes na sociedade, em torno da organização política da sociedade, sobre os papéis do Estado, buscando, então, serem um canal organizado, institucional, dessas divergências.

Um pouco mais tarde na história, Max Weber também se debruçou sobre os partidos políticos quando estes já haviam conquistado um espaço mais central no campo político. Também para Weber, os partidos são organizações da sociedade civil, ou da sociedade política não estatal. Mas, além de seu caráter ideológico, Weber percebeu que nos sistemas políticos modernos os partidos podem assumir também a forma de uma organização para a disputa por cargos dentro do Estado. A vocação, o desejo, que em alguns tipos de partido toma a forma de influência, proposição e execução e projetos de sociedade, em outros toma a forma da ambição por cargos, de disputa por aparelhos administrativos.

Este é seu alerta para situações de representação profissional na política, que poderiam transformar os partidos em feudos de grupos de interesse, numa estrita divisão do trabalho em um mundo “racionalizado”, em uma democracia de massas. A crescente geração de cargos administrativos, segundo Weber, não se daria exclusivamente pela burocratização da máquina pública, mas também pela ambição os partidos políticos. Afirma: “aos olhos de seus aderentes, os partidos aparecem, cada vez mais, como uma espécie de trampolim que lhes permitirá atingir esse objetivo essencial: garantir o futuro” (WEBER, 2002, p.62). Essa

ambição não é intrínseca ao agente político, mas vem da organização burocrática. Algumas características dos partidos políticos são fundamentais para perceber sua estrutura de funcionamento:

1. Grupo especializado, coordenado por políticos profissionais dedicados exclusivamente à carreira política.

2. Monopólio da representação institucional de dois poderes (Chefe do Executivo e todos os membros do Legislativo) nas três esferas (União, Estado, Município).

Com essas duas características, podemos chegar ao que, de fato, os partidos políticos representam em termos de sua estrutura administrativa: um campo especializado com condutas, práticas, linguagens e códigos próprios, com acesso a espaços exclusivos e um ethos de atuação próprio. Em relação à presença de políticos profissionais na política institucional, essa questão deve ser talvez das mais conhecidas (com a polêmica dicotomia em viver *para* a política e viver *da* política). Por um lado, a profissionalização de lideranças significou o acesso de grupos não elitizados ao jogo político, pois grupos que não viviam de renda e títulos não teriam tempo ou condições físicas de interferir politicamente em decisões governamentais com uma jornada de trabalho de no mínimo 40 horas para ser cumprida, se não conseguissem mecanismos para se profissionalizar e atuarem exclusivamente em prol de suas causas. Por outro lado, entretanto, essa profissionalização abriu brechas para que o político profissional se descolasse de seu grupo de base social original. E, é necessário explicitar, os ocupantes destes cargos compõem não só uma elite, mas um campo com práticas e linguagens próprias (BOURDIEU, 1983). Para ingressar e ser reconhecido neste campo, é necessário adotar o comportamento de pares. E, historicamente, os pares iniciais eram aristocratas, somente depois se deu o ingresso paulatino de outros estratos sociais, que já encontravam uma estrutura de poder instaurada<sup>12</sup>.

Quanto ao monopólio da representação, encontramos aqui um dos aspectos mais interessantes da discussão. É sob esse aspecto que se pode observar que a disputa pelo acesso ao poder não é aberta a qualquer indivíduo ou a qualquer grupo. Um exemplo é apontado por Meneguello (1998), ao demonstrar a grande influência dos partidos com participação no governo na indicação dos ocupantes dos ministérios, ou seja, os cargos mais altos do Poder Executivo que não são decididos pelo voto direto. No acompanhamento que faz de seguidas composições de ministérios (de Tancredo Neves ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso), a autora mostra que aproximadamente dois terços dos titulares eram filiados a partidos políticos. Além deste indicador, é interessante avaliar também se mesmo os titulares que não são oficialmente quadros partidários não

---

<sup>12</sup> Por exemplo, o surgimento da Câmara dos Lordes na Inglaterra, que ocorreu antes da Câmara dos Comuns e esta segunda câmara foi criada antes da aceitação do ingresso de não-proprietários na Casa.

correspondem de alguma maneira a concessões feitas aos partidos da base aliada do governo.

Uma brecha que é freqüentemente festejada por movimentos sociais como possibilidade de participação popular no Poder Executivo são os Conselhos. Entretanto, além de se questionar se, na verdade, esses conselhos atingem efetivamente “populares”, é sabido até mesmo entre as organizações que estão inseridas nessas instâncias que seu poder é, realmente, muito pequeno, podendo até serem caracterizados como um espaço de cooptação e não de influência (INESC, 2006), dada sua reduzida capacidade real de determinar rumos de políticas implantadas pelo governo, e a visível capacidade do governo para pautar a agenda destas entidades.

Ainda em relação a este monopólio da representação política institucional, é preciso mencionar que o clímax das democracias liberais, o momento eleitoral, é ainda mais centralizado pelos partidos políticos. Por mais anunciado que seja que o futuro do país está nas mãos dos eleitores (conforme a campanha do TSE de estímulo ao voto nas eleições de 2006), é muito mais factível perceber que as mãos dos políticos, seus apoiadores, financiadores e grupos midiáticos detêm um acesso consideravelmente maior a esferas de decisão de grande impacto nas eleições, como definição de candidaturas, destinação do fundo partidário, formulação do programa de governo e construção da agenda (debates e embates). A distância entre o eleitor e candidato se faz presente em todos os momentos da campanha.

Em relação aos sistemas de representação política reais, Robert Michels afirma que, nas democracias de massa, a ampliação da participação política exige complexificação das estruturas organizativas, mas é exatamente a existência da organização que produz, necessária e inevitavelmente, tendências oligárquicas, ponto também registrado por Weber (2002).

Na visão de Michels, a participação na vida partidária adquire um aspecto de escala. A grande massa de eleitores constitui a base; sobre esta se sobrepõe a massa menor de militantes esporádicos de partidos, que representa talvez um décimo dos eleitores ou talvez até menos; em cima destes, por sua vez, vem o número muito menor dos membros que assistem regularmente às reuniões; depois vem o grupo de funcionários do partido; e, acima de tudo, o grupo de meia dúzia dos membros que constituem o comitê executivo, formado em parte pelas mesmas pessoas do grupo anterior. O poder efetivo aqui está na proporção inversa do número dos que acreditam que o exercem.

É importante frisar que esta análise de Michels é sobre partidos operários e sindicatos. Por mais que se pretenda estender a análise a qualquer organização, a análise empírica do autor se restringe a esses dois tipos específicos de associação civil. Outra ressalva ao trabalho de Michels é que trata a relação de poder como relação unilateral, por vezes monocausal e determinista (SARTI, 1996).

Olhando sob outra perspectiva, além da estrutura organizativa, quando se elencam os critérios de avaliação dos partidos políticos, os mais comuns são (i) sua base social e (ii) sua orientação ideológica. Rapidamente, pode-se perceber as razões dos partidos políticos estarem perdendo sua legitimidade frente aos representados. Em termos de base social, em casos raros a composição social de um partido tem relação com a estratificação social da sociedade na qual ele está inserido. Os partidos de caráter classista, quando representam as classes mais baixas, ou abandonam suas características ou têm sérias dificuldades de ingresso no campo político, já que este também não foi estruturado de maneira a receber sua participação. Em termos de orientação ideológica, é notória certa “centralização” em termos de programa de governo (questões macroeconômicas), e temas polêmicos são sistematicamente omitidos de campanha, sendo deliberadamente postergados de enfrentamento ao longo dos mandatos.

### **Prova de efetividade**

Como sustentado ao longo deste artigo, os partidos políticos não vêm cumprindo com as expectativas geradas desde sua criação (NORRIS, 1999). Michels acerta ao descrever um espaço fechado e hierarquizado de saberes e práticas, constituindo área em que, apenas teoricamente, qualquer um pode se preparar para chegar ao topo. Entretanto, mesmo sendo livre o acesso a partidos políticos e a fundação de novos, o monopólio da representação política acaba por excluir até mesmo grupos que buscam a organização partidária, mas não conseguem fazer com que sua voz seja ouvida.

De acordo com Giddens, a confiança das sociedades contemporâneas (em especial em sistemas peritos) não é comparável à confiança em sabedorias tradicionais (magos e feiticeiros), pois se baseia fundamentalmente na experiência, podendo ser rompida em caso de frustração. E, efetivamente, o acompanhamento real da política mais afasta do que motiva as pessoas para a participação, com notícias de corrupção em massa, discursos demagógicos, projetos de lei inúteis, barganhas fisiológicas, etc. (NORRIS, 1999).

Quem confia tem, em geral, uma atitude fundada no ceticismo metódico, ou seja, pode retirar a sua confiança a qualquer momento. O especialista estaria, assim, constantemente inclinado a reforçar o seu saber diante do leigo. Entretanto, como os partidos não vislumbram no horizonte próximo que seu monopólio da representação política institucional esteja ameaçado – afinal, eles mesmos produzem a legislação eleitoral – estamos diante de uma situação em que sua credibilidade vem caindo constantemente, assim como o percentual de eleitores

que se identifica com algum partido, sem que grandes transformações ocorram em nossa estrutura política.

Giddens aponta quatro reações de adaptação, ou absorção, realizadas pelos atores que interagem nesses cenários da modernidade reflexiva, classificadas como "conseqüências da modernidade": a aceitação pragmática, o otimismo sustentado, o pessimismo cínico (casos de experiências negativas) e o engajamento radical (GIDDENS, 1991, p.94). O pessimismo cínico é a resposta que mais encontra ressonância nas pesquisas de opinião que mensuram a credibilidade dos partidos políticos, seguido pela aceitação pragmática (NORRIS, 1999). É como se ninguém acreditasse que aquilo seja um sistema perito digno de confiança, mas na prática funciona como um, mesmo sem a crença, graças ao monopólio da representação política institucional.

É importante perceber que o afastamento dessas instituições políticas não significa um esgotamento da política em si, mas um esgotamento da capacidade de atração espontânea e voluntária que os partidos exercem sobre a população. A disposição para a ação política ou a crença nos regimes políticos democráticos não se traduz necessariamente em vontade de criar partidos ou de ingressar nos já existentes.

As pessoas percebem que a política impacta suas vidas (de maneira negativa, até), mas não conseguem ver um sistema político que as deixe impactar a política. Não se pode confundir essa rejeição crítica com simples alienação, que seria mascarar o contexto e causas dessa crítica. É importante perceber esse recusa aos partidos políticos não só como uma demanda por uma eventual e pontual Reforma Política, mas uma demanda por novos canais de intermediação entre a sociedade e o Estado.

É curioso perceber que a instituição Estado-nação vem sendo fortemente questionada, sob este paradigma da "pós-modernidade", do mundo "globalizado", enquanto os partidos políticos sobrevivem mais impunemente às análises de conjuntura. Um colega de Giddens, Ulrich Beck, faz uma reflexão a esse respeito:

"Os cientistas sociais têm dificuldades com o conceito de morte (...) Qualquer um que exclua o conceito de "morte institucional" se esquece de que estamos lidando com isso em toda parte: instituições zumbis que têm estado clinicamente mortas durante um longo tempo, mas não são capazes de morrer. Como exemplo, poderíamos considerar os partidos de classe sem classe" (BECK, 1997, p.54).

Esse diagnóstico poderia servir de base não só para que outros enfoques acadêmicos sejam dados à análise dos partidos políticos, mas também para que

outras formas de fazer política, ou de se fazer presente na política, sejam também observadas com atenção e cuidado. A saída de determinados grupos sociais da atuação em partidos políticos não significa, de imediato, uma opção por não fazer política, mas apenas a opção de não fazer política de um modo específico. Por vezes, essa análise embute uma perspectiva de análise que sobrevaloriza o partido político em detrimento de outras organizações, a política institucional em detrimento de outros espaços de articulação política e os políticos profissionais em detrimento de outros atores políticos.

### **Considerações Finais**

Alguns dos indícios reunidos neste artigo sugerem que não é a falta de informação que afasta os jovens da política no caso do Distrito Federal. Ao contrário, é justamente o conhecimento das atuais práticas políticas que traz uma rejeição “consciente” da política institucional. Com frequência, são noticiadas pesquisas que mostram que uma grande maioria da população, qualquer que seja a faixa etária, não confia nos partidos políticos, na Câmara dos Deputados, no Senado Federal ou nas lideranças políticas em si. Antes de culpar as pessoas por um ceticismo exagerado, é necessário perguntar por que essa confiança vem se desfazendo. Esse artigo cumpre sua missão se conseguir inverter a lógica de interpretação. Talvez, o dado a ser estranhado nessas pesquisas seja os remanescentes que ainda afirmam confiar muito nessas instituições e em seus membros.

Na sociedade brasileira como um todo, e em outros países de regime democrático, há uma clara percepção popular de que as instituições democráticas não conseguiram viabilizar os ideais prometidos, seja de uma menor desigualdade social, seja de acesso popular a instâncias governamentais de decisão (NORRIS, 1999).

É interessante perceber que, no caso, o fenômeno da rejeição à política institucional ocorre intensamente com os jovens, pois estão ingressando agora como sujeitos na sociedade, ou seja, chegam estranhando um campo que parece muito longe, paralelo, que não lhes diz respeito. Há uma recusa à transmissão de certa herança social, de um sistema que visivelmente não tem sabido ligar com a relação entre a população e seus representantes políticos.

Os altos índices educacionais, acesso à informação e proximidade com a política é que possibilitam a crítica e rejeição dessa forma de se fazer política, destes políticos e da maneira como estão estruturadas as atuais instituições políticas.

Em relação especificamente a como esse fenômeno é interpretado, quando o segmento em análise é a juventude, é interessante a observação de Helena Abramo:

“Houve sempre certa ressalva em relação à eficácia de suas ações [de jovens]: para os setores conservadores, a suspeita de baderna e radicalismo transgressor, para alguns setores da esquerda, a suspeita de alienação ou de radicalidade pequeno-burguesa inconseqüente” (ABRAMO, 1997, p.27).

Os dois enfoques mencionados na introdução deste artigo, que constroem “tipos ideais” de jovens de acordo com suas visões de mundo, voltam a influenciar a análise que se faz do comportamento político dos jovens reais. O fenômeno do baixo alistamento eleitoral é visto como “culpa” e “traição” por analistas externos que almejam ver na juventude uma vanguarda engajada na promoção de uma nova era, enquanto outros vêem negativamente o esvaziamento dos partidos políticos e simultaneamente o surgimento expressivo de pequenas organizações políticas, menos hierarquizadas e com possibilidade de maior autonomia de ação para seus membros.

A única exceção nessa análise é, na verdade, a mais negativa. O fenômeno da não-participação eleitoral só não é um problema na visão dos elitistas democráticos, na medida em que a participação, de maneira geral, é dispensável. Huntington, com sua preocupação com a manutenção da ordem, escreveu que “o funcionamento eficaz de um sistema democrático requer, em geral, um nível de apatia e de não-participação por parte de determinadas pessoas e grupos” (HUNTINGTON, 1975, p.114), em sua percepção de que pessoas participativas são um risco maior para os sistemas políticos que pessoas apáticas, pois geram demandas sociais e tencionam seus líderes e governantes.

Entretanto, a idéia de que a apatia eleitoral, na verdade, represente a conformação e satisfação com os sistemas políticos em vigor é freqüentemente questionada dentro da teoria política:

“Mobilização extra-eleitoral e apatia são respostas diferentes – a primeira indica a esperança de mudança, enquanto a segunda revela ceticismo –, mas ambas se opõem à adesão confiante no sistema político que o bom funcionamento da representação deveria disseminar” (MIGUEL, 2005, p.32).

Os jovens pesquisados não se sentem parte da política institucional, o que não significa, de modo algum, que não sejam interessados por política. Há outra visão da política em jogo: a da política do cotidiano, de pequenas organizações, de

grupos informais, especialmente ligados à área cultural. Esse dado indica uma descrença muito forte nos políticos profissionais, e uma busca de outros espaços para se acreditar no agir político. O voto deixou de ser percebido como esse espaço. É simbólico que esse recado venha da primeira geração democrata da nova república, da juventude de Brasília, da capital política do país.

### Referências bibliográficas

ABRAMO, H. *Cenas juvenis: punks e darks no espetáculo urbano*. São Paulo: Scritta, 1994.

\_\_\_\_\_. “Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil”. *Revista Brasileira de Educação*, nº 5/6, Juventude e Contemporaneidade. p. 25-36, 1997.

ABRAMO, H. e VENTURI, G. “Juventude, política e cultura”. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. *Revista Teoria e Debate*, nº 45, 2000.

ABRAMO, H. e BRANCO, P. P. M. (Orgs.). *Retratos da Juventude Brasileira: análises de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

ABRAMOVAY, M.; RUA, M. G. et al. *Gangues, galeras, chegados e rappers*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

ALTHUSSER, L. *A favor de Marx*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1965.

BOURDIEU, P. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro, Marco Zero, 1983.

CARDOSO, I. “A geração dos anos de 1960: o peso de uma herança”. *Tempo Social*. São Paulo, vol. 17, n.º2, 2005.

CICONELLO, A. (org). Relatório do Seminário: *Novas estratégias para ampliar a democracia e a participação*. INESC, 2006.

COSTA, O. Relatório Regional do DF. In: IBASE/PÓLIS. *Juventude Brasileira e Democracia – participação, esferas e políticas públicas*. Rio de Janeiro, 2005.

DOWNS, A. *An economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins Publishers, 1957.

FORACCHI, M. *O estudante e a transformação da sociedade brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1965.

\_\_\_\_\_. *A juventude na sociedade moderna*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1972..

FREIRE, A., & MAGALHÃES, P. *A abstenção eleitoral em Portugal*. Lisboa: ICS, 2002.

GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, A. e BECK, U.; LASH, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997.

GOFFMAN, E. *A Representação do Eu na Vida Cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1975.

HUNTINGTON, S. *The Crisis of Democracy*. New York: University Press, 1975.

IBASE/PÓLIS. *Juventude Brasileira e Democracia - participação, esferas e políticas públicas - relatório final*. Rio de Janeiro, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa nacional de amostra por domicílios, 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

LIPSET, S. *El hombre político: las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos, 1987.

MANNHEIM, K. O problema da juventude na sociedade moderna. In: *Sociologia da Juventude, I*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

\_\_\_\_\_. O problema sociológico das gerações. In: FORACCHI, M. M. (org.) *Karl Mannheim: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1982.

MELUCCI, A. “Juventude, tempo e movimentos sociais”. *Revista Brasileira de Educação-ANPED – Juventude e Contemporaneidade*. nº5 e 6 , p. 5-14, 1997.

MENEGUELLO, R. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1998)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MICHELS, R. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. Coleção Pensamento Político, nº 53, 1982.

MIGUEL, L. F. “Liberdade ou felicidade? A auto-realização humana em Marx, Gorz e Elster”. *Filosofia Política*, Porto Alegre. nº 4. p. 176-210, 1999.

\_\_\_\_\_. “Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política”. *Revista de Sociologia e Política*, nº 25. Curitiba, p. 25-38, 2005.

MÜLLER, E. *Novas juventudes, velhos conceitos*: considerações sobre a noção de cultura juvenil. *Paper* apresentado no VII Encontro de Ciências Sociais do CFCH/UFPE. Recife, 2004.

\_\_\_\_\_. *A idade do olhar*: implicações da condição etária do/a pesquisador/a de juventudes. In: 30º Encontro ANPOCS, 2006, Caxambu. *30º Encontro ANPOCS*, 2006.

MÜXEL, A. “Jovens dos anos 90: à procura de uma política sem ‘rótulos’”. *Revista Brasileira de Educação*, no 5 e 6. São Paulo: ANPED, p. 151-166, 1997.

NORRIS, P. *Critical citizens*: Global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NICOLAU, J. *Multipartidarismo e Democracia*: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: FGV, 1996.

NUNES, B. *Brasília, a fantasia corporificada*. Brasília: Paralelo 15, 2004.

RAMOS, P. N. *Alheamento Decisório Eleitoral*: o significado de votos em branco, votos nulos e abstenções eleitorais. Monografia, Instituto de Ciência Política da UnB, 2001.

SARTI, I. “A utopia de Michels e a democracia partidária em perspectiva”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, nº. 11, p. 129-137, 1996.

SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*, vol. 1. São Paulo: Ática, 1994.

WASELFISZ, J. J. *Relatório de desenvolvimento juvenil 2003*. Brasília: UNESCO, 2004.

WEBER, M. Ciência e política: Duas vocações. In: *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

WOLFF, R. P. *A miséria do liberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

---

Renata Florentino – renataffsantos@yahoo.com.br

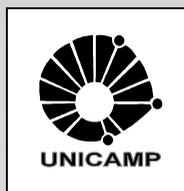
Recebido para publicação em novembro de 2007.

Aprovado para publicação em fevereiro de 2008.

# TENDÊNCIAS

Ano 14, nº 1

ENCARTE  
DA  
REVISTA  
DO  
CESOP



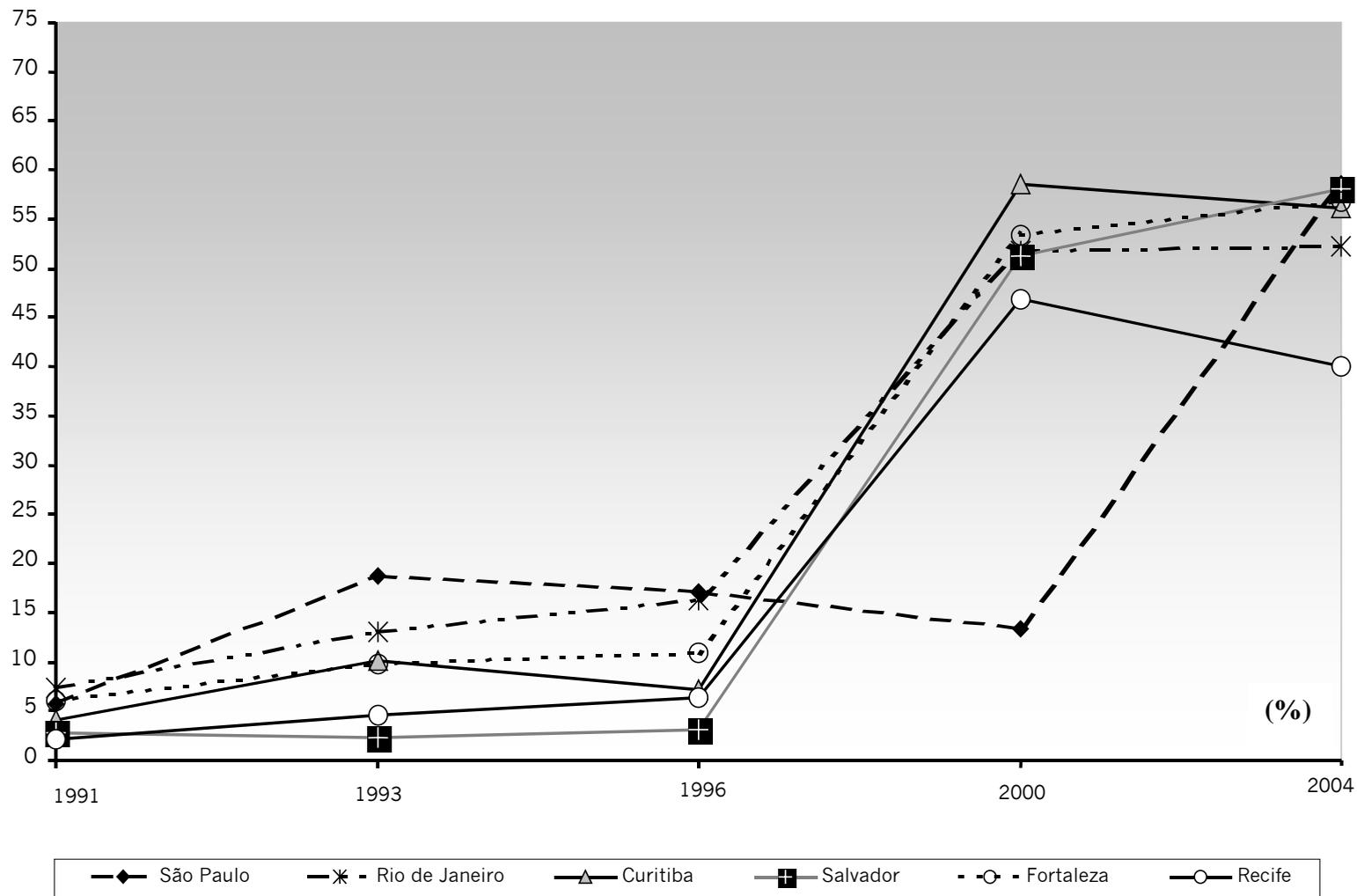
O ano de 2008 acolhe eleições municipais no Brasil, e este Encarte *Tendências* analisa a relação dos cidadãos brasileiros com alguns poderes executivos municipais através da avaliação de suas políticas e serviços públicos. O Encarte também traz os dados dessa relação para o poder executivo federal em alguns anos.

A primeira seção identifica os principais problemas de algumas capitais brasileiras entre 1991 e 2004 bem como as avaliações das respectivas prefeituras neste período. Os dados mostram que, nos anos noventa, os problemas identificados variam bastante entre as cidades, mas o “saneamento básico” e a “limpeza e coleta de lixo” aparecem em percentuais expressivos em diferentes lugares. Por outro lado, é notável que a partir do ano 2000, em todas as cidades, a saúde se torna o principal problema identificado pelos cidadãos. Também é notável que poucos mencionam a segurança, com a exceção dos cariocas.

A segunda seção apresenta a análise dos dados do ESEB-Estudo Eleitoral Brasileiro- 2002 e 2006, a dinâmica de avaliação dos serviços públicos e avaliação dos governos no âmbito federal. Também neste âmbito, a saúde aparece, tanto em 2002 como em 2006, como o serviço que recebe a pior avaliação dos cidadãos brasileiros.

Na terceira seção, é analisada em profundidade a avaliação dos serviços públicos da saúde, educação e previdência social através de pesquisas com seus usuários realizadas pelo IBOPE no ano 2000. Comparando as três seções deste Encarte, comprovamos algo já dito pela bibliografia sobre a relação dos cidadãos com os serviços públicos: aqueles que utilizam de fato os serviços avaliam melhor sua realização. Os dados mostram uma avaliação mais positiva dos serviços de saúde e educação, comparada àqueles que não utilizam os serviços.

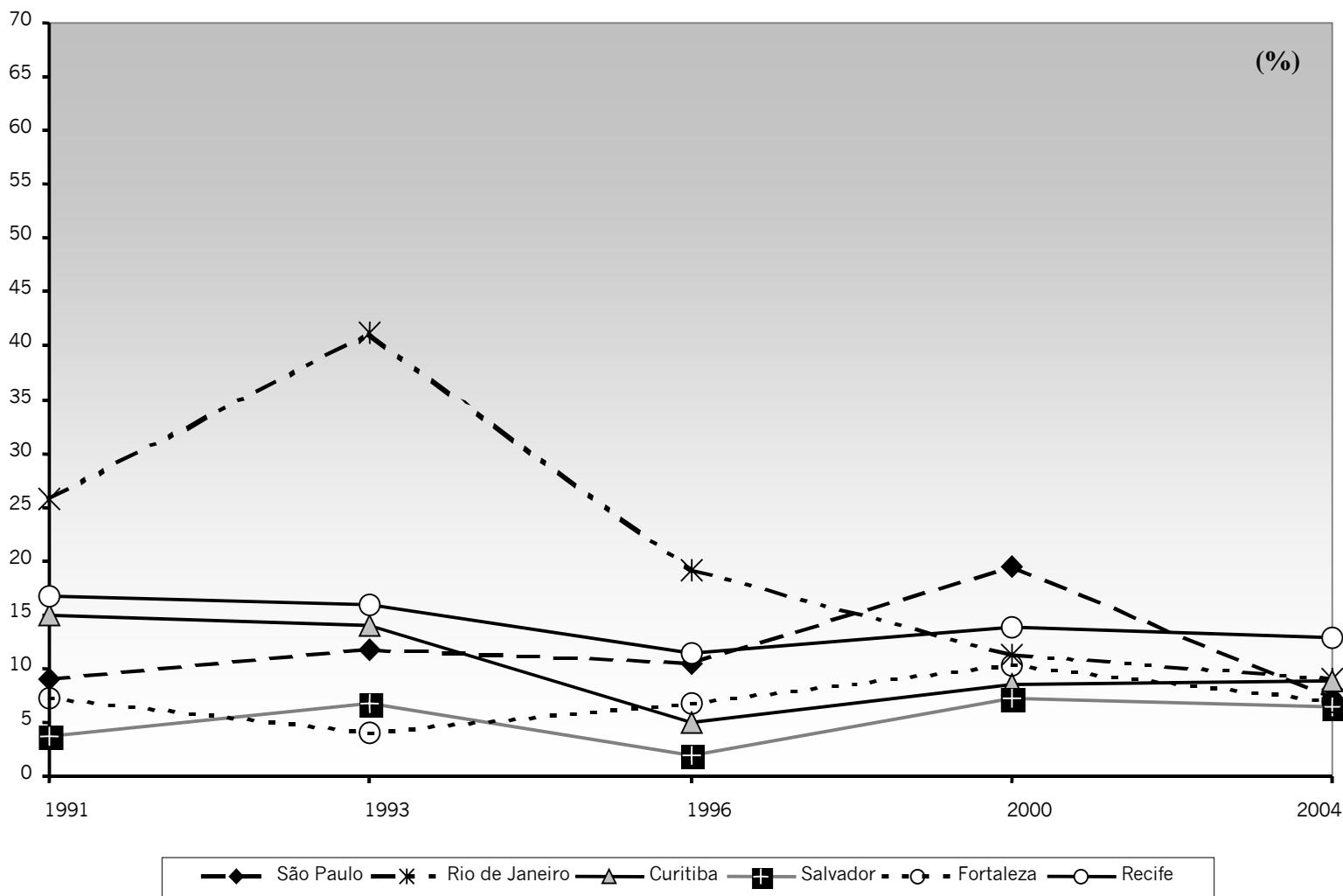
## Principal problema em capitais brasileiras (1991 - 2004): SAÚDE



Fonte: Datafolha, 1991, 1993, 1996. IBOPE, 2000, 2004.

Perguntas: (Datafolha) Pensando nos serviços que são de responsabilidade da prefeitura, qual é, na sua opinião, o principal problema da cidade hoje? (IBOPE) Está uma lista das áreas em que as pessoas vêm enfrentando problemas de maior ou menos gravidade. Por favor, diga-me quais são as três áreas que mais tem preocupado o(s) Sr(a) e a sua família atualmente.

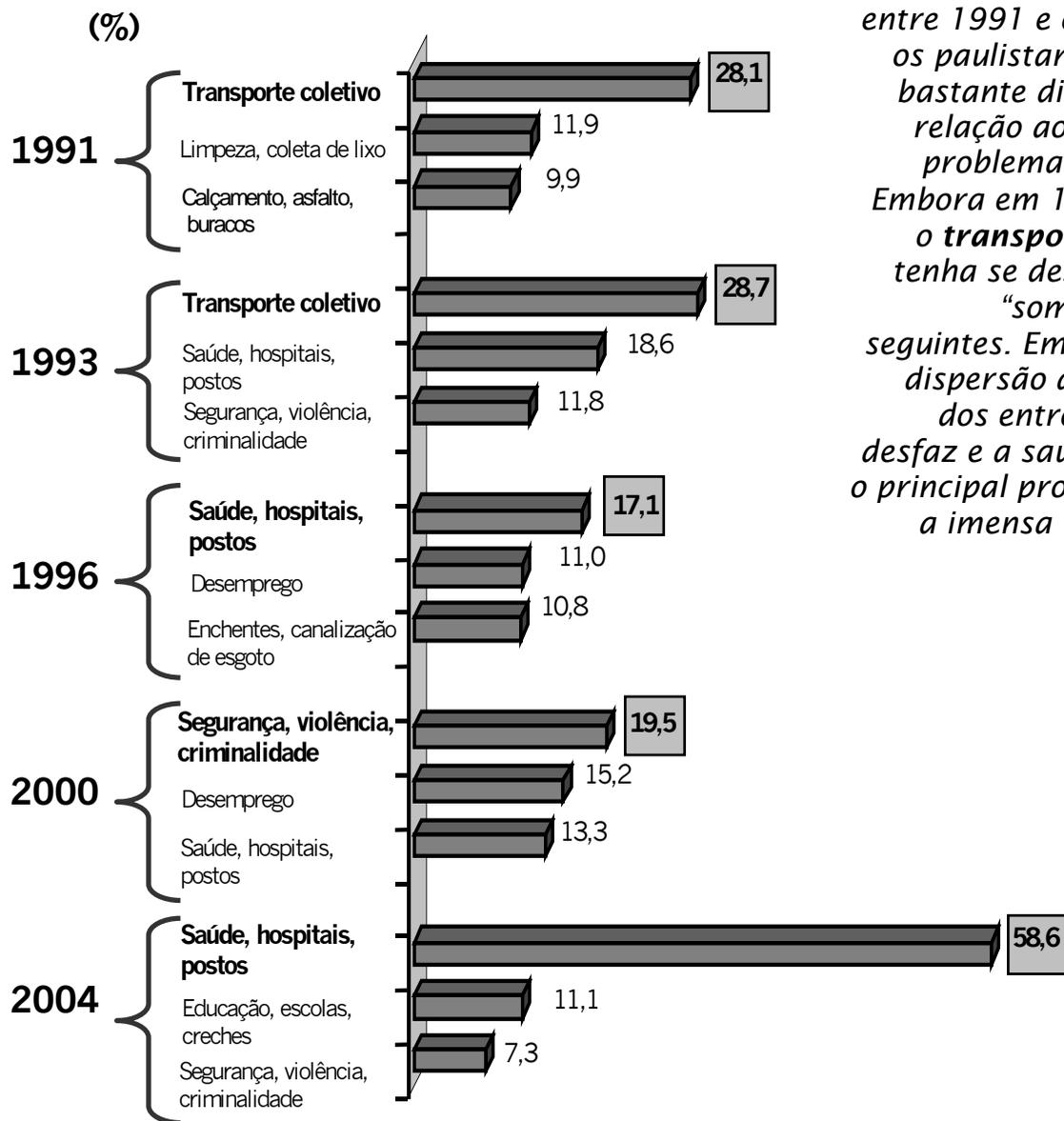
## Principal problema em capitais brasileiras (1991 - 2004): SEGURANÇA



Fonte: Datafolha, 1991, 1993, 1996. IBOPE, 2000, 2004.

Perguntas: (Datafolha) Pensando nos serviços que são de responsabilidade da prefeitura, qual é, na sua opinião, o principal problema da cidade hoje? (IBOPE) Está uma lista das áreas em que as pessoas vêm enfrentando problemas de maior ou menos gravidade. Por favor, diga-me quais são as três áreas que mais tem preocupado o(s) Sr(a) e a sua família atualmente.

## A evolução da percepção sobre problemas urbanos (1991-2004)



**Em São Paulo,** os dados mostram que entre 1991 e o ano 2000, os paulistanos estavam bastante divididos com relação aos principais problemas da cidade. Embora em 1991 e 1993 o transporte coletivo tenha se destacado, ele “some” nos anos seguintes. Em 2004, essa dispersão das opiniões dos entrevistados se desfaz e a saúde se torna o principal problema para a imensa maioria dos cidadãos.

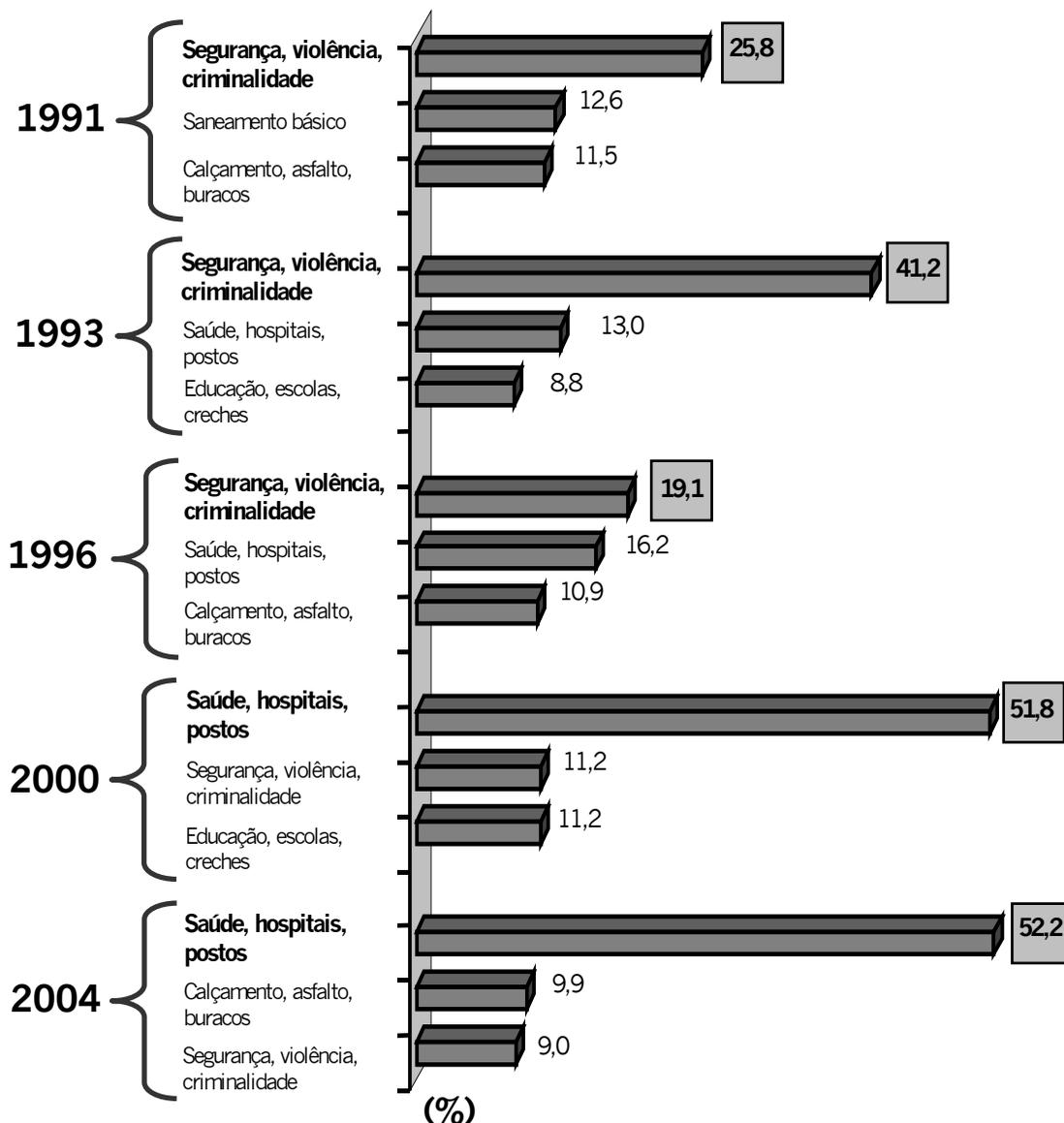
Fonte: Datafolha, 1991, 1993, 1996. IBOPE, 2000, 2004.

**Perguntas:**

(Datafolha) Pensando nos serviços que são de responsabilidade da prefeitura, qual é na sua opinião o principal problema da cidade hoje? (IBOPE) Esta é uma lista das áreas em que as pessoas vêm enfrentando problemas de maior ou menor gravidade. Por favor, diga-me quais são as três áreas que mais tem preocupado o(a) sr(a) e a sua família atualmente.

## No Rio de Janeiro,

ao longo dos anos, os dois principais problemas são a **segurança e a saúde**, mas é interessante observar que, entre os anos 1990 e 2004, há uma **redução em mais de 30% da identificação da segurança como problema**. Ao mesmo tempo, a **saúde aumenta significativamente e passa a ser identificada como principal problema por mais de 50% dos cariocas**.

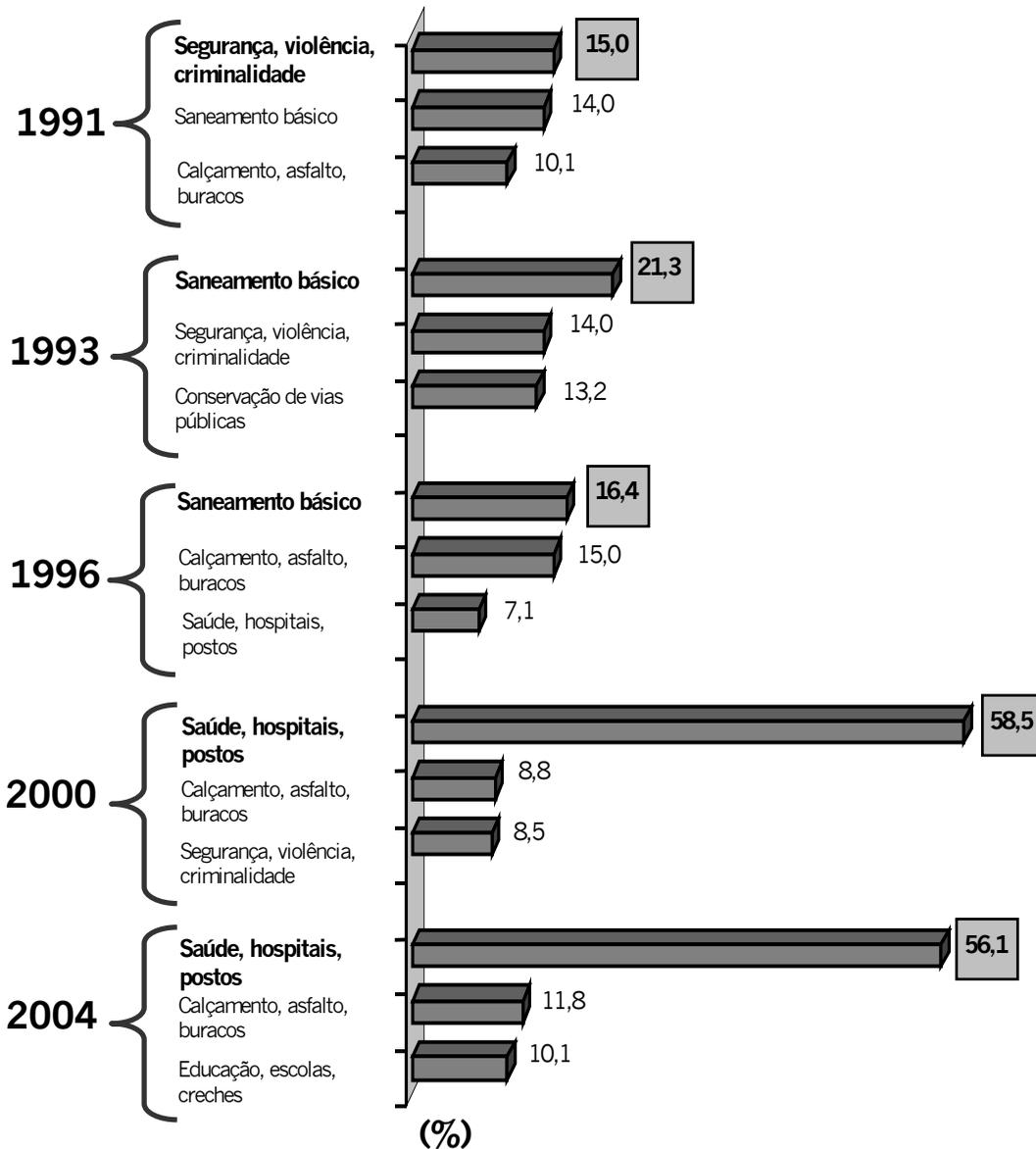


Fonte: Datafolha, 1991, 1993, 1996. IBOPE, 2000, 2004.

### Perguntas:

(Datafolha) Pensando nos serviços que são de responsabilidade da prefeitura, qual é na sua opinião o principal problema da cidade hoje?  
(IBOPE) Esta é uma lista das áreas em que as pessoas vêm enfrentando problemas de maior ou menor gravidade. Por favor, diga-me quais são as três áreas que mais tem preocupado o(a) sr(a) e a sua família atualmente.

Em **Curitiba**, nos anos 1990, os cidadãos também se dividem bastante quando perguntados sobre o principal problema da cidade. Ainda assim, e embora apontado por um pequeno percentual, é significativo o fato de que o **saneamento básico** tenha sido o problema mais mencionado pelos curitibanos. Entre 2000 e 2004, a **saúde** desponta como principal problema para pouco menos de 60%.



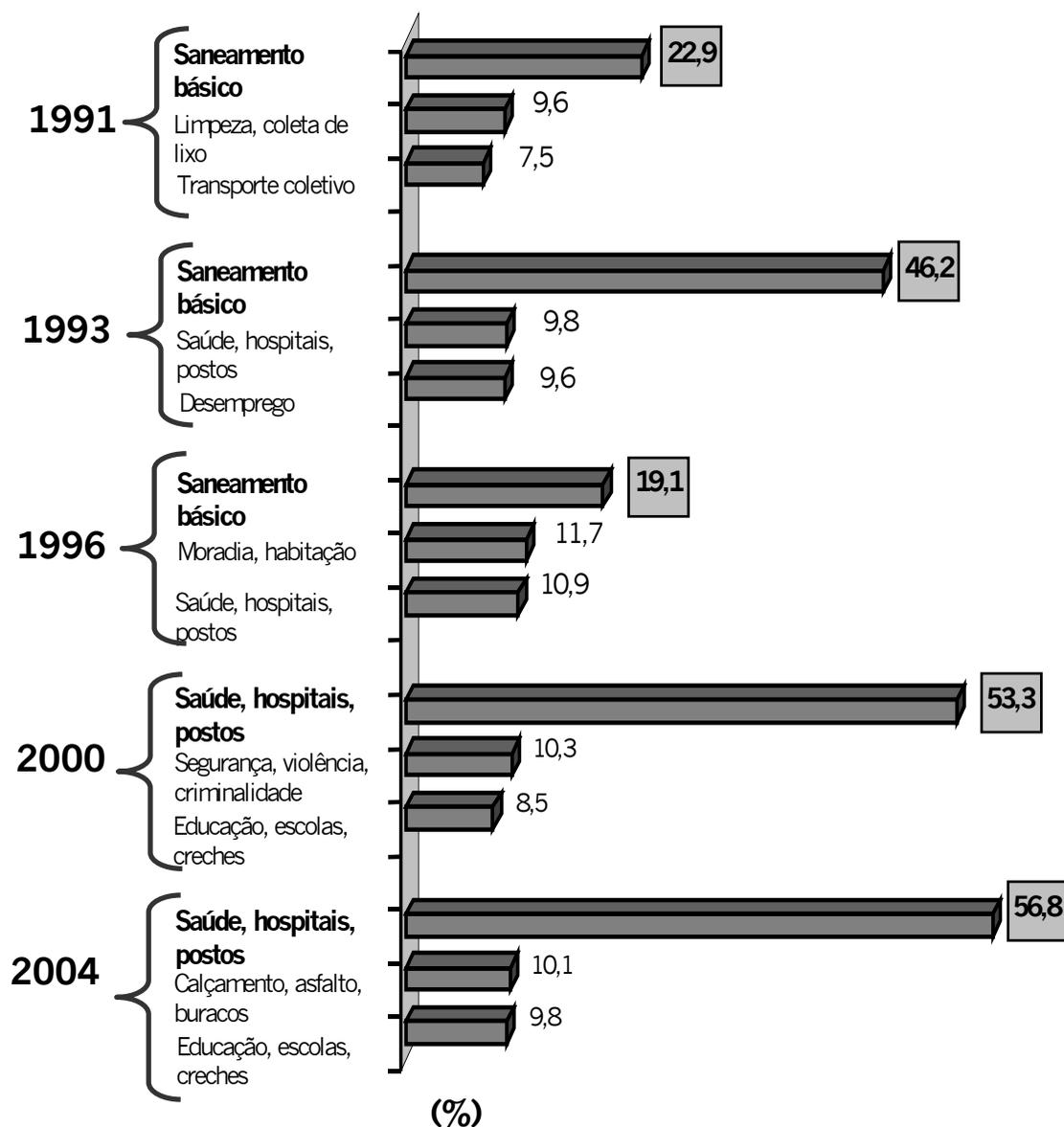
Fonte: Datafolha, 1991, 1993, 1996. IBOPE, 2000, 2004.

Perguntas:

(Datafolha) Pensando nos serviços que são de responsabilidade da prefeitura, qual é na sua opinião o principal problema da cidade hoje?  
 (IBOPE) Esta é uma lista das áreas em que as pessoas vêm enfrentando problemas de maior ou menos gravidade. Por favor, diga-me quais são as três áreas que mais tem preocupado o(a) sr(a) e a sua família atualmente.

Em **Fortaleza**,

nos anos 1990, o **saneamento básico** era o principal problema apontado pelos cidadãos. A **saúde**, que neste período já era apontada como problema a partir por 10% dos entrevistados, a partir de 2000 se torna o principal problema para mais da metade dos fortalezenses.



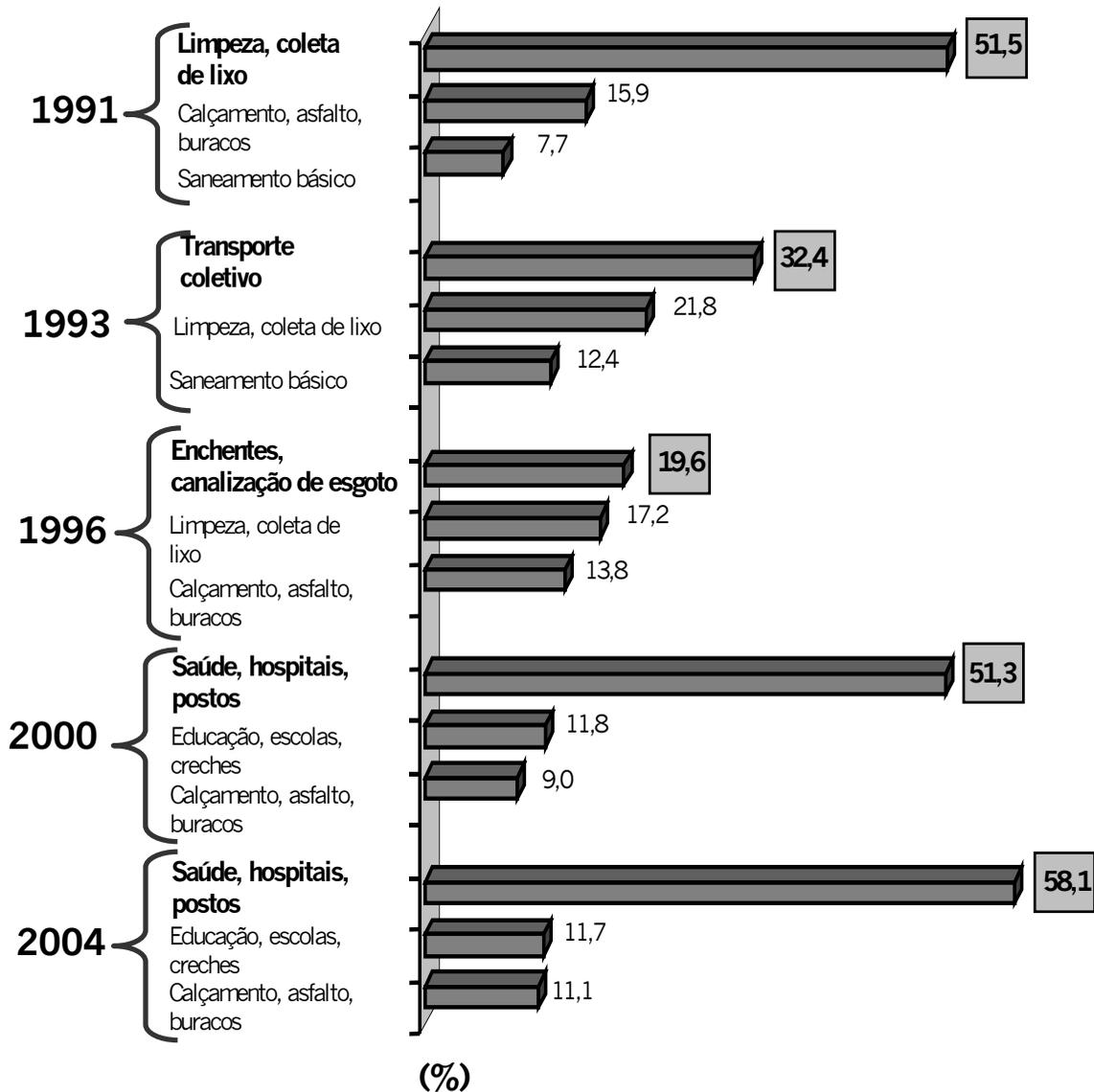
Fonte: Datafolha, 1991, 1993, 1996. IBOPE, 2000, 2004.

Perguntas:

(Datafolha) Pensando nos serviços que são de responsabilidade da prefeitura, qual é na sua opinião o principal problema da cidade hoje?

(IBOPE) Esta é uma lista das áreas em que as pessoas vêm enfrentando problemas de maior ou menos gravidade. Por favor, diga-me quais são as três áreas que mais tem preocupado o(a) sr(a) e a sua família atualmente.

Em **Salvador**, em 1991, 1993 e 1996 foram identificados em primeiro lugar três problemas diferentes, mas o que se destaca é a presença da **limpeza e coleta de lixo** nos três anos. A **saúde**, que aparece entre os problemas somente a partir do ano 2000, passa, então, a ser identificada como principal problema por mais da metade dos soteropolitanos.



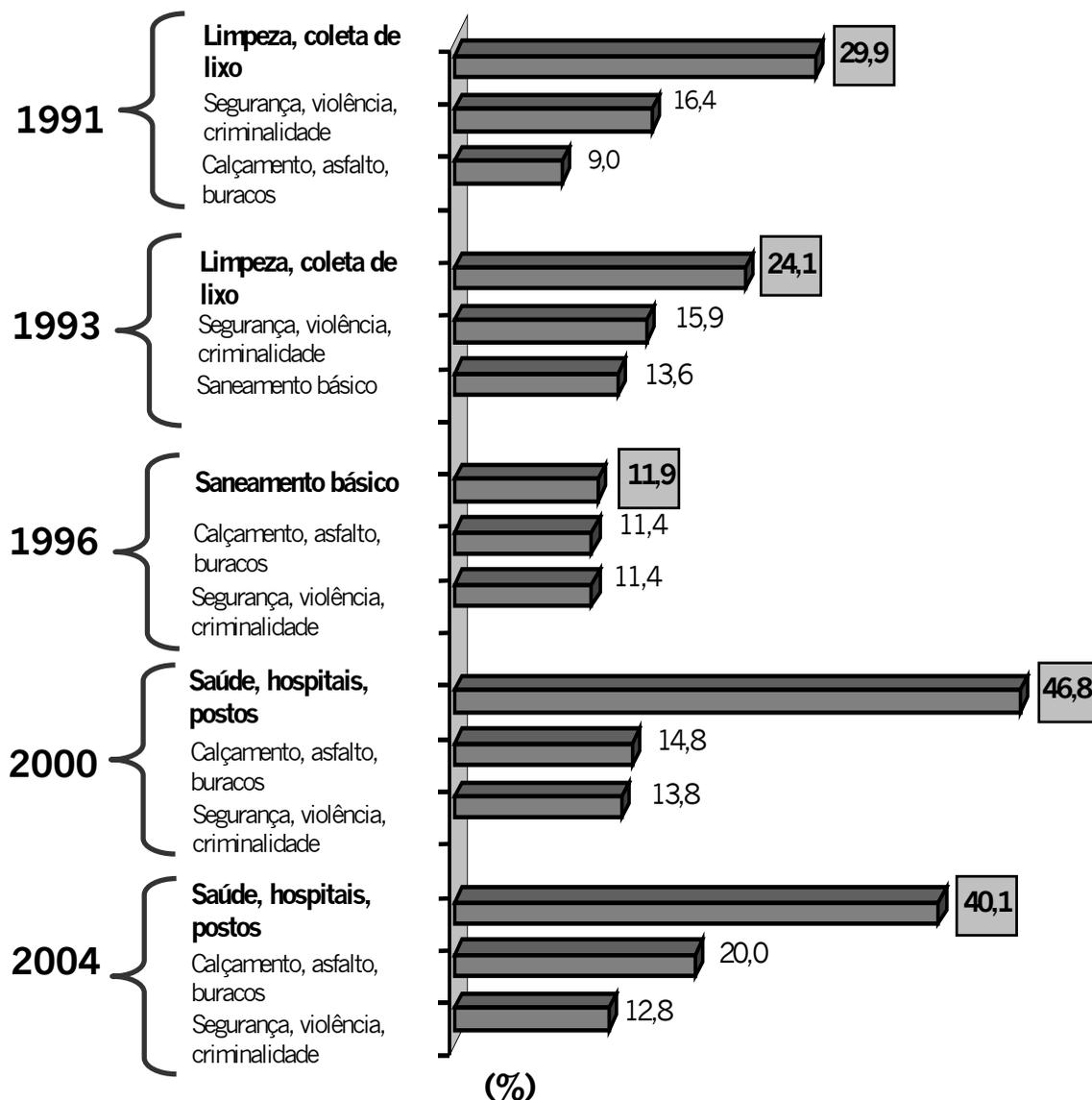
Fonte: Datafolha, 1991, 1993, 1996. IBOPE, 2000, 2004.

Perguntas:

(Datafolha) Pensando nos serviços que são de responsabilidade da prefeitura, qual é na sua opinião o principal problema da cidade hoje? (IBOPE) Esta é uma lista das áreas em que as pessoas vêm enfrentando problemas de maior ou menor gravidade. Por favor, diga-me quais são as três áreas que mais tem preocupado o(a) sr(a) e a sua família atualmente.

Em **Recife**,

é notável que a **limpeza, coleta de lixo e o saneamento básico** figurem como principais problemas para os entrevistados nos anos 1990. ainda que não de modo unânime. Em todo período de 1991-2004 observa-se ainda um aumento de identificação do **calçamento** como problema, apontado em 2004 por 20% dos entrevistados. Mas é a **saúde**, que, também em Recife, se destaca como o principal problema entre 2000 e 2004.



Fonte: Datafolha, 1991, 1993, 1996. IBOPE, 2000, 2004.

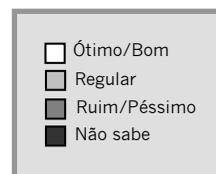
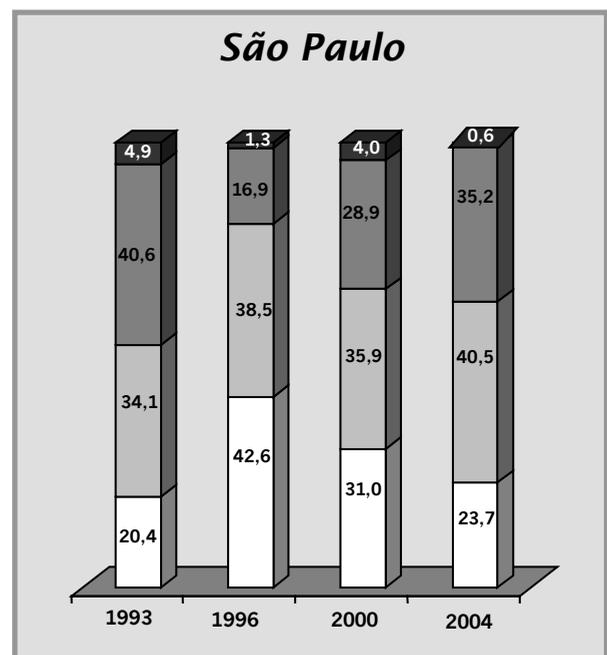
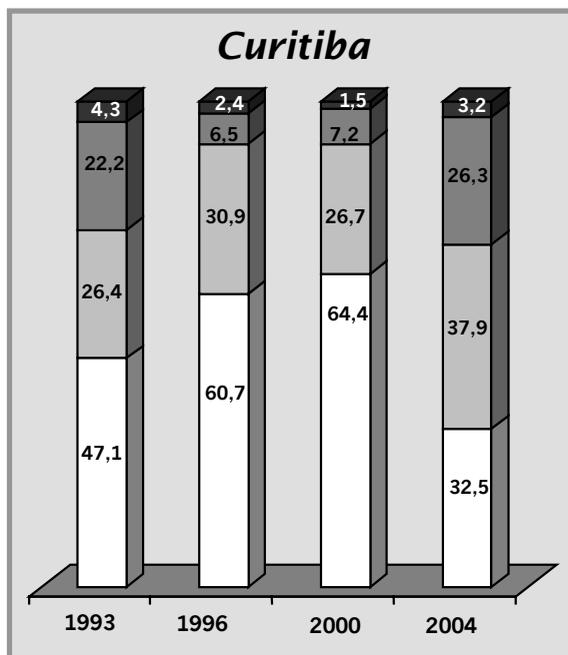
Perguntas:

(Datafolha) Pensando nos serviços que são de responsabilidade da prefeitura, qual é na sua opinião o principal problema da cidade hoje?

(IBOPE) Esta é uma lista das áreas em que as pessoas vêm enfrentando problemas de maior ou menor gravidade. Por favor, diga-me quais são as três áreas que mais tem preocupado o(a) sr(a) e a sua família atualmente.

## Avaliação de Prefeituras (1993 a 2004)

A avaliação da prefeitura de **São Paulo**, bastante **negativa** no começo dos anos noventa, torna-se **regular** entre 1996 e 2000, mas cai novamente em 2004. Os prefeitos de **Curitiba**, por sua vez, foram **bem avaliados** (e de forma crescente) nos anos noventa, mas a administração de 2004 foi tida como **regular** pela maior parte dos curitibanos

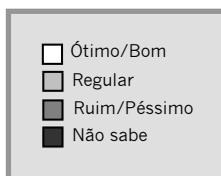
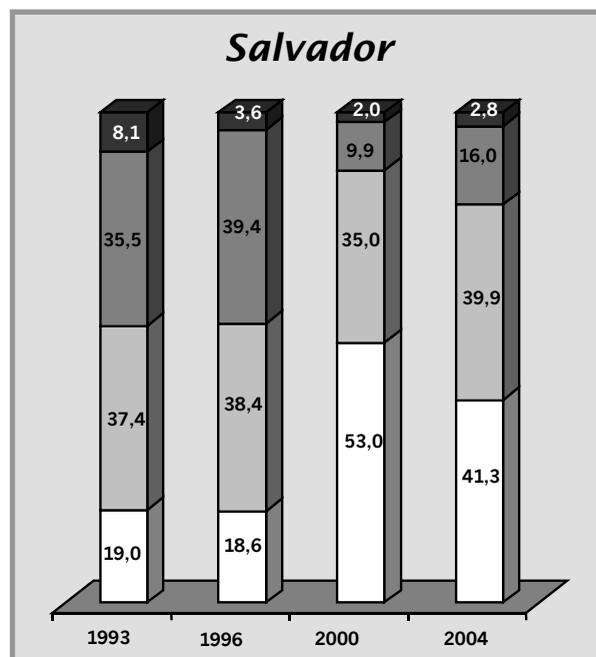
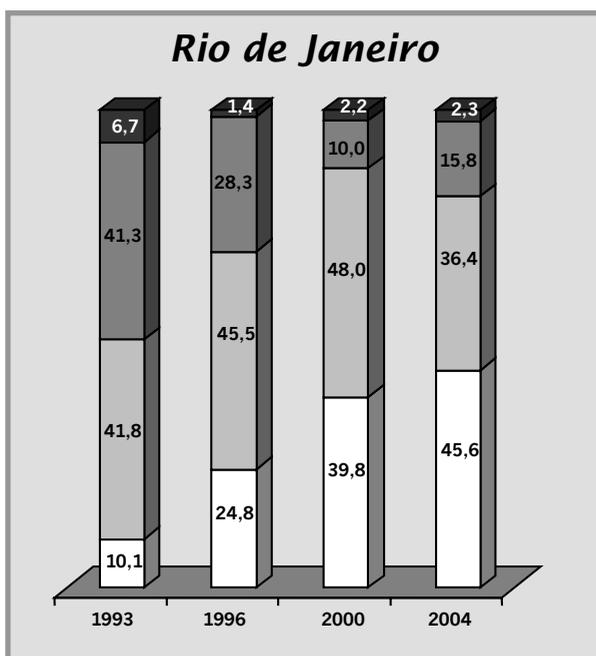


Fonte: Datafolha, 1996, 2000 (para São Paulo); IBOPE, 2000 (para Curitiba); IBOPE 2004.

Perguntas:  
 (Datafolha) O prefeito XXXXX está completando três anos e quatro meses de mandato. Na sua opinião, ele está fazendo um governo?  
 (IBOPE) Como o(a) Sr(a) classifica a administração do Prefeito XXXXX até o momento?

### Avaliação de Prefeituras de 1993 a 2004

Ainda que as Prefeituras do **Rio de Janeiro** e de **Salvador**, ao longo de todo o período, tenham sido avaliadas como **regulares**, há um notável crescimento da avaliação positiva de seus sucessivos governos municipais.



Fonte: Datafolha, 1996; IBOPE, 2000, 2004.

Perguntas:

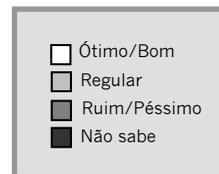
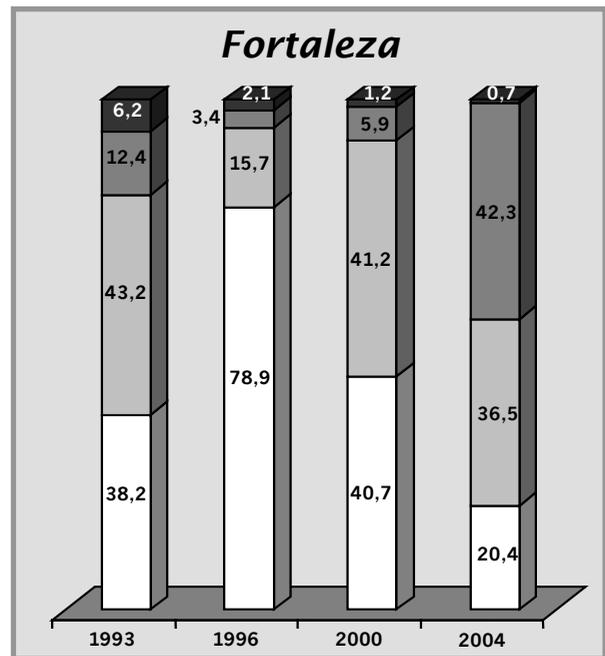
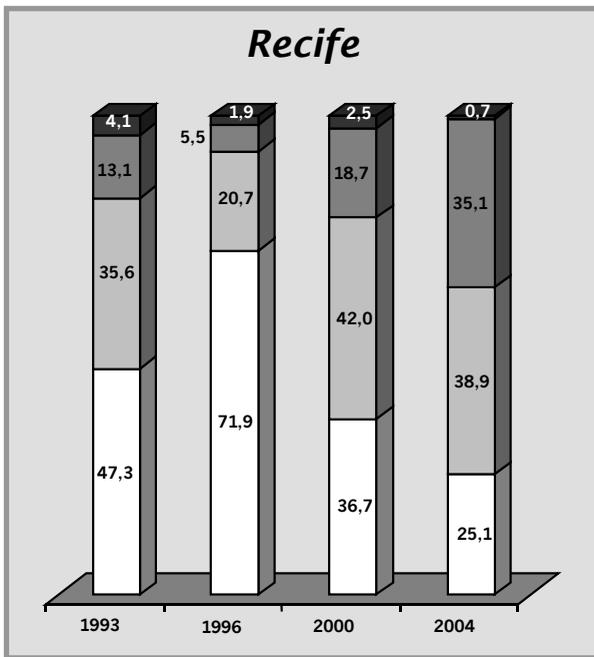
(Datafolha) O prefeito XXXXX está completando três anos e quatro meses de mandato.

Na sua opinião, ele está fazendo um governo?

(IBOPE) Como o(a) Sr(a) classifica a administração do Prefeito XXXXX até o momento?

**Avaliação de Prefeituras de 1993 a 2004**

As Prefeituras de Recife e Fortaleza foram bem avaliadas entre 1993 e 1996, sendo que em 1996 essa avaliação “ótimo/bom” atingiu o pico de mais de 70%. A partir daí, a avaliação positiva destas prefeituras tem forte queda.



Fonte: Datafolha, 1996. IBOPE, 2000, 2004.

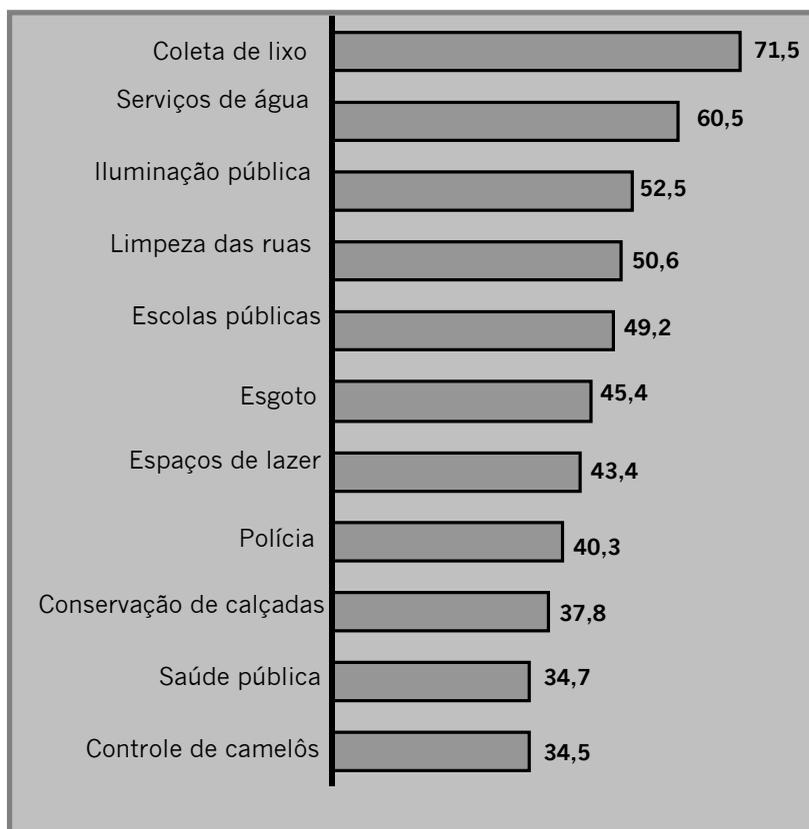
Perguntas:

(Datafolha) O prefeito XXXXX está completando três anos e quatro meses de mandato. Na sua opinião, ele está fazendo um governo?

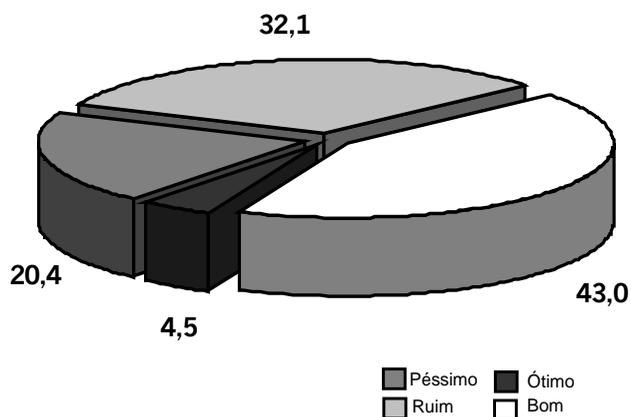
(IBOPE) Como o(a) Sr(a) classifica a administração do Prefeito XXXXX até o momento?

## Satisfação com Serviços Públicos- Brasil, 2002 (% de notas de 7 a 10)

O Estudo Eleitoral Brasileiro realizado em 2002 e 2006 permitiu comparar as percepções de desempenho de governos federais quanto à realização de serviços públicos. O ESEB2002 coletou os dados de desempenho do 2º mandato do governo FHC, e o ESEB2006, os dados do 1º mandato do governo Lula.



### Avaliação do Governo FHC em relação aos 4 anos do 2º mandato



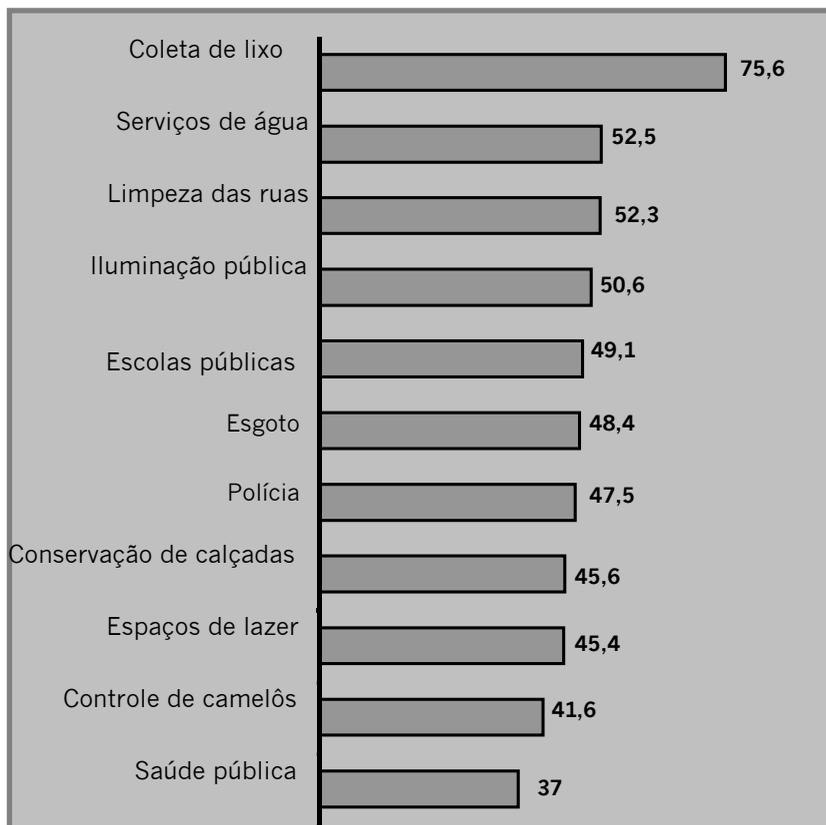
Em 2002, pouco mais de 45% avaliavam o governo FHC ótimo e bom.

Fonte: Eseb, 2002.

**Perguntas:** Destes serviços públicos e gostaria que o (a) Sr. (a) desse uma nota de 0 a 10 para dizer o quanto está satisfeito com cada um deles; Na sua opinião, de uma maneira geral o Governo FHC nos últimos 4 anos foi....

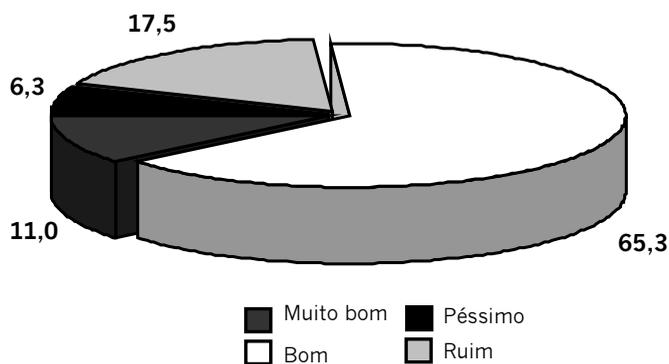
## Satisfação com Serviços Públicos – Brasil, 2006 (% de notas de 7 a 10)

Os dados mostram que as boas avaliações de serviços para o 1º governo Lula aumentam de forma significativa apenas para alguns itens, como a coleta de lixo, o controle dos camelôs e a polícia.



### Avaliação do Governo Lula em relação aos 4 anos de mandato

Em 2006, mais de 75% avaliavam o governo Lula muito bom e bom.

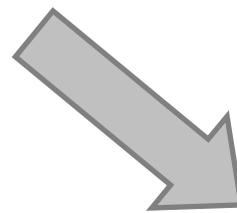
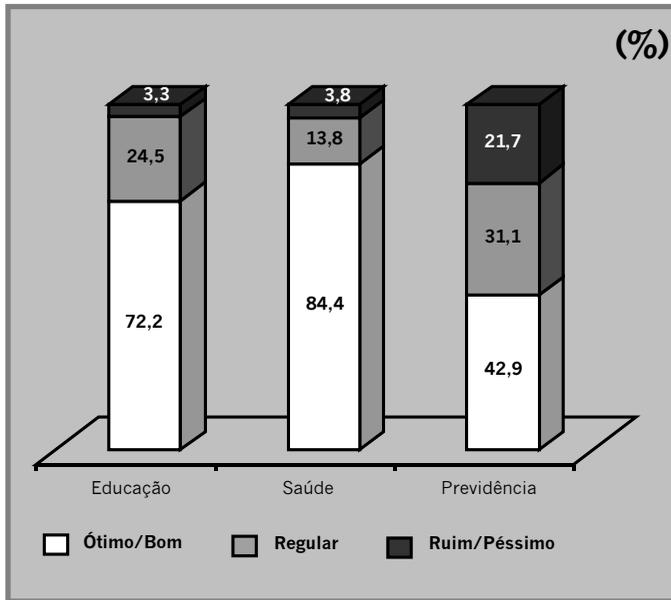


Fonte: Eseb, 2006.

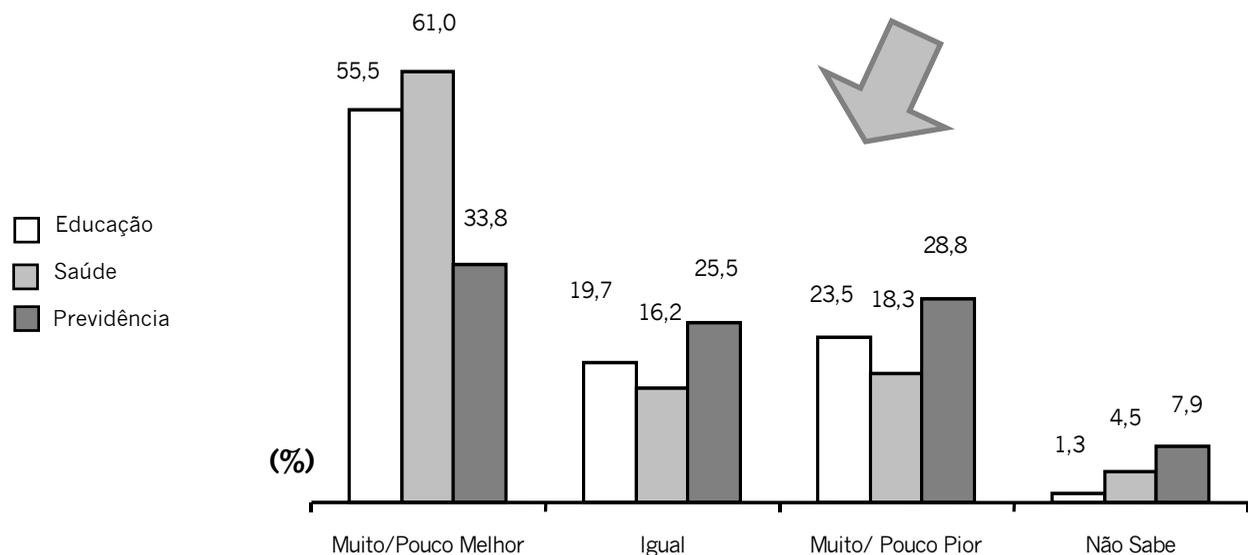
Perguntas: Destes serviços públicos e gostaria que o (a) Sr. (a) desse uma nota de 0 a 10 para dizer o quanto está satisfeito com cada um deles; Na sua opinião, de uma maneira geral o Governo Lula nos últimos 4 anos foi...

## Avaliação de Serviços Públicos por Usuários-Brasil, 2000

A grande maioria dos usuários da Educação e da Saúde públicas avalia os serviços como “ótimos/bons” e pensavam ainda que melhoraram em comparação aos cinco anos anteriores. Já a avaliação da Previdência Social era mais negativa: mais de 20% a avaliavam como “ruim e péssima” e quase 30% pensavam que ela piorou comparada aos anos anteriores.



**Avaliação do Serviço comparado com os 5 anos anteriores...**



Fonte: IBOPE, 2000

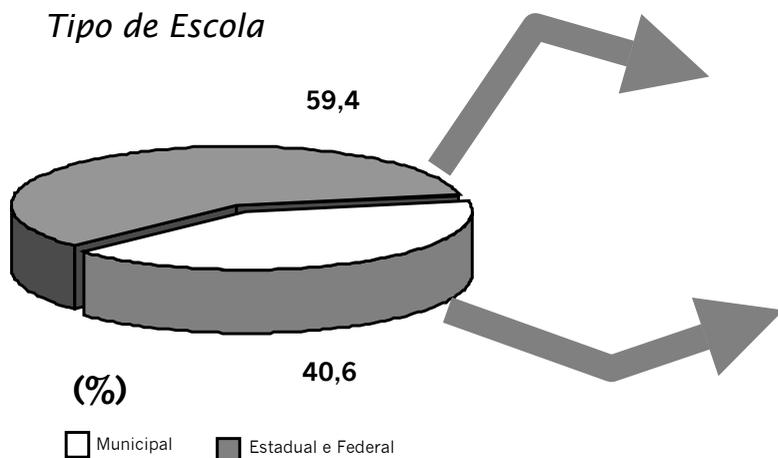
Perguntas: De uma maneira geral, como o (a) Sr(a) avalia o atendimento que o(a) Sr(a) recebeu nesta unidade de?; Pensando em todos estes aspectos do serviço que recebeu hoje, que nota geral de 0 a 10 o(a) Sr(a) daria para os serviços desta unidade?; Comparando o nível do serviço atual, com o nível do serviço no Brasil há cinco anos atrás, o(a) Sr(a) diria que ele hoje está melhor, igual ou pior?

## EDUCAÇÃO PÚBLICA

Dos usuários entrevistados, 59,4% utilizavam escolas públicas estaduais e federais; 40,6% utilizavam escolas municipais.

**Escolas públicas e esferas administrativas**

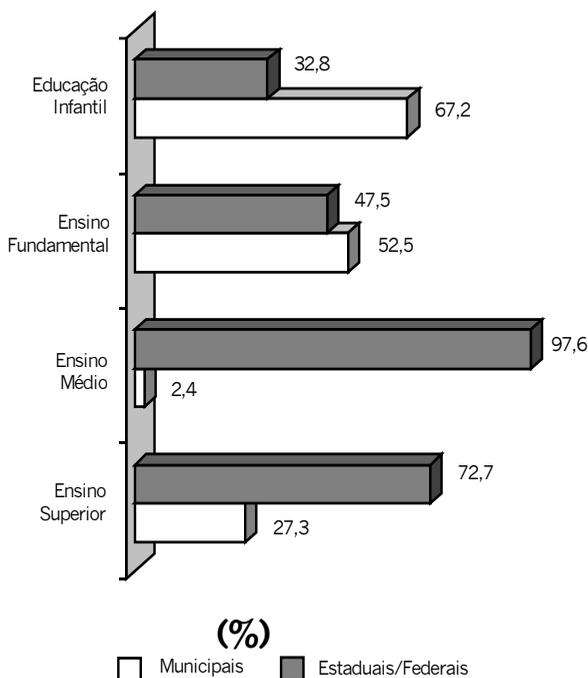
Tipo de Escola



94,9% das escolas Federais e Estaduais são de Educação Básica.

97,7% das escolas Municipais são de Educação Infantil ou de Ensino Fundamental.

### Composição e avaliação dos diferentes níveis de ensino



Os menores níveis de ensino (Educação Infantil e Ensino Fundamental) recebem as avaliações mais positivas. No Ensino Superior, os entrevistados se dividem entre a "boa/ótima" avaliação e a avaliação regular, mas este é o nível com menos avaliação positiva

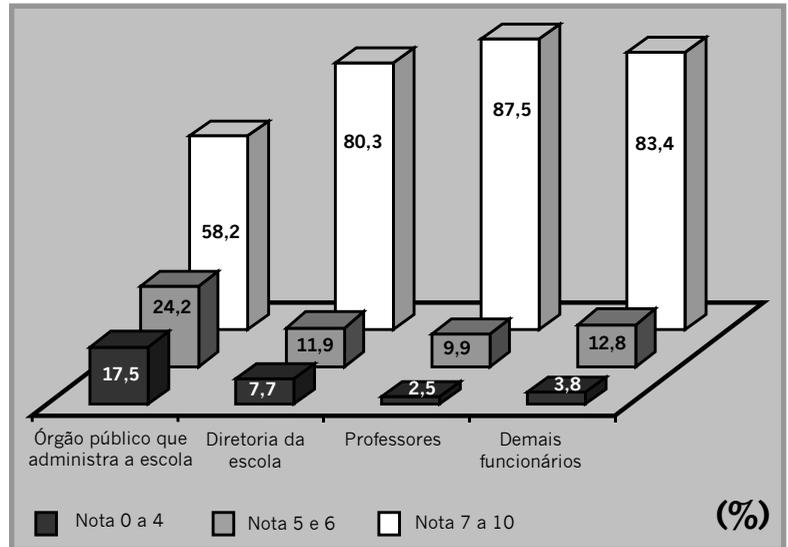
Avaliação dos níveis de ensino (%)			
Nível	Ótima Boa	Regular	Ruim Péssima
Educação Infantil	86,6	11,9	1,5
Ensino Fundamental	74,8	21,8	3,5
Ensino Médio	62,2	34,7	3,2
Ensino Superior	45,5	45,5	9,1

Fonte: IBOPE, 2000.

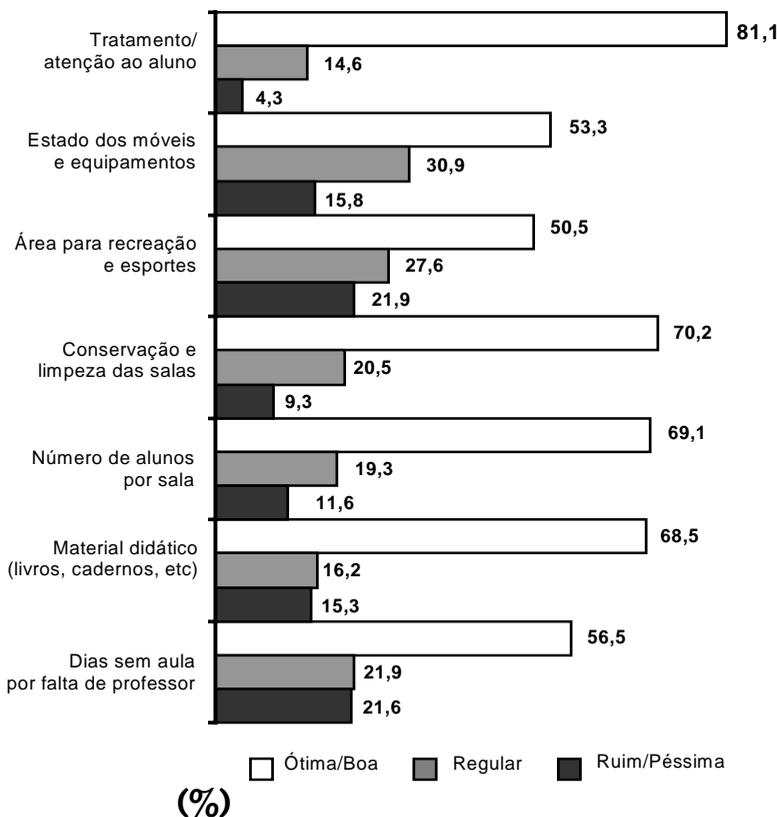
Perguntas: Tipo escola; Grau de Instrução; De uma maneira geral, pelo que o (a) sr(a) sabe ou ouve falar, o (a) Sr (a) diria que esta escola/faculdade é ótima, boa, regular, ruim ou péssima?

### Avaliação dos Recursos Humanos e da Organização Escolar

É bastante grande a satisfação dos usuários da escola pública com a atuação dos professores, funcionários e da diretoria. Já o órgão público que administra a escola é avaliado como ruim ou regular por mais de 40% dos entrevistados.



### Avaliação das Características da Escola Pública



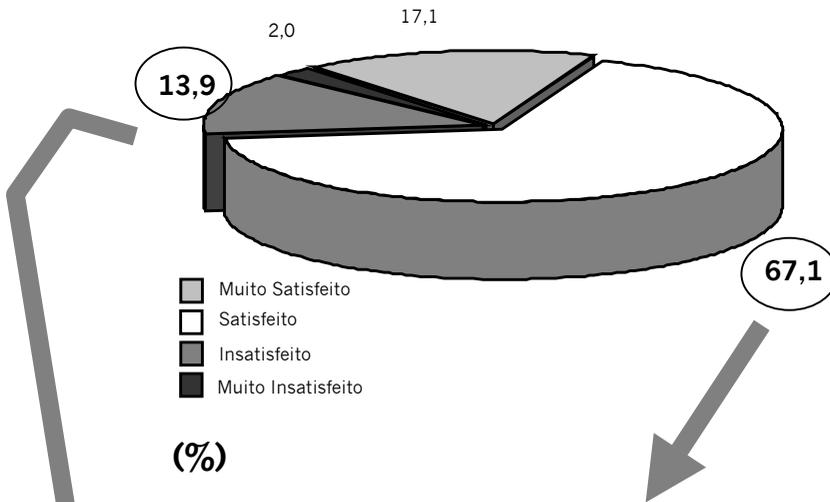
Os fatores menos bem avaliados pelos usuários da escola pública são aqueles associados à infraestrutura, como a conservação dos móveis e equipamentos e às áreas para prática de esportes.

Fonte: IBOPE, 2000.

Perguntas: Agora, eu gostaria que o(a) Sr(a) desse uma nota de 0 a 10 para a atuação de cada público que eu citar; Agora eu gostaria que o(a) Sr(a) avaliasse esta escola/faculdade em vários aspectos, dizendo se acha que ela é ótima, boa, regular, ruim ou péssima em cada um dos aspectos que eu citar.

**Satisfação com a educação recebida na escola**

Mais de 2/3 dos entrevistados estão satisfeitos com a qualidade da escola. Por outro lado, mesmo os insatisfeitos com o serviço de sua escola apontam as qualidades dos professores como principal ponto positivo.



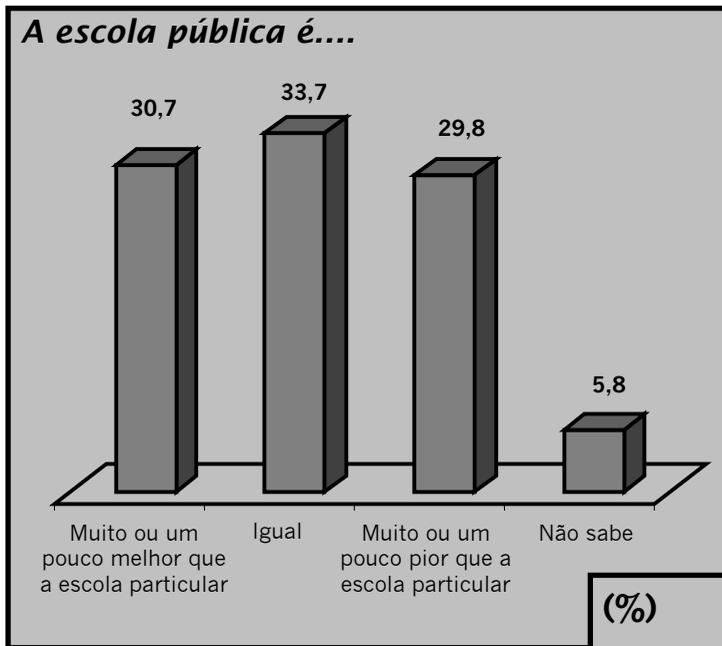
Pontos positivos e negativos na avaliação do serviço para quem se diz <b>SATISFEITO</b> com a escola			
Positivos (%)		Negativos (%)	
<b>Qualidades dos professores</b>	<b>36,8</b>	<b>Não tem</b>	<b>41,8</b>
Qualidade do ensino e das aulas	23,3	Infra-estrutura e localização	18,8
Não sabem	12,9	Recursos humanos e organização	12,3
Recursos humanos e organização	10,2	Não sabem	9,3
Infra-estrutura e localização	9,1	Problemas relativos aos alunos	6,5

Pontos positivos e negativos na avaliação do serviço para quem se diz <b>INSATISFEITO</b> com a escola			
Positivos (%)		Negativos (%)	
<b>Qualidades dos professores</b>	<b>26,8</b>	<b>Infra-estrutura e localização</b>	<b>23,1</b>
Infra-estrutura e localização	13,7	Recursos humanos e organização	19,4
Não sabem	10,9	Problemas relativos aos professores	17,4
Qualidade do ensino e das aulas	8,4	Problemas relativos aos alunos	14,1
		Não sabem	6,5

Fonte: IBOPE, 2000.

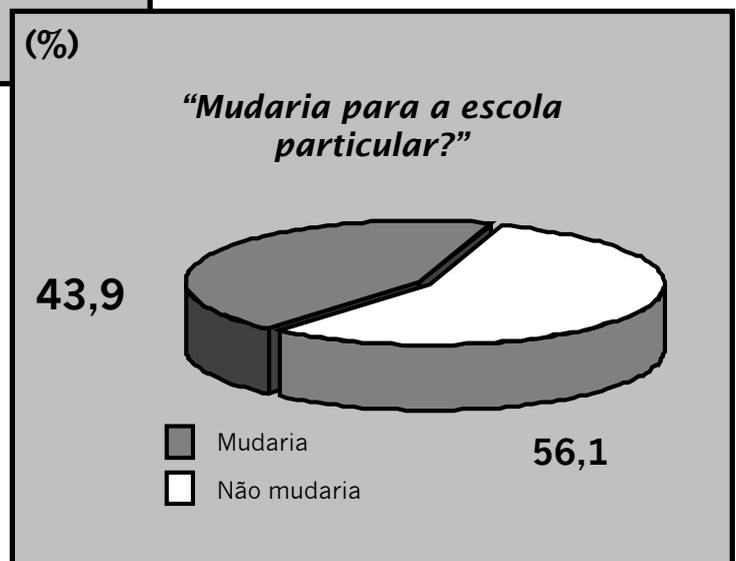
Perguntas: De uma maneira geral, como o(a) Sr(a) diria que se sente com relação a qualidade desta escola/faculdade pública?; Na sua opinião, quais são os pontos POSITIVOS desta escola/faculdade?; Quais os pontos NEGATIVOS desta escola/faculdade?

**Comparação entre Escolas Públicas e Escolas Particulares**



*Os usuários se dividem quando opinam sobre a qualidade das escolas públicas em comparação às particulares e tendem a avaliá-las como iguais. É notável que, ainda assim, mais de 40% iriam para a escola particular, se tivessem a oportunidade*

*Entre aqueles que mudariam para a escola particular, mais de 70% se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos com a qualidade da escola pública que utilizam/frequentam.*



(%)	Muito satisfeito	Satisfeito	Insatisfeito	Muito insatisfeito
<b>Mudaria</b>	<b>9,4</b>	<b>61,3</b>	25,8	3,5
<b>Não Mudaria</b>	23,1	71,5	4,5	0,9

Fonte: IBOPE, 2000.

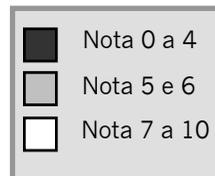
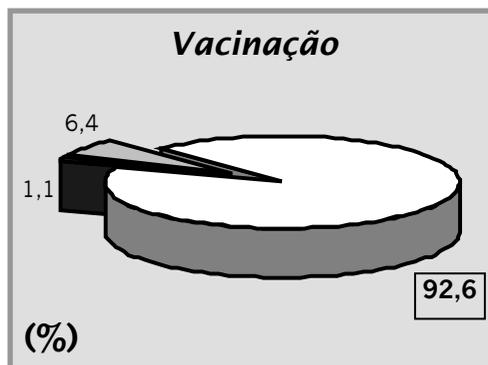
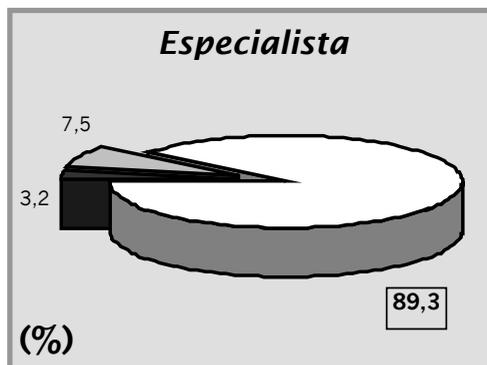
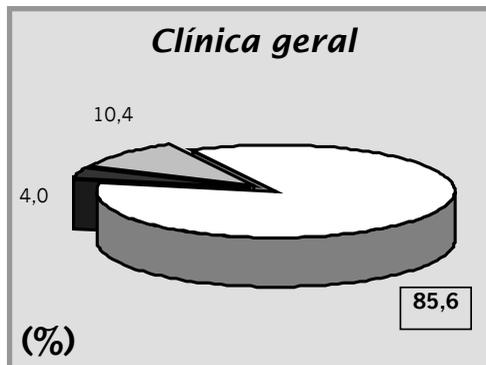
Perguntas: Agora, em comparação com escolas particulares que o(a) sr(a) conhece ou ouviu falar, na sua opinião, esta escola/faculdade é melhor, igual ou pior que as escolas/faculdades particulares?: Se o(a) Sr(a) tivesse oportunidade, mudaria ou não mudaria desta

## SAÚDE PÚBLICA

### Avaliação dos serviços

Os usuários entrevistados, em sua maioria, utilizam os serviços de saúde pública para práticas de rotina: quase 2/3 procuraram a unidade para consulta médica e a grande maioria destes usuários avalia bem o atendimento recebido.

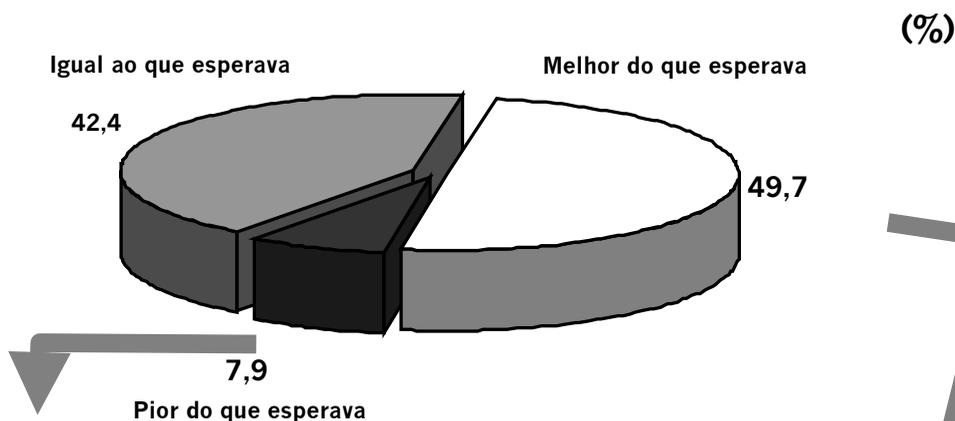
Tipo de atendimento recebido (%)	
Consulta médica/Clínica geral	38,4
Consulta médica/ Especialista	24,0
Vacinação	7,0
Exames/ Análise/ Coleta de material/ Radiografias	6,1
Fraturas/ Gesso/ Ortopedia	2,6
Emergência para acidentes	1,0
Emergência para doenças	2,4
Manutenção de curativos/ Tirar curativos	4,3
Tratamentos/ Aplicação de medicamentos e terapias	6,7
Pegar remédios gratuitamente	4,1
Vaporização/ Inalação	0,8
Medir a pressão	1,0
Consulta dentária	1,1
Outros	0,5



Fonte: IBOPE, 2000

Perguntas: P03) Qual foi o tipo de atendimento que o(a) sr(a)/menor que está acompanhando recebeu?; P04) Gostaria que o(a) sr(a) desse uma nota de 0 a 10 para cada tipo de atendimento que recebeu aqui hoje:

**Avaliação do atendimento recebido em comparação às expectativas**



Entre os usuários que avaliaram que o atendimento foi melhor do que esperavam, mais de 10% não souberam dizer quais os pontos negativos

Pontos positivos e negativos para quem avalia que o atendimento foi PIOR do que esperava			
Positivos (%)		Negativos (%)	
Não tem pontos positivos	38,5	Demora no atendimento	16,7
Não sabe	21,8	Atendimento ruim	12,8
Bom atendimento	9,0	Não sabe	11,5
Médicos atenciosos/dedicados	7,7	Faltam medicamentos nos postos	10,3
Agilidade no atendimento	3,8	Funcionários mal educados	6,7
		Não tem pontos negativos	5,1

Mesmo entre os que avaliaram o atendimento como pior do que esperavam, mais de 10% não souberam apontar os pontos negativos

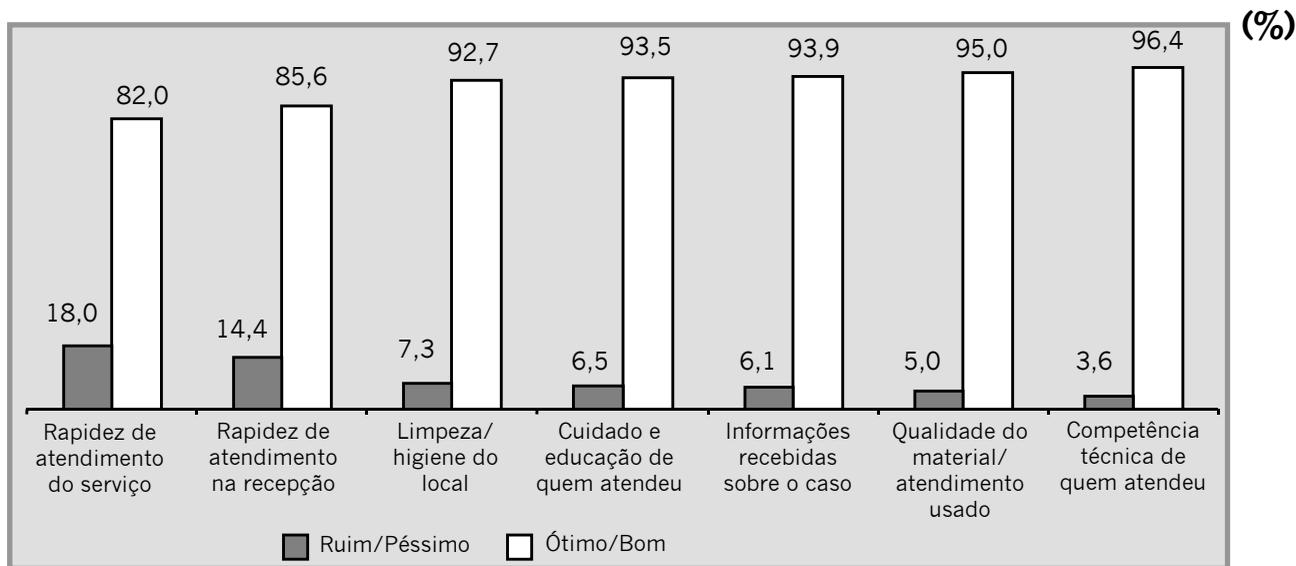
Pontos positivos e negativos para quem avalia que o atendimento foi MELHOR do que esperava			
Positivos (%)		Negativos (%)	
Bom atendimento	21,4	Não tem pontos negativos	54,6
Não sabe	20,2	Não sabe	12,4
Médicos atenciosos/dedicados	14,5	Demora nos atendimento	5,3
Agilidade no atendimento	8,1	Faltam medicamentos nos postos	4,3
Bons médicos/eficientes	6,3	Funcionários mal educados	3,9

Fonte: IBOPE, 2000

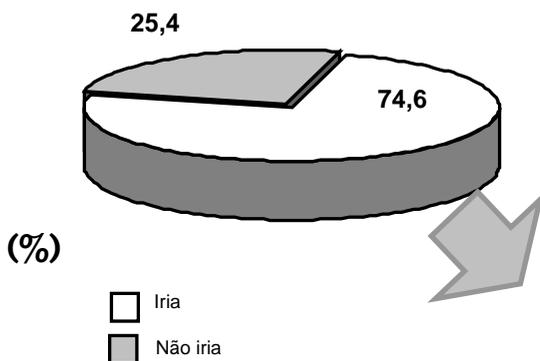
Perguntas: De acordo com a sua expectativa antes ser atendido(a) nesta unidade de saúde, o(a) sr(a) diria que o atendimento que o(a) sr(a) teve aqui hoje foi; Na sua opinião, quais são os principais pontos POSITIVOS desta unidade de saúde?; E quais os pontos NEGATIVOS?

**Avaliação da unidade de atendimento**

Os usuários que utilizam unidades de saúde públicas avaliaram os vários aspectos do atendimento de forma bastante positiva. Entre estes aspectos, apenas a rapidez no atendimento foi avaliada com o “ótimo/bom” por menos de 90% dos usuários. Mesmo assim, destaca-se que quase 3/4 dos usuários procurariam um serviço de saúde particular.



**“Se tivesse oportunidade, iria para uma unidade de saúde particular?”**



Entre os usuários que iriam para serviço de saúde particular, mais de 85% se declararam muito satisfeitos e satisfeitos com o atendimento recebido.

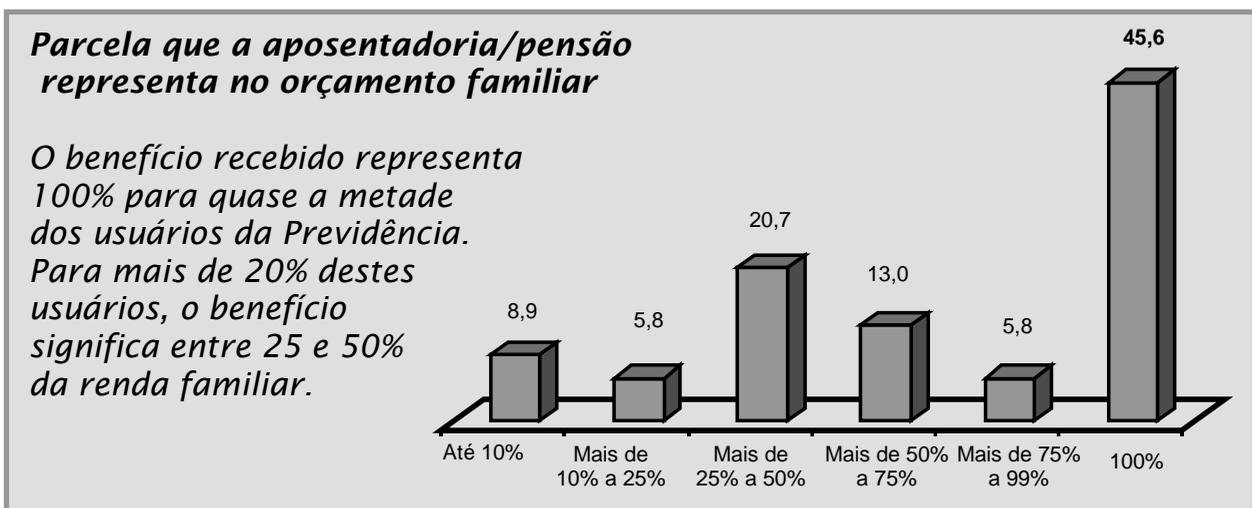
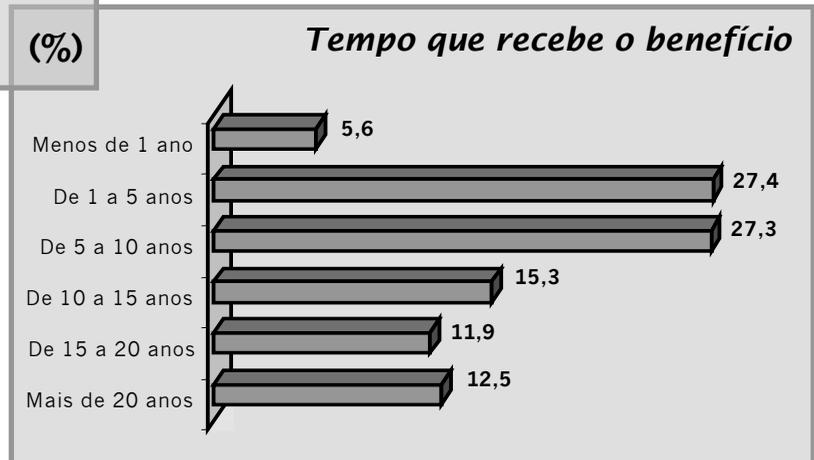
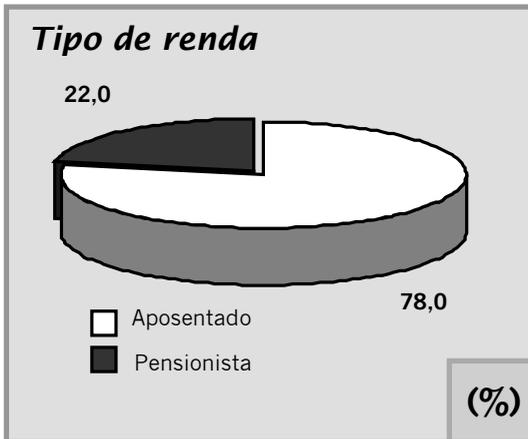
(%)	Muito satisfeito	Satisfeito	Insatisfeito	Muito insatisfeito
<b>Iria</b>	<b>15,6</b>	<b>70,1</b>	12,2	2,0
<b>Não iria</b>	30,4	67,2	2,0	0,4

Fonte: IBOPE, 2000

Perguntas: Agora eu vou citar alguns itens para você avaliar os serviços desta unidade de saúde e gostaria que o(a) sr(a) me dissesse se acho u o serviço muito bom, bom, ruim ou muito ruim em cada item; Se o(a) Sr(a) tivesse oportunidade, iria para uma unidade de saúde particular?; De uma maneira geral, como o(a) Sr(a) diria que se sente com relação ao atendimento que recebeu nesta unidade de saúde?

## PREVIDÊNCIA SOCIAL

Do total dos beneficiários do INSS entrevistados pela pesquisa, pouco mais de 20% são pensionistas. Esta é também a proporção aproximada dos que recebem o benefício há mais de 15 anos



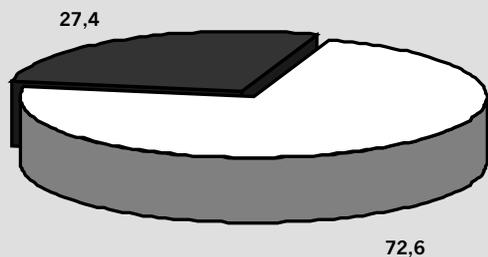
Fonte: IBOPE, 2000.

Perguntas: Tipo de renda; Há quanto tempo o(a) Sr(a) recebe algum tipo de benefício na Previdência Social; Qual destas percentagens é a parcela que a sua pensão ou aposentadoria representa no total do orçamento da sua família?

**Avaliação dos serviços**

É notável que mais de 70% dos beneficiários da Previdência Social considerem o benefício injusto. No entanto, a avaliação do serviço não acompanha essa consideração: 43% avaliam o serviço como ruim ou péssimo

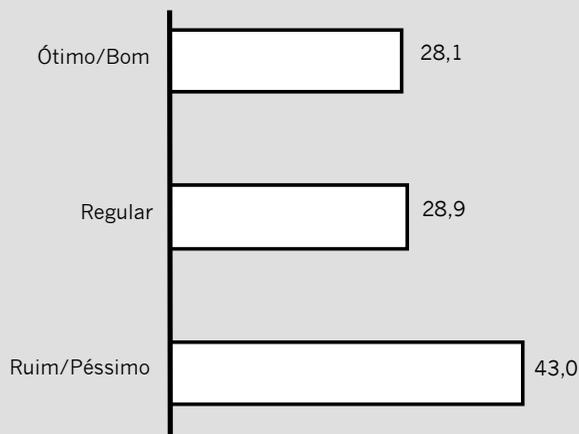
**O benefício é justo?**



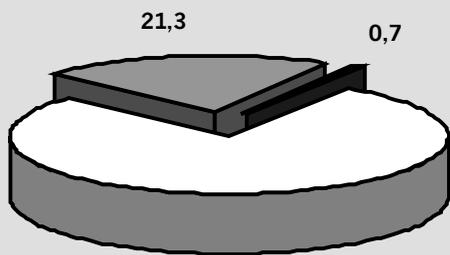
■ É justo □ É injusto

(%)

**Como avaliam o serviço os que acham que o benefício é injusto:**



**O valor da renda é suficiente?**



□ Menos do que suficiente  
 ■ O suficiente  
 ■ Mais do que suficiente

(%)

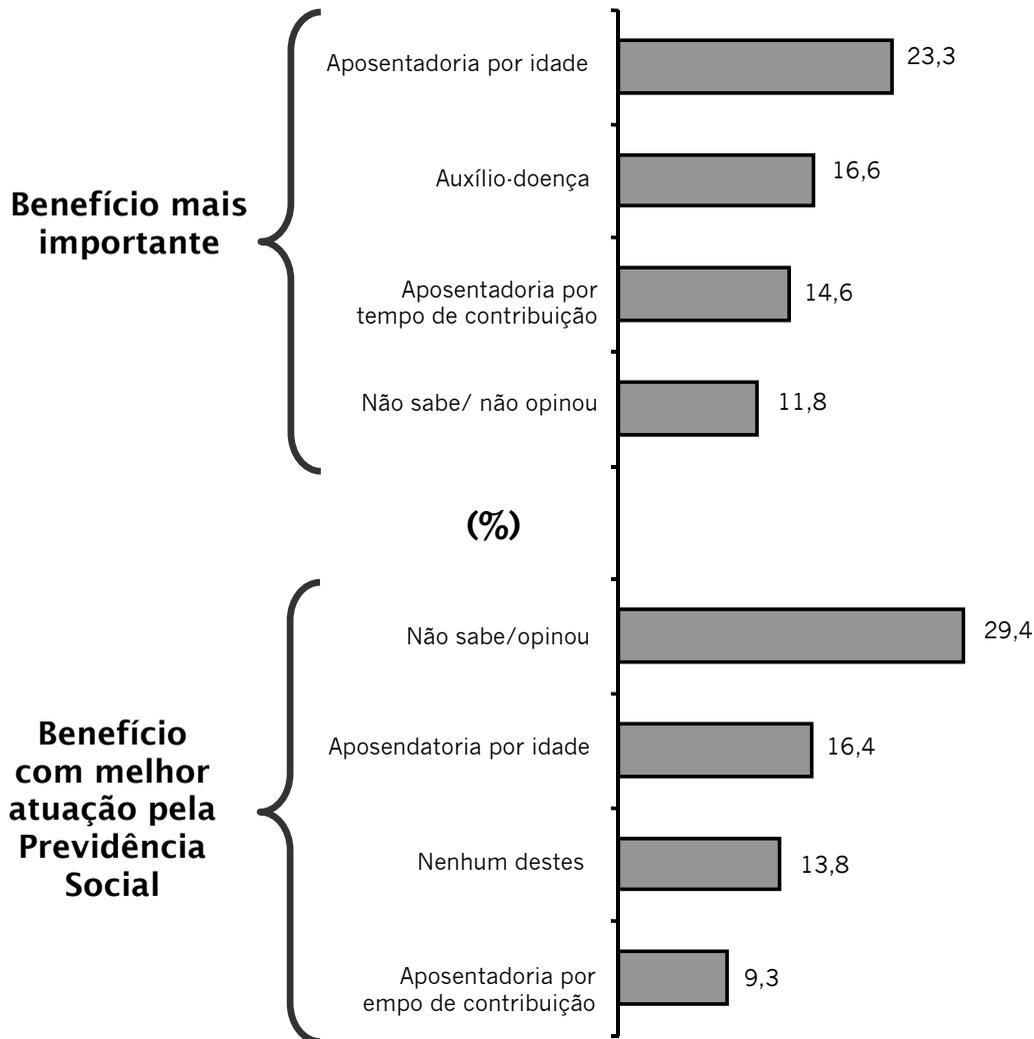
Para mais de 80% dos que dizem que o valor da renda é menos do que o suficiente, o benefício representa 100% do orçamento familiar.

Fonte: IBOPE, 2000.

Perguntas: De uma maneira geral, na sua opinião, o valor da sua aposentadoria ou da pensão é; Levando em consideração o tempo que o(a) Sr(a) contribuiu e o valor da sua contribuição neste tempo, o(a) Sr(a) acredita que valor que recebe mensalmente é justo ou injusto?

### Opiniões sobre os benefícios da Previdência Social

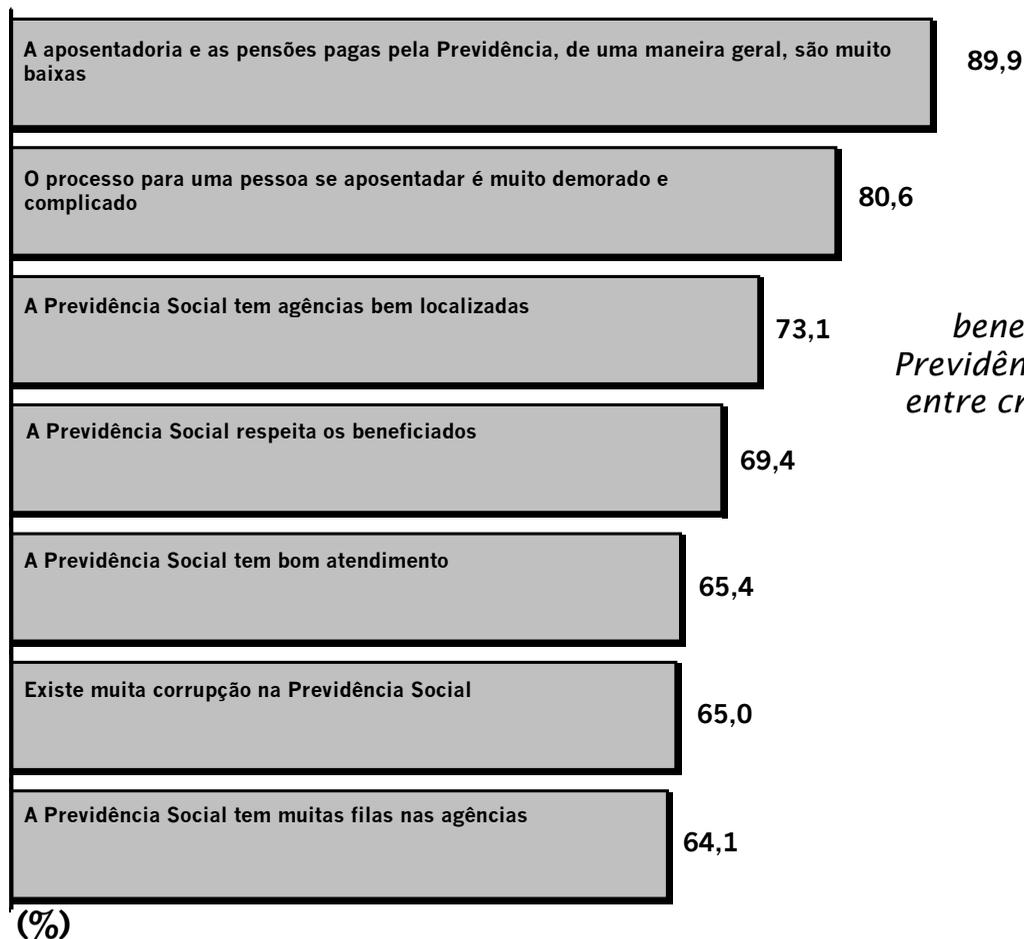
Os beneficiários destacam a aposentadoria por idade como o serviço mais importante e, ao mesmo tempo, com melhor atuação pela Previdência. No entanto, quase 30% não souberam dizer em qual benefício a Previdência tem melhor atuação



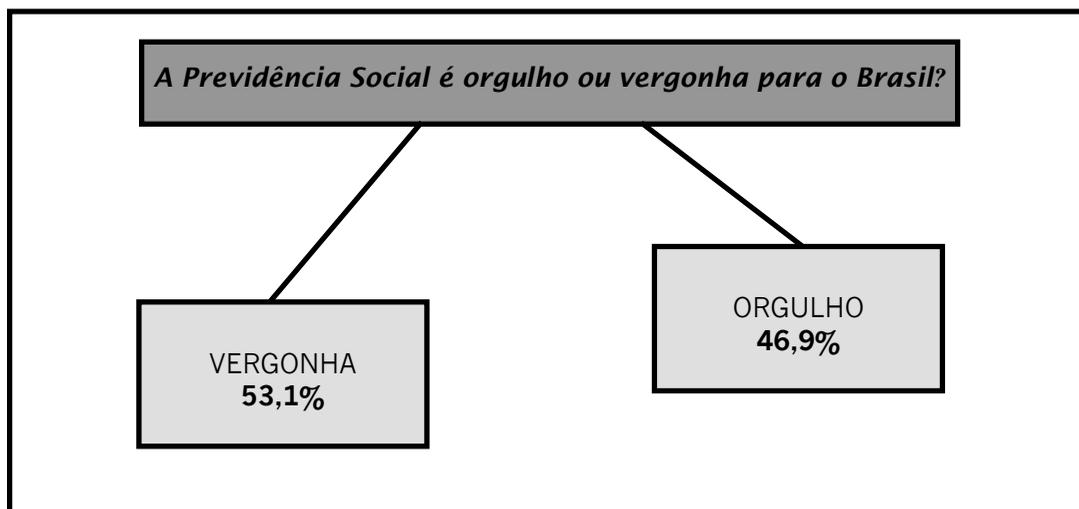
Fonte: IBOPE, 2000.

Perguntas: Na sua opinião, qual destes benefícios da Previdência Social é o mais importante para os brasileiros de uma maneira geral? Na sua opinião, em qual destes benefícios a Previdência Social tem uma MELHOR atuação?

**Opiniões sobre a Previdência Social**



*As opiniões dos beneficiários sobre a Previdência são divididas entre críticas e elogios à sua atuação*

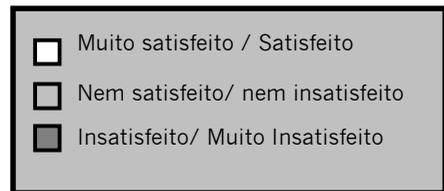
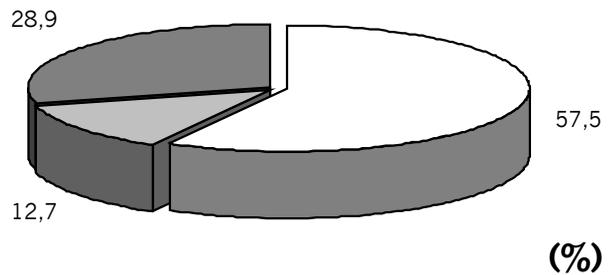


Fonte: IBOPE, 2000.

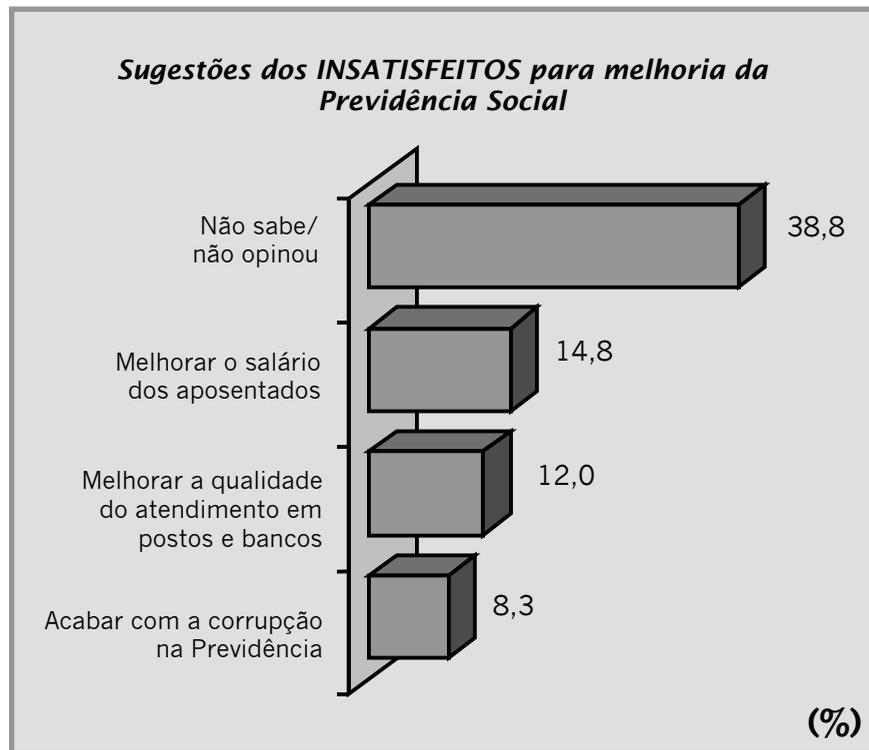
Perguntas: Eu vou citar algumas frases sobre a Previdência Social e gostaria que o(a) Sr(a) dissesse se concorda ou discorda de cada uma delas; Destas características, qual delas, na sua opinião, melhor serve para descrever a Previdência Social?

**Satisfação com os serviços da Previdência Social**

Mesmo reconhecendo seus problemas, quase 60% dos beneficiários estão satisfeitos com a Previdência Social.



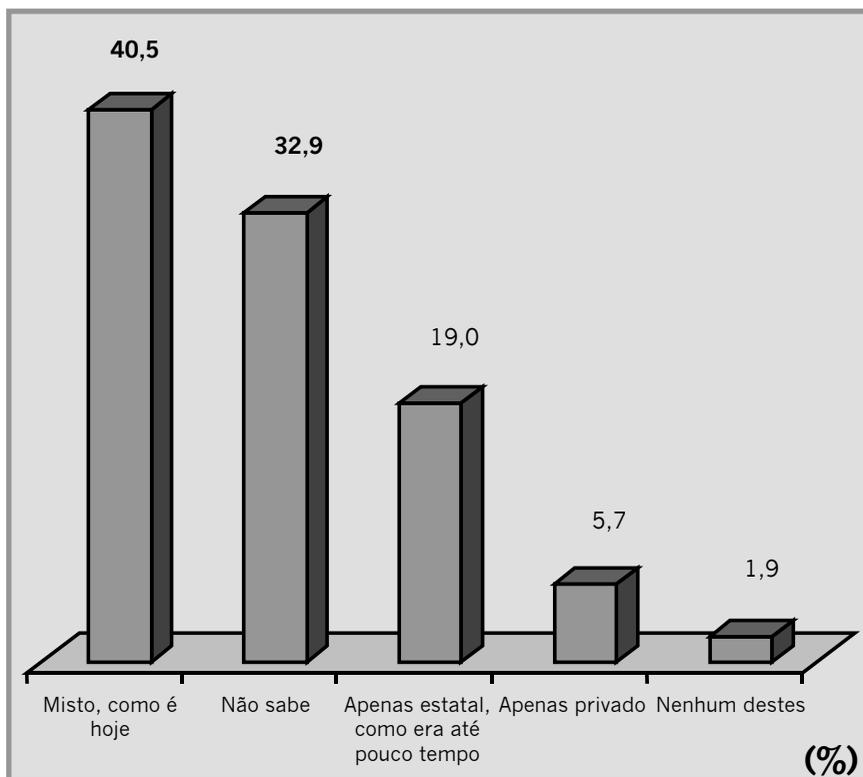
Além disso, destaca-se que mesmo os insatisfeitos têm poucas sugestões para que a Previdência melhore seus serviços e atendimento.



Fonte: IBOPE, 2000.

Perguntas: Pensando agora na sua relação com a Previdência Social, o(a) sr(a) diria que, de uma maneira geral, está:, Gostaria de saber que sugestões o(a) Sr(a) tem a fazer para a Previdência Social atender melhor seus beneficiados

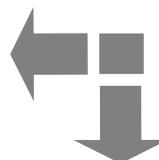
**Modelo de administração da Previdência Social e Previdência Privada**



Os beneficiários da Previdência valorizam seu modelo de administração pelo Estado.



Mesmo os que prefeririam pagar um plano de previdência não acham que a previdência deveria ser apenas privada. Mais de 20% pensam que deve continuar estatal.



Modelo de administração da Previdência social para os que prefeririam ter pago (%)				
Apenas estatal, como era até pouco tempo	Apenas privado	Misto como é hoje	Nenhum destes	Não sabe/ não opinou
21,8	7,6	41,4	1,6	27,6

Fonte: IBOPE, 2000.

Perguntas: ; Na sua opinião, o sistema previdenciário deveria ser:

## Fichas Técnicas

Nº da pesquisa (CESOP)*	Data	Tamanho da amostra (nº de entrevistas)	Universo	Tipo de amostra
<b>Datafolha</b>				
DATAFOLHA/CAPITAIS91.NOV-00296	6/11/1991	11180	População adulta de 24 Capitais: São Paulo/ Rio de Janeiro/ Belo Horizonte/ Vitória/ Porto Alegre/ Curitiba/ Florianópolis/ Salvador/ Bahia/ Recife/ São Luis/ Natal/ Maceió/ Teresina/ João Pessoa/ Aracajú/ Belém/ Goiânia/ Manaus/ Distrito Federal/ Campo Grande/ Cuiabá/ Porto Velho	Amostra estratificada proporcionais por cotas de sexo, idade, atividade, posição na ocupação e grau de instrução proporcionais ao universo pesquisado.
DATAFOLHA/CAPITAIS93.JUN-00330	22/6/1993	5065	População adulta de 10 Capitais: São Paulo/ Rio de Janeiro/ Belo Horizonte/ Salvador/ Recife/ Fortaleza/ Porto Alegre/ Curitiba/ Florianópolis/ Campo Grande	
DATAFOLHA/RJcap96.ABR-00558	23/4/1996	640	População adulta do Rio de Janeiro	Amostra estratificada por cotas de sexo e idade, proporcionais ao universo do município.
DATAFOLHA/FORTALEZA96.ABR-00565	23/4/1996	419	População adulta da cidade de Fortaleza	
DATAFOLHA/CURITIBA96.ABR-00560	23/4/1996	420	População adulta da cidade de Curitiba	
DATAFOLHA/RECIFE96.ABR-00564	23/4/1996	420	População adulta da cidade de Recife	
DATAFOLHA/SALVADOR96.ABR-00563	23/4/1996	419	População adulta da cidade de Salvador	
<b>IBOPE</b>				
IBOPE/BRASIL00.MAI -01814	10/05/2000	1000	Usuários de serviços de educação	Amostra selecionada em múltiplos estágios. Estágio final obtido por sorteio de entrevistados realizado na porta da unidade selecionada com três tipos de usuários: os alunos de 15 anos ou mais, os pais dos alunos menores de 15 anos e outros tipos de acompanhantes de menores de 15 anos.
IBOPE/BRASIL00.MAI -01815	10/05/2000	1000	Usuários de serviços de Prev. Social	Amostra selecionada em múltiplos estágios. Estágio final obtido por sorteio de entrevistados realizado na porta da unidade selecionada com aposentados e pensionistas.
IBOPE/BRASIL00.MAI -01816	10/05/2000	1000	Usuários de serviços de saúde	Amostra selecionada em múltiplos estágios. Estágio final obtido por sorteio de entrevistados realizado na porta da unidade selecionada com dois tipos de usuários: os próprios pacientes e acompanhantes dos pacientes menores de 15 anos.

## Fichas Técnicas

Nº da pesquisa (CESOP)*	Data	Tamanho da amostra (nº de entrevistas)	Universo	Tipo de amostra
<b>IBOPE</b>				
IBOPE/RJ00.JUL-01275	11/7/2000	600	População adulta do Rio de Janeiro	Amostra estratificada por sexo e idade com sorteio aleatório dos entrevistados.
IBOPE/CURITIBA00.AGO-01302	15/8/2000	400	População adulta de Curitiba	
IBOPE/RECIFE00.JUL-01274	12/7/2000	400	População adulta de Recife	
IBOPE/FORTALEZA00.JUL-01272	4/7/2000	400	População adulta de Fortaleza	
IBOPE/SALVADOR00.JUL-01281	26/7/2000	400	População adulta de Salvador	
IBOPE/RJcap04.JUN-02093	27/6/2004	1001	Eleitores do município de Rio de Janeiro	Amostra estratificada proporcionais por cotas de sexo, idade, atividade, posição na ocupação e grau de instrução proporcionais ao universo pesquisado.
IBOPE/CURITIBA04.JUL-02030	27/7/2004	406	Eleitores do Município de Curitiba	
IBOPE/RECIFE04.JUN-02072	23/6/2004	406	Eleitores do município de Recife	
IBOPE/FORTALEZA04.JUN-01906	22/6/2004	602	Eleitores do município de Fortaleza	
IBOPE/SALVADOR04.AGO-01886	27/8/2004	504	Eleitores do município de Salvador	
<b>ESEB</b>				
CESOP-FGV/BRASIL02.DEZ-01838	31/10 a 28/12/2002	2.513	População brasileira	<p>As características do plano amostral são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Probabilística sem substituição;</li> <li>- Três (3) estágios de seleção:</li> <li>§ Município (Unidade Primária de Amostragem),</li> <li>§ Setor censitário (Unidade Secundária de Amostragem) e</li> <li>§ Domicílio (Unidade Terciária de Amostragem)</li> </ul> <p>Para o sorteio dos municípios foram consideradas a divisão político-administrativa das regiões do Brasil: Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul. Também foram consideradas as 27 capitais como auto-representativas.</p> <p>Desse modo, o ESEB conta com 6 estratos geográficos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Região Norte;</li> <li>- Região Centro-Oeste;</li> <li>- Região Nordeste;</li> <li>- Região Sudeste;</li> <li>- Região Sul e</li> <li>- As Capitais.</li> </ul> <p>Margem de erro : 3 pontos percentuais Intervalo confiança:95% Entrevistas domiciliares</p>

## Fichas Técnicas

Nº da pesquisa (CESOP)*	Data	Tamanho da amostra (nº de entrevistas)	Universo	Tipo de amostra
<b>ESEB</b>				
IPSOS-CESOP/BRASIL06-02489*	17 a 27/12/2006	1000	População brasileira acima de 16 anos	<p>A pesquisa ESEB2006 foi feita com uma amostra representativa nacional, realizada em 70 municípios, estratificada por Região Administrativa. Os municípios escolhidos para a amostra foram divididos em dois grupos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. os municípios grandes ou auto-representativos estão na amostra devido a sua grande população; são compostos por praticamente todas as capitais dos estados.</li> <li>A amostra realizada dentro dos municípios auto-representativos é proporcional ao número de habitantes.</li> <li>2. os municípios menores sorteados através de amostra sistemática, com estratificação por Região Administrativa; cada município teve a probabilidade de ser sorteado proporcional a sua população.</li> </ol> <p style="text-align: center;">Estágios da amostra:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Os municípios constituem o primeiro estágio da amostra.</li> <li>2) O segundo estágio consiste no sorteio de setores censitários dentro dos municípios, tendo também probabilidade de serem sorteados proporcional à sua população.</li> <li>3) Dentro dos setores foi realizada a amostra por cotas, definidas de acordo com perfil de Idade, Escolaridade e PEA cruzados por sexo, perfil este encontrado a partir da PNAD 2003.</li> </ol> <p>A pesquisa tem representatividade nacional</p> <p style="text-align: right;">Margem de erro: aproximadamente 3,2%</p>

\*Banco de Dados do CESOP: <<http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca.php>>

# OPINIÃO PÚBLICA

Junho de 2008

Vol. 14, nº 1

ISSN 0104-

## CONTENTS

	<i>Pág.</i>
<i>Democracy, Political Distrust and dissatisfaction with the regime - the brazilian case</i> José Álvaro Moisés Gabriela Piquet Carneiro	1
<i>Participative institutions and institutional design: some thoughts about participation in the democratic Brazil</i> Leonardo Avritzer	43
<i>The diffusion of Brazil's Participative Budget: should 'best practices' be promoted?</i> Brian Wampler	65
<i>Show changes: the vote and traditional politics</i> Lúcia Avelar Maria Inez Machado Telles Walter	96
<i>Parliamentary reelection: methodological reflections and analysis of the local Chamber of the city of Pelotas (1976-2004)</i> Alvaro Barreto	123
<i>A research agenda on e-democracy</i> Danilo Rothberg	149
<i>The Senate image in the editorials of the São Paulo's newspapers</i> Fernando Antonio Azevedo Vera Lucia Michalany Chaia	173
<i>Liberal democracy: a novelty already discoloured among young people</i> Renata Florentino	205
<b>TENDÊNCIAS</b> <i>Data Report - Year 14, nº 1</i>	237



OPINIÃO PÚBLICA  
Campinas  
Vol. 14, nº 1 - p. 01-268  
2008 June  
ISSN 0104-6276





ISSN 0104-6276