

018

DEMOCRACIA E DIREITOS: DESAFIOS DA E PARA A AÇÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III **ENEPCP** ANAIS

CONDIÇÕES ESTRUTURAIS PARA UMA DEMOCRACIA MAIS PARTICIPATIVA: LEITURA DOS DADOS DO LATINOBARÔMETRO (1995-2017)

Anderson Cristopher dos Santos (UFRN)

RESUMO

A partir do banco de dados do Instituto Latinobarômetro, buscamos compreender as condições estruturais para a consecução de uma democracia mais participativa ou de mais alta intensidade. A leitura dos dados ocorreu levando em consideração medidas de estratificações sociais consagradas nas Ciências Sociais: faixa etária, gênero, escolaridade e classe social. A escolaridade mostrou-se variável independente: os mais escolarizados avaliam mais positivamente as suas experiências com trâmites burocráticos e tendem a ser mais democráticos ou autoritários. A desconfiança interpessoal, porém, é uniforme em toda a população. A par destes dados, concluímos que é preciso lidar com a ampliação da eficiência do setor público, não apenas para garantir ganhos econômicos, mas para gerar confiança e engajamento; e é preciso ampliar a cobertura das políticas, sobretudo sociais, mais especificamente a educação.

APRESENTAÇÃO

O presente texto foi escrito como um ensaio e o seu objetivo é o de discutir a qualidade da democracia no Brasil atual. Utiliza dados de um *survey* aplicado no país desde 1995, pelo Instituto Latinobarômetro, sediado no Chile. Outros dezenove países participam desta pesquisa, todos os latino-americanos, exceto Cuba.

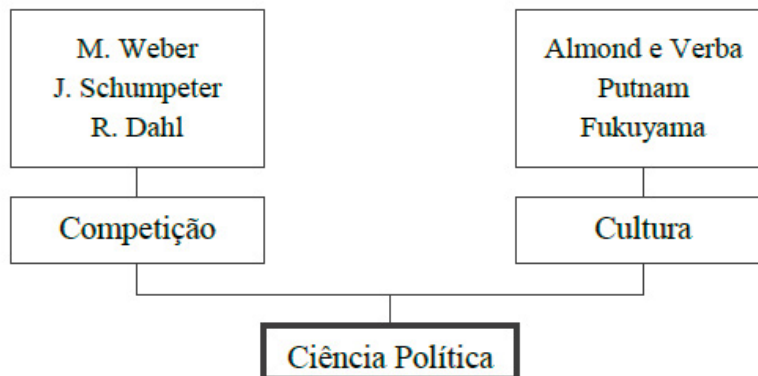
Interessa, para a análise, perguntas que possam evidenciar o apoio, a confiança e a avaliação das instituições. Os três itens citados são denominados, aqui e a partir de agora, como «triângulo de legitimidade». Trata-se de uma dinâmica social de relação assimétrica, ou seja, a legitimidade de um regime político pode ser explicada pela interação dos itens, que apresentam flutuações ao longo dos tempos e de maneira não simétrica ou mesmo concomitante.

O elemento central do ensaio é a «democratização», entendida como um processo social. Neste sentido, cabe dizer que é um processo desigual e combinado, no território e no tempo. A democratização contempla, no entendimento deste ensaio, um «aprendizado cívico».

Desenvolvemos, então, uma abordagem maximalista da democracia. A Ciência Política pode ser entendida como uma árvore de dois ramos: o primeiro trata de competição e o segundo de cultura política.

De maneira muito esquemática e simplificada, este modelo de duplo ramo está representado na **Figura 1**.

Figura 1: Competição e cultura na Ciência Política



Fonte: elaboração própria

Na figura, listamos apenas três autores de cada ramo, dois deles considerados cruciais em cada tradição. Porém, cabe retificar que, para o primeiro ramo, de competição, o conceito de elite é fundamental, originalmente discutido por G. Mosca e depois V. Pareto; de certo modo, também por R. Michels, em sua elaboração sobre oligarquias partidárias.

O segundo ramo fundamenta-se nos conceitos de Cultura Política e de Capital Social, podendo ser entendido como «abordagem maximalista». O terceiro conceito importante para esta abordagem é o de confiança, subdividido em duas dimensões, a interpessoal e a institucional.

O primeiro ramo especializou-se numa «abordagem minimalista», mais procedimental e internacionalmente comparativa. Esta literatura deu solidez ao institucionalismo como linha analítica de políticas governamentais.

Ambas as interpretações estão fundamentadas no pressuposto de que as instituições políticas democráticas são legitimadas por duas características: a responsabilidade e a responsividade dos governos. A responsabilidade diz muito sobre o cumprimento da legislação, sobre a ética e a separação da política em relação ao poder econômico. A responsividade diz sobre a representatividade das decisões.

Poderíamos pensar em três agendas de pesquisa que obviamente podem interagir ou hibridizar-se entre si: a disseminação da democracia no mundo, a sua manutenção e os seus impactos.

No caso brasileiro, a citada agenda pode ser traduzível da seguinte maneira: instituição da democracia, estabilidade e inclusão social.

O ensaio está dividido em três partes, sendo a primeira a apresentação de dados do Latinobarômetro que apontam para o apoio à democracia, a confiança interpessoal e nas instituições e a avaliação que os cidadãos fazem sobre os serviços burocráticos.

A variável de escolaridade mostrou-se fundamental para a compreensão dos dados: os menos escolarizados são mais indiferentes em relação à democracia e pior avaliam os serviços burocráticos. Os mais escolarizados, diferente do que acontece na Argentina, não são crescentemente democráticos, mas polarizados.

Na segunda parte, apresentamos sinteticamente as explicações teóricas disponíveis pela atual literatura. A atenção estará voltada para uma inesperada constatação dos cientistas políticos: países democráticos considerados sólidos tem um número elevado de insatisfeitos.

Há uma proposta analítica que perpassa a primeira e a segunda parte do texto. Assim foi feito para que ele ganhasse maior organicidade. A democracia é entendida como um processo social que amplia a complexidade da tomada de decisão e dispersa o poder.

Assim como dissemos acontecer com o «triângulo da legitimidade», a relação entre complexidade e dispersão é assimétrica. Mais correto talvez fosse dizer que é desigual e combinada.

Esperamos contribuir com o debate na Sessão Temática “Democracia e direitos: desafios da e para a ação pública”, do III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas.

Agradecemos ao Departamento de Políticas Públicas pelo suporte material para a consecução da pesquisa de Iniciação Científica que levantou os dados aqui utilizados.

O SURVEY LATINOBARÔMETRO

O Instituto Latinobarômetro realiza, desde 1995, *surveys* em toda a América Latina, nos moldes de seus congêneres Barômetro das Américas, do *Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*, Eurobarômetro e *World Values Survey*.

No Brasil, o Instituto Ibope Inteligência aplica os questionários. Em 2018, foram 1204 respondentes, com margem de erro de 2,8% (LATINOBARÔMETRO, 2018).

Embora o número de questionários seja suficiente para representar nacionalmente a opinião pública, é insuficiente para a desagregação por região do país. O plano amostral pode ser lido na **Tabela 1**.

Tabela 1: Plano amostral 2016 por região do Brasil

Região	Questionários	% Quest	População	% Pop
Norte	98	8%	18.182.253	8,7
Nordeste	322	27%	56.760.780	27,5
Centro-Oeste	84	7%	16.085.885	7,7
Sudeste	518	43%	87.711.946	41,8
Sul	182	15%	29.754.036	14,3
Total	1.204	100	208.494.900	100

Fonte: Latinobarômetro, 2017 e IBGE, 2018.

O Instituto, ao longo dos últimos 24 anos, questiona os cidadãos de cada país sobre o grau de identificação com as seguintes frases: a) “a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo”; b) “em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível”; c) “a pessoas comuns, tanto faz se o regime é ou não democrático”.

Pergunta, utilizando uma Escala de Likert, se os cidadãos estão: a) “muito satisfeitos”; b) “satisfeitos”; c) “não muito satisfeito”; e d) “insatisfeito”.

As duas formas de questionamento não retornam os mesmos resultados, conforme veremos dentro em breve, por duas razões centrais: a primeira, é a forma de questionar os indivíduos; a segunda é a distinção entre apoio difuso e específico.

Para Easton (1975, p. 436), os cidadãos manifestam duas formas de *political support*: o apoio difuso e o apoio específico. O primeiro estaria ligado à democracia como um conceito mais amplo, como uma ideia geral. O segundo, ao desempenho das autoridades.

O apoio difuso tenderia a ser duradouro (EASTON, 1975, p. 437). Caso Easton estivesse correto, não seriam observadas grandes variações no apoio difuso, ao longo do tempo, na opinião pública.

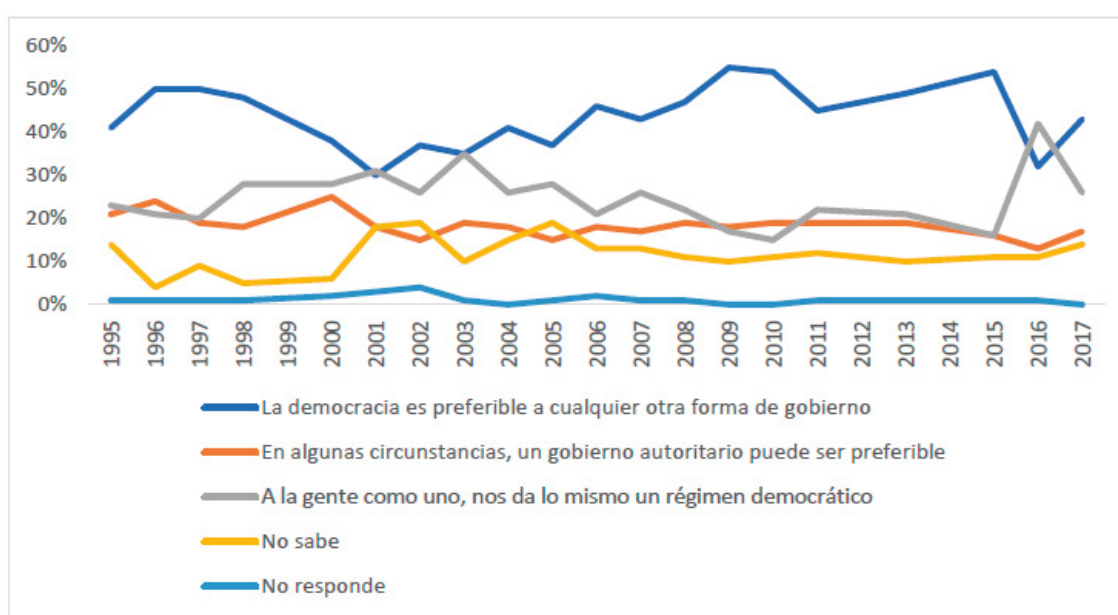
Os aspectos do apoio difuso seriam a legitimidade e a confiança. Eventualmente, “as pessoas podem perder sua confiança na capacidade das autoridades de administrar o país, mas não estarem preparadas para negar às autoridades em geral o direito moral de governar” (EASTON, 1975, p. 453).

Pode-se dizer que o apoio difuso reflete a estrutura política, as ideologias e as experiências de vida dos indivíduos. A insatisfação com a democracia, em algum sentido, seria influenciada por eventual má avaliação dos governantes e da economia.

As variações ao longo do tempo, em caso de apoio difuso, tenderiam ser pequenas. Considerando isso, comparamos os dados do primeiro Latinobarômetro, de 1995, com os de 2017: em 1995, 41% dos brasileiros diziam que a democracia era preferível a qualquer outra forma de governo; em 2017, 43% dos brasileiros diziam o mesmo.

Porém, em uma análise da trajetória anual dos dados, encontramos grande variação ao longo do ano: 31% em 2001, ano de uma grande crise energética que afetou o Brasil; e 54% em 2015, ano bastante marcado por manifestações contrárias à presidente Dilma Rousseff, cassada pelo Congresso Nacional no ano seguinte. O **Gráfico 1** mostra a variação anual dos números.

Gráfico 1: apoio à democracia no Brasil, apesar dos problemas (1995-2017)



Fonte: Latinobarômetro, 2018.

Os números brasileiros podem sugerir, à primeira vista, que Easton está equivocado em sua classificação. Uma possibilidade alternativa é de que a variação decorre de uma imaturidade democrática de algum tipo.

Além disso, três hipóteses podem ser levantadas para explicar o comportamento de forte oscilação: a primeira é o de que a variação reflete a necessidade de maior acuidade na coleta de dados por parte do Instituto Latinobarômetro; a segunda, é de que inexistente uma solidez no apoio à democracia como um valor; a terceira, é de que algumas pessoas podem simplesmente se perceber como excluídos do processo político.

Nenhuma das hipóteses é excludente entre si. Porém, cabe dizer que não encontramos evidências de que a primeira seja verdadeira.

A segunda, como entendemos, demanda a seguinte trajetória: ao diminuir a identificação com a frase “a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo”, deveria aumentar a correspondente mais autoritária, “em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível”.

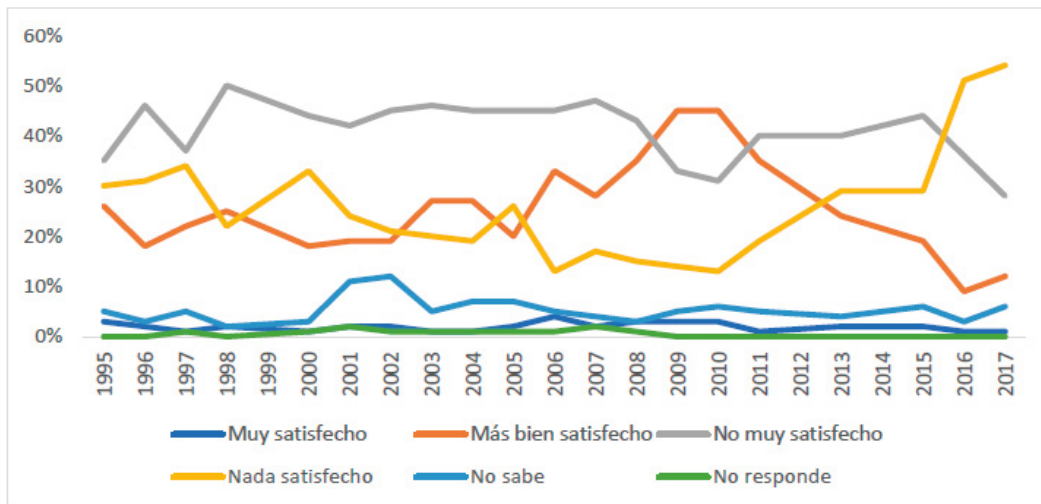
Acreditamos que a variação da opção intermediária, “a pessoas comuns, tanto faz se o regime é ou não democrático”, dá força à hipótese de número três.

¹ “People may lose their trust in the ability of authorities to run the country yet not be prepared to deny the authorities in general the moral right to rule”

A partir daqui, denominaremos como “democráticos” os que se manifestam mais simpáticos à frase “a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo”; como autoritários e indiferentes, os que forem mais simpáticos às frases subsequentes, como foi feito por Santos (2018) e similar a Moisés (1995).

Com relação à satisfação com o funcionamento da democracia, o resultado observado é o mesmo predito por Easton (1975), como podemos ver no **Gráfico 2**.

Gráfico 2: satisfação com a democracia no Brasil (1995-2017)



Fonte: Latinobarômetro, 2018.

A opção “não muito satisfeito” costuma apresentar os maiores percentuais, em partes porque é intermediária, um fenômeno comum em pesquisas de opinião. O aspecto mais interessante é outro: a trajetória especular das opções “satisfeito” e “insatisfeito”. Os momentos, por assim dizer mais otimistas, ocorrem entre os anos do segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), possivelmente causados pela expansão do consumo das famílias.

É importante dissociar a avaliação da economia e o desenvolvimento ou a modernização social, sendo situações e fenômenos distintos.

A relação avaliação/confiança pode se dar de maneira conjuntural, decorrente do que já explicitamos até agora; pode, também, ser algo estrutural: a estrutura econômica excludente pode ser percebida como a realidade, nua e crua, enquanto a democracia pode ser percebida como vã promessa. A desconfiança pode ensejar uma perda de apoio.

Poderíamos conjecturar que a confiança nas instituições seria mais forte dentre os incluídos. Em sociedades capitalistas modernas, a classe média seria uma população garantidora da democracia. A explicação seria que a promessa democrática é realizada na forma de ascensão social, especialmente nas sociedades em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

As classes médias, neste ângulo, seriam importantes para a consolidação da democracia. Nos dizeres de Lipset (1959, p. 83 *apud* RENNÓ e TURGEON, 2016, p. 16), “uma grande classe média desempenha um papel mitigador na moderação de conflitos uma vez que é capaz de premiar partidos moderados e democráticos e penalizar grupos extremistas”.

Sob este ponto de vista, a ascensão para a classe média seria um processo benéfico de «democratização», no sentido proposto neste ensaio. Para verificar esta hipótese, seria interessante observar a opinião dos que ascenderam socialmente, na expectativa de encontrar crescente apoio ao longo do tempo.

Rennó e Turgeon (2016, p. 43) descartaram, porém, “fortes diferenças entre classes sociais e grupos de mobilidade social”. Para os autores, não há “nada de particular nos setores intermediários dos estratos sociais brasileiros”. Esta constatação se aplica tanto em relação à distribuição dos autoritários e democráticos, em cada classe social, quanto em relação à distribuição dos indiferentes.

Os indiferentes merecem atenção especial. Rennó e Turgeon (2016) tratam da questão da não-opinião. Dentre os mais pobres e menos escolarizados, a incidência da não-opinião tende a ser maior, como é observado nos Estados Unidos da América e no Brasil.

A não-opinião pode ser uma explicação para que uma parcela da população concorde com a frase “a pessoas comuns, tanto faz se o regime é ou não democrático”; outra parcela dos que não tem opinião formada pode simplesmente deixar de responder ao pesquisador.

De toda forma, é importante dizer que não existem evidências razoáveis de que a não-opinião resulta em cooptação. Se assim fosse, os mais pobres e os menos escolarizados poderiam ser entendidos como mera massa de manobra.

Como havíamos apontado, existem evidências de que há uma opinião comum entre os indiferentes: a democracia seria mero jogo de poderosos, que governam em benefício próprio. Não se pode deixar de dizer que esta percepção não é desarrazoada, mesmo em países desenvolvidos, mas ainda mais em países em desenvolvimento, com índices elevados de exclusão social.

Há outro aspecto que não merece ser esquecido: ao menos no caso brasileiro, há oscilação entre democráticos e indiferentes, mas não entre autoritários e indiferentes. Esta informação sugere que não se trata de falta de opinião, embora aqueles que não tenham respondido ao questionamento possam ser, em alguma medida, interpretados como indiferentes.

A escolaridade é importante. Quanto menor a escolaridade, maior a incidência da não-opinião. Também aumenta o número de indiferentes. Quando falamos de pessoas com maior escolaridade, no Brasil, estamos falando em uma parcela da população mais polarizada, o que difere da realidade argentina: naquele país, quanto maior é a escolaridade, maior é o apoio à democracia.

A experiência brasileira não serve como termômetro ou padrão para a realidade latino-americana. Também não é verdade que a escolaridade é decisiva no apoio à democracia em todos os países latino-americanos, como acontece na Argentina. A Venezuela é um caso excepcional: apresenta índices mais altos de apoio à democracia, independente da escolaridade dos respondentes.

Na **Tabela 2**, encontramos o percentual de indiferentes, por escolaridade, em todos os países pesquisados. É possível categorizar da seguinte forma: analfabetos; ensino primário incompleto; ensino primário completo; ensino secundário incompleto; ensino secundário completo; ensino superior incompleto; e ensino superior completo.

Tabela 2: Indiferentes por escolaridade (%)

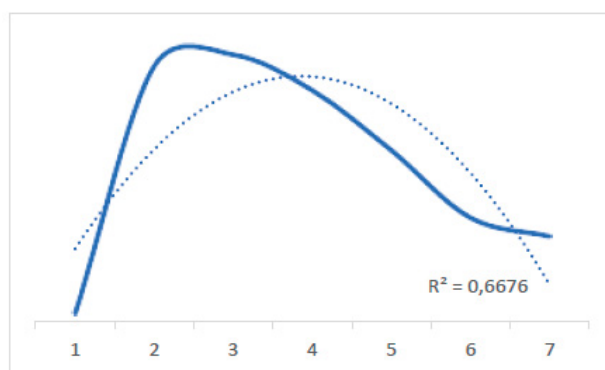
Pais	Primário incompleto	Primário	Secundário incompleto	Secundário	Superior incompleto	Superior
Argentina	26,7	25,7	22,7	20,5	17,2	8
Bolívia	26,7	26,1	25	22	25,1	20,8
Brasil	16,4	29,6	30,2	28,3	25,1	21,5
Chile	28,4	14,6	16	23,8	23,7	19,3
Colômbia	7,5	30,9	38,9	28,6	28,2	15,5
Costa Rica	27,5	20,5	21,3	23,7	18,4	13,5
República Dominicana	21,4	28	31,6	36,2	30	17,1
Equador	16,7	19,2	19,9	20,1	15,6	12,1
El Salvador	38,8	41,4	44,6	56,9	43,5	26
Guatemala	25,6	32,5	29,2	27,6	35,8	25,5
Honduras	41,3	40,5	44,1	45,1	36,6	60,2
México	46,4	47,7	39	44,4	33,9	21,5
Nicarágua	29,1	32,6	34,3	42,6	30,8	42,8
Panamá	31,7	24,1	35,6	34,5	25,3	16,7
Paraguai	9,9	29,2	22,9	17,9	17,1	8,5
Peru	21,5	25,4	29,3	33,3	33,4	20,2
Uruguai	15,4	10,9	17,5	16	10,5	3,6
Venezuela	7,1	20	12,3	13,6	11	9,5

Fonte: Latinobarômetro, 2018

É possível categorizar os países de três formas básicas: no primeiro grupo, a distribuição é linear ou oscilatória, independente da escolaridade; no segundo, o autoritarismo decresce à medida em que a escolaridade aumenta, ou seja, é uma relação inversamente proporcional; no terceiro, a relação é proporcional – os autoritários são mais frequentes entre os indivíduos de maior escolaridade.

Conforme já anunciado, os indiferentes brasileiros são menos escolarizados. Melhor dizendo, prevalece, entre os menos escolarizados, a indiferença. O Gráfico 3 apresenta esta realidade. As categorias estão numeradas, mas seguem a mesma lógica anterior: o número 1 corresponde aos analfabetos e o número sete aos indivíduos com curso superior.

Gráfico 3: Distribuição dos indiferentes brasileiros por escolaridade (%)



Fonte: Latinobarômetro, 2018.

Os analfabetos brasileiros que não têm opinião sobre o assunto são 48% e os que não responderam são 1,5%. É por esta razão que o gráfico tem forma de arco, pois os que explicitam indiferença são 16,4%. Dentre os latino-americanos analfabetos, o percentual de indiferentes é elevado, sobretudo se levado em conta aqueles que não quiseram ou souberam responder. Neste caso, 50,8% dos analfabetos latino-americanos são explicitamente indiferentes (29,4%) ou não souberam responder (21,4%).

A Venezuela é um caso interessante pelo amplo apoio à democracia. Por exemplo, 7,1% dos analfabetos são indiferentes, o mesmo percentual que não sabe responder. Nenhum respondente venezuelano sem escolaridade é autoritário e 85,7% são democráticos.

Os venezuelanos, em ampla maioria, entendem que a situação econômica do país é ruim (83%); os brasileiros que avaliam a economia da mesma forma são 62%, o mesmo percentual dos argentinos (6 e 8% consideram que houve melhora em 2018, respectivamente).

Dentre os respondentes com curso superior, em 2017, a média latino-americana para os indiferentes é de 14,5%; os democráticos são 71,4%; e os autoritários, 11,3%. Os indiferentes com percentual acima de 15% estão na Bolívia, no Brasil (20,5%), no Chile, Equador, El Salvador (33,5%), Honduras, México Nicarágua, Panamá e Peru.

Na Tabela 3: Autoritários por escolaridade (%) temos a distribuição dos autoritários, de acordo com a escolaridade, para cada país pesquisado. O exercício é exatamente o mesmo do realizado na Tabela 2: Indiferentes por escolaridade (%)

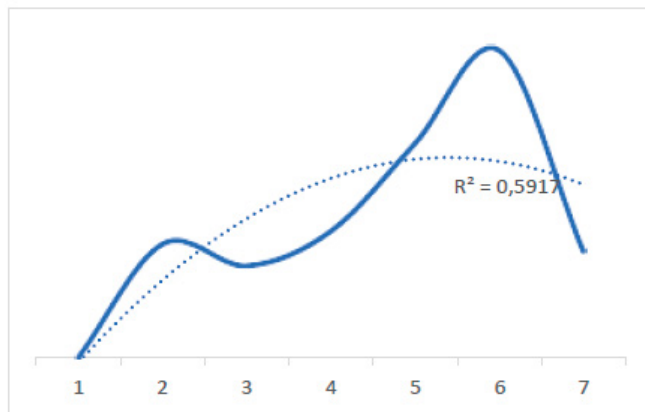
Tabela 3: Autoritários por escolaridade (%)

Pais		Primário incompleto	Primário	Secundário incompleto	Secundário	Superior incompleto	Superior
Argentina	13,3	8,6	9,3	12,5	12,8	9,5	4,3
Bolívia	4,4	9,6	2	10,5	13,7	10,8	10,7
Brasil	9	15,2	14	15,9	20,7	25,8	14,8
Chile	-	11,6	14,2	17,4	17,1	16,2	14,8
Colômbia	4,3	6	3,8	10,9	11	12,2	11,1
Costa Rica	10	9,1	9	12,4	9,6	7,7	10,3
República Dominicana	10,7	9,7	13,8	12,8	11,9	14,6	11,1
Equador	-	11,5	10,2	11,4	11,3	14,4	7,5
El Salvador	10,3	12,7	8,8	10,9	15,8	9,9	9,7
Guatemala	13,9	15,2	15,1	25,3	26	16,7	28,4
Honduras	11,8	12,9	11,4	5,1	7	4,9	11,5
México	8,3	7,4	12,5	11	21,5	16,5	15,5
Nicarágua	5,1	6,5	9,6	8,5	11,6	14,4	11
Panamá	6,7	16,7	9,7	12,7	12,5	7,4	12
Paraguai	29,7	19,5	12,4	27,2	17,2	13,7	14,8
Peru	6,5	11	15,5	12,9	18	21,9	15,5
Uruguai	15,4	20,7	13,7	15	8,4	9,1	10,5
Venezuela	-	2,5	6,1	6,4	7,1	6,9	5,3

Fonte: Latinobarômetro, 2018

O Gráfico 4: Distribuição dos autoritários brasileiros por escolaridade (%) apresenta a distribuição dos autoritários brasileiros por escolaridade, com uma linha de tendência polinomial, da mesma forma que o Gráfico 3.

Gráfico 4: Distribuição dos autoritários brasileiros por escolaridade (%)



Fonte: Latinobarômetro, 2018

À medida em que a escolaridade é ampliada, aumenta o percentual de autoritários – 25,8% dos brasileiros com ensino superior incompleto, em 2017. O percentual de brasileiros autoritários com ensino superior incompleto é o maior da América Latina (o Peru tem 21,9%). Entre os que possuem curso superior e são autoritários, a Guatemala se sobressai, com 28,4%.

O Brasil está no grupo de países mais propensos a aceitação de governos autoritários da América Latina.

Neste particular, o Instituto Latinobarômetro busca saber o grau de concordância com a frase “não me importaria que um governo não democrático chegasse ao poder se resolvesse os problemas”.

Três grupos de países se destacam: o dos altamente propensos a aceitarem governos autoritários, constituído por Panamá, Brasil, República Dominicana, Paraguai, Guatemala, Nicarágua, El Salvador e Honduras, com variação entre 51 e 62%; o dos medianamente propensos, composto por Peru, Uruguai, Colômbia, Equador, México e Costa Rica, variando entre 39 e 46%; e os pouco propensos, Chile, Venezuela, Argentina e Bolívia, que variam entre 29 e 33%.

Quadro 1: distribuição de países por propensão a saídas autoritárias

Altamente propensos (>50%)	Propensos (<50%)	Pouco propensos (<30%)
Panamá	Peru	Chile
Brasil	Uruguai	Venezuela
República Dominicana	Colômbia	Argentina
Paraguai	Equador	Bolívia
Guatemala	México	
Nicarágua	Costa Rica	
El Salvador		
Honduras		

Fonte: Latinobarômetro, 2016.

Chama a atenção a presença do Brasil, no primeiro grupo; do Uruguai, no segundo; e da Venezuela e Bolívia no terceiro.

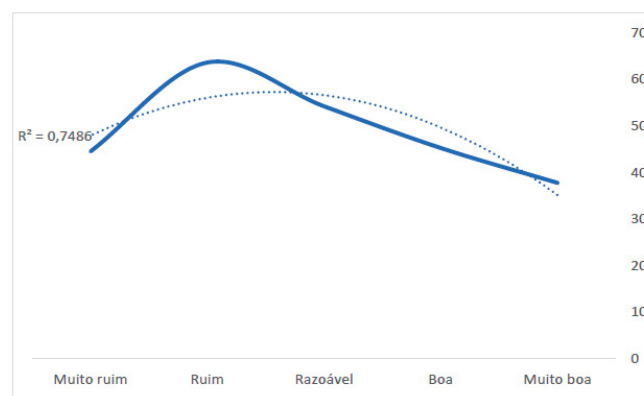
Gostaríamos de elencar duas hipóteses: a primeira é a de que um discurso rival é mais presente na vida política dos países de primeiro grupo; a segunda é a de que os respondentes subestimam os efeitos de um governo autoritário.

Os dados que levam a desacreditar o papel da classe média na consolidação democrática afastam a hipótese da modernização como plausível. Inglehart (2003) e Inglehart e Welzel (2005) consideram que a modernização tem um aspecto central na consecução de valores pós-materiais, e estes seriam fundamentais para a consolidação da democracia.

Existem ao menos outras quatro grandes hipóteses que merecem ser mencionadas, mas serão suscitadas na próxima seção do ensaio.

Como explicitado anteriormente, a hipótese mais plausível para que exista uma oscilação indiferente/democrático é a percepção de inclusão. Dentre os respondentes que declararam possuir uma situação econômica “muito ruim”, 44% são indiferentes, percentual que decai à medida em que a situação econômica percebida é melhor, conforme **Gráfico 5**.

Gráfico 5: Indiferentes, de acordo com a percepção de sua situação econômica (2016)



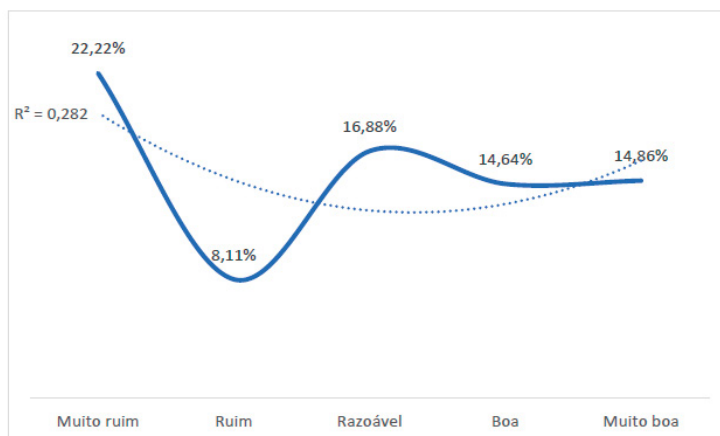
Fonte: Latinobarômetro, 2018

Apontando certa consistência com o nosso achado, os autoritários não aumentam significativamente por causa da percepção econômica, conforme **Gráfico 6**. A indicação, portanto, é que não existem flutuações, decorrentes da situação econômica, no sentido indiferentes/autoritários, mas apenas na direção indiferentes/democráticos.

Dois hipóteses para explicar a situação: primeiramente, inexistiria um discurso rival à democracia que procure cooptar os indiferentes; em segundo lugar, as lideranças políticas abriam mão de um projeto que torne a democracia um consenso entre todas as camadas da população.

Obviamente, quando falamos em consenso, estamos falando em um uso retórico e não matemático do termo.

Gráfico 6: autoritários, de acordo com a percepção de sua situação econômica (2016)



Fonte: Latinobarômetro, 2018

Resta-nos apresentar outros dois dados importantes: a confiança nas instituições e interpessoal e a avaliação dos serviços burocráticos. Neste particular, temos o seguinte: a distribuição é linear ou oscilatória, quando estratificamos os respondentes por escolaridade, nas primeiras duas situações; na terceira, relativa aos serviços burocráticos, observamos o mesmo padrão percebido anteriormente: maior aprovação à medida em que a escolaridade aumenta.

Em Santos (2018), apresentamos a variação da confiança, em pontos percentuais, no período 2011/2017. Os dados estão reproduzidos na **Tabela 4**.

Tabela 4: Variação da confiança, em pontos percentuais (2011 versus 2017)

	Congresso	Forças armadas	Governo	Igreja	Partidos	Polícia
Muita	-6	-6	-13	-5	-5	0
Alguma	-27	-7	-26	-6	-13	-6
Pouca	-6	+9	-2	+8	-13	+6
Nenhuma	+40	+3	+50	+3	+32	0

Fonte: Latinobarômetro, 2018

A tabela apresenta o aumento explosivo da desconfiança nas instituições, exceto nas forças armadas e na polícia. Em 2017, o índice de “muita confiança” nos partidos políticos foi de 0% (em 2011, eram 5%).

Em outro *survey*, congênera do Latinobarômetro, o Barômetro das Américas, encontramos apoio de 38% da população para golpes de Estado visando combater os altos índices de criminalidade; 35% para combater a corrupção; e 20% apoia o fechamento do Legislativo, em contexto de crise (PEIXOTO, MATHEUS e SILVA, 2018, p. 17).

Em todas as situações levantadas pelo Barômetro das Américas, a ideia de um golpe “cirúrgico” é apresentada. Pelos dados de Peixoto, Matheus e Silva (2018, p. 17), a situação econômica dos entrevistados não é determinante, corroborando com a percepção de Rennó e Turgeon (2016) sobre a fraca influência da classe social no apoio à democracia.

Quanto à desconfiança interpessoal, observamos o seguinte: no Latinobarômetro (2018), 90% da população concorda com a frase “nunca é demais ter cuidado com outras pessoas”; sendo que 5% não souberam responder; e 5% confiam nas pessoas, de maneira geral.

Em relação à experiência que os cidadãos têm com os serviços burocráticos, percebemos uma lógica de distribuição por escolaridade, em sentido proporcional: quanto maior a escolaridade, maior é a aprovação.

Cerca de 25% dos atendidos em repartições públicas com ensino básico incompleto avaliaram-nas positivamente, contrastando com os 40% dos atendidos com ensino superior completo que fazem o mesmo.

AS PRINCIPAIS E A NOSSA PRÓPRIA HIPÓTESE

A literatura oferece algumas chaves interpretativas. Baseados em Santos (2018), apresentamos um quadro sintético, visando meramente informar sobre o teor de cada chave, conforme o **Quadro 2**.

Quadro 2: Algumas hipóteses presentes na literatura pertinente

Chave interpretativa	Autores consultados	Síntese
Hipótese econômica	Lipset (1959)	A democracia está relacionada ao desenvolvimento econômico
Hipótese da modernização	Inglehart (2003) Inglehart e Welzel (2009)	O desenvolvimento econômico e a modernização levam à constituição de valores “pós-materialistas” que dão suporte aos regimes democráticos
Hipótese cultural	Putnam (1996)	Capital social gera capital social. Capital social elevado amplia a eficácia das instituições, criando um círculo virtuoso.
Hipótese institucional	Przeworski e Limongi (1997)	A democracia surge em qualquer momento de um país, a depender do interesse de autores-chave. É mais sólida, porém, após determinado patamar de desenvolvimento.
Hipótese dos cidadãos críticos	Norris (1999)	O exercício da liberdade política e da discussão pública dos problemas nacionais leva a uma diminuição das taxas de aprovação das instituições.

Fonte: adaptado de Santos (2018)

De todas as chaves interpretativas, Przeworski e Limongi (1997) e Norris (1999) parecem oferecer explicações plausíveis para o padrão observado nesta pesquisa. Particularmente em relação ao trabalho da Pippa Norris, temos algumas observações: a autora acredita que o aumento da desaprovação popular a alguns aspectos e instituições democráticos não devem ser motivos para avaliações pessimistas; pontua que a distinção de Easton (anteriormente apresentada) precisa de aprimoramento.

Norris (1999, p. 6-7) apresenta cinco níveis de apoio à democracia: a) apoio à comunidade política, como um ideal de nação; b) aos princípios de um regime; c) à *performance* das instituições; d) apoio às instituições políticas; e e) apoio às autoridades. O “cidadão crítico” seria alguém “cognitivamente mobilizado” (FUCKS, CASALECCHI e ARAÚJO, 2017, p. 319). De acordo com Fucks, Casalecchi e Araújo (2017), a reflexão de Norris deixa aberta um questionamento sobre o tipo ou tipos possíveis de cidadãos críticos. Por exemplo, democratas e não-democratas, assim como colocado por Doorenspleet (2012).

Os democratas críticos, seriam mais atuantes politicamente, enquanto os não- democráticos seriam mais apáticos, tanto para Fucks, Casalecchi e Araújo (2017), pesquisando o Brasil e os Estados Unidos da América, como para Doorenspleet (2012), pesquisando a África do Sul, o Benin, a Botswana, a Gana, o Lesoto, o Mali, a Namíbia e o Senegal.

Em outro momento (SANTOS, 2018), propomos que a apatia política poderia ser ensejada por uma percepção de que a democracia é um jogo de cartas marcadas. Essas pessoas apáticas seriam “cidadãos isolados”, insatisfeitos com o regime, desinformados e desarticulados, na medida em que percebem o jogo político como “sujo ou extremo” (SANTOS, 2018, p. 28).

A percepção da política como um “jogo sujo” pode estar ancorada nos seguintes dados, coletados do Latinobarômetro:

81% dos [indiferentes] que tem até cinco anos de estudos, consideram que os poderosos governam em benefício próprio, enquanto 5% consideram que governam em benefício de todos. Esta é uma avaliação que não difere dos mais escolarizados, posto que, para 91% destes, a democracia brasileira é dominada por grupos poderosos que governam visando o seu próprio benefício, enquanto 9% discordam desta avaliação (SANTOS, 2018, p. 22).

Neste *paper*, procuramos apresentar uma nova hipótese, que vai além da complementação dos trabalhos de Norris: a «hipótese sistêmica».

Sabemos que a produção sobre os regimes democráticos não resultou em um consenso quanto ao alcance da teoria democrática, subdividindo-se basicamente em dois ramos, minimalista e maximalista. Em qualquer reflexão, porém, estão elencados mecanismos procedimentais e conteúdos que estão relacionados a duas dimensões: a responsabilidade e a responsividade.

Para Dahl (2005), quando as decisões políticas e seus efeitos estão alinhados às expectativas dos cidadãos, há responsividade. Podemos entender que a participação e a liberdade são elementos cruciais para que o controle social seja efetivo.

Nos países em desenvolvimento, a liberdade deve ser compreendida à luz de medidas ativas de expansão da cidadania, o que significa que, em nosso entendimento, a democracia deve necessariamente ser analisada do ponto de vista de seus resultados efetivos no que se refere à promoção da inclusão social.

É esta a razão que nos leva à compreensão da «democratização» como um processo, desigual e combinado, cuja mobilização cognitiva é necessariamente assimétrica.

A democracia, como processo, somente pode ocorrer com eleições periódicas, imprevisíveis e de efetivo controle social, com uma opinião pública forte, livre, mas também didática e mobilizadora.

A proposta é de que podemos pensar a democracia em dois eixos, o de «complexidade» e o de «dispersão do poder».

Elencamos três formas nas quais estão expressas a noção de complexidade política:

- a. a demográfica, que trata do perfil da população em um determinado território;
- b. a cognitiva, que chama a atenção para os aspectos simbólicos e racionais; e
- c. a complexidade técnica, ou seja, os meios de desenvolvimento do processo político. Por exemplo, a viabilidade de participação efetiva dos trabalhadores que não dispõe de grande estoque de tempo livre.

Em relação à dispersão do poder, igualmente foram elencadas três formas:

- a. a igualdade social, o que significa “conferir um *status* comum a todos”²;
- b. o controle, o que quer dizer que as decisões devem ser, no termo inglês, *accountable*; e
- c. a competitividade política, que não apenas descreve a competição política, mas entende como importante o desenvolvimento de capacidades para que a competição aconteça de maneira franca e imprevisível.

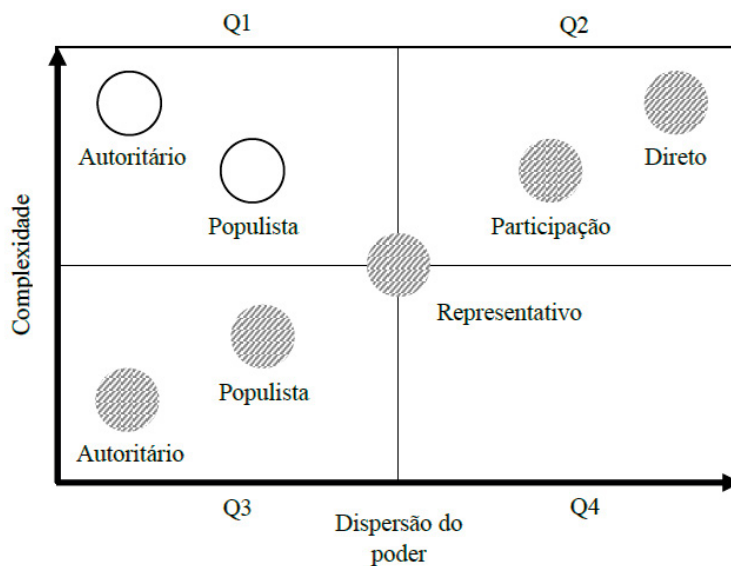
Nesta chave interpretativa, portanto, a democratização é um processo social que amplia a complexidade da tomada de decisão e dispersa o poder. Uma consequência plausível é a prevalência de mudanças incrementais nestas sociedades. Outra consequência plausível é a crescente pluralidade³.

Sociedades de larga escala, do ponto de vista demográfico e de divisão do trabalho, apresentariam alto grau de complexidade. Na **Figura 2**, apresentamos uma representação gráfica de possíveis exercícios do poder neste contexto, subdividindo em quatro quadrantes.

² Conforme pensado por Theodore Marshall, uma cidadania moderna.

³ Crozier, Huntington e Watanuki (1975) questionaram se a crescente inclusão e pluralidade não levava a uma crise de autoridade na democracia, tornando os países “ingovernáveis”.

Figura 2: Complexidade, divisão e exercício do poder



Fonte: elaboração própria

Em comunidades mais homogêneas, a complexidade decai em virtude de menor escala demográfica e aproximação cognitiva. Neste sentido, o exercício de uma democracia direta pode ser garantido, desde que assegurada a dispersão do poder, o que não se verifica em comunidades tradicionais típicas, altamente hierarquizadas e de baixa competitividade. Por esta razão, a complexidade também pode ser pensada como dificultosa.

Em nossa proposta, o fenômeno aqui apresentado pelos dados do Latinobarômetro pode ser explicado pela figura do “cidadão isolado”. A sociedade brasileira apresenta complexidade demográfica, não necessariamente acompanhada de complexidade técnica para executar um processo *accountable*, precisando de uma abordagem governamental mais próxima à realidade de precariedade em que vive parcela relevante da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolaridade é elemento fundamental para compreensão do comportamento político e da opinião dos brasileiros. Consideramos a democratização como um processo de ampliação da complexidade da tomada de decisão e da dispersão do poder, por seu caráter inclusivo.

Sob este ângulo, o setor público não se justifica apenas para garantir ganhos econômicos, mas para gerar confiança e engajamento. O poder público precisa garantir, através da inclusão social, maior dispersão do poder, o que pode soar indesejável aos governantes e mesmo às camadas incluídas. A dispersão do poder decorre de uma igualdade cidadã, assim como decorre de procedimentos que tornem a ação governamental *accountable*, e também da possibilidade real de renovação dos governos, em um sistema mais competitivo.

Há um padrão observado na pesquisa de opinião do Latinobarômetro aplicada no Brasil: maior percentual de cidadãos indiferentes em relação ao regime político na camada menos escolarizada da população; quanto pior é a percepção da situação econômica individual, maior a frequência de indiferentes; há oscilação entre indiferentes e democráticos, mas não entre indiferentes e autoritários ou entre democráticos e autoritários; finalmente, os serviços burocráticos são mais bem avaliados à medida em que aumenta a escolaridade.

É importante observar que parte importante deste padrão pode ser explicado pela percepção de que há uma assimetria entre o Estado e sua burocracia e a vida social dos trabalhadores.

Estando certos aqueles que acreditam que uma democracia pode surgir em qualquer país, a depender do arranjo político entre as elites, parece pertinente perguntar qual é o grau de tolerância destas elites na inclusão e no aumento da dispersão do poder; e em que momento elas podem intervir para reverter aquilo que, afinal, é um processo.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. O Fim da História: De Hegel a Fukuyama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.
- BAQUERO, Marcello. Sem confiança a democracia se torna inerte: é o capital social uma resposta? Um estudo sobre a América Latina. *Educação Unisinos, São Leopoldo*, v. 9, n. 2, 2005, p. 84-98.
- _____. Qual democracia para a América Latina? Capital social e empoderamento são a resposta? Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- DAHL, Robert. Sobre a democracia. Brasília: EdUnB, 2001.
- _____. Poliarquia. Participação e Oposição. São Paulo: EDUSP, 2005.
- DOORENSPLEET, Renske. Critical citizens, democratic support and satisfaction in African democracies. *International Political Science Review* 33(3), 2012, pp. 279–300.
- EASTON, David. A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, Vol. 5, No. 4 (Oct., 1975), pp. 435-457.
- FUKS, Mario; CASALECCHI, Gabriel A.; ARAÚJO, Mateus M. Are dissatisfied democrats critical? Reevaluating the concept of the critical citizen. *Opinião Pública, Campinas*, vol. 23, nº 2, maio-agosto, 2017, pp. 316-333.
- FUKUYAMA, Francis. The End of History?. *The National Interest*, Verão de 1989. Disponível em <https://www.embl.de/aboutus/science_society/discussion/discussion_2006/ref1-22june06.pdf>. Acesso em: 17 de setembro de 2018, às 17:34.
- FUKUYAMA, Francis. Social Capital and Civil Society. Nova Iorque: IMF Institute, 2000.
- HUNTINGTON, Samuel. A terceira onda: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.
- INGLEHART, Ronald. How solid is mass support for democracy - and how can we measure it? *Political science and Politics*, v. 36, n. 01, p. 51-57, 2003.
- INGLEHART, Ronald e WELZEL, Christian. Modernização, mudança cultural e democracia. São Paulo: Ed. Verbená, 2009.
- LIPSET, Seymour M. Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *American political science review*, v. 53, n. 01, p. 69-105, 1959.
- MOISÉS, José A. Os brasileiros e a democracia: bases sociopolíticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.
- _____. “Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008.
- _____; CARNEIRO, Gabriela P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 1-42, 2008.
- _____. Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: EdUSP, 2010.
- NORRIS, P. Critical citizens: global support for democratic government. Oxford, UK: Oxford University Press, 1999.
- PEIXOTO, Vitor; MATHEUS, Jéssica; SILVA, Gabriel. Economia social da (in)tolerância política: como as avaliações sobre economia e mobilidade social impactam as atitudes democráticas. 42º. Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2018.
- PUTNAM, Robert. Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna. São Paulo: FGV, 1996.



PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. Modernization: theories and facts. *World politics*, v. 49, n. 02, p. 155-183, 1997.

RENNÓ, Lúcio; TURGEON, Mathieu. A Psicologia Política das Classes Sociais no Brasil: Atributos das Atitudes Políticas por Estratificação e Mobilidade Social. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 59, no 1, 2016, pp. 11 a 51.

SANTOS, Anderson. A legitimidade democrática como jogo de coordenação: a cultura política dos brasileiros democráticos, autoritários e indiferentes, segundo os dados do Latinobarômetro (1995-2016). 42º. Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2018.

SMITH, Peter H.; ZIEGLER, Melissa R.. Democracias liberal e iliberal na América Latina. *Opin. Publica*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 356-385, Nov. 2009.

VIEIRA, Rosa Maria. O fim da história: de Hegel a Fukuyama. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/download/38490/37230>. Acesso em: 17 de setembro de 2018, às 17:34.