

DOSSIÊ

O CINQUENTENÁRIO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA UFRGS:

UMA HOMENAGEM A FRANCISCO LUIS DOS SANTOS FERRAZ

revista **DEBATES**

Revista de Ciência Política | Volume 17 | Número 3 | **Setembro•Dezembro**, 2023

ISSN ELETRÔNICO 1982-5269

ISSN ELETRÔNICO: 1982-5269
ISSN IMPRESSO (ATÉ 2018): 2236-479X

revista **DEBATES**
REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA

<https://seer.ufrgs.br/debates>
revistadebates@ufrgs.br

REVISTA DEBATES

ISSN 1982-5229

Revista editada pelo Núcleo de Pesquisa Sobre a América Latina (NUPESAL) em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, como objetivo de constituir um espaço de debate e confronto sobre questões contemporâneas no âmbito das Ciências Humanas / Ciência Política, abordadas sob uma multiplicidade de perspectivas.

Ano 17, n3, set/dez 2023, Porto Alegre, NUPESAL/UFRGS.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Reitor: Carlos André Bulhões Mendes

Vice-Reitora: Patrícia Helena Lucas Pranke

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Diretor: Hélio Ricardo do Couto Alves

Vice-Diretor: Alex Niche Teixeira

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Coordenador: Rodrigo Stumpf González

Coordenadora-Substituta: Silvana Karuse

NUPESAL

Coordenador: Marcello Baquero

Editor

Rodrigo Stumpf González, UFRGS

Editor Emérito

Marcello Baquero, UFRGS, Brasil

Editora Assistente

Jennifer Azambuja de Moraes, UFRGS, Brasil

Comissão Editorial Executiva

Rodrigo Stumpf González, UFRGS

Marcello Baquero, UFRGS, Brasil

Henrique Carlos de Oliveira de Castro, UFRGS

Conselho Editorial

Aaron Schneider, University of Denver, Estados Unidos da América

Adriana Chiroleu, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Adriano Codato, UFPR, Brasil

Alfredo Ramos Jiménez, Universidad de Los Andes, Venezuela

Arnaud Sales, Université de Montréal, Canadá

Asimina Christoforou, Athens University of Economics and Business,

Grécia

Benjamin Goldfrank, Seton Hall University, Estados Unidos da América

Carlos Mello Moyano, IMUR, Uruguai

Eduardo Vizer, Universidad de Buenos Aires

Gabriel Eduardo Vitullo, UFRN, Brasil

José Álvaro Moisés, USP, Brasil

Julian Borba, UFSC, Brasil

Luca Andriani, Birkbeck University of London

Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Espanha

Maria Tereza Sirvent, Universidade de Buenos Aires, Argentina

Mario Fuks, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Miguel Angel López Varas, Universidad de Chile, Chile

Patricio Valdivieso, Universidad de los Lagos, Chile

Rafael Antônio Duarte Villa, USP, Brasil

Rosana Katia Nazzari, UNIOESTE, Brasil

Vicente Palermo, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Secretaria executiva: Aleksander Dugno Chiodi e Felipe Silva Milanezi

Equipe Técnica: Talissa Barcelos Rosário, Esther Krüger Silveira, Gustavo Ribas Avancini e Gabriel Oliveria Bohm

Revista eletrônica, de acesso aberto, disponível em: www.seer.ufrgs.br/debates e em suas bases indexadoras.

NUPESAL | PPG Ciência Política | UFRGS

E-mail: revistadebates@ufrgs.br

Publicação quadrimestral / Triannual publication

© 2023, NUPESAL/UFRGS

revista **DEBATES**
REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA

ISSN 1982-5269 versão eletrônica
Edição quadrimestral, volume 17, nº 3, 2023



Núcleo de Pesquisa sobre América Latina / UFRGS

Versão digital disponível em:

SEER UFRGS: <http://www.seer.ufrgs.br/debates>

Portal de Periódicos da UFRGS: <http://www.periodicos.ufrgs.br/>

Indexadores:

Latindex

Sumarios de Revistas Brasileiras

DOAJ - Directory of Open Access Journals

Worldwide Political Science Abstracts

Google Academic

Diadorim

LatinRev

Oasisbr

LA Referencia

RCAAP

Apoio:



DEBATES de NUPESAL | UFRGS está licenciada com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional.

Baseado no trabalho disponível em www.seer.ufrgs.br/debates.

Podem estar disponíveis autorizações adicionais às concedidas no âmbito desta licença em www.seer.ufrgs.br/debates.

2023, NUPESAL | UFRGS

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
APRESENTAÇÃO	12
DOSSIÊ	
Os 50 anos do Mestrado em Sociologia e Política da UFRGS: a ousadia e competência estratégica do seu fundador <i>The 50th anniversary of the Graduate Program in Sociology and Politics at UFRGS: the boldness and strategic competence of its founder</i> Helgio Trindade	18
Francisco Ferraz por ele mesmo <i>Francisco Ferraz according to himself</i> Helgio Trindade e Francisco Ferraz	34
As eleições de 1974 e o futuro do bipartidarismo no Rio Grande do Sul <i>The 1974 elections and the future of bipartisanship in Rio Grande do Sul</i> Francisco Ferraz	58
Sistema eleitoral misto ou voto distrital puro <i>Mixed electoral system or pure district voting</i> Eduardo Dutra Aydos e Leônidas Rangel Xausa	89
A way out of the debt crisis <i>Uma saída para a crise da dívida</i> Eduardo Dutra Aydos	103
La cultura política en Brasil. Avances poliárquicos y partidos débiles <i>Political culture in Brazil. Polyarchic advances and weak parties</i> Marcello Baquero	149

Democracia e populismo na pandemia da covid-19: entre os efeitos perversos na saúde e os controversos na economia
Democracy and populism in the COVID-19 pandemic: from perverse effects on health to controversial ones in the economy
Ailton Souza

PREFÁCIO

André Ferraz

A presente edição contempla simultaneamente a homenagem ao professor Francisco Ferraz por sua contribuição à Ciência Política e comemora os 50 anos do Curso de Pós-Graduação por ele criado. Deste modo, sua vida acadêmica, a criação do curso e o profundo vínculo com a universidade, pela qual era apaixonado e da qual teve a grande satisfação e orgulho de ser reitor, estarão contemplados nas páginas a seguir.

A mim coube a honrosa oportunidade de revelar aspectos particulares, que a academia naturalmente desconhece, das motivações pessoais do meu pai e de sua trajetória como um cientista político na iniciativa privada.

Escrevo, portanto, na condição de filho e de seu discípulo em sua carreira profissional. Sob sua influência, obtive o título de mestre em Ciência Política no curso que ele criou e direcionei minha carreira para a mesma atuação profissional. Por isso, considerada a forte carga de ligação pessoal, peço antecipadas escusas pelo tom informal que permeia esta redação.

Tendo trabalhado com Francisco Ferraz desde 2002 até seus últimos projetos interrompidos pelo seu falecimento, tenho uma perspectiva pessoal privilegiada das suas motivações, da atuação de um cientista político como um profissional de mercado e de como essa atuação foi ricamente abastecida por sua formação acadêmica.

Com esse intuito, me permito deixar de lado a linearidade biográfica, para focar nessa vivência profissional e nos aspectos particulares que constituíram a sua inquieta personalidade intelectual.

O PROFESSOR

Considero que o aspecto mais marcante da sua atuação era a identificação com o nobre ofício de professor. Esse era o núcleo central, sua vocação. Essa essência estava presente em praticamente todas as suas iniciativas profissionais. Tinha grande orgulho de ter sido reitor – o mais jovem, gostava de salientar – e de ter conduzido uma gestão dinâmica e inovadora. Contudo, sua apresentação pessoal sempre continha logo no início a menção *professor de Ciência Política*. Na grande maioria das ocasiões não era Francisco Ferraz, era o Professor Ferraz. Era assim que os políticos e empresários a ele se referiam, uma deferência que o envaidecia. Havia sido reitor, mas seria sempre um professor.

Tinha genuína satisfação em ensinar, em transmitir conhecimento, em estimular capacidades e desenvolvimento pessoal, em dialeticamente provocar reflexões sob pontos de vista divergentes, em ser a fonte de conhecimento e promotor de crescimento das pessoas.

Não via sentido em apenas acumular conhecimento como um depósito individual. Considerava que conhecimento deve fluir, multiplicar seu alcance e, sempre que possível, ser colocado em prática. Parece idílico, mas isso realmente estava presente na sua atuação profissional. Não bastava aconselhar políticos sobre o que fazer para alcançar os objetivos da consultoria, junto sempre vinha o esforço de qualificar a atuação e compreensão da política para que o cliente evoluísse. Por esse motivo as consultorias não eram meras reuniões de aconselhamento, sempre carregavam uma dimensão de ensinamento, fazendo com que se aproximasse com o conceito atual de mentoria. Mesmo fora da sala de aula, permanecia professor.

Os dilemas estratégicos da atuação política eram usados como provocação, e as lições universais da sabedoria política usadas como guia. O que é melhor, propor ou atacar? É preferível ser amado ou ser temido? Não minta, mas também não conte toda a verdade. Assim, sábios conselheiros como Baltazar Gracian, Sun Tzu, Richelieu e sobretudo Maquiavel estavam presentes nas reuniões. O conhecimento mais denso e complexo da Ciência Política, por sua vez, era usado como base analítica, e, com frequência, seus conceitos eram simplificados e traduzidos sob a forma de pílulas que poderiam ser incorporados a uma melhor compreensão do comportamento dos eleitores e cidadãos e dos demais atores e adversários políticos.

”Sou um professor”, “sei como é...”, “já vi isso acontecer com vários alunos”, “sei que és capaz”, essas eram frases a que Ferraz recorria com frequência para justificar sua habilidade de reconhecer perfis e capacidades e para demonstrar a segurança de que, sob sua orientação, elas seriam alcançadas mesmo que o objetivo parecesse distante ou improvável. Para Francisco Ferraz, ser professor era ser um guia, não apenas fonte de conhecimento, mas um verdadeiro mentor capaz de localizar e desenvolver capacidades e de superar dificuldades e bloqueios.

A crença de que o conhecimento não deve ficar retido, mas difundido, era algo intrínseco da sua personalidade. Tinha satisfação em ensinar o que aprendia e de submeter as suas reflexões mais recentes ao teste de opiniões contrastantes. Essa era sua natureza, e, assim como as pessoas não devem ser um depósito de conhecimento isolado do mundo, o mesmo deveria ser aplicado às universidades. Na concepção de Francisco Ferraz, a universidade não deve viver apartada da sociedade, em uma retroalimentação de conhecimento. Deve retribuir, oferecendo-o para que as potencialidades sejam estimuladas e reveladas e para que a cultura geral do povo cresça com esse acesso. Essa foi a essência da programação de férias do Centro Cultural, possivelmente a realização da qual tinha mais orgulho de sua gestão como reitor. A intensa programação somou, em três edições, mais de 3.500 eventos entre palestras, oficinas, workshops, apresentações de teatro, música e cinema. A programação de eventos era publicada nos jornais, e em torno de 200 mil pessoas participaram. Foi uma manobra original de sua gestão para garantir a manutenção da unidade do Campus Central e a preservação de seus prédios históricos, assim como para criar um vínculo afetivo da sociedade com a universidade.

Ali estava mais uma vez o espírito de professor, de ensinar o que sabe, de instigar e estimular o crescimento dos outros, e ali estava sua visão de uma universidade que, além da sua excelência acadêmica, deveria estar aberta e integrada com a sua comunidade.

Depois de deixar a Reitoria, Ferraz foi diretor na RBS, onde criou o curso de jornalismo aplicado, novamente no papel de professor. Participaram do curso referências mundiais na área de comunicação, e, após três edições, o curso foi interrompido, uma vez que havia se esgotado a capacidade da empresa de absorver os profissionais que qualificava.

Após sua breve passagem pelo grupo de comunicação, constituiu sua empresa: a AD2000 Consultoria Política e Educacional. Como um de seus primeiros produtos, desenvolveu um relatório com aprofundada análise de conjuntura que era comercializado para grandes empresários. Na sua etapa inicial, o projeto contou com a contribuição primorosa do professor Henrique Carlos de Castro. Quando o projeto se estabeleceu, o professor Ferraz fez questão de levar alunos do mestrado para que experimentassem na prática a Ciência Política aplicada fora da academia.

O CIENTISTA POLÍTICO NO MERCADO

Ferraz entendia que a Ciência Política não deveria ficar restrita a uma carreira exclusivamente acadêmica, que o conhecimento cientificamente produzido pode e deve ser aplicado na prática. Na sua concepção, o rigor analítico e científico deve ser usado na política como base decisória em contraposição à intuição pura e simples, que é tão abundante nesse meio. Para isso, a solidez do conhecimento acadêmico da Ciência Política precisa se adaptar à velocidade do cotidiano da política. A análise de qualidade e sabedoria política é aliada valiosa para decisões políticas, na medida em que consiga se adaptar a esse ritmo.

Levar a Ciência Política para a iniciativa privada foi um desafio pessoal decisivo para Francisco Ferraz. Nas inúmeras vezes em que foi convidado a palestrar sobre o cenário político e projeções, não se limitava a analisar os fatos recentes. Ferraz com frequência incluía o referencial teórico e quadro conceitual da Ciência Política como ferramenta para a compreensão da intrincada análise de conjuntura e, assim, permitia desenhar os cenários futuros mais prováveis. Considerava essa uma tarefa especialmente complexa devido à grande quantidade de atores com capacidade de interferir na condução política. Esse era um diferencial que o destacava e que demonstrava que sua palestra não se limitava a uma opinião pessoal, mas de uma análise elaborada a partir de um rigor científico.

As campanhas eleitorais eram o campo de teste derradeiro. Nesse território habitado por políticos com larga experiência, o cientista político sempre foi considerado um teórico. O ritmo acelerado das campanhas tem pouco tempo para qualquer explanação mais longa ou profunda. Esse era – e permanece – um preconceito a ser superado como um profissional do mercado. Além de políticos experientes, publicitários rebatizados de marketeiros competem pelos rumos das campanhas.

Ferraz tinha perfeita compreensão desse cenário e do conjunto de habilidades que a Ciência Política lhe conferia para dar o necessário encaminhamento estratégico para as disputas eleitorais.

Estava, de largada, municiado pelo realismo político de Maquiavel, autor de quem era profundo conhecedor. Compreendia muitos aspectos do comportamento do eleitor e, acima de tudo, sabia como explorar o contexto particular de cada eleição com *surveys* atitudinais. Esse sempre foi um grande diferencial em relação à superficialidade e volatilidade das pesquisas de intenção de voto. Uma pesquisa mal conduzida e com questões mal formuladas, ao final, apresentaria um relatório com informações não confiáveis que, com frequência, influenciam a estratégia e condução da campanha. Por essa razão fazia questão de elaborar o questionário, com especial atenção à compreensão das perguntas e à psicologia do entrevistado. Uma resposta será fornecida e tabulada, ele dizia, temos que compreender que o entrevistado muitas vezes tem vergonha de sua ignorância e quer impressionar o entrevistador. Os *surveys* são ferramentas poderosas, mas precisam ser conduzidos com sensibilidade e rigor para efetivamente extrair o sentimento do eleitor e sua opinião. Esse é um diferencial do cientista político de que Francisco Ferraz dispunha para compreender o que “estava em jogo” para o eleitor naquela disputa e produzir uma estratégia eleitoral.

Toda campanha é única, Ferraz dizia. Podem ser iguais na sua essência, mas são únicas nas suas particularidades e no contexto eleitoral. Nesse sentido, em campanha, Ferraz usava o rigor analítico da Ciência Política para compreender o comportamento do eleitor, o padrão eleitoral, quando existente, bem como para compreender a cultura política local e os valores presentes naqueles eleitorados. Desse modo elaborava a estratégia eleitoral de cada consultoria.

Uma das consultorias políticas que mais marcaram foi prestada para UNITA, de Angola, em 2005. Um país castigado por uma guerra civil de mais de 30 anos, submetido a um ditador habilidoso, com uma Constituição na qual o presidente escolhia livremente quando deveria encerrar seu mandato e quando deveria chamar por eleições. O desafio da consultoria não era disputar as eleições, mas criar uma dinâmica que constrangesse o presidente a permitir que elas acontecessem e, acima de tudo, superar o jargão comum de que a democracia não serve para a África. Nesse contexto, inúmeras habilidades do cientista político foram colocadas em prática, desde a compreensão da rede de intrigas, ambições e traições que orbitam uma ditadura em seu ocaso, a construção de uma linha discursiva que encerrasse o ressentimento e o ódio deixados pela guerra civil e abrisse caminho para a uma disputa pelo poder no campo político em vez do conflito armado, além de ensinar para a população o que é e como funciona uma democracia, entre outros. Era, sobretudo, uma batalha para promover uma mudança cultural de um país e sua transição para a democracia.

DEMOCRACIA

As variáveis que contribuem para a estabilidade democrática foram o foco de sua vida acadêmica, o que está detalhado no livro *Brasil: a cultura política de uma democracia mal resolvida*. Essa não era uma convicção exclusivamente acadêmica. No entendimento de Francisco Ferraz, a qualificação dos atores políticos é uma contribuição para a qualificação da democracia. Sob essa perspectiva, o desejo de ensinar e a vontade de contribuir para a estabilidade democrática levaram à criação do site “Política para Políticos” em 2002. Tinha como objetivo levar o melhor da sabedoria política, conceitos, história e as técnicas do marketing político para os políticos e demais interessados. Ferraz considerava que o melhor entendimento do marketing político afasta o perfil político demagogo do eleitorado, uma vez que a aplicação de sua técnica direciona os esforços para compreender as necessidades dos eleitores e localizar o que pode ser atendido e proposto. Dessa forma, o melhor proveito eleitoral particular do político aproxima-se do melhor interesse da sociedade. O site dava ferramentas àqueles que desejam fazer uma boa política para que se tornassem mais competitivos, e, por estarem sintonizados com os eleitores, constituía-se em uma contribuição para melhorar a democracia representativa.

Isso encerra um panorama geral, uma síntese muito simplificada do professor Ferraz como pessoa e como profissional. Sempre foi um professor e desejava ver a Ciência Política expandindo seu campo de atuação para além da academia, dessa forma contribuindo para a qualificação da atuação política, da cultura política e para a estabilidade da democracia.

Pessoalmente, foi um estudioso incansável. Manteve-se sempre buscando aprofundar sua cultura, adquirir novos conhecimentos e confrontar suas próprias convicções com outras perspectivas. Mesmo hospitalizado, seguiu devorando livros que exigiu que fossem levados até ele. Eles foram lidos, sublinhados e repletos de anotações enquanto teve condições. Essa era sua dinâmica particular, assim como o desejo permanente de transmitir o que aprendeu. Em seus últimos anos, contemplando sua biblioteca e sua pilha de blocos repletos de projetos e anotações, por vezes se questionava em voz alta, revelando sua inquietação particular: *para onde vai todo esse conhecimento?*

APRESENTAÇÃO

**O CINQUENTENÁRIO
DO PROGRAMA
DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM CIÊNCIA POLÍTICA
DA UFRGS**

**UMA HOMENAGEM A
FRANCISCO LUIS DOS SANTOS FERRAZ**

Rodrigo Stumpf González
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

A tradição brasileira de estudos políticos gerou uma institucionalização tardia da Ciência Política como campo autônomo. Foi dominada pelos bacharéis em Direito na primeira metade do século XX. A Pós-Graduação brasileira se transformou a partir do Relatório Sucupira, de 1965, e levou ao surgimento de uma Ciência Política autônoma como formação de mestrados e doutorados, padrão que se manteve pelas décadas seguintes. A UFRGS foi uma das universidades pioneiras.

Em 2023 o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFRGS completou 50 anos do início de suas atividades. Como toda efeméride, pode haver controvérsia sobre a data exata. A proposta concebida sob a liderança do Prof. Francisco Luis dos Santos Ferraz durante o ano de 1972 foi enviada pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH à Reitoria em 23 de outubro de 1972, e aprovada pelo Conselho Universitário em 15 de dezembro de 1972¹. Iniciou suas atividades em 1973 como Mestrado em Sociologia e Política, o primeiro curso de mestrado em Ciência Política no país fora do Sudeste. Em 1985, a separação entre as áreas levou à criação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Em 1996 foi criado o curso de doutorado, o terceiro no Brasil nesta época.

Esta edição da Revista Debates foi pensada como uma homenagem ao Programa e aos professores que o construíram. A Revista Debates foi criada no Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina, iniciativa do professor Marcello Baquero que é seu editor emérito e hoje o mais antigo professor em atividade no PPGCP, ao qual se juntou em 1979.

A proposta inicial do dossiê era recolher contribuições inéditas ou publicadas em locais e formatos que as fazem de difícil acesso ao público, de professores que contribuíram na formação do Programa. Não sendo possível publicar textos de todos os que passaram pelo curso, a seleção incluiu o professor Leônidas Xausa, que, embora não tenha pertencido ao Programa, foi seu mentor intelectual, tendo contribuído na formação de vários dos professores partícipes de sua implantação inicial, como Francisco Ferraz, Helgio Trindade e Eduardo Aydos. O professor Marcello Baquero, pela longa contribuição que se mantém até a atualidade. O professor José Antônio Giusti Tavares seria uma escolha lógica, mas quem o conheceu lembrará que seu meio preferido era mais o da publicação dos livros do que dos artigos de revista. Vários outros professores que estão ou passaram pelo Programa poderiam ter sido incluídos, e, em uma lista não exaustiva, podemos citar Helga Piccolo, Celi Pinto, Mercedes Cánepa, Maria Izabel Noll, Antonio Cláudio Nuñez, Jussara Prá, Abílio Baeta Neves, Carlos Arturi, Paulo Visentini e Sonia Ranincheski. A impossibilidade de incluí-los não reduz a importância de sua contribuição.

Minha própria carreira acadêmica se mescla com a do Programa. Formado em Direito, conheci o professor Leônidas Xausa quando este foi o convidado de honra do VII Encontro Nacional de Estudantes de Direito, organizado pelo Centro Acadêmico André da Rocha em 1987, no qual eu era secretário geral. Nessa mesma época me tornei bolsista de iniciação científica do Prof. Eduardo Machado Carrion, que pertencia ao

¹Os documentos originais são reproduzidos ao final desta apresentação.

corpo docente do Programa, para acompanhar a Assembleia Nacional Constituinte. A experiência da pesquisa com o Prof. Carrion me levou à seleção para o mestrado em Ciência Política da UFRGS em 1990. Depois, fiz parte da primeira turma do doutorado, iniciada em 1997 e, ingressando na UFRGS em 2009, me tornei professor do Programa em 2010. Desses 50 anos, acompanhei de perto ao menos 33.

O processo de organização da revista foi iniciado meses atrás, com a digitação e reformatação dos textos originais. Então, sobreveio o falecimento do Prof. Francisco Ferraz, ocorrido em 21 de outubro de 2023. Esse fato nos fez repensar o sentido dado ao dossiê, que passou a ser não apenas uma comemoração da fundação do curso, mas uma homenagem a seu idealizador.

Este dossiê abre com um texto de autoria do Prof. Helgio Trindade, que, demonstrando enorme desprendimento, deixou de ter reproduzido um artigo histórico de sua autoria (e muitas possibilidades de textos de importância para a Ciência Política brasileira nos ocorrerem) e em curto espaço de tempo produziu um texto novo, “Os 50 anos do Mestrado em Sociologia e Política da UFRGS: a ousadia e competência estratégica de seu fundador”, em que narra a trajetória do processo de criação do Mestrado em Sociologia e Política, resgatando o protagonismo de seu colega e amigo Francisco Ferraz. Esse texto é complementado por uma entrevista realizada pelo professor Helgio com Ferraz em 2005, “Francisco Ferraz por ele mesmo”, que permitirá ao leitor conhecer um pouco melhor a carreira e o pensamento desse grande intelectual.

Segue um artigo do próprio Ferraz, “As eleições de 1974 e o futuro do bipartidarismo no Rio Grande do Sul”, um estudo sobre as eleições gaúchas, um exemplo da análise dos partidos e eleições a partir da experiência local que foi uma das marcas da sua contribuição para a Ciência Política brasileira.

O dossiê continua com um artigo publicado por Leônidas Xausa e Eduardo Aydos, no início dos anos 1980, no contexto do debate sobre a reforma política no período de abertura. Esse é um exemplo de como, nessa época, era comum unir o debate acadêmico com o debate público, e a erudição teórica era utilizada tanto para esclarecer a população como para influir nos rumos da política institucional.

O texto seguinte é outro exemplo de como o mundo acadêmico e o mundo prático da política podem estar conectados. Sendo, ao mesmo tempo, professor da UFRGS e assessor técnico do PDT, Eduardo Aydos realizou um estágio no Congresso dos EUA, atuando no gabinete do então jovem senador democrata John Kerry. A pedido de Kerry, Aydos elaborou uma proposta para o enfrentamento do problema da dívida externa dos países em desenvolvimento. A proposta, “A way out of the debt crisis”, como seria de esperar, foi barrada por um Congresso dominado pelos republicanos e pela visão neoliberal do governo de Ronald Reagan, mas está registrada nos anais do Senado dos EUA. O leitor pode avaliar quão diferente seria o mundo se essa proposta tivesse sido implementada.

O dossiê encerra com um artigo inédito de Marcello Baquero, “La cultura política en Brasil. Avances poliárquicos y partidos débiles”, autor que contribuiu de maneira

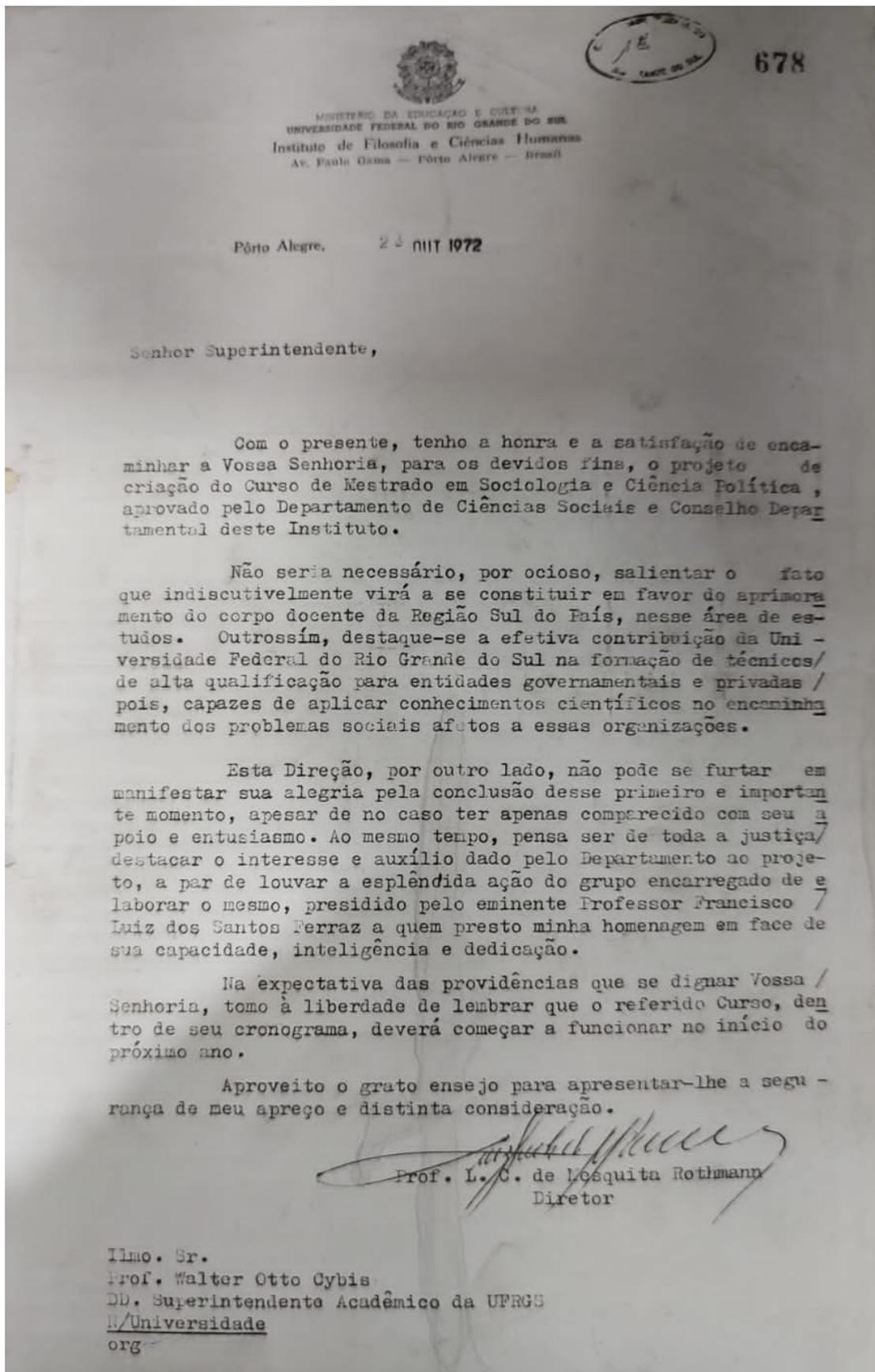
fundamental na introdução do uso dos conceitos de cultura política e capital social na Ciência Política do Brasil.

O número da revista encerra com um texto da seção de artigos livres com tema extremamente atual, “Democracia e populismo na pandemia da covid-19: entre os efeitos perversos na saúde e os controversos na economia”.

Rodrigo Stumpf González

Editor da Revista Debates

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS





SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO UNIVERSITÁRIO

DECISÃO N.º 82/72.-

O CONSELHO UNIVERSITÁRIO, em sessão desta data, tendo em vista o que consta do Processo n.º 31002/72..., da Reitoria, nos termos do PARECER n.º 70/72..., da Comissão de .Legislação e Regimentos.....,

R E S O L V E

Aprovar o parecer acima referido e, conseqüentemente, os projetos dos Cursos de Pós-Graduação em Engenharia Metalúrgica e dos Materiais, em Letras, em Sociologia e Ciência Política e em Ciência da Computação, todos em nível de Mestrado.

SALA DAS SESSÕES, 15 de dezembro de 1972

Prof. HOMERO SÓ JORIM
- p/Presidente -

DOSSIÊ

**OS 50 ANOS
DO MESTRADO EM
SOCIOLOGIA E POLÍTICA
DA UFRGS: A OUSADIA
E COMPETÊNCIA
ESTRATÉGICA DO SEU
FUNDADOR[◇]**

*THE 50TH ANNIVERSARY OF THE
GRADUATE PROGRAM IN SOCIOLOGY
AND POLITICS AT UFRGS:
THE BOLDNESS AND STRATEGIC
COMPETENCE OF ITS FOUNDER*

Helgio Trindade* 

[◇] *In memoriam do Prof. Francisco Ferraz*

* *Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.
helgiohtrindade@gmail.com*

RESUMO

A coincidência entre o falecimento do reitor Francisco Luiz dos Santos Ferraz e o cinquentenário de fundação do Programa de Mestrado em Sociologia e Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) merece reflexão. Essa justaposição quase “astral” não é apenas casual, mas reveladora de um reencontro entre dois ciclos cronológicos entre o passado e o presente. Há cinco décadas o Prof. Ferraz começava a trilhar o percurso de um futuro *scholar* no universo da academia, com autêntica vocação para a *Political Science*, ao buscar sua formação pós-graduada em uma das mais prestigiosas instituições americanas: a Princeton University. Este artigo tem como objetivo resgatar a trajetória do acadêmico e administrador e, ao mesmo tempo, traçar em grandes linhas o desenvolvimento do ensino e da pesquisa da Ciência Política na UFRGS em nível de pós-graduação.

Palavras-chave: Ciência Política; Francisco Ferraz; PPGCP-UFRGS.

ABSTRACT

The coincidence between the passing of UFRGS's former dean Francisco Luiz dos Santos Ferraz and the 50th anniversary of the university's Master's Degree Program in Sociology and Politics deserves reflection. This quasi-'astral' conjunction is not only coincidental, but indicative of an encounter between two chronological cycles between past and present. Five decades ago Prof. Ferraz started his path as a future scholar in the academic world, with a true calling for Political Science, by doing his graduate studies in one of the most prestigious American institutions: Princeton University. This article aims to retrace this university manager's academic path and at the same time outline the teaching and research of Political Science at UFRGS's graduate level.

Keywords: Political Science; Francisco Ferraz; PPGCP-UFRGS.

FRANCISCO FERRAZ – CIENTISTA POLÍTICO

A coincidência entre o falecimento do reitor Francisco Luiz dos Santos Ferraz, em 21 de outubro de 2023, e a comemoração do cinquentenário de fundação do Programa de Mestrado em Sociologia e Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 1973, merece reflexão. Essa justaposição quase “astral” não é apenas casual, mas reveladora de um reencontro entre dois ciclos cronológicos entre o passado e o presente. Há cinco décadas atrás o Prof. Ferraz começava a trilhar o percurso de um futuro *scholar*, no universo da academia, com autêntica vocação para a *Political Science*, ao buscar sua formação pós-graduada em uma das mais prestigiosas instituições americanas: a Princeton University. Em seu retorno ao Brasil, em 1970, tendo já concluído todos os créditos e com o título de Mestre em Ciência Política, após a tentativa frustrada do Departamento de Ciências Sociais de bloquear sua entrada como professor da UFRGS, desempenhará sua primeira competente e desafiante tarefa acadêmico-institucional: construir o *Programa de Mestrado em Sociologia e Ciência Política*.

Essa “meta utópica” – acalentada desde 1966 pelo Prof. Leônidas Xausa, catedrático de Ciência Política, e por um grupo de estudantes universitários, empolgados pela nova disciplina das Ciências Sociais e que aspiravam realizar doutoramento na França ou nos Estados Unidos, e os mais jovens, Mestrado em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – visava, planejadamente, ampliar a presença da disciplina no Departamento de Ciências Sociais da UFRGS e preparar professores com o título de Mestre ou Doutor, para criar no futuro um programa de pós-graduação na área de Ciência Política. Muitos já eram assíduos ao curso semanal sobre *Teoria Política: da Política Grega* do Prof. Xausa, na Faculdade de Filosofia, que, com seu carisma, reunia cerca de 150 estudantes na Sala 200, no segundo andar. Eram alunos oriundos principalmente dos cursos de Ciências Sociais, mas também com interesse crescente de universitários oriundos das áreas de Economia, Direito, Filosofia e Arquitetura. Nesse novo contexto, um grupo de alunos mais próximos do professor de Ciência Política foi, pouco a pouco, criando o hábito de participar, periodicamente, de “seminários informais” em longas tardes ou noites, na casa do professor Xausa, para discutir os diferentes campos teóricos e de pesquisa de Ciência Política – seminários esses quase sempre entremeados por uma análise da conjuntura política brasileira ou internacional. Nessa época, já se buscava essa meta distante, e, depois, muitos saíam em busca de formação pós-graduada no país e no exterior¹.

Na noite de 1º de setembro de 1969, entrávamos pela porta principal do antigo prédio da Faculdade de Filosofia, acompanhados do professor visitante francês Georges Lavau, quando assistimos uma cena dramática: três funcionários cruzaram a nossa frente carregando desmaiado o diretor da Faculdade, Prof. Ângelo Ricci, professor de Teoria e Crítica Literária, que acabara de ser informado de sua “aposentadoria” compulsória

¹ Fui o primeiro a sair, em 1965, e a receber o *Diplôme de l'Institut d'Etudes Politiques de na Paris I (Panthéon-Sorbonne)*, em julho de 1967. Paralelamente, me inscrevi no doutorado, sob a orientação do Prof. Jean Touchard, desenvolvendo, primeiro, pesquisas na literatura comparada sobre o nazi-fascismo na Europa. Retorno ao Brasil por dois anos para realizar minha pesquisa sobre a Ação Integralista Brasileira (AIB). O segundo a sair foi o Prof. Francisco Ferraz, para a Universidade de Princeton.

pelo AI-5. Assim tomamos conhecimento também que o Prof. Leônidas Xausa havia sido aposentado pelo mesmo decreto, juntamente com um grupo de importantes professores do Departamento de Filosofia e Psicologia. Indignados, subimos ao segundo andar para o local da conferência, lotada de estudantes e público externo que nos aguardavam. Coube a mim dizer ao público que aplaudiu nossa chegada que a *Voz do Brasil* anunciara que Prof. Leônidas Xausa fora arbitrariamente “aposentado” pelo AI-5 naquela noite, deixando o público surpreso e chocado. A seguir manifestou-se o professor francês, afirmando “que se recusava a falar em uma universidade em que *liberdade de cátedra* não era respeitada”. Houve um silêncio profundo, e, a seguir, um aplauso intenso em homenagem ao professor, seguido por uma rápida dispersão do auditório pelas estreitas escadas do prédio. Logo depois, o professor francês acompanhou-me em uma visita de solidariedade ao Prof. Xausa em sua residência.

O Prof. Francisco Ferraz retornou ao Brasil em 1970 com o título de *Mestre em Ciência Política*, de Princeton, para desenvolver sua pesquisa de tese no país. Agora o meu principal desafio na UFRGS era, como estava previsto no planejamento do Prof. Xausa, conseguir a nomeação do referido professor na vaga prevista no Departamento de Ciências Sociais. No entanto, outro professor assistente de Ciência Política, em acordo com o chefe do Departamento de Ciências Sociais, Prof. Luiz Alberto Cibils, definiram uma estratégia para bloquear o nome do novo professor e propor outro nome para a vaga disponível, aproveitando-se de um dos meus afastamentos de pesquisa de campo para a minha tese de doutorado. Na minha ausência, foi convocada uma reunião do Departamento para outro professor da Ciência Política indicar um outro candidato para a vaga disponível: um recém-formado bacharel em Direito na UFRGS, Cezar Saldanha de Souza Junior, que, na conjuntura da ditadura militar, tinha um óbvio requisito político: era monarquista parlamentarista, e o seu concorrente tinha sido dirigente da *União Estadual de Estudantes* (UEE).²

Posteriormente, foram feitas várias solicitações à Chefia do Departamento para que convocasse uma nova reunião para que se pudesse indicar um segundo candidato para a única vaga disponível para a Ciência Política. A posição do chefe do departamento permaneceu irremovível. Embora nosso candidato começasse a ficar cético com as dificuldades interpostas, fui à luta! Recorri à segunda instância, que foi o Conselho Departamental, cujos representantes dos professores eram, em sua maioria, favoráveis ao regime militar e, apesar de minha justificativa, a maioria dos presentes do CD rejeitou o meu recurso.

² A *União Estadual de Estudantes* (UEE), órgão representativo do ensino superior público, confessional e privado no Rio Grande do Sul (RS), filiado à União Nacional de Estudantes (UNE), em 1961, realizou a primeira eleição direta para seus dirigentes (presidente e vice). Ferraz e eu decidimos nos lançar à disputa, aceitando o desafio de buscar apoio em todo o estado, diante da aliança poderosa e contraditória entre os centros acadêmicos da UFRGS e os da PUC-RS. Estes consideravam a tal ponto que a eleição estava ganha que acharam que nem precisavam fazer campanha. Nosso *slogan* no programa sumário que discutíamos na base das universidades e faculdades comunitárias e privadas era: “Desculpulização e Politização”, no qual denunciávamos o acordo entre as cúpulas estudantis a UFRGS (Feurgs) e a PUC (DCE); e *politização* era um dos nossos eixos da proposta, para elevarmos o nível de consciência dos universitários, da capital ao interior do Rio Grande do Sul. Agregue-se o fato que, no mesmo ano, havíamos participado de uma viagem durante um mês em comemoração ao III Aniversário da Revolução Cubana, onde pude conhecer, com Francisco Ferraz, a experiência cubana. Resultado das eleições: ganhamos por votação direta no interior e na capital. Essa gestão da UEE foi de grande sucesso e consolidou a hegemonia da Ação Popular (AP) no RS, a tal ponto que Marco Aurélio Garcia, então dirigente da Juventude Comunista, reconheceu o erro de seu antecessor em apoiar o candidato do DCE/PUC e veio trazer o “apoio incondicional” do PCB a qualquer candidato que escolhêssemos para a nossa sucessão.

Agora restava uma última ficha para tentar reverter a situação. Descobri que havia uma comissão de professores, junto à Reitoria, que iria selecionar, em última instância, os nomes indicados pelos diferentes departamentos da Faculdade de Filosofia. Então busquei contato imediatamente com dois de seus membros. Lá estavam dois professores respeitados e reconhecidos: o Prof. Luiz Pilla, ex-diretor da Faculdade de Filosofia da UFRGS e catedrático de Físico-química e Química Superior; e o Prof. Irajá Damiani Pinto, com doutoramento na USP, diretor da Escola de Geologia e professor emérito da UFRGS. Expliquei toda a situação e apresentei o perfil do professor vindo com mestrado e candidato a doutor de Princeton em Ciência Política. O outro nome já indicado era um jovem recém-saído como bacharel da Faculdade de Direito. Semanas depois, tomei conhecimento que a referida Comissão da Reitoria havia selecionado o nome do Prof. Francisco Ferraz para a vaga da Ciência Política. Mas, por incrível que pareça, foi feito um inesperado e absurdo requisito final: submeter os candidatos a um “teste psicotécnico”, no Departamento de Psicologia da UFRGS, cujo diretor era também do grupo de professores favoráveis ao regime militar. Como recurso final para “filtrar” os candidatos visados “politicamente”, o laudo enviado ao diretor da Filosofia “diagnosticou” que o candidato de Ciência Política tinha “algum problema”. Em consequência, o diretor da Faculdade Filosofia convocou-me ao seu gabinete para me explicar que, nesses casos, somente ele poderia tomar a decisão final. Para tanto, solicitou-me, para sua avaliação, alguns textos escritos do referido professor: entreguei-lhe no dia seguinte um artigo dele publicado numa revista científica; dois *papers* de sua escolaridade em Princeton e um artigo publicado na imprensa local. Dois dias depois o diretor chamou-me novamente ao seu gabinete para informar que examinara os textos encaminhados e, pela sua qualidade, não teve menor dúvida em nomeá-lo professor assistente do Departamento de Ciências Sociais da UFRGS. Assim, logo após sua nomeação, o Prof. Ferraz passou a integrar o Departamento de Ciências Sociais nos “setores minoritários” da Ciência Política e da Antropologia, ambos com dois ou três professores em cada disciplina. A hegemonia estava na área de Sociologia, que dispunha da maioria absoluta de professores assistentes, todos subordinados ao professor catedrático, Laudelino Medeiros.³

Construir um programa de pós-graduação era um desafio numa época em que as Ciências Sociais brasileiras criaram, em 1968, com apoio substantivo da Ford Foundation, os programas pioneiros de mestrado em Ciência Política: o Departamento e o Mestrado em Ciência Política, vinculados à Reitoria da UFMG e, meses depois, o Mestrado em Ciência Política do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ). Nessa época, fora dos núcleos do Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), a “massa crítica” de professores na área era insuficiente e dispersa nos centros regionais (Rio Grande do Sul, Pernambuco, Salvador, Brasília e Belém), embora, a partir da “reforma universitária de 1969”, com bolsas oferecidas no país

³ O Prof. Laudelino Teixeira Medeiros foi catedrático na Faculdade de Economia e Administração (1943) e da Faculdade de Filosofia, ambas da UFRGS, e, com a criação do curso de Ciências Sociais (1959), entrou para o Departamento de Ciências Sociais. Como diretor da Faculdade de Economia e Administração, propôs a criação do Iepe e do Centro de Estudos Sociais, em 1963, bem como do curso de pós-graduação *stricto-sensu* em Economia e Sociologia Rural, onde desenvolveu várias pesquisas: *Vilas e Malocas*; *Migrações Internas no RS*; *O processo de urbanização do RS e a Formação do RS*, entre outros. Sobre o tema, ver a tese de doutorado que orientei de Lorena Madruga Monteiro: *Religião, cultura e política: o apostolado laico dos jesuítas no RGS e os espaços sociais de atuação* (Programa de Pós-graduação em Ciência Política, UFRGS, 2011).

pela Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), os programas de pós do Norte e Nordeste tenham passado a enviar seus professores para fazer mestrado no Sudeste e no Sul. E, também, nos polos regionais mais promissores, como a UFRGS, apesar da existência de um curso de Ciências Sociais mais antigo do que na UFSC e na UFPR, havia um número significativo de professores de Sociologia, porém, sem título de pós-graduação. O desafio era enorme para superar esse déficit, o que só se tornou viável no início da década de 1970.

Nos primeiros anos da década de 1970, o Prof. Francisco Ferraz, já professor assistente de Ciência Política, desde logo, teve que se legitimar como professor após toda a resistência à sua nomeação, anteriormente referida, em cujas funções ele será inovador, trazendo em suas aulas da graduação novos enfoques sobre um tema que lhe era caro: *as variáveis que contribuem para a democracia estável*, segundo a teoria desenvolvida por seu professor e orientador *Harry Eckstein*⁴. Recordo-me que, ao retornar ao Brasil para a pesquisa de campo da minha tese de doutorado, voltei via Estados Unidos para visitar o meu colega e amigo e conhecer a Universidade de Princeton e senti nele grande entusiasmo nos seus estudos pós-graduados, inclusive mostrou-me a literatura que estava utilizando e os *papers* que já havia apresentado nos seminários.

Em sua entrada no Departamento, o convívio com os colegas das diferentes disciplinas de Ciências Sociais se deu naturalmente e, em curto espaço de tempo, foram compreendidos e superados os obstáculos da sua nomeação. A seguir, o Prof. Ferraz assume o seu maior desafio: organizar um Programa de Mestrado numa época em que, apesar de a Ciência Política dispor de dois professores titulados (doutorado e mestrado), não havia condições de ser criado um Programa de Mestrado em Política, e menos ainda a Sociologia, com seu catedrático Laudelino Medeiros e um grande número de assistentes, todos ainda sem titulação. A posição deste foi inicialmente de resistência à criação de um novo Mestrado em Ciências Sociais, uma vez que, no Instituto de Estudos e Pesquisas Econômicas (Iepe)⁵ da Faculdade de Ciências Econômicas já havia um Mestrado de Sociologia Rural, um dos mais antigos na UFRGS, juntamente com Economia Rural (1963).

O novo docente Francisco Ferraz compreendeu, desde logo, que a única possibilidade seria fazer um programa conjunto, unindo forças entre as duas áreas: Ciência Política e Sociologia. Começou conversando com os professores mais reconhecidos da Sociologia. Tinha que persuadir o catedrático a colaborar com o novo programa e, para tanto, contou também com o apoio do Prof. João Guilherme de Souza, que foi um docente marcante para sucessivas gerações de estudantes de Sociologia. Paralelamente, compreendeu e buscou ter assento na Câmara Especial de Pesquisa

⁴ Harry H. Eckstein nasceu na Alemanha, em uma família judia de Schotten, e viveu na Alemanha nazista quando menino, mudando-se para os Estados Unidos aos 12 anos, em Columbus, Ohio. Após ter feito toda sua formação na Universidade de Harvard (graduação, mestrado e doutorado), tornou-se, desde 1980, *Distinguished Research Professor of Political Science* da Universidade da Califórnia. Seu interesse principal na Universidade de Princeton foi sua teoria sobre “democracia estável”, onde a congruência da socialização e da cultura política estaria no núcleo de sua explicação. Em suas pesquisas, o país que teria alcançado a maior congruência interna foi a Noruega (ECKSTEIN, 1966).

⁵ O Iepe, fundado em agosto de 1953, é um órgão auxiliar da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

e Pós-Graduação, presidida pelo pró-reitor Gehard Jacob. Esse âmbito era o locus que deliberava sobre todos os temas relacionados à pós-graduação e à pesquisa na universidade. Essa experiência foi estratégica para a criação no novo curso: essa câmara, constituída majoritariamente por cientistas das áreas “duras”, recebeu pela primeira vez um cientista político (área “mole”), que mudou a percepção do pró-reitor e de seus integrantes sobre essa nova área científica⁶. Após sucessivas reuniões e intervenções do Prof. Ferraz sobre os temas em pauta, houve uma “reconversão” dos membros ao descobrirem a Ciência Política como uma ciência no campo das ciências humanas, e suas opiniões adquiriram legitimidade científica. Em 1972, o projeto de criação do *Programa de Mestrado em Sociologia e Política* foi exposto e justificado pelo Prof. Ferraz aos seus pares. Após uma aprofundada discussão sobre o seu conteúdo, os membros da Câmara Especial de Pesquisa e Pós-Graduação *decidiram aprová-lo consensualmente*, como era o método adotado pelo presidente desta para aprovação dos assuntos em pauta nas reuniões. Com essa conquista, o Departamento de Ciências Sociais apenas ratificou *ex-post* a decisão da Câmara. Encerrada essa etapa dentro da UFRGS, cabia agora ser encaminhado à Capes. Após ser submetido aos trâmites avaliativos previstos nos órgãos colegiados do Ministério da Educação (MEC) – os comitês de representantes da área em avaliação e, em última instância, o Conselho Superior, integrado por representantes de todas as áreas de conhecimento – onde o projeto foi também aprovado.

O novo curso de pós-graduação em Sociologia e Política foi aprovado nas instâncias da UFRGS e da Capes entre 1972–1973, inicialmente com um ritmo bianual. O primeiro coordenador foi o Prof. Ferraz, e o corpo docente inicial de Ciência Política estava composto por Eduardo Dutra Aydos⁷, Francisco Ferraz, Helgio Trindade, José Antônio Tavares⁸ e Judson De Cew, e o de Sociologia, Ênio Silveira, João Guilherme Correa

⁶ O prof. Ferraz ficou um período só na coordenação da área de Ciência Política, quando estive em Paris para fazer os últimos ajustes da minha tese de doutorado com o meu novo orientador, uma vez que o primeiro, o Prof. Jean Touchard, reconhecido especialista em Pensamento Político Europeu, falecera de um derrame três semanas antes da data de defesa, marcada no Anfiteatro Richelieu, na Sorbonne. Com a designação do meu novo orientador *pro-forma*, o Prof. Georges Lavau presidiu a banca examinadora na data prevista e retornei ao Brasil em inícios de 1972. Acompanhei, então, as tratativas finais para a aprovação do *Programa de Mestrado de Sociologia e Política*, cujas atividades acadêmicas iniciaram no ano letivo de 1973.

⁷ O prof. Eduardo Dutra Aydos possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS (1969), mestrado em Ciência Política (1971), bolsista da Ford e orientado por Edgard Pontoes de Magalhães com a dissertação: *Tradição e máquina política - uma experiência de campanha eleitoral numa cidade do interior do RS*; fez doutorado na mesma área, na UFRGS, em 1998, orientado pelo Prof. Marcello Baquero, com tese sob o título de *A Planície de Aléthea: contribuição para a (re)construção de epistemologia de síntese e para a compreensão dos fundamentos paradigmático do agir e do saber comunicativo em Ciência Política*. Foi chefe de pesquisas no Iespe/PUC e coordenador do Mestrado em Sociologia Industrial da PUC. Assessor de Política Internacional do senador John Kerry, Senado dos Estados Unidos, e diretor presidente da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, do Governo do Estado do RS. De 2005 a 2007, vinculou-se ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS como professor de Teoria Geral do Estado.

⁸ O Prof. José Giusti Tavares, oriundo do campo da Filosofia, desenvolveu longa carreira na área de Ciência Política em várias instituições, ministrou aulas na graduação no Departamento de Ciências Sociais e de Pós-Graduação de Sociologia e Ciência Política, sendo um dos professores fundadores do programa, lecionando desde 1974. Ensinou também nas Ciências Sociais e no Direito na Unisinos, PUC-RS e Ulbra. Fez mestrado na Ciência Política na UFMG e doutorado pelo IUPERJ. Autor de livros na área de teoria política, autoritarismo e sistemas eleitorais nas democracias, com publicações como: J. F. Artheniza Weinmann Rocha et al. (Orgs). *Assis Brasil: interpretações*. Santa Maria, 1995; *Representação Política e Governo*. Canoas: Ulbra, 2005; *A estrutura do autoritarismo brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982; *Reforma política e retrocesso democrático*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998; *O totalitarismo tardio: o caso do PT*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2000. Abílio Baeta Neves realizou doutorado em Ciência Política em Münster, Alemanha, em 1981. Foi coordenador do PPG em Sociologia e Política entre 1984–1986. Foi secretário de Educação Superior do MEC de 1996 a 2000. Presidente da Capes de 1995 a 2002. Presidente da Fapergs de 1986 a 1990 e de 2015 a 2016.

de Souza, Manfredo Berger, Mario Riedl e José Hugo Ramos. A primeira turma do mestrado (1973-1974), na opção de Ciência Política, era constituída pelos alunos Abílio Baeta Neves, Loiva Otero Félix, Mercedes Cánepa, Jorge Guimarães e Luiz Alfredo Tagliassuchi⁹. Na área de Estatística, assumiu o Prof. Herbert Calhau, doutor pelo Instituto de Estatística da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que lecionou essa disciplina para as duas áreas do curso. A segunda turma de Ciência Política (1975-1976) era formada pelos alunos Eduardo Corsetti, Helena Barretto, René Gertz, Celi Pinto, Miriam de Toni, René Barreira, Maria Izabel Noll, Sendi Olmedo, Taís Sirangelo e Rosane Ziegelman. O corpo de professores foi ampliado com a entrada de Antonio Cláudio Nuñez, Eduardo Carrion, Marcello Baquero e Abílio Baeta Neves¹⁰.

O Prof. Ferraz se afasta da Coordenação do Programa de Pós-Graduação e assume, em 1977, a Pró-Reitoria de Planejamento, a convite do reitor Homero Jobim, e sua atividade principal foi a de coordenar e implementar as obras paralisadas do Campus do Vale. Segundo depoimento de Luiz Carlos Bortolini, coordenador do Escritório Técnico do Plano Diretor do Campus do Vale, ao ser eleito, o reitor Homero Jobim (1976-1980) dá continuidade ao projeto e convida o Prof. Ferraz para ser pró-reitor de Planejamento, vinculado diretamente à expansão das obras do Campus. É o momento em que são criadas as pró-reitorias e uma nova estrutura se implementa. Em 1977, o Instituto de Letras e o IFCH se mudam para o Campus do Vale. Depois de uma eficiente gestão, em 1980, Ferraz se candidata a reitor numa acirrada disputa, cujo resultado é a nomeação de um tertius: Prof. Earle Diniz Macarthy Moreira. Ferraz assume duas pró-reitorias: a de Planejamento e a de Administração. Recebe, logo depois, o convite do secretário-geral do MEC para ir para Brasília durante a gestão da ministra Ester de Figueiredo. Como secretário-adjunto do MEC, Ferraz adquire visibilidade, o que é fundamental para sua nomeação na eleição seguinte para reitor da UFRGS.

Conforme o Eng. Luiz Carlos Bortolini¹¹, o desafio que estava proposto era: vamos mudar a universidade? Daí vinha a imagem sugerida pelo reitor Ferraz, “mudanças por etapas, como as marés, ou mudar em ondas”. A cada três meses uma nova meta. A primeira onda foi a mudança física: alterar a Reitoria para priorizar as atividades-fim, reformas para os projetos especiais. A segunda foi mexer no vestibular. Convida o Eng. Walter Cybis para a Pró-Reitoria de Graduação por reconhecer sua competência

⁹Na área de Sociologia, a primeira turma de estudantes era formada também por cinco estudantes, dos quais foram identificados quatro: Dorivaldo Poletto, Lorena Holzmann, Maria Luiza Martini e Valmíria Piccinini.

¹⁰ Nuñez e Carrion retornavam de *Diplôme d'Études Appfondies* (DEA) na França, e Abílio Baeta Neves estava concluindo seu doutorado na Alemanha. Eduardo Carrion cursou a pós-graduação em Direito Constitucional pela Universidade de Paris I (Panthéon Sorbonne) em 1975 e foi attaché de recherches do Centre d' Études des problèmes politiques et juridiques du Tiers Monde (1974-1978). É professor titular de Direito Constitucional. Possui várias obras, entre as quais: *Apontamentos de Direito Constitucional* (1997); *Reforma constitucional e direitos adquiridos e outros estudos* (2000); e *A navalha de Occam: reflexões de direito e de política* (2014). O Prof. Cesar Marcello Jacome Baquero graduou-se em Ciência Política pela Florida International University (1975), fez mestrado em Relações Internacionais e doutorado em Ciência Política (1979) pela mesma universidade. Fez pós-doc no Instituto Gino Germani, em 2006 na UBA (Argentina), na Universidade de Sussex Inglaterra, em 2007, e foi professor-visitante associado no Latin American Center, Oxford University (2014-2015), e realizou “missões de trabalho” na École (EHESS) de Paris. Na UFRGS, coordenou o Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina (NUPESAL), fundado em 1998.

¹¹ Coordenador do Escritório Técnico do Campus do Vale e que dirigiu todo o processo, pois o planejamento da universidade já estava previsto: coordenou a administração direta das obras e oficinas no campus com mais de mil funcionários.

acadêmica. Gehard Jacob vai para a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação¹². A terceira onda diz respeito à primeira matrícula, mexer nas disciplinas e prover a infraestrutura das salas de aula. A cada três meses uma nova ação, juntando área acadêmica com a melhoria da infraestrutura. Os restaurantes universitários, os diretórios acadêmicos.

Para Bortolini, talvez o maior legado desse período seja a preservação do Campus Central da UFRGS como um território único. Durante a administração de Alceu Collares na Prefeitura de Porto Alegre, foram conseguidos recursos para a abertura de duas perimetrais, sendo que uma delas passaria no meio dos prédios da UFRGS, criando três ilhas cortadas por vias expressas. Como contraponto, Ferraz desencadeia uma campanha de valorização dos prédios históricos da UFRGS e sobre a importância da universidade como um museu de difusão de conhecimentos, um museu não estático, mas interativo com a sociedade. Cria, então, o Centro Cultural, conjunto de atividades que abria a universidade para a sociedade em geral. Um amplo debate se estabelece, e o apoio de atores culturais e políticos é fundamental para que a unidade do Campus Central seja preservada. Foi uma vitória fundamental não só para a unidade dos conjuntos de prédios, mas para a preservação da memória e história da UFRGS.

PESQUISA E ENSINO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Um dos traços marcantes do desenvolvimento da Ciência Política no RS foi que iniciou sua trajetória pela pesquisa, em 1969, com o apoio da Fundação Ford e inspirando-se na experiência, em grande medida, do primeiro Programa de Mestrado em Ciência Política da UFMG. O montante da doação a fundo perdido, por cinco anos, pela Ford, foi importante para as áreas de Ciência Política e Administração Pública da UFRGS (US\$ 750.562,00), enquanto, para o novo Mestrado de Ciência Política da UFMG, a doação inicial foi de US\$ 928.766,00¹³. Como observei em outro texto, “[...] o apoio da Ford produziu um salto qualitativo com a capacitação da segunda geração de professores da área, principalmente com as oportunidades que se abriram para a formação pós-graduada no exterior (França e Estados Unidos)”. Muitos concluíram seus mestrados no DCP da UFMG e de lá partiram para seus doutorados em universidades americanas de prestígio (Stanford, Michigan), como foi o caso do Prof. Benicio Viero Schmidt, com sua inovadora tese e destacada trajetória na UnB¹⁴.

As primeiras pesquisas da área foram *pesquisas eleitorais regionais e nacionais*, seguindo a trilha das pesquisas precursoras de Gláucio D. Soares. Outra vertente foi

¹²O Prof. Gehard assume por quase um ano a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação e depois demite-se da mesma ao assumir a Vice-Reitoria, quando fui convidado pelo reitor, pela segunda vez, para assumir o cargo e aceitei.

¹³ “Ambas as doações foram mais modestas que o apoio dado ao Iuperj (US\$ 1.487.434, 00) e ao CEBRAP que reuniu professores aposentados da USP pelo regime, do qual Fernando Henrique Cardoso foi presidente (US\$ 2.261.479,00)” (TRINDADE e LEITE, 2004, p. 621; TRINDADE, 2016, p. 97).

¹⁴O Prof. Benicio V. Schmidt nasceu em Porto Alegre em 1944; após formar-se em Direito na PUC e cursar Ciências Sociais na UFRGS, fez mestrado no Departamento de Ciência Política (DCP) da UFMG, de 1968 a 1970, e doutorado na Stanford University, de 1970 a 1979, com a tese intitulada: *State and the Urban*. Foi professor do Departamento de Sociologia da UNB, e publicou os livros: *O Estatuto e a política urbana no Brasil* (1983); *Os assentamentos e a reforma agrária no Brasil* (1998); *Entre escombros e alternativas: ensino superior na América Latina*, (2000).

a tradicional *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (RBEP), dirigida e distribuída pelo Prof. Orlando, do Direito da UFMG. Essa revista pioneira reuniu, à época, análises sobre eleições e partidos elaboradas no período de norte a sul do país: de Amílcar Tupiassu (“As Eleições paraenses de 1966”), Vamireh Chacon (“As eleições estaduais de 1966 em Pernambuco”), Ana Brasileiro (“As eleições de 15 de novembro de 1966 no Estado da Guanabara”), e Leônidas Xausa e Francisco Ferraz (“As eleições de 1966 no Rio Grande do Sul”). O jornalista Fay de Azevedo escreveu um artigo precursor na RBEP, em 1960: “Balanço das eleições do Rio Grande do Sul”¹⁵. No “Roteiro para um balanço crítico” para o período 1948-1974, elaborado por Bolívar Lamounier (1982) no item “Partidos políticos e comportamento político”, apenas cinco livros foram citados: Orlando Carvalho (*Ensaio de Sociologia Eleitoral*, 1962), Temístocles Cavalcanti (*Comportamento Eleitoral no Brasil*, 1964), Francisco de Couto (*O voto e o povo*, 1966), Gláucio Soares (*Sociedade e política no Brasil*, 1974) e Helgio Trindade (*Integralismo: o fascismo brasileiro na década de 30*, 1974).

As pesquisas precursoras desse período bifurcavam-se: (1) uma refere-se aos dois primeiros *surveys* de atitudes e comportamento político realizados em duas cidades do RS: *Porto Alegre*, como polo político nacional desde a Revolução de 1930, com líderes do porte de Getúlio Vargas e João Goulart, do PTB, com o objetivo de recuperar as atitudes, a memória de votações nacionais e regionais (TRINDADE, 1971a); e em *Ijuí*, cidade situada ao noroeste do RS, sendo o interesse da pesquisa avaliar a experiência singular de um *Movimento Comunitário de Base* (MCB) de pequenos agricultores da zona rural, liderado por padres capuchinhos: o Frei Mathias. O elemento desencadeador foi a realização coletiva dos pequenos agricultores de um experimento pedagógico de combate solidário de formigueiros que penetravam em todas as propriedades; descobriram, com o sucesso do trabalho, que “a união faz a força” e o transformaram na base de um coeso movimento social e político em suas relações com a área urbana, bem-informados sobre suas exportações e relações com mercado interno e externo.

O outro projeto de pesquisa (2), apresentado à Ford para justificar a demanda por recursos para a Ciência Política, foi a formação de um *Banco de Dados Eleitorais do RS*, cuja fonte principal da pesquisa foi o Tribunal Regional Eleitoral (TRE-RS), que conservava, em nível municipal, de forma dispersa e quase caótica, os resultados eleitorais do sistema multipartidário vigente no período 1945-1962. Em casos de lacuna nos dados, ainda que pouco frequente, o recurso era recorrer aos jornais locais que difundiam também os resultados das eleições, tendo como fonte também os resultados oficiais publicados pelo mesmo órgão regional eleitoral.

Em 1967, começou a se organizar um programa pioneiro de análise eleitoral com base na série de estatísticas eleitorais do RS. Foi nessa ocasião que, com o apoio da Fundação Ford, fui selecionar, em Paris, para uma consultoria de três meses na UFRGS, um pesquisador do *Centre d'Études de la Vie Politique Française* (Cevipof), para contribuir

¹⁵ Publicados inicialmente no jornal *Correio da Manhã* e depois na revista do Instituto de Direito Público e Ciência Política, dirigido por Temístocles Cavalcanti na FGV-RJ, sob a autoria de Gláucio Soares e o título de “Participação eleitoral e separação de poderes” (na *Revista de Direito Público e Ciência Política*, em 1960) e “Mobilidade eleitoral e comportamento político” (*Revista Brasileira de Estudos Políticos*, em 1961), posteriormente agrupados em seu clássico livro: *Sociedade e Política no Brasil: desenvolvimento, classe política durante a Segunda República*, publicado pela editora Difel em 1973.

na elaboração da metodologia da estruturação dos dados do TRE-RS, com apoio do primeiro computador da UFRGS¹⁶. No período em que o pesquisador-visitante Jean Ranger, com experiência consolidada em sociologia e geografia eleitorais, permaneceu em Porto Alegre, foi estabelecida a estratégia teórico-prática de padronização dos resultados eleitorais e de análise da série histórica de 1945-1962¹⁷. Paralelamente, o banco de dados foi sendo atualizado a cada nova eleição, após ter sido extinto o sistema multipartidário pelo AI-2, e imposto o novo bipartidarismo (ARENA e MDB).

Esse acervo de dados eleitorais reconstituiu, de forma sistemática, a memória eleitoral do Estado e, depois de organizado no formato de estudos, foi publicado, em sucessivas edições, pela Editora da UFRGS, sob a coordenação de Maria Izabel Noll e Helgio Trindade, com o trabalho de execução e atualização por Manoel Passos (NOLL e TRINDADE, 1995; TRINDADE, 1980a, 1979a; TRINDADE e NOLL, 2005). Mais tarde, utilizando-se de recursos da informática, o banco foi disponibilizado no site do *Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Riograndense* (Nupergrs)¹⁸.

A primeira etapa da organização do Banco de Dados Eleitorais foi uma experiência de *arqueologia política* ao buscar nossas raízes político-eleitorais na redemocratização pós-1945, em decorrência da queda do Estado Novo e do varguismo; e a primeira reconstituição de dados refere-se ao final da II Guerra Mundial e à queda do Estado Novo, em que se inicia um novo sistema partidário, com dois partidos que se coligam em nível nacional, ambos criados por Vargas: o Partido Social Democrático (PSD), que aglutinou a classe política formada ao longo do Estado Novo, e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), como o espaço político de arregimentação dos trabalhadores urbanos, reunidos em sindicatos organizados pelo Estado e beneficiários da legislação trabalhista. Unidos, em nível nacional, os dois partidos eram dominantes em pleitos nacionais e estaduais, salvo no Rio Grande do Sul e Pernambuco, onde o PSD era dissidente e não seguia a orientação da coligação nacional. No RS, no entanto, o confronto era insuperável, embora a dinâmica partidária indicasse uma tendência de crescimento no PTB, enquanto o PSD e seus aliados liberais (PL e UDN) estavam declinando seu eleitorado. O PRP do novo integralismo político-eleitoral e o PDC, a democracia cristã, nunca conseguiram se constituir numa “terceira-força” eleitoral alternativa, e o processo eleitoral no período (1945-62) ficou marcado pela *alternância* do entre os dois blocos (PTB x anti-PTB).

O grande desafio era tornar inteligível o subconjunto de partidos do sistema multipartidário, que no Brasil era caótico e ao sabor das disputas regionais. No RS foi

¹⁶ O CPD/UFRGS na época era dirigido pelo Prof. Manuel Luiz Leão, com um computador 1130 da IBM que viabilizou o tratamento dos dados para a montagem do Banco de Dados Eleitorais, em sua primeira versão e com colaboração do bolsista de programação Altamiro Amadeu Suzin, que graduava-se em Engenharia Elétrica na UFRGS e, posteriormente, fez mestrado em Computação na UFRGS, doutorado em *Informatique*, no *Institut National Polytechnique de Grenoble* (1979), e pós-doutorado pela *McGill University*, Montreal/Quebec (1997-1998).

¹⁷ Jean Ranger preparou-se seriamente para sua consultoria no RS, lendo os clássicos livros de Érico Veríssimo (*O tempo e o vento*), e, além da consultoria, ele ofereceu um curso aberto para os alunos de Ciências Sociais sobre as famílias políticas que estão na origem dos partidos políticos europeus.

¹⁸ Nupergrs foi fundado em 1979 pelo Prof. Helgio Trindade, junto ao Programa de Mestrado, para conservar e oferecer aos alunos e pesquisadores: estatísticas eleitorais, resultados de pesquisas (*surveys*), acervos e arquivos dos principais políticos do RS após a Revolução de 1930, a queda do Estado Novo e o período da redemocratização de 1945-1964 até a atuação dos ex-dirigentes da AIB na ditadura militar. O acervo de dados eleitorais e atitudinais está disponível no site do Nupergrs: www.ufrgs.br/nupergrs/banco/index.phb.

capturado analiticamente que, para além do mesmo multipartidarismo nacional, havia um *bipartidarismo de fato*, caso singular no Brasil, o que permitiu estabelecer alguns *padrões eleitorais*, a partir de diferentes critérios analíticos, mostrando alguns traços convergentes no comportamento dos eleitores, o que posteriormente foi aprofundado. Por sua vez, o banco de dados, acessível a acadêmicos e ao público em geral, permitiu a elaboração de análises posteriores de professores e alunos na elaboração de suas dissertações e teses.

O mesmo acontecerá com a pesquisa nacional em quatro estados nas eleições municipais de 1976 no Brasil. No RS, em Caxias do Sul (1976), a pesquisa de campo foi coordenada pelo Prof. Helgio Trindade e, a partir de 1979, na parte analítica, com a colaboração do Prof. Marcello Baquero. Essa pesquisa fez parte de um projeto nacional, em quatro estados politicamente relevantes, em cidades do interior, já que não havia eleições nas capitais, e os prefeitos destas eram nomeados pelo ditador de plantão. Nesse contexto, foi escolhido um município relevante no interior de cada um dos quatro estados. A pesquisa, com questionário comum elaborado pelos quatro coordenadores: Helgio Trindade (Rio Grande do Sul), Caxias do Sul, cidade serrana próspera, agroindustrial e moderna; Bolivar Lamounier (São Paulo), Presidente Prudente, cidade do oeste paulista, com um perfil agropecuário dominante; Olavo Brasil Junior (Rio de Janeiro), Niterói, antiga capital estadual fluminense; Fábio Wanderley Reis (Minas Gerais), Juiz de Fora, importante cidade localizada na zona da Mata Mineira, ao sudeste de Belo Horizonte. Os resultados da pesquisa foram publicados no livro coletivo organizado por Fábio Wanderley Reis (1978), de título *Os partidos e o regime: a lógica do sistema eleitoral brasileiro*. Nesse livro estão dois capítulos sobre as eleições em Caxias do Sul, um de autoria de Helgio Trindade, “A polarização eleitoral numa comunidade agro-industrial moderna”, e outro de De Cew, “A decisão eleitoral em Caxias do Sul”. Resta mencionar a persistência do padrão eleitoral do RS após o confronto PTB versus anti-PTB da fase multipartidária de 1945-1962. O quadro eleitoral de 1994 a 2014 mostra uma configuração das forças políticas com um enfrentamento do mesmo tipo, embora com outras siglas partidárias nas eleições para governador (PMDB x PT). O sistema do segundo turno vai colocar frente a frente PMDB e PT em cinco eleições, confirmando a alternância já observada no período multipartidário, com a formação de um bloco anti-PT.

Finalmente, na época do mestrado, sob a influência de uma abundante literatura sobre o período da Revolução de 1930 e seus desdobramentos nacionais e regionais, houve um período em que área de Ciência Política investiu na história política gaúcha. Havia uma enorme lacuna sobre a experiência singular da política regional, numa época em que, em outros estados, já havia uma tradição de pesquisa, especialmente com relação ao “ciclo” de Getúlio Vargas (1930-1945)¹⁹. Além dos estudos quase monográficos dos partidos

¹⁹Os autores precursores desses estudos, em termos nacionais, foram Hélio Silva, com 11 volumes publicados no Rio de Janeiro sobre eventos de 1922 a 1954, pela Civilização Brasileira; Edgard Carone, da USP, todos publicados em São Paulo, pela Difusão Europeia de Livros; do brasilianista Thomas Skidmore, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2007; Brasil: *De Getúlio à Castelo*; e Boris Fausto: *A Revolução de 1930: historiografia e história*, 1970, entre outros. Em 1980, foram realizados três eventos comemorativos: a UFRGS promoveu o primeiro Simpósio sobre o Cinquentenário da Revolução de 1930, com a presença de professores, pesquisadores nacionais e internacionais, publicado na íntegra em Porto Alegre, pela editora Erus, em 1981. Posteriormente foram realizados eventos comemorativos no CPDOC/FGV, no Rio de Janeiro, e na Universidade Federal de Minas Gerais.

políticos regionais republicanos, havia o perfil da Assembleia de Representantes, que se reunia três meses ao anos, mas sem poder de fazer leis, somente ratificando o orçamento enviado pelos *ditadores positivistas* (Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros), num período em que o poder nacional respeitava a autonomia regional do RS, que tinha um sistema político autoritário republicano contraditório com relação à Constituição brasileira de 1891, inspirada no modelo presidencial americano, após uma monarquia parlamentar estilo inglês no Segundo Império.

A primeira pesquisa de âmbito nacional foi publicada em São Paulo, em 1974, sob o título de *Integralismo: o fascismo brasileiro dos anos 30*, resultado da tese defendida em Paris em fins de 1971. Essa ênfase em história política terá um impulso importante e aprofundamento com a fundação do CPDOC na FGV/RJ, com a incorporação do Arquivo Vargas e a relevante publicação do *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (BELOCH; ABREU, 1984)²⁰, com as análises publicadas sobre a Revolução de 1930 e suas interpretações, além dos simpósios e seminários do seu cinquentenário. Depois, numa parceria com a Profa. Helga Landgraff Piccolo, houve um foco na busca de arquivos de políticos relevantes do RS, que se inicia por líderes da oposição liberal: em visita ao Castelo Pedras Altas, durante dois dias e outros retornos, tivemos acesso à preciosa biblioteca de Joaquim Francisco de Assis Brasil, onde se encontravam livros clássicos, abarcando desde a filosofia grega até as obras completas de Charles Darwin. No que diz respeito aos seus arquivos, estes precisavam ser organizados²¹. Foi a primeira tarefa que nos rendeu cópia de todos os arquivos para o Nupergs; paralelamente, nos foi doado o arquivo completo pela família do ex-deputado federal Raul Pilla, líder do Partido Libertador e defensor perseverante do *sistema parlamentarista* no país. Os grandes governantes do Partido Republicano Riograndense – Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros – estavam no Arquivo Público e no Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul²².

Nesse período, dois livros tornaram-se referências nos estudos regionais: o primeiro, organizado por J. H. Dacanal e Sergius Gonzaga: *RS: economia e política* (1979), nele há um capítulo sobre “Aspectos políticos dos sistema partidário rio-grandense (1982-1937)” (TRINDADE, 1979a); e um segundo, publicado por demanda da Assembleia Legislativa, *Poder Legislativo e autoritarismo no Rio Grande do Sul* (TRINDADE, 1980a), por mim organizado, mas a partir de uma pesquisa exaustiva das alunas de mestrado Celi Regina Pinto e Maria Izabel Noll, nos *Anais da Assembleia de Representantes* (1891-1930) e da Assembleia Legislativa (1935-1937), respectivamente.

²⁰ A segunda edição saiu em 2001, ampliando o número de verbetes de 4497 para 6620. Na edição de 2010, esse número cresceu para 7553.

²¹ Em duas visitas ao Castelo de Pedras Altas, no município de Pinheiro Machado, em 1977 e 1979, estivemos em contato com as duas filhas de Assis Brasil. Fomos autorizados a microfilmar os arquivos durante a primeira visita e, na segunda, fomos devolver os arquivos organizados, sendo-nos cedida uma cópia dos documentos, cartas e fotografias para o acervo do Nupergs.

²² Nesse período começaram as primeiras dissertações de mestrado da UFRGS sobre pesquisas regionais relevantes, como a de Celi Regina Pinto – *Contribuição ao estudo do positivismo no Rio Grande do Sul* (1979); e Maria Izabel Noll, *Partidos e política no Rio Grande do Sul* (1980). Posteriormente, Noll, orientada por Daniel Pécaut, defendeu seu doutorado em Ciência Política na *École des Hautes Études en Sciences Sociales* (EHESS): *A construção do varguismo: a Ordem por princípio; o Progresso por fim*.

E nossa história continua com o doutorado, mas é outra história. O doutorado em Ciência Política da UFRGS será o resultado da articulação da área de Ciência Política da UFRGS na região do Cone Sul e da América Latina, a partir da adesão da UFRGS à Associação das Universidades do Grupo de Montevideo (AUGM), coordenada pelo reitor Jorge Brovetto, da Universidad de la Republica (Udelar), e dos relacionamentos construídos na América Latina como membro do *Comité Director do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais* (Clacso). A visibilidade da Ciência Política da UFRGS tornou possível a realização, de 25 a 28 de julho de 1995, no Salão de Atos da UFRGS, em Porto Alegre, do Seminário Internacional: *Os desafios da democracia na América Latina e as Eleições Presidenciais numa Perspectiva Comparada*. O evento foi promovido pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFRGS e a AUGM, com a participação de destacados cientistas políticos da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai²³. Esse seminário, pela abrangência das discussões de tema crucial das democracias nos anos 90 na América Latina, estabelece as bases do projeto de doutorado em Ciência Política que se tornará realidade nos anos seguintes.

A guisa de conclusão, merece referência o artigo intitulado “Ciência Política na UFRGS: formação, evolução e perfil da produção científica”²⁴ de Cristiana Maglia e seu orientador, o Prof. Paulo Peres.

[...] o objetivo central deste artigo é reconstruir a história do processo de autonomização acadêmica da Ciência Política no Rio Grande do Sul, desde a criação do Programa de Pós-Graduação, em 1973, até o momento atual, a partir da análise descritiva de documentos e de entrevistas com personagens centrais desse processo. Com base nesse material, defendemos o argumento de que houve uma geração de cientistas políticos na UFRGS que contribuiu para a autonomia acadêmica da disciplina em âmbito regional e nacional e, concomitantemente, foi responsável pela difusão de paradigmas predominantes na Ciência Política no período. (MAGLIA; PERES, 2019, p. 625).

Esse texto, elaborado a partir de pesquisa sistemática com os docentes do Programa e do conteúdo das dissertações de mestrado e das teses de doutorado, é o melhor testemunho acadêmico de importância estratégica para avaliar a consolidação plena do mestrado, abrindo o caminho para um doutorado numa perspectiva efetivamente latino-americana, com a liderança conquistada pela UFRGS na região a partir da década de 1990.

²³ O evento permitiu a organização do livro de Pinto e Guerrero (1996), intitulado *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*.

²⁴ Elaborado com base em sua tese de doutorado em Ciência Política na UFRGS.

SOBRE O AUTOR

Helgio Trindade: Doutor em Ciência Política pelo Institut d'Études Politiques de Paris/Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Ex-reitor e Professor Emérito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Pesquisador Sênior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Ex-membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE), ex-membro do Consejo Superior Internacional de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (Aneca/Espanha), membro eleito da Academia Brasileira de Ciências (ABC), vice-chair do Forum on Higher Education, Research and Knowledge Regional da UNESCO e membro do Consejo de Administración do Instituto Internacional para a Educação na América Latina e no Caribe (Iesalc/Unesco). Foi presidente da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (1984-1986) e presidente da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Conaes) (2004-2006). Fundador e ex-reitor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Foi professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Autor de vários livros; em 2021 publicou, pela Biblioteca Virtual do CLACSO, a obra *Uma longa viagem pela América Latina: invenção, reprodução e atores das Ciências Sociais*. 1. ed. Buenos Aires: Clacso, 2021. v. 1.

REFERÊNCIAS

1. AZEVEDO, Fay de. Mobilidade eleitoral e comportamento político. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 11, p. 37-84, 1961.
2. BELOCH, Israel; ABREU, Alzira (Orgs.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1984. 4 vols.
3. LAMOUNIER, Bolívar. A Ciência Política no Brasil. Roteiro para um balanço crítico. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A Ciência Política nos anos 80*. Brasília: UnB, 1982.
4. ECKSTEIN, Harry H. *Division and cohesion in democracy: a study of Norway*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
5. MAGLIA, Cristiana; PERES, Paulo. Ciência Política na UFRGS: formação, evolução e perfil da produção científica. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 19, n. 3, p. 625-645, 2019. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2019.3.33468>
6. NOLL, Maria Izabel; TRINDADE, Helgio. *Estatísticas eleitorais comparativas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Assembleia Legislativa do RS, 1995.
7. PINTO, Celi Regina; GUERRERO, Hugo (Orgs.). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Associação do Grupo Montevideo, 1996.
8. REIS, Fábio Wanderley (Org.). *Os partidos e o regime: a lógica do sistema eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978.
9. TRINDADE, Helgio. A ciência política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS): etapa fundacional e de inserção nacional (1968-1980). In: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro (Orgs.). *A Ciência Política no Brasil: 1960- 2015*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.
10. TRINDADE, Helgio (Org.). *Poder Legislativo e autoritarismo no Rio Grande do Sul (1891-1937)*. Porto Alegre: Sulina, 1980a.
11. TRINDADE, Helgio. Aspectos políticos do sistema partidário rio-grandense (1982-1937). In: DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sergius. *RS: Economia & Política*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979a. p. 119-191.
12. TRINDADE, Helgio. Participação político-social ao nível local. *Dados*, n. 8, p. 129-151, 1971a.
13. TRINDADE, Helgio; NOLL, Maria Izabel. *Subsídios para a história do parlamento gaúcho (1890-1937)*. Porto Alegre: Corag, 2005.
14. TRINDADE, Helgio; LEITE, Luís Osvaldo. *Leônidas Xausa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
15. XAUSA, Leônidas; FERRAZ, Francisco. O surgimento do bipartidarismo no Rio Grande do Sul nas eleições de 1966. In: FLEISCHER, David D. (Org.). *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 1981. v. 2, p. 75-91.

Submissão em: 23 nov. 2023

Aceito em: 06 dez. 2023



DOSSIÊ

FRANCISCO FERRAZ POR ELE MESMO¹

*FRANCISCO FERRAZ
ACCORDING TO HIMSELF*

Helgio Trindade* 

Francisco Ferraz**

* Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil. helgiohtrindade@gmail.com

** Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

In memoriam

¹Entrevista gravada de Francisco Luís dos Santos Ferraz concedida a Helgio Trindade, em novembro de 2005, com duração de 4 horas, autorizada e incorporada ao acervo do autor para o livro *Ciências Sociais no Brasil em perspectiva latino-americana*, atualmente em elaboração, com Bolsa Sênior do CNPq. O trecho da entrevista extraído foi selecionado por tratar de temática relacionada ao artigo-depoimento do autor, e solicitei autorização do filho do Prof. Ferraz, que, após leitura, autorizou sua publicação para a Revista Debate/UFRGS. A autorização se deu por WhatsApp em 19 de novembro de 2023, conforme segue: “Caro Professor Helgio: Li o recorte da entrevista que fizeste com meu pai e não me oponho a sua publicação. André Ferraz”

HT - Tu nasceste quando e onde?

FF - Eu nasci em Bagé, em 12 de dezembro de 1940.

HT - Agora, parece que as tuas raízes não são exclusivamente brasileiras, em termos de ascendência dos dois lados.

FF - Não. Do lado materno a ascendência é portuguesa legítima.

HT - Qual é o sobrenome?

FF - Santos. O meu avô é Francisco Santos, Ferreira dos Santos.

HT - Mas esse teu avô era português.

FF - Português.

HT - E ele veio com que idade para cá?

FF - Ele veio jovem para cá, uns vinte e poucos anos. Ele estudava em Coimbra, Direito e fazia teatro. E aí ele se apaixonou por uma artista portuguesa e veio na companhia dela numa excursão ao Brasil na condição de terceiro galã da companhia. Aí circularam pelo Brasil, foram ao teatro de Manaus, que recém tinha sido inaugurado, e vieram com um Ita, um navio daqueles Itas.

HT - Então eles vêm de Ita?

FF - Eles vieram de Ita descendo o litoral do Brasil, e representando um repertório clássico da época, os portugueses, os teatrólogos franceses, sobretudo os portugueses e franceses. E aí em Fortaleza ele conheceu a minha avó, da família Bezerra. Casou com a minha avó e veio para o Sul, para o Rio de Janeiro, com a Companhia e com a minha avó. Se instalou durante algum tempo, fez teatro. E, depois, se desligou do teatro e veio para o Rio Grande do Sul, veio para Pelotas, onde ele decidiu fazer cinema. O vô fez, em 1913, o primeiro filme brasileiro de ficção. Já havia outros filmes feitos por brasileiros, mas eram cenas, que a gente chamaria hoje um pouco documentário ou um pouco cenas meio sem uma estrutura de roteiro. Ele fez o que é considerado o primeiro filme de ficção, chama-se “Os óculos do Vovô”, que é uma comédia, do qual restam apenas cinco minutos de fotogramas que dá para ver do filme. O vô também fez o considerado o primeiro longa-metragem do Brasil, que é o chamado “O Crime dos Banhados”, um crime que tinha acontecido em Bagé, muito famoso na época, para ser explorado cinematograficamente. Então ele criou a Companhia Guarani de Cinema, de filmes. E ele fez vários outros filmes.

HT - Agora a tua avó, ela chegou a fazer algum estudo?

FF - Não. Teve o estudo básico da época.

HT - E o sobrenome dela era Bezerra.

FF - Bezerra dos Santos.

HT - Agora, do outro lado, quais são as tuas raízes? Do lado paterno.

FF - Do lado paterno, o meu avô era estancieiro no Uruguai.

HT - E esse era o Ferraz.

FF - Esse é o Ferraz. Do ramo Ferraz que veio para a Colônia de Sacramento.

HT - E era português também de origem?

FF - Não, espanhol. Tem um ramo que veio para São Paulo, ficou em São Paulo, e outro que foi para Colônia de Sacramento.

HT - E o prenome dele, tu sabes?

FF - Alexandre. E a minha avó era de uma família conhecida em Bagé, os Machado. Maria Delfina o nome dela. De Bagé, uma família grande, uma família muito conhecida e muito importante em Bagé. E os dois casaram...

HT - Mas ele era fazendeiro também?

FF - Ele era fazendeiro. Tanto que a foto que eu tenho dele, o registro fotográfico, é montando num cavalo, no tubiano dele, de ir a festa, totalmente pilchado. Ele era um homem muito solitário, segundo o pai me falava, muito fechado, muito solitário.

HT - Mas era um homem de um certo estudo, alguma cultura?

FF - Não. Ele tinha algum conhecimento, alguma leitura básica, nada... não era um homem de estudos, era um homem do campo. Era um fazendeiro. A fazenda dele era no Uruguai. Foi lá que meu pai nasceu.

HT - Onde é que era?

FF - Em Aceguá.

HT - E o nome completo do teu pai?

FF - Luís Maria Machado Ferraz.

HT - A tua mãe?

FF - A minha mãe Irene dos Santos Ferraz.

HT - Que morreu jovem, não é?

FF - Que morreu muito jovem, com 36 anos.

HT - E que era formada em Serviço Social, era isso?

FF - Se formou em Serviço Social já doente. Uma das formas dela lutar contra a doença foi encarar esse negócio.

HT - Ela ficou muitos anos doente?

FF - Ela teve câncer no seio e depois no outro seio, depois foi para a medula. Então demorou uns 4 anos mais ou menos esse calvário.

HT - Tu começaste a estudar onde?

FF - Eu estudei primeiro numa escola pública.

HT - Isso foi onde?

FF - Isso em Porto Alegre

HT - E o teu pai, com o que ele se envolveu em termos de ocupação, ele chegou a se envolver na fazenda do pai?

FF - Não, ele era o típico, como eu vou dizer assim, o típico “playboy” daquela época. Filho de uma família abastada, que era a família da mãe dele, não precisava trabalhar. Não gostava muito de estudar..., estudou no colégio Auxiliadora por certo tempo, mas depois parou. Não havia naquela época necessidade de um curso superior, ainda mais no interior.

HT - Chegou a fazer o Ginásio?

FF - Sim, fez o Ginásio.

HT - Ele comprou uma casa na Alegria?

FF - Sim, comprou. Era quase um sítio, eram uns seis terrenos enormes. Ele fez uma casa e plantou tudo que era árvore frutífera. Era um lugar muito agradável, a gente curtiu muito, era onde se passavam férias o ano inteiro. Porque a gente ia aos finais de semana de balsa ou de navio, que saía do armazém C3 do porto. E lá a gente ia sempre, mas aí a mãe ficou doente.

HT - Vocês tinham que idade quando começaram a ir para lá?

FF - Eu devia ter uns 9 ou 10 anos por aí, meu irmão uns 7 anos. E o pai se envolveu muito no Esporte Clube Cruzeiro, ele era conselheiro do Cruzeiro. O pai acabou levando o Cruzeiro a fazer a sua concentração na Alegria.

HT - Agora tu estavas me contando que tu começaste a fazer um grupo escolar. Onde, te lembra?

FF - Ali na Coronel Genuíno, perto de casa, perto da André da Rocha.

HT - Lembra do nome?

FF - Rio de Janeiro. Lá eu estudei até o Admissão. Eu fiz o Admissão e fui para o colégio Cruzeiro do Sul.

HT – Lembras de algum professor especial? Gostar de História vem de onde?

FF – História acho que vinha de casa. Eu sou um cara que, quando fiz 12 anos, eu ganhei de aniversário do meu pai e da minha mãe duas caixas de livros enormes, dentro vinha a coleção “Clássicos Jackson”. Eram 40 volumes, 1400 páginas. Tinha desde Platão até Sermões do Pe. Vieira, teatro. Então, eu sempre li muito, esse hábito eu tinha dos dois. O pai tinha lido muito, principalmente literatura, e a mãe também. Então eles me estimulavam muito, eu costumo dizer que eu sou um cara marcado, estigmatizado pelo resto da vida porque li o Eça de Queiróz antes dos 12 anos de idade.

HT – E tu leste o que do Eça de Queiróz? Começaste por onde?

FF – Eu li tudo.

HT – Tudo?

FF – Então quem lê Eça de Queiróz na adolescência nunca mais poderá ter uma visão alinhada do mundo, entende, ter uma visão ingênua das pessoas, das motivações humanas, das declarações das pessoas, das imagens com as quais elas se apresentam. O sujeito com Eça de Queiróz seria desmistificado totalmente. Então, depois de ler o Eça, tu começa a encontrar os personagens dele na vida em todos os lugares. E o que resulta disso é que tu não levas, tem muita dificuldade em levar alguém a sério, realmente a sério, e mais dificuldade ainda em te levar mesmo a sério. O Eça mostra tanto as fragilidades humanas e as maneiras artificiosas pelas quais elas se escondem, que a gente acaba vendo isso dentro de si mesmo. É quase uma terapia de certa maneira. Se não é pela cura, pelo menos pela investigação. E o Eça de Queiróz é um homem que escreve uma obra gigantesca, e tem uma galeria de personagens, centenas de personagens.

HT – Mas o teu pai te orientou um pouco? Ele tinha lido?

FF – Meu pai tinha lido todo o Eça. Então a gente comentava... Eu passava o dia inteiro jogando futebol ou lendo Eça de Queiróz, estudando claro. Mas nessa época da adolescência, lia muito, muito mesmo. Lia também os clássicos Karl May, Winnetou, Os Três Mosqueteiros, o Conde de Monte Cristo do Dumas. Mas, só para fechar, nesse período de infância e adolescência, a influência intelectual mais marcante que teve sobre mim foi Eça de Queiróz. E as consequências políticas disso eu fui descobrir mais tarde. Da minha total incapacidade de me entregar a um líder. Porque eu sei que esse líder, se eu tiver um pouco mais de contato com ele, eu vou descobrir aquelas coisas que o Eça mostra em todo mundo. Isto está dentro de mim.

HT – Tu te levavas a sério como reitor? Tu acreditavas que era um cargo e que tu tinhas uma certa postura?

FF – Mas, se tu te lembrares bem, por exemplo, tu vais ver como eu nunca perdi o senso crítico. Por trás disso, está aquela coisa que o Eça dizia: “Não dá para se entusiasmar muito porque tem pé no barro”, então não existe isso aí. Eu acho que mesmo na reitoria, e mesmo comigo, claro, eu sabia interpretar no momento certo a instituição,

o seu papel e a sua importância, mas não a ponto de perder de vista quando eu tinha consciência de que, quando eu ia viajar para a Europa, que eu representava uma universidade que pesava 100 gramas no conceito internacional, ao lado de outras que pesavam toneladas. Em todos os momentos, nunca me escapou esse senso de cuidado para não ficar ridículo, cuidado para não te levarem demasiadamente a sério, levar a instituição demasiadamente a sério. Agora, também não a ponto de desconsiderarem, desmoralizarem, desvalorizarem a instituição. Houve momentos em que eu realmente acreditei, que houve dentro de mim uma disposição para acreditar mais nas coisas, numa liderança, numa ideologia, mas não durava.

HT - Mas nem na política estudantil?

FF - Nem na política estudantil, por isso não durava. Por isso eu acabo tendo dificuldades, tendo atritos com os meus colegas, meus companheiros, porque a minha consciência era muito rápida nesse processo e a deles muito lenta. Aí já entrava um pouco também da minha sensibilidade política, mas não só. Eu me lembro, por exemplo, nós estivemos em Cuba, e eu me lembro que quando eu voltei de Cuba, nós demos aquela famosa entrevista na Folha da Tarde, contra a intervenção americana. Aquilo era verdadeiro, era autêntico, era um sentimento, eu achava que Cuba não merecia ser invadida pelos EUA, como acho até hoje. Mas havia já naquela altura, dentro de mim, já havia um julgamento. Todo aquele mês passado em Cuba, cantando a Internacional 10 vezes por dia, eu firmei dentro de mim um conceito muito claro – eu não quero viver numa sociedade dessas! Então, eu voltei para cá ainda um pouco comprometido, me sentido comprometido com a defesa de algumas teses, mas de outras eu já estava completamente livre. Nem tu percebias isso, era uma coisa que estava em evolução dentro de mim. Eu me lembro de uma conversa com o Plínio [Dentzien], foi lá por 1962, por aí, lá em casa. Eu disse para o Plínio, com todas as palavras, que ele quase caiu para trás, eu disse: eu não acredito em Revolução! Revolução gera tirania eternamente e sempre gerará, gera restrição das liberdades individuais. Eu estava muito sensível com a experiência em Cuba. Lá eu descobri que havia uma forma, lá em Cuba eu percebi, como havia uma forma social de restringir a liberdade. Esse tipo de restrição da liberdade era intolerável, absolutamente intolerável e eu nunca consegui me atirar totalmente. Havia um primeiro movimento em que eu acreditava, aí tinha um pouco de religioso, da formação anchietana, mas logo a seguir vinha aquele freio, aquele freio crítico.

HT – Essa carapaça não te enquadrava num certo momento da tua vida?

FF - A carapaça era jesuítica.

HT - Pois então, essa mata outras coisas de vez em quando?

FF - Mas ela não matou, não conseguiu matar o Eça.

HT - Mas em algum momento tu pensaste eventualmente em entrar para o seminário? Em alguma coisa tu acreditavas.

FF - Claro que eu acreditei e acredito até hoje. As coisas não são assim tão mutuamente excludentes.

HT - Mas esse negócio da Missão, como funciona a coisa?

FF - Aí que está, o negócio da Missão, ela nunca foi até o fim, em nada. A Missão, dentro do espírito jesuítico, é realmente a entrega por um ideal. Inácio de Loyola, os sacerdotes jesuítas que largaram tudo e foram para a Índia, os que se meteram nas matas brasileiras. Para mim, claro, não tinha mais nem Índia nem matas brasileiras. Mas para mim o que teria seria a concretização desse espírito de missão, seria entrar para o sacerdócio, para ser padre. Efetivamente, eu pensei em ser num certo período.

HT - Há momentos em que tu acreditas em algumas coisas? Quer dizer, o ceticismo como influência, onde ele se recompõe com a tua postura e com uma série de coisas que tu voltas a acreditar? Quem te via, por exemplo, como presidente da UEE falando com o Brizola, ou disputando não sei com quem, ali era um personagem que estava querendo desempenhar, não era só um papel?

FF - Ali era diferente, ali o que é que era? Eu estava ali e era um líder estudantil e eu queria poder. Eu queria ter influência e poder, eu sou um cara vaidoso, como qualquer ser humano. Eu me sentia envaidecido pela posição, pelo fato de ser conhecido, pelo nome que eu carregava, pelas viagens que eu fazia ao Rio de Janeiro para as reuniões da UNE; quando voltava, dava entrevistas. Então, diga-se de passagem, eu acreditava em mim naquele papel. Agora, eu acreditava no projeto da UNE? Não. Que eu acreditasse que os estudantes fossem mudar o Brasil? Não. Eu não estava representando. Estava dentro de um projeto pessoal onde eu queria aquilo para conseguir outras coisas, para me afirmar como liderança, eu estava me descobrindo com capacidades de fazer coisas que eu não sabia que tinha, como a capacidade de liderar pessoas, de mobilizar pessoas...

HT - Mas tu lias muito História no sentido político?

Mas não foi pela História que veio o interesse pela Política, o interesse pela Política veio exatamente do sentido de Missão; aí já entra o Anchieta no meio. Vem do tempo em que eu saí do Cruzeiro do Sul e fui estudar no Anchieta. E foi aí que eu fiz a minha 1ª Comunhão, que até então eu não tinha feito, foi aí que eu realmente me converti ao catolicismo.

HT - E o Pe. Walter [Seidl] já estava aí nesse momento?

FF - Sim, ele foi a grande figura. Foi aí que eu realmente entrei numa sociedade, num grupo onde os meus amigos, onde os meus companheiros de esporte, os meus companheiros de cinema, eram todos anchietanos, católicos que iam à missa e que levavam a sério. Cada um tinha o seu missal e as suas devoções.

HT - E o Eça desapareceu.

FF - Não, ele nunca desapareceu. Ele nunca desapareceu, mas esse era um trajeto que ele ficou fora do edifício, que não entrou. Aí eu entrei sozinho, eu deixei o Eça do lado de fora. Tudo o que eu gostava estava ali dentro. Eu ia para lá e a gente jogava bola, tinha futebol, tinha tudo quanto é esporte, tinha religião, tinha estudo, tinha uma coisa fantástica que é uma formação jesuítica que é essa provocação de tu realizares

as tuas potencialidades. Tu tens muito mais capacidades do que tu exploras. Então, de repente, estava eu estudando literatura, estudando francês.

HT - Fazendo teatro?

FF - Fazendo teatro, jogando futebol, esporte, então aquilo era uma coisa completa. Havia os que participavam disso setorialmente e havia os que se envolviam, eu me envolvi. Aí entra realmente outro conceito que é o conceito de amor; é uma coisa em que tu és conquistado por algo. E é claro, em toda a relação de amor, o senso crítico vai lá embaixo. E nesse ambiente, que era ainda acima de tudo sacralizado pelo sentimento religioso, pela força do convívio religioso, pela simbologia religiosa e pela majestade da Igreja. Aquilo ali me pegou muito forte, e me pegou num momento muito frágil, num momento em que eu tinha perdido minha mãe.

HT - Mas a Política vem nessa época? Ou isso é uma coisa posterior, tu sentes isso mais adiante?

FF - Antes da Política, eu começo a sentir na experiência do Anchieta uma diferença em mim em relação aos colegas: eu tinha uma coisa que a gente pode chamar de liderança. De uma propensão, facilidade, vocação, que fica muito manifesta no próprio Anchieta. Como lá tinha muita oportunidade de a gente se manifestar, de se expor, de competir e de ser comparado com os outros – isso é um processo permanente –, acontecia que eu tendia a ocupar posições de liderança, a ser visto como líder e a ser procurado como líder. Então, muito cedo me acostumei com essa condição de liderança, o que não tinha ocorrido no Cruzeiro do Sul. Começa a ocorrer pelo esporte, eu jogava muito bem futebol. Desde logo, eu assumo o comando da parte esportiva. Depois eu era muito popular, muito aceito, tinha uma boa relação com todo mundo. Isso me fazia ser escolhido e ter uma posição de liderança também. Escolhido pelos colegas e sacralizada pelos padres, que também começam a me chamar a atenção para este lado. Isso é uma das coisas que vai me levar a questionar a minha vocação religiosa. Eu sou um líder, sou um cara diferenciado. Então, eu tinha que ter um ideal mais alto, eu não podia ficar ligado ao comum, um profissional qualquer. Eu podia ser um sacerdote, um homem que carrega o sacramento de Deus. O que é o máximo! Se eu era um líder eu não podia excluir isso da minha cabeça, entende? Então a primeira experiência com a Política se fez presente numa peça teatral. O Pe. Leite [Luís Osvaldo] dirigia, mas, na ausência do Leite, o diretor era eu. Com muita facilidade eu assumia a liderança em todas as frentes em que eu me envolvia. Então, a minha primeira experiência com Política ela está conceituada dentro de um quadro, assim, alguém tem que liderar e eu tenho os talentos para isso. E, junto com a liderança vem também uma série de coisas muito agradáveis, vem muita responsabilidade também, mas vem um sentimento de importância, de reconhecimento social, ser uma pessoa importante e ser ouvido. Eu não tinha Política na minha vida. Quando, por exemplo, morre o Getúlio e dá o quebra-quebra na cidade, e eu vejo a preocupação do meu pai, vejo as notícias no jornal – aquilo me interessa e me choca. Eu me lembro que eu ouvi a Carta Testamento várias vezes no rádio, aquilo era a Política entrando na minha vida assim como um tsunami.

HT - Quer dizer que ali do grupo ninguém tinha interesse por Política.

FF - Não, começou a haver um interesse social, o problema da pobreza, mas ficou por aí... Eu tenho a impressão de que o primeiro canto de sereia político que chegou até mim foi por teu intermédio; eu não tenho certeza, eu não posso jurar. Eu tenho a impressão de que foste tu que uma vez, alguma coisa do Grêmio Literário Anchieta, e também o Leite era amigo do Xausa [Leônidas], ele falou de mim para ele e ele disse: “eu quero conhecer...”.

HT - Foi a JDC [Juventude Democrata Cristã]. Eu participava daquelas reuniões.

FF - E tu foste procurar a mim e eu não me lembro a que outra pessoa.

HT - Já tinha abandonado a ideia do seminário completamente?

FF - Não, ainda não.

HT- Eu que te apresentei ao Xausa?

FF - Tu me apresentaste ao Xausa. Na casa do Xausa. O Xausa, na época, era Secretário de Governo do Loureiro, eu acho. Era uma figura em ascensão e brilhante. E o Xausa foi um negócio fascinante, com aquele entusiasmo, aquela verve, aquele brilho que ele possuía, foi uma experiência nova.

HT - Mas aí vamos a esse encontro.

FF - Eu não me lembro onde que foi que eu conheci o Xausa. Eu não me lembro da circunstância, mas eu me lembro da impressão que me causou. Temos um mundo político que se abre aí: um cara jovem que estava numa posição importante na prefeitura, que era um homem de confiança de um prefeito famoso, como era o Loureiro [da Silva], e que tinha ideais políticos acoplados a ideais religiosos.

HT - E uma boa formação intelectual.

FF - E avalizado por ti. E o Xausa tinha aquela coisa de te fazer, com muita facilidade, sentir parte de um grupo. Eu me senti orgulhoso de estar sendo escolhido, entre tantos, para pertencer a um grupo já de um outro nível, um nível mais alto. Uma pessoa que era secretário. Isso realmente me atraiu, eu tenho a impressão de que foi por aí. E a partir daí começou minha relação contigo, a nossa amizade que foi se aprofundando. Tu sempre mais político do que eu, tu sempre muito mais envolvido, a ponto de ter te envolvido num partido político, já tinha a experiência de casa.

HT - Mas a política estudantil vai ter um papel nisso também?

FF - Aí um segundo momento, depois de entrar na faculdade. O movimento estudantil entra com aquele espírito do Anchieta: “vocês vão entrar na faculdade e o mundo político da universidade está dominado pelos comunistas, então vocês devem enfrentar todos os hereges”. Só que havia uma tradição de enfrentamento aos hereges que era muito negativista, muito “anti”; e nós éramos diferentes. A nossa concepção era a de superar os comunistas e não de meramente ser “contra os comunistas”. E isso levou a

gente, com muita facilidade, a desprezar certas considerações de natureza econômica, e a olhar apenas o lado histórico e filosófico das coisas. Nesse meio tempo, como sempre, surge toda a elaboração do padre Vaz, no Rio de Janeiro; a Revista Movimento, publicada pelo JB. O cristianismo, a reinterpretção, o papel do Aldo Arantes e do Betinho [Herbert José de Sousa] na elaboração de um pensamento cristão de esquerda que superasse o marxismo e que fosse além do marxismo. A gente acabou se fascinando um pouco e se encaixando dentro dessa corrente.

HT – Começa com a gestão do Ernildo [Stein]?

FF- Sei que lá pelas tantas a JUC se aproximou de nós. Nós éramos um grupo de cristãos, mas não éramos da JUC e não queríamos entrar na JUC, nunca entramos. Mas com o Ernildo a gente começou a trabalhar junto certas coisas.

HT – O Ernildo era um cara que tinha um nível cultural muito acima do nosso, ele tinha feito Teologia, impressionava.

FF - Impressionava nessa área: Filosofia, Teologia, claro. Ele lia muito, tinha cultura, e o Ernildo já estava me convidando para ser secretário geral da UEE, que era o chefe de todo o secretariado. Então, isso foi um cargo muito importante, porque me colocou em contato com os presidentes de diretórios do interior e me colocou numa hierarquia alta. Eu recém tinha entrado na universidade e já estava como secretário geral da UEE.

HT - Mas quando tu entras para o Direito, o Direito aparece como um projeto possível para ti de realização?

FF - Isso é mais tarde. Eu entro no Direito por exclusão. Não podia me encarar nem como Médico, nem como Engenheiro, Matemática, Biologia, exatas, nesse tipo de coisa eu não me dava. Então tinha que ser do outro lado, e do outro lado estavam o Direito, a Economia ou a História. Mas os cursos que dava status... Porque eu vinha de uma família que estava em dificuldade e eu estava em busca, evidentemente, de uma ascensão social; e a ascensão social, em termos de carreira, era a Engenharia, a Medicina ou o Direito. Então, o campo era o Direito, e ao mesmo tempo se dizia que o Direito abre para todos os lados. Então, eu fui para o Direito nunca com a mentalidade de “Eu vou ser um advogado”.

HT – Como se dá a entrada na universidade, no movimento estudantil até a possibilidade da UNE?

FF - Eu rejeitei a UNE, nunca te esqueças que eu rejeitei a UNE em meados de 1963. Não tinha golpe de Estado, não foi por medo de golpe de Estado, porque a gente nem contava com isso. Eu rejeitei, me lembro porque eu ouvi lá em casa vocês e eu disse, porque eu conhecia a UNE mais do que vocês, eu e o Maneca. Ele me acompanhava sempre nas reuniões da UNE. Eu me lembro que estava tu, o Pedrinho Quijano, o Castilhos, o Maneca, e eu coloquei para vocês: ora, eu conheço demais a UNE, o PC dorme dentro da UNE, tem caras que moram dentro da UNE. Se eu for para a UNE, eu vou ser dominado por esses caras. Porque, eu sozinho, não vou conseguir. Existem relações que a UNE já tem com o mundo comunista em relação aos estudantes. Eu só

posso ir para a UNE na perspectiva de mudar a UNE. E para mudar a UNE eu tenho que ter uma equipe. Então, se vocês toparem de ir comigo, eu topo. Eu havia sido escolhido pela AP e pelos demais grupos políticos da época para ser presidente da UNE, eu era presidente da UEE no Rio Grande do Sul, tinha a UEE unida em volta de mim, no meu nome. Enquanto o meu adversário era o Serra, que era presidente da UEE de São Paulo, que era maior que a do Rio Grande do Sul, mas profundamente dividida, então eu era quem tinha mais votos naquele momento, era o nome para ser presidente da UNE. Mas eu tinha muita consciência de que eu não conseguiria governar a máquina da UNE porque ela estava totalmente penetrada pelo Partido Comunista.

HT – Sim, mas tu achas essa hipótese viável, que um grupo daqui pudesse ter esse papel?

FF – Eu acho que seria, mas, por outro lado, eu sou um cara que sempre acredito que a gente consegue o que quer, não é? Eu acho que a gente era um grupo muito bom, muito competente, a gente tinha uma experiência de linguagem que ia para o estudante e que pegava bem. Nós tínhamos posições bem definidas de esquerda na época, eu acho que a gente atropelava o Partido Comunista. Eu lembro que a gente tinha um plano, um plano de efeito. Já na época mostrava como eu pensava em termos de marketing, de propaganda política, eu devo ter falado para vocês na época.

HT – Sim, diga em linhas gerais.

FF – O plano era o seguinte, no momento em que eu fosse nomeado presidente da UNE, em que eu tomasse posse, minha primeira visita realizada ia ser ao Lacerda [Carlos]. Dito agora para muita gente possa parecer “Sim, e daí? Grande coisa, Lacerda..”, mas o importante era saber na época. O Lacerda mandava prender os estudantes e mandava bater nos estudantes, num calabouço, na UNE, fechar a UNE. Quantas vezes a gente tinha reunião na UNE e daqui a pouco chegava um recado de que o Lacerda estava mandando a tropa e todo mundo se mandava para Copacabana, de ônibus, para fugir. O Lacerda era o inimigo dos estudantes, mas assim, totalmente, era absolutamente impossível qualquer comunicação com o Lacerda, e a UNE ele colocava como inimiga do país. Então a minha ideia era essa, de que eu ia deixar o Lacerda numa situação muito constrangedora porque eu ia pedir audiência para ele, como governador, e iria fazer uma visita protocolar, iria conversar com ele, falar do movimento estudantil e ia parecer diante opinião pública como um gesto educado, um gesto elegante, maduro de um líder estudantil e se ele decidisse partir para a ignorância, de alguma forma, quem iria ficar mal era ele. Então eu tinha uma visão de análise de política muito aguda, que antecipava, em muito, todos os demais, eu estava muito na frente do que eu via, do que ia acontecer politicamente.

HT – Nesta época, o Betinho dizia: o pessoal está cutucando a onça com vara curta, que o dispositivo militar do Jango permite... Tu lembra disso?

FF – Lembro. E o Paulo de Tarso nos respondeu quando nós falamos sobre o risco de um golpe, o que ele nos respondeu? “Não, isso já está decidido, basta o Jango levantar o livrinho...”, ele usou essa expressão, que os militares vendo o livrinho na mão dele vão se acomodar e voltar para os quartéis, o livrinho sendo a Constituição. Eu me lembro que

essa resposta não nos satisfaz, mas o que eu acho é o seguinte: a gente estava, como é que eu vou te dizer, demasiado envolvido no micro. Nós fizemos política estudantil no nosso nível, no nível da Faculdade, no nível do DCE respectivo, no nível da UEE respectiva. Depois chegamos a fazer um pouco de política estudantil nacional, no nível da UNE, mas naquele viés final dos anos, sobretudo 1963, era uma verdadeira voragem que sugava tudo para o nível nacional. Então, de repente, nós estávamos sendo sugados para a política nacional, mas nós não estávamos preparados para isso, não estávamos preparados nem de longe para isso, política nacional dentro do movimento estudantil a gente conhecia, tinha movimentos, tinha relações. Agora, política nacional, quer dizer, envolvendo governadores, forças políticas estaduais, forças militares estaduais, Forças Armadas, relações internacionais, nós não tínhamos condições de entender esse processo; de acompanhar, ter uma visão clara, uma visão lúcida desse processo, quando aconteciam tantas coisas todos os dias. No Brasil estava acontecendo coisa a cada minuto, a cada hora, era rebeldia aqui, rebelião lá, declaração aqui, era declaração ali, como é que a gente ia se situar naquele quadro com condições de agir politicamente com clareza.

HT – A própria AP, a nossa era diferente da...

FF – Então eu não previ, realmente, não antecipei. No fundo, mais do que isso, no fundo eu tinha uma esperança de que a democracia brasileira seria capaz de absorver todos aqueles choques, no fundo eu tinha essa esperança. Era uma esperança que a gente já tinha tido com o Jânio, que foi onde o nosso grupo se constituiu, a partir da renúncia do Jânio...

HT – Sim, a renúncia.

FF – Então, no fundo eu tinha esse sonho ‘jusceliniano’ de que a democracia brasileira seria capaz de absorver aqueles conflitos todos, que os militares seriam capazes de exercer as pressões todas dentro da legalidade e que não haveria... Porque, afinal, a gente tem que pensar o seguinte, toda a minha vida tinha sido dentro da democracia, desde 1947 em diante, meus sete anos de idade até os 24, 23 eu só conhecia um regime, quer dizer, o regime democrático, que era o regime certo. Claro, tinham os países da América Central que eram dominados por ditaduras, apoiados pelos americanos, coisa que a gente veio a descobrir com a política estudantil, mas eu não tinha tido outra experiência a não ser recordações do meu pai quando ele comentava sobre a ditadura do Getúlio. Quer dizer, a última forma autoritária que o Brasil tinha experimentado tinha sido Getúlio ditador, ora, não havia nenhum Getúlio à vista em 1964, então parecia, eu tento interpretar assim, parecia que não havia risco de ditadura porque não havia Getúlio à vista, talvez o Getúlio à vista pudesse ser identificado no Brizola, mas o Brizola, na época, ele não tinha a força que o Getúlio chegou a ter de representar todo um movimento de ideias e tudo mais, ele tinha caído dentro das divisões políticas brasileiras e representava algumas parciaisidades, mas não a totalidade do país.

HT – Sim, mas eu estou tentando conectar algumas experiências fortes que tu viveste, uma delas foi a legalidade, outra foi a viagem à Cuba, outra foi a militância na AP...

FF – Sim, mas a renúncia do Jânio é da legalidade naturalmente, não dá para separar, então, com a legalidade, de uma hora para outra é uma coisa, eu diria, a expressão que me vem é “traumática”, de uma hora para outra eu descubro que a democracia não era um sistema tão sólido no Brasil e que fosse capaz de resistir a qualquer conflito, de uma hora para outra eu vi que a democracia podia cair, não a democracia em abstrato. Lembro que num dado momento meu pai ensinou a mim e meu irmão, ele disse “ninguém pode passar por aquela porta sem autorização nossa, mesmo a polícia”, eu lembro que nós nos espantamos: “nem mesmo a polícia?”, “Nem mesmo a polícia. Só pode se tiver uma ordem de um juiz, isso é...”, eu lembro que o meu pai falava que isso era democracia.

HT – Isso antes desse período?

FF – Sim, isso quando a gente era criança, sei lá, sete, oito anos. Quer dizer, esta democracia, a sacralidade do lar, a segurança pessoal ou individual, os direitos individuais, o habeas corpus, toda esse democracia foi entrando dentro de mim como uma maneira natural de viver, como o meu viver social e o viver social de todo mundo no Brasil, e, de uma hora para a outra, aquilo terminou, e o país se transformou num campo de uma potencial guerra civil, guerra hobbesiana, de todos contra todos, todos contra todos não, mas de dois blocos, dois grupos geograficamente limitados e dentro dos quais a gente não podia sair, estávamos ali dentro, prisioneiros daquela situação e com uma posição clara, nossa posição era de defesa da democracia, então aquilo foi, sobretudo, traumático para mim, mostrou uma fragilidade da democracia e uma fragilidade da maneira civilizada de se viver sem medo em sociedade que me assustou muito, que me preocupou muito, que mexeu muito comigo. Imediatamente não, imediatamente o que mexia era a sequência dos acontecimentos, o que ia acontecer. Essa questão ficou lá para trás, dentro da cabeça, mas lá para trás. Como tu sabes, a gente vivia numa época extremamente agitada de acontecimentos, todos os dias estavam se movimentando, se verificando, se sucedendo, e a gente em posição de liderança tendo que assumir posições, fazendo declarações, dando entrevistas. E essas preocupações do jogo político, de jogo político conjuntural, de curto prazo, ganharam maior importância, e essas outras, essa sensação de trauma, a fragilidade da democracia, isso não chegou a ser elaborado, foi vivido mas não foi elaborado.

HT – Sim, no sentido da História.

FF – A História se encarrega de encontrar caminhos. Talvez eu pudesse te dizer que eu tinha uma admiração em dois polos, eu tinha uma admiração pelo Fidel, muito grande, pela figura do Fidel, pela capacidade de criatividade de construir uma guerrilha, uma luta de chegar ao poder, de um lado; e de outro lado os Kennedy, eu tinha uma grande admiração pelos Kennedy. Então era meio gozado, porque um era um governante autoritário, mas era um país subdesenvolvido, dentro de uma revolução onde ainda havia esperanças durante um bom tempo de que ele pudesse se reconsiderar por

eleições, pelo modo democrático, e, por outro lado, os Kennedy, que eu considerava um dos políticos mais modernos que eu mais admirava. Se tu quiseses botar em termos assim, quem mais tu admiravas ou reconhecias como grandes líderes, eu diria que era John Kennedy, esse era grande figura, e Fidel Castro também; o gozado é que o Che [Ernesto Che Guevara] ganha destaque depois, com a morte dele, e tu vais te lembrar que, naquela época, não se conhecia muito sobre o Che, não se tinha esse apanágio, esse apanágio estava com o Fidel e mais ninguém.

HT – Sim, mas naquele momento, a viagem a Cuba foi um momento de uma certa polaridade, de percepções, mas o problema é o seguinte: ela foi um fato na tua história pessoal?

FF – Sim, Cuba foi uma coisa assim que, como é que eu vou dizer, são aqueles presentes que caem em cima de ti que fica muito difícil de recusar, entende? Por que eu digo isso? Porque eu pensei em recusar, não me escapou. Aquela viagem da forma que ela foi organizada, organizada pelo Partido Comunista. Cuba já era malvista, não esquece que já tinha havido a invasão da Baía dos Porcos.

HT – Sim, e o Fidel já tinha se declarado marxista leninista.

FF – Sim socialista mesmo. Então eu pensei assim, nossa viagem a Cuba, é ali que surgiu realmente uma análise, isso é um pensamento que eu tive comigo. Devo ter conversado contigo, vinha o período de, como eu digo, vem à memória a legalidade e o episódio do golpe. O risco que isso implicava, a marca que nós tínhamos de esquerda, que já era uma marca forte, que foi acelerada e agravada com nossa viagem a Cuba e as entrevistas que a gente teve depois, tu e eu; então, essas coisas que eu já sabia. Aquela viagem a Cuba, naquele momento da ditadura, da história de Cuba, e da minha vida, teria consequências no futuro, eu não tinha a menor dúvida, teria consequência e não teria consequências necessariamente positivas ou necessariamente boas, teria consequências na minha vida. Era uma viagem que tinha a sua margem de risco, tinha pelo país, tinha pela circunstância revolucionária, tinha pelo confronto americano-soviético que estava por trás, tinha já com a nossa relação de esquerda com o Brasil, tinha, por tudo isso aí, tinha consequências. Por outro lado, com a idade que a gente tinha, como é que tu dizes para um jovem, de 21 anos, que nunca tinha saído do Brasil: “não, recusa uma viagem ao país que hoje é um dos países mais excitantes do mundo nos acontecimentos...”. Como é que tu vais dizer para um jovem “não vai”.

HT – Qual o impacto desta experiência sobre a tua visão...

FF – Pois é, o impacto sobre mim foi muito grande.

HT – Mais pelo lado crítico talvez...

FF – É, em termos de definições políticas, eu acredito que foi mais do que sobre ti. O impacto principal que teve foi o seguinte: eu odiei o sistema político que existia de Cuba, odiei viver em Cuba, achei o povo cubano fantástico, eu me lembro, um povo muito afetivo, carinhoso, brincalhão, alegre. O panteão dos líderes era admirável, eram figuras jovens, poderosas, fortes, que falavam grosso para o mundo, eram,

nesse sentido, um exemplo de uma juventude que se afirmava, isso tornava a coisa realmente muito fascinante, admirável. Algumas medidas adotadas em Cuba claro que me pareceram interessantes, a gente não tinha conhecimento suficiente ou autonomia para saber que Cuba tinha enveredado por um mau caminho, mas certas coisas eram admiráveis, a gente já tinha lido muito sobre Cuba antes de ir a Cuba, então ao entrar em Cuba a gente passou a rever coisas que a gente já conhecia, mas o processo de implantação de uma sistema comunista e de controle sobre as pessoas, era uma coisa que para mim me pareceu insuportável, era um coisa muito ruim, muito desagradável, desconfortável. Para te lembrar que a primeira coisa que fizeram, no aeroporto José Martí, foi tirar nossos passaportes. Meu pai era estrangeiro, tinha passaporte, então o pai falava: “no exterior com o passaporte tu és cidadão de outro país, eles não podem fazer o que quiserem contigo, se for o caso tu tens que ser repatriado e é dentro do teu país que tu vais te defender”, aquilo me desagradou profundamente. Depois, dentro da própria delegação, começaram a surgir tipos de organização, discussões comunistas, os caras já tinham a sua prática. Aquela coisa de viver cantando dentro do ônibus, todo mundo dava as mãos e cantava a internacional comunista. E a gente ia cantar, ia cantar umas dez vezes, doze vezes por dia, a tal ponto que não foi um não-comunista, como eu e tu, que protestou contra isso, nas reuniões da nossa delegação, mas foi o próprio Caio Prado Junior. Quer mais comunista que o Caio Prado Junior? Que apelou para os companheiros, que dez vezes era demais, doze era demais, quem sabe cantamos três por dia?

HT – Aí veio a UEE

FF – Mas aí nós viemos para cá, disputamos a presidência da UEE, numa posição de cristianismo de esquerda, que era a nossa posição da AP e tal, ganhamos a eleição, eu fui presidente, tu foste o vice-presidente, exercemos toda a gestão até terminarmos em 63.

HT – Mas nós fomos ao mesmo tempo militantes da Ação Popular com toda aquela estrutura.

FF – Com toda aquela estrutura, só que esse é que é o ponto: só que na medida em que nós estávamos fazendo política estudantil, eu era o presidente da UEE e tu eras o vice-presidente, nós tínhamos o comando da situação, nós comandávamos a UEE. Então, a gente conseguia, de certa maneira, o nosso mundo estava em ordem porque nós comandávamos. O mundo fora, o mundo da UNE, o mundo da política estudantil nacional, o mundo dos movimentos sindicais, isso tudo era outra coisa, mas o nosso mundo estava em ordem, então, dava para tu seres de esquerda e preservar os teus valores religiosos, democráticos que a gente preservou nesse período todo.

HT – Sim, mas não te esqueças de um detalhe fundamental: nós estávamos tomando posse no Direito quando chega o telegrama da UNE dizendo “está decretada a greve geral”

FF – Sim, o Aldo Arantes e o Marco Aurélio [Garcia] chegaram, tanto que eu tenho a foto deles lá no Direito da UFRGS onde eu tomei posse, tu tomaste posse, e, terminada a posse, foi decretada a greve, eu decretei a greve.

HT – Sim porque eu fui para a Faculdade de Arquitetura, tu foste para a de Engenharia. Sim, mas o que eu quero dizer é que é diferente...

FF – Isso era uma greve, ainda era uma greve, ainda era uma coisa estudantil, era greve da participação dos estudantes em órgãos colegiados. Era uma coisa estudantil, não era uma greve pela revolução socialista no Brasil, era um movimento perfeitamente legítimo já que vinha acontecendo, nós estávamos preparados, não era nenhuma novidade, e a gente fez a greve, lutou pela greve. Mas o que eu quero dizer é o seguinte, enquanto nós continuamos durante o mandato, nós comandávamos, ninguém nos obrigava a assinar manifesto, ninguém nos obrigava a fazer isso ou aquilo, mas agora, o Brasil estava mudando, o Brasil estava radicalizando, o Brasil estava se afastando no sentido de bipolaridade, de direita e esquerda, enquanto nós no meio brincando de esquerda cristã, achando que era possível tal sutileza, quer dizer, para o pessoal da esquerda, nós éramos a esquerda não muito convicta, e para o pessoal de direita, nós éramos a esquerda perigosa porque era a esquerda que entrava, por ser católica, no território deles. Então o resultado, nós fomos, quando veio o golpe, ninguém teve condescendência conosco, vieram todos em cima de nós. Agora, esse processo é que eu quero chamar a atenção, principalmente depois que termina o mandato, nós ficamos com a coordenação da AP. Até aquele momento nós tínhamos uma quantidade enorme de coisas para fazer, era visitar centro acadêmico, era reunião, era viagem e, de uma hora para outra, não tinha mais nada, quer dizer, a não ser a reunião da AP para discutir documento base. Então o negócio começou a ficar cada vez mais fora da realidade, a política estudantil nos dava uma dimensão de realidade e, quando uma política ideológica perde a dimensão da realidade, ela tende a perder para o radicalismo, e foi ficando cada vez mais radical.

HT – Sim, mas eu quero saber o seguinte, quando é que entrou tua decisão de não entrar na UNE? Foi anterior à viagem aos Estados Unidos e em que momento cronológico entra esse teu posicionamento.

FF – A decisão de não ir para a UNE foi tomada por volta de junho de 1963.

HT – E tu já tinhas voltado dos Estados Unidos?

FF – Já tinha voltado dos Estados Unidos.

HT – O que significava ser presidente da UNE se tu já tinhas uma série de elementos críticos?

FF – Só para mudar a UNE. Esse é que era o ponto. Sim, mas aí tu vais me dizer: “isso é uma fantasia! É uma ilusão!”, era, hoje eu vejo que é uma ilusão, mas naquela época tu te esqueces que era uma época em que 82 caras podiam conquistar um país. Naquela época, eu achava que, com a nossa equipe contigo, o Maneca [Manoel André da Rocha], o [Pedro] Quijano, o Plínio [Dentzien], o [Carlos] Castilhos, todo aquele nosso grupo integrado, se conhecendo, confiando um no outro, morando junto naquele negócio do Rio de Janeiro. De repente o estudante ganharia o poder de negociação... Hoje eu vejo que não havia, que era uma fantasia, mas na época

me parecia. Agora, essa possibilidade estava condicionada a ter uma equipe junto comigo, eu sozinho não teria condição nenhuma, absolutamente nenhuma, e, como eu não consegui que ninguém fosse comigo, nenhum aceitou, tanto que o que acabou sendo, acabou que eu não aceitei e nós colocamos o Castilhos como secretário geral da UNE, que foi o único que aceitou ir. Mas em minha evolução, claro, 22, 23 anos, não se podia esperar que essa revolução fosse tão linear, tão escolástica, tão organizada metodologicamente. Era um negócio confuso, complicado, daqui a pouco eu me entusiasmava como presidente da UEE e ficava mais de esquerda do que eu realmente era, por vaidade, claro que eu fazia isso, ou por necessidade eleitoral, ou para me exibir. Daqui a pouco eu ficava vaidoso da posição que eu tinha dentro do sistema político estudantil nacional. Essas coisas não eram assim tão tranquilas, mas havia uma lógica, uma coerência.

HT – Agora, depois, para entrar na parte acadêmica, tu não avaliaste ainda o que representou a viagem para os Estados Unidos, naquele contexto.

FF – Pois é, a viagem dos Estados Unidos veio depois da viagem a Cuba. E veio no mesmo momento em que estava acontecendo o congresso da UNE no qual eu devia ter sido eleito. Então ela ocorre num período muito curioso e ela ocorre mais ou menos como ocorreu a viagem a Cuba, não foi algo que nós buscamos, nenhum de nós se candidatou para ir aos Estados Unidos, e nem estava nos mais remotos planos ir aos Estados Unidos, ninguém sabia que existia tal programa e de repente vem e é colocado no teu colo e tu tens a possibilidade: “olha, tu queres ir aos Estados Unidos? Tudo pago, viagem que vão líderes estudantis, vão vários amigos, também um pessoal de esquerda ou predominantemente um pessoal de esquerda, o pessoal de Harvard, o programa de Washington, a Casa Branca”. E tu vais dizer não para isso?

HT – O governo Kennedy...

FF – O governo Kennedy, então não tinha alternativa. Como o negócio da UNE já tinha sido resolvido bem antes. Não tinha nenhuma relação, aliás, isso não tinha uma relação com a viagem aos Estados Unidos. Eu fiquei sabendo de que maneira? Eu chego em casa, de tardezinha, lá pelas 5 horas e tinha um bilhete do meu amigo Héglio Trindade, um bilhete dizendo o seguinte: “não deixe de comparecer...”, “vá imediatamente ao Instituto Cultural Brasil-Estados Unidos que o Xausa está lá, eu estarei lá, trata-se de uma viagem”, alguma coisa assim, o recado era assim imperativo: “não deixe de ir, em nenhuma hipótese...”. Eu lembro que eu estava com uma jaqueta de poliéster verde e eu fui com ela e tudo.

HT – Era a AUI [Associação Universitária Interamericana]. A Sra. Sage, organizadora, disse ao Xausa: “Puxa vida, na Bahia, em São Paulo fizemos excelentes entrevistas, tínhamos uma grande expectativa no Rio Grande do Sul e foi uma decepção”. O Xausa respondeu: “o pessoal que é realmente liderança aqui não tem interesse de ir aos Estados Unidos, eles têm interesse de ir a Cuba”. Ela disse: “Então chama esse pessoal”. O Xausa me ligou e eu chamei a ti e o Maneca. Nós fizemos as melhores entrevistas do Brasil.

O que te representou a viagem em si? Fazendo um balanço.

FF – Ela representou muito para mim, muito mesmo, primeiro porque desde logo de efeito ela representou, digamos, uma abertura que com ela começou para eu fazer a minha formação pós-graduada no exterior. Significou eu morar nos Estados Unidos por mais de dois anos, fazer o meu curso de pós-graduação lá nos Estados Unidos.

HT – E Ciência Política já estava na tua cabeça?

FF – Já. Tem o meu filho, que nasceu nos Estados Unidos, o Alexandre. Então, desde logo significou muito nesse sentido, mas também significou muito no sentido de uma reavaliação de todo aquele processo em que a gente estava envolvido: de esquerda, de mudança social, de revolução, de transformação. Uma reavaliação daquilo tudo, dentro e com novos elementos trazidos pela experiência americana. Porque o negócio americano, vê bem, ocorreu para nós em julho de 1963, portanto antes do golpe de 1964. Depois de ter ido a Cuba, nós, com uma farta leitura e formação de literatura de esquerda política, fomos colocados num seminário em Harvard. Bom, num seminário em Harvard colocaram os maiores cientistas políticos e historiadores daquela época, em contato conosco, homens como David Riesman, que criou o clássico *A multidão solitária*, clássico da Sociologia, da Sociologia Urbana. Homens como Henry Kissinger, que vem a ser, depois, secretário de Estado e, antes, passa a ser assessor do Kennedy em política internacional. Bom, vários nomes que não me ocorrem, mas eram nomes de primeira grandeza nos Estados Unidos e em qualquer lugar do mundo e que eram colocados para discutir conosco para falar conosco, para nos dar palestras e ouvir perguntas e responder perguntas nossas. Então, veja bem, estava faltando isso no Brasil, a gente conversava muito, mas conversava com as mesmas pessoas, trocava os mesmos pensamentos, não variava, não tínhamos oportunidade de um seminário mais aberto, da oportunidade de um debate mais livre, mais contraditório. A gente estava muito dentro de um mesmo canal, e aquela experiência, sobretudo, em Harvard, não apenas com os professores, mas depois com nós mesmos discutindo sobre o que tinha ouvido, o que a gente concordava, o que não concordava. As experiências com a sociedade americana.

HT – Os Kennedy...

FF – John Kennedy, Bob Kennedy. Então, na realidade, tudo isso teve um impacto grande, o poderio da sociedade americana, a força daquele mercado interno, é uma coisa que só se vendo dá para acreditar, aquilo também foi o freio poderoso daquelas ilusões de revolução, de mudança que se imaginava quando se olhava o poderio dos Estados Unidos. Então foi uma viagem, a mais importante, indiscutivelmente. Aquilo que Cuba deixou faltando, a experiência da viagem americana completou. Além de já ser um grande debate em que, pelo menos para algumas pessoas, para mim, em todo caso, certas questões ganharam um status de liberdade, quer dizer, um pouco mais comprometido em pensar necessariamente em termos de revolução, de ditadura do proletariado. Pensei, eu estou livre, voltei a ser democrata, eu tenho a minha tendência socialista, mas eu sou democrata então é esse o meu rumo. Em 1963 a gente volta, em 1964 tem o golpe, em 1965 eu me caso, já nessa altura com quatro IPMs nas costas, todos eles correndo, depoimentos, DOPS, eu cheguei a ser preso

durante um dia, mas não foi mais do que isso, a gente andou escondido durante um certo tempo. Eu entrei no IPM da UNE e fui condenado no IPM da UNE que durou 17 anos no Brasil. Quando eu quis voltar para os Estados Unidos para fazer meu doutorado, eu fui bloqueado porque o IPM da UNE continuava em andamento e nele eu estava acusado como condenado. Então para mim foi um período de, digamos assim, muito horroroso e como eu não tive um rompimento público com a AP, a minha imagem, aqui para os militares, era de um líder esquerdista, mas eu já não era mais de esquerda, só que eu não ia, naquele momento, perante os militares, perante os policiais, revelar que eu não era de esquerda porque aí iria parecer covardia minha. Então eu tive que sustentar posições de esquerda nesses IPMs que eu não acreditava mais. Eu, em 1965, continuei no Brasil, até 1967.

HT – Mas tu te aproximas do Xausa na Política...

FF – Sim, nesse período eu estou aproximado do Xausa, desde 1964, até antes, quando ele teve o infarto, aquela coisa toda, a gente já tinha relação com ele, mas a gente vai se aproximando cada vez mais a partir de 1963...

HT – Sim, mas eu digo em termos de se envolver na área de Política.

FF – Me envolver com a área de política era pouca coisa, primeiro porque só tinha uma cadeira de política que era a que o Xausa dava na Filosofia, e nós tínhamos escolhido juntos, nós dois junto com o Xausa, tínhamos concordado de como nós íamos, tu para a França e eu deveria ir para os Estados Unidos, e a vaga estava ali disponível, o Darcy [Azambuja] ia sair, se aposentar, então tinha que se botar alguém, ia se botar o Tavares, mas o Tavares entrava sabendo que haveria mais dois que entrariam e que era tu e eu. Então eu comecei a assistir uma e outra aula do Xausa, ajudava numa ou outra coisa, aí em 1966 eu escrevi um texto sobre as eleições de 1966, mostrei para o Xausa, ele gostou, aí ele se ofereceu, muito generosamente, para participar daquele artigo e publicá-lo na Revista Brasileira de Ciência Política, que na época era a grande revista dos estudos políticos.

HT – Mas tu fizeste integralmente?

FF – Não, eu fiz mais ou menos metade do artigo, outra metade foi feita pelo Xausa. Mas brilhantemente escrito por ele e no conjunto todo, o texto todo foi lido, analisado e criticado por nós dois, mas na realidade eu fiz uma parte e ele fez outra, metade – metade. Mas eu assisti às aulas do Xausa e comentava com ele, depois ele me emprestava livros, eu lia, mas eu não dava aula. O que aconteceu foi em 1967, no primeiro semestre, o Tavares dava aula de Ciência Política na Unisinos, tinha recém começado e eu fui convidado para dar um curso de extensão, sobre Política Comparada que eu dei, foi a única experiência didática. Porque, com o Xausa, quem dava as aulas era ele, eu assistia algumas, preparava algumas coisas, discutia com ele, eu estava em contato permanente numa função de assessor informal, de um professor assistente informal.

HT – Tu vais para os Estados Unidos quando, exatamente?

FF – Eu vou depois, em agosto de 1967. Eu fui aceito em quatro universidades.

HT – Quais foram?

FF – Foi um grande orgulho para mim, me candidatei nas quatro e passei nas quatro: Chicago, Columbia, Princeton e UCLA, Universidade da Califórnia, Los Angeles.

HT – Sim. E o que te levou a decidir?

FF – Eu me lembro que eu decidi junto com o Xausa, ele conhecia mais ou menos as universidades. Columbia ele conhecia bem porque ele tinha estudado em Columbia, mas as outras ele conhecia vagamente, mas olhando os professores e tudo mais, na temática que eu queria, eu preferi estudar em Princeton, e, também, pelo fato de estar próximo de Nova Iorque, uma hora e quinze de Nova Iorque de ônibus. Me interessava em Princeton estudar a teoria da democracia, tudo se encaixa ali, a teoria da democracia estável, que é o oposto da democracia instável. O que é democracia instável? É aquela que a qualquer momento é derrubada por um golpe de Estado, uma revolução. Então o que eu queria era aprender para contribuir para que o meu país tivesse uma democracia estável e não aquilo que aconteceu no Brasil, de um golpe de Estado que aconteceu aqui que estava implantado quando eu fui para lá. Escolhi Princeton, aí me preparei para ir, foi um risco também, eu larguei o emprego que eu tinha, não entrei no campo da advocacia, eu tinha me formado em Direito.

HT – Sim, mas tu tinhas a expectativa de que tu pudesses entrar na universidade.

FF – Sim, mas uma expectativa remotíssima. Primeiro, não tinha vaga nenhuma, só tinha uma e entrou o Xausa, aí abriu uma e entrou o Tavares, porque nós íamos para exterior, aí depois tinha tu na minha frente e depois entraria eu. Havia probabilidade, mas se o que havia acontecido no passado continuasse, e a ditadura militar levava a crer que não tinha nenhum interesse em desenvolver os estudos na área de política – é óbvio –, se tudo continuasse como no passado, a minha chance de vaga surgiria dentro de 20 anos, entende? Então era uma aventura como a tua era uma aventura.

HT – Sim, mas das possibilidades de abrir estudos na área, vamos supor...

FF – Não. A Ford dava bolsa de estudo, agora, a realidade, como o cara se acomodava aqui era um problema da gente. Tanto que eu, antes de voltar dos Estados Unidos para cá, eu tive duas oportunidades, uma para ficar em Princeton e outra para ir lecionar em outra universidade nos Estados Unidos. Por quê? Porque os caras viam, como é que eu iria trabalhar lá? E vim para o Brasil como uma bolsa de estudos da Universidade de Princeton, aí não mais da Ford, que me sustentou durante um ano.

HT – E aí o Eckstein foi importante de que maneira?

FF – Foi chave, porque ele que era o criador da teoria da democracia estável. Trabalhei, não só como aluno, mas trabalhei no grupo dele e vim com uma bolsa dele para o Brasil. E o Robert Tucker, que era o homem dos estudos dos países comunistas. Em Princeton só tinham três alunos estrangeiros. No Departamento de Ciência Política tinha 180 alunos em graduação e pós-graduação, e só três estrangeiros, um israelense, um italiano e eu.

HT – Em pós-graduação?

FF – Em pós-graduação. Quer dizer, não tinha nenhuma concessão, a língua, o hábito, não era feito, era um negócio para americano, tu tinhas que estar naquele padrão para cima, todos nós estávamos nessa situação, todos em universidades respeitadas, boas, consideradas as melhores.

HT – Tu voltas em 1970. Mas aí tu voltas para fazer a pesquisa inclusive?

FF – Para fazer a minha pesquisa e a minha tese de doutorado.

HT – Certo, mas aí tu não tens nenhum vínculo mais... Bom, aí tu ficas um período com essa bolsa...

FF – Tenho um vínculo com Princeton, continua...

HT – Não, eu digo no Brasil.

FF – No Brasil eu não tenho vínculo nenhum. Eu venho para cá na aventura, tenho, durante um ano mais ou menos, eu tenho um dinheiro garantido para a sobrevivência com essa bolsa que me foi dada pelo Eckstein. Para me ajudar na elaboração da minha tese... Em 1975 eu já estava pronto para voltar, eu já tinha reformulado a tese, parte dos dados era o questionário, parte dos dados era pesquisa, dados históricos em que eu estava trabalhando, mas eu tinha ampliado o foco da minha análise da democracia brasileira e estava com o meu trabalho em andamento. Eu tinha bolsa da CAPES, inclusive, mas o governo militar não me deu visto de saída, aí eu não pude sair.

HT – Agora, quem eram as outras pessoas, porque eu me lembro que havia um grupo maior que estava trazendo com suas pesquisas individuais, insumos para a teorização do Eckstein, não é? Quais eram os outros enfoques além da socialização que foram usados por colegas teus?

FF – Pois é, eu nem me lembro mais, mas havia... A questão era a seguinte, tu tinhas que encontrar uma unidade social e um segmento social que a ela pertencesse e estudar... A tese era a seguinte, a tese básica do Eckstein: uma democracia, ela adquire estabilidade quando há ausência de fatores disruptivos na política. Era de que há estabilidade quando os valores políticos que vigoram na esfera não política são praticados, depois, na esfera política. Então, o que quer dizer isso, por exemplo, se tu tens uma família que é estruturada de uma maneira autoritária, estimula que o jovem seja um súdito e não um participante, um cidadão. Se depois a escola é organizada de maneira autoritária e sobre isso tu sobrepões um sistema democrático político onde os cidadãos são livres, fazem escolhas, competem entre si, esse sistema democrático não vai funcionar porque a infraestrutura dele não dá sustentação. As pessoas estão preparadas para obedecer a ordens e para quando chegar numa posição de poder, emitir ordens, mas não a participar, não a discutir, entende? Então foi isso que aconteceu na Alemanha, a Alemanha do Weimar, quer dizer, uma família extremamente autoritária, escola extremamente autoritária, todas as outras organizações sociais extremamente autoritárias estimulando de um lado o comando e de outro a obediência.

Vem cá, a família alemã não estava acostumada ao debate, a escola alemã não estava acostumada ao debate; não pode dar. Da mesma forma, se tu tiveres um sistema social que é organizado com base democrática e se tu impuseres depois um sistema político autoritário, não vai funcionar. Então, para o Eckstein a questão era qual? A variável estratégica crucial básica para existir estabilidade democrática, uma democracia estável, é que o setor político das organizações não políticas possua padrões de autoridade que sejam congruentes aos padrões de autoridade que existem no sistema político, entende? Então o que os membros do grupo dele tinham que estudar? Tinham que estudar setores não políticos, ou melhor, é, setores não políticos, não, os valores políticos dos setores não políticos da sociedade para medir qual o grau de congruência que tinham com os valores políticos de uma democracia na política.

HT – Como surge a questão da vaga para o setor de Política?

FF – Para a vaga que havia, para ser contratado um professor, o Tavares apresenta um outro nome.

HT – Sim, ele apresentou outro nome.

FF – O que não era o combinado. E o que acontece é que, independente de qualquer coisa, o meu nome é vetado pelos órgãos de segurança do governo. Na época, para lecionar na universidade, tinha que ter uma declaração na Polícia Federal de que nada constava contra o nome da pessoa, e, no meu caso, a informação foi ao contrário, que eu não podia ser contratado pela universidade. Foi um baque muito grande, que volta aquela coisa que tinha sido uma aposta muito arriscada de ir para o exterior, estudar política, e o Brasil com ditadura, para dar aula de política, e parece que tudo se confirmava – nesse meio tempo eu tinha ainda a minha bolsa de Princeton, tu tinhas me conseguido um contrato na PUC com o qual eu também estava sobrevivendo, mas na UFRGS estava fechado. A não ser no trabalho com o qual dava para eu me sustentar, trabalho de pesquisa que a gente tinha financiado pela Fundação Ford, que era dirigido na época por ti também.

HT – E pelo Xausa também.

FF – Não, o Xausa já tinha saído, era por ti. Então, posteriormente, a gente, através de amigos comuns, consegue contornar aquela objeção inicial do regime, e eu entro na universidade com as advertências devidas que me foram feitas, de que eu entrava em observação. Qualquer, digamos assim, escorregada para a esquerda significaria minha remoção da universidade, entre outras... E foi assim que eu entrei, e o que eu procurei fazer, com muita, podes imaginar, com tanta vontade de realizar, de fazer, jovem, com conhecimento... Na época eu era o cara com a maior titulação em Porto Alegre na área de Política, na área de Ciências Sociais, de maneira geral, porque eu tinha concluído os exames gerais em Princeton, tinha obtido, como decorrência, o título de mestre. Então, em 1970, 1971, eu era procurado por tudo que era curso que existia na UFRGS nas áreas Humanas para dar aula para aumentar a massa crítica porque o meu título era considerado o top, foi a época em que, em função disso, eu fui escolhido para entrar na Quinta Câmara, a Câmara de Pós-graduação e Pesquisa, fui membro representante do Conselho durante vários anos, uns seis anos por aí. Então eu acabei entrando na

universidade, e a minha primeira tarefa foi te substituir porque tu tinhas que voltar para apresentar a tua tese de doutorado, já tinha feito a pesquisa, tinhas que voltar. Então eu fiquei com todas as tuas aulas na UFRGS, mais as minhas aulas na UFRGS, mais as tuas aulas na PUC, mais as minhas aulas na PUC. Foi um período pesado, foi um período de muito trabalho, mas o trabalho não me assusta. Então, apesar de tudo isso, tudo isso era dar aula, dar aula eu já sabia, eu já conhecia, eu já tinha tido alunos de graduação, conhecimento de Política. Então me veio a ideia, inconveniente e curiosa de criar o mestrado, criar o curso de pós-graduação, mestrado, na área de Política. De onde que veio essa ideia? As coisas não surgem por acaso. De um lado da inquietude que eu tinha, que eu tenho e tinha na época de assumir uma tarefa nobre, não ficar apenas repetindo aulas, fazer avançar, criar perspectiva para nós, porque, afinal de contas, só com aquelas matérias de graduação aonde não se ia muito longe. Criar perspectiva para outras linhas, para pesquisa, para outros financiamentos, porque eu tinha visto com o meu título, quando eu cheguei a Porto Alegre, em 1970, e comecei a dar aula, como eu era procurado por cursos como o Propur, como o próprio curso de Sociologia do IEPE, que fez contatos comigo, com o curso de Administração, como esses outros cursos da área de Humanas funcionavam. Como é que eles funcionavam? Eles pegavam pessoas como eu, que tinham uma titulação, de uma área adjacente, criavam uma matéria, uma disciplina que era, digamos assim, que mantinha relação entre o núcleo básico do curso e a formação daquele professor, e com isso tudo agregava mais um professor com titulação, porque conseguir um professor com curso de pós-graduação. Então era, no fundo, uma jogada de montagem, então eu vi, por exemplo, que a área de Política e Sociologia, bom, eu podia pegar alguém de História e botar dentro do curso que seria totalmente compatível com Política, eu podia pegar alguém de Estatística, e lá estava o Calhau e o Grijó, e com isso eu botava também doutores dentro do curso. Eu podia pegar alguém da área de Antropologia e, por aí, mais algum cara que desse para aproveitar do curso de Sociologia Rural e de repente tinha lá uma massa crítica para uns seis, sete professores com titulação. E bem argumentado na Câmara de Pós-Graduação e Pesquisa que o curso passava. Ora, como eu estava na Câmara de Pós-Graduação e Pesquisa, como representante dos cursos dessa área, como eu já tinha participado e me envolvido em outros cursos dessa maneira, podia ter reciprocidade também, eu vi que politicamente dava par montar o curso. E assim foi.

SOBRE OS AUTORES

Helgio Trindade: Doutor em Ciência Política pelo Institut d'Études Politiques de Paris/Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Ex-reitor e Professor Emérito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Pesquisador Sênior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Ex-membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE), ex-membro do Consejo Superior Internacional de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (Aneca/Espanha), membro eleito da Academia Brasileira de Ciências (ABC), vice-chair do Forum on Higher Education, Research and Knowledge Regional da UNESCO e membro do Consejo de Administración do Instituto Internacional para a Educação na América Latina e no Caribe (Iesalc/Unesco). Foi presidente da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (1984-1986) e presidente da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Conaes) (2004-2006). Fundador e ex-reitor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Foi professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Autor de vários livros; em 2021 publicou, pela Biblioteca Virtual do CLACSO, a obra *Uma longa viagem pela América Latina: invenção, reprodução e atores das Ciências Sociais*. 1. ed. Buenos Aires: Clacso, 2021. v. 1.

Francisco Luis dos Santos Ferraz (1940-2023): foi professor da UFRGS, dos departamentos de Ciências Sociais e Ciência Política, fundador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política em 1973 e Reitor da Universidade entre 1984 e 1988.

Submissão em: 23 nov. 2023

Aceito em: 06 dez. 2023



DOSSIÊ

AS ELEIÇÕES DE 1974 E O FUTURO DO BIPARTIDARISMO NO RIO GRANDE DO SUL

*THE 1974 ELECTIONS AND THE
FUTURE OF BIPARTISANSHIP IN RIO
GRANDE DO SUL*

Francisco Ferraz*

* *Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*

In memoriam

RESUMO

Este artigo examina os desdobramentos das eleições de 1974 no Rio Grande do Sul, ocasião em que o partido MDB alcançou expressiva vitória em cerca de dois terços dos municípios gaúchos. Essa vitória suscita a investigação se esse evento indicaria uma mudança duradoura nas preferências eleitorais, desafiando a estrutura bipartidária tradicional desde 1950. Dessa forma, o problema que guia esta pesquisa é compreender se a eleição de 1974 representaria o fim deste bipartidarismo e o início do domínio hegemônico do MDB sobre o eleitorado gaúcho, ou se seria explicada como uma resposta conjuntural dentro dos limites de elasticidade da estrutura bipartidista. Para isso, são enquadrados os resultados eleitorais de 1974 dentro da sequência eleitoral formada pelas eleições de 1966, 1970 e 1974, categorizando os municípios com base na população urbana para compreender as tendências eleitorais em relação a variáveis sociológicas relevantes. As conclusões preliminares apontam que o crescimento significativo do eleitorado entre 1966 e 1974 e a tendência para a sua crescente urbanização beneficiaram eleitoralmente o MDB, assim como a sustentação do bipartidarismo no Rio Grande do Sul parece estar vinculada à habilidade da ARENA em conduzir campanhas que não só mobilizem sua base eleitoral leal, mas também o capacitem a ser atrativo e competitivo para o grupo de eleitores cujos votos são decisivos nas eleições, uma vez que o contingente não identificado intensamente com um partido parece ter encontrado no MDB o canal mais receptivo para expressar suas opiniões e sentimentos políticos.

Palavras-chave: Bipartidarismo. Eleições no Rio Grande do Sul. MDB. ARENA.

ABSTRACT

This article examines the consequences of the 1974 elections in Rio Grande do Sul, when the MDB party achieved a significant victory in around two thirds of the municipalities in Rio Grande do Sul. This victory raises the question of whether this event would indicate a lasting change in electoral preferences, challenging the traditional two-party structure present since 1950. Thus, the problem that guides this research is to understand whether the 1974 election would represent the end of this bipartisanship and the beginning of MDB's political hegemony over the Rio Grande do Sul electorate, or whether it would be explained as a cyclical response within the elastic limits of the bipartisan structure. To this end, the 1974 electoral results are framed within the electoral sequence formed by the 1966, 1970 and 1974 elections, categorizing municipalities based on urban population to understand electoral trends in relation to relevant sociological variables. Preliminary conclusions indicate that the significant growth of the electorate between 1966 and 1974 and the tendency towards its increasing urbanization benefited MDB electorally, just as the support of bipartisanship in Rio Grande do Sul seems to be linked to ARENA's ability to conduct campaigns that do not only mobilize its loyal electoral base, but also enable it to be attractive and competitive for the group of voters whose votes are decisive in the elections, since the contingent not intensely identified with a party seems to have found in MDB the most receptive channel to express their political opinions and feelings.

Keywords: Bipartisanship. Elections in Rio Grande do Sul. MDB. ARENA.

INTRODUÇÃO

Os resultados globais das eleições de 1974 no RGS à primeira vista parecem dispensar análises mais detidas¹. O vulto da vitória emedebista no estado tende a impor-se de forma quase exclusiva como o fato político central desvelado pelos resultados eleitorais, a ser comentado e explicado, nele praticamente reesgotando-se o trabalho de análise.

Não resta dúvida que a vitória do MDB naquelas eleições revestiu-se de características singulares. Como mostra a Tabela 1, em não menos que 2/3 dos municípios riograndenses o partido oposicionista foi vitorioso.

Tabela I. Resultados globais por município

	MDB	ARENA	Total de Municípios
Senado	77,5% (180)	22,4% (52)	99,9% (232)
Câmara	67,6% (157)	32,3% (75)	99,9% (232)
Assembleia	65,9% (153)	34,0% (79)	99,9% (232)

Mais especificamente, estes dois terços de municípios que deram vitória ao MDB asseguraram ao partido da oposição 50% do eleitorado gaúcho.

Tabela II. Resultados globais - Eleitorado votante

	MDB	ARENA	Total de Municípios
Senado	53,6%	34,8%	11,5%
Câmara	49,9%	35,2%	14,7%
Assembleia	50,4%	35,8%	13,6%

A questão teoricamente mais atraente não é, entretanto, esmiuçar e descrever em detalhe a vitória emedebista em 1974, tão claramente resumida nos dados contidos nas duas tabelas, mas sim tentar descobrir o seu significado em relação à divisão das preferências partidárias do eleitorado gaúcho.

Em outras palavras, os resultados eleitorais de 1974 representam uma definição estável do eleitorado riograndense ou não?

Esta questão é de grande relevância quando se considera que ao longo do período iniciado em 1950 até os nossos dias o sistema partidário riograndense tem exibido uma estrutura bipartidária, com a regular alternância da preferência do eleitorado entre as duas estruturas partidistas em competição².

¹ A quase totalidade do monótono e cansativo, embora, fundamental, trabalho de processamento e computação dos dados foi realizado pelas alunas Gladis Calhau e Carmen Machado, do Curso de Ciências Sociais da UFRGS. O cuidado e a precisão com que realizaram esta tarefa garantiu a confiabilidade dos dados que utilizei neste artigo. O meu colega, professor Hélió Trindade, leu a primeira versão deste artigo oferecendo-me inúmeras sugestões e críticas valiosas, a maioria das quais foram incorporadas ao texto final.

² Os estudos de comportamento eleitoral no RGS têm atribuído posição de centralidade ao quadro bipartidário, que, antecedendo a reforma partidária de 1965 se instala no estado como estrutura de fato a partir de 1950. Veja-se a propósito: Azevedo (1960), Xausa e Ferraz (1967/1968); Trindade (1974, 1975).

Assim sendo, a eleição de 1974 representaria o fim deste bipartidarismo e o início do domínio hegemônico do MDB sobre o eleitorado gaúcho ou seria explicada como uma resposta conjuntural dentro dos limites de elasticidade da estrutura bipartidista?

Neste artigo tentarei analisar os dados nesta perspectiva, reconhecendo desde logo a impossibilidade de responder de forma categórica a questão proposta. Procurarei, portanto, enquadrar os resultados eleitorais de 1974 dentro da sequência eleitoral formada pelas eleições de 1966, 1970 e 1974 e dentro de uma tipologia de municípios criada pela variável % da população urbana sobre o total.

Desta maneira creio ser possível surpreender as tendências do eleitorado gaúcho, vinculando-as a uma variável sociológica teoricamente relevante de maneira a dimensionar de forma adequada os resultados de 1974.

O MOVIMENTO DO ELEITORADO

O eleitorado do estado teve um crescimento no período 1966/1974, da ordem de 63,6%, passando de 1.575.554 eleitores em 1966 para 2.578.683 em 1974. Dividindo-se este período em dois, pode-se constatar que no período 1966/70 o crescimento foi de 28,9% sendo de 26,9% no período 1970/74.

Tabela III. Crescimento do eleitorado no RGS

Ano	Eleitorado	% Crescimento
1966	1.575.554	—
1970	2.031.032	28,9%
1974	2.578.683	26,9%

Este crescimento, assim como a própria distribuição espacial do eleitorado não é, entretanto, constante. Subjacente à localização municipal dos eleitores operam processos sociais de natureza não política modificando a estrutura populacional dos 232 municípios do estado.

Um indicador apropriado, para surpreender este movimento populacional intermunicipal e intramunicipal, que possui indiscutíveis consequências no comportamento político é a mudança verificada no grau de urbanização dos municípios.

Com este propósito, os resultados, assim como os dados sobre o eleitorado, foram recalculados de forma a se adequarem a uma tabela de dupla entrada composta de 15 células resultado da combinação de duas variáveis:

- a. % da população municipal urbana sobre o total³ – tricotomizada em 3 categorias: até 30% da população urbana; 31 a 60% e mais de 61%.

³Esta variável foi usada com o objetivo de especificar a anterior e tornar mais discriminativa a medida do grau de urbanização. Atente-se para o fato de que um município de 10.000 habitantes com 60% de sua população vivendo em zona urbana, embora “mais urbanizado” que um município de 100.000 habitantes com 30% de população urbana, possui em realidade uma população urbana 5 vezes menor que este último.

- b. tamanho do município medido pela sua população total 2 – dividida em 5 categorias: até 10. 000 habitantes; 10 a 20.000; 20 a 30.000; 30 a 50.000 e mais de 50.000.

A distribuição do eleitorado dentre os 232 municípios riograndenses divididos em 3 níveis de acordo com a percentagem urbana de sua população permite desde logo observar a magnitude do processo de urbanização do eleitorado que se verificou de 1966 a 1974.

Tabela IV. Distribuição do eleitorado por grau de urbanização dos municípios

	1966 ⁴	1970	1974
Até 30% pop. urbana	41,9%	28,3%	27,5% (142) ⁵
De 31 a 60% pop. urbana	17,9%	25,4%	25,5% (56)
Mais de 61% pop. urbana	40,0%	46,2%	46,9% (34)
	99,8%	99,9%	99,9% (232)

Se tomarmos tão somente os dados referentes a 1974 vemos que 61,2% dos municípios (142) possuem um máximo de 30% de sua população vivendo em zonas urbanas e concentram apenas 27,5% do eleitorado, enquanto 24,1% (56) dos municípios possuem de 31 a 60% de suas populações urbanizadas e concentram 25,5% do eleitorado. Finalmente, apenas 14,2% (34) dos municípios gaúchos possuem populações altamente urbanizadas, mas concentram 46,9% do eleitorado.

A Tabela IV, ainda levando em conta a qualificação da nota 3, demonstra claramente a tendência urbanizante do eleitorado verificada no período em exame.

Os dados da Tabela IV, entretanto, informam tão somente em três momentos estáticos a distribuição do eleitorado. Conquanto nos permitam inferir a tendência indiscutível de urbanização do eleitorado, nada nos dizem sobre o diferencial de crescimento por tipo de município.

A Tabela V, construída com este propósito, especifica qual a direção e magnitude do crescimento do eleitorado para cada tipo de município.

Tabela V. Localização do crescimento do eleitorado por grau de urbanização dos municípios – 1966-1974

Até 30% pop. urbana	4,8%	(48.549)
De 31 a 60% pop. urbana	37,3%	(374.509)
Mais de 61% pop. urbana	57,8%	(580.071)
	99,9%	(1.003.129)

⁴ Os dados relativos ao ano de 1966 são imprecisos. Embora a ordem de magnitude esteja certa, a distribuição do eleitorado por grau de urbanização está distorcida. Os dados sobre a percentagem de população urbana sobre a total para 1966 foram extraídos de estimativas para 1965 feitas a partir dos dados do censo de 1960. Por ocasião do censo havia, entretanto, no RGS, 157 municípios, enquanto, em 1965, havia 232, sendo que os 75 novos municípios foram criados por desmembramento. Por esta razão, as estimativas incorporaram uma margem de erro maior que a normal e daí a excessiva discrepância existente entre as distribuições de 1966 e 1970.

⁵ Em razão da advertência da nota 3, o número de municípios contido em cada um dos três graus de urbanização foi relacionado apenas com as eleições de 1970 e 1974.

Observou-se antes que o eleitorado riograndense cresceu, no período 1966/1974 em 63,6%, o que corresponde a 1.003.129 novos eleitores, em termos absolutos. O que a Tabela V revela é o padrão da distribuição deste crescimento. Os dados obviamente não nos permitem isolar a 1.003.129 novos eleitores para determinar com precisão onde se situam. A Tabela V não pode ser lida como indicando que de cada 10 novos eleitores 5,7% situam-se nos municípios mais urbanizados, porque seria equivalente afirmar que, dentro deste período, nenhum eleitor antigo (isto é, já votante em 1966) teria se deslocado de seu município original (isto é, município onde esteve alistado em 1966) para outro.

De qualquer maneira, tomado em seu conjunto, este crescimento, sem qualquer dúvida, tende a aumentar o eleitorado dos municípios mais urbanizados.

Assim, comparando-se a Tabela IV com a V observa-se que, embora de 1966 a 1974 a percentagem do eleitorado gaúcho concentrado nos municípios mais urbanizados aumentou em 6,9% (Tabela IV) o crescimento do eleitorado destes municípios abarcou nada menos que 57,8% do crescimento do eleitorado de todos os municípios do estado.

A Tabela VI, contendo a distribuição percentual do eleitorado gaúcho nas três últimas eleições, discrimina por tamanho dos municípios (população total) a tendência urbanizante referida.

Tabela VI. Distribuição do eleitorado por grau de urbanização do município – 1966/1974

Até 30% população urbana	1966 ⁶	1970	1974	
Até 10.000 habits.	4,7%	5,7%	5,3%	(55) ⁷
De 10.000 a 20.000	13,2%	9,8%	10,1%	(59)
De 20.000 a 30.000	8,8%	4,7%	4,4%	(14)
De 30.000 a 50.000	9,5%	5,0%	4,8%	(10)
Mais de 50.000	5,7%	3,1%	2,9%	(4)
TOTAL	41,9%	28,3%	27,5%	(142)
De 31% a 60% população urbana	1966	1970	1974	
Até 10.000 habits.	0,3%	1,0%	1,0%	(8)
De 10.000 a 20.000	2,9%	3,8%	3,5%	(15)
De 20.000 a 30.000	1,5%	4,6%	4,4%	(12)
De 30.000 a 50.000	7,6%	6,1%	6,2%	(10)
Mais de 50.000	5,6%	9,9%	10,3%	(11)
TOTAL	17,9%	25,4%	25,5%	(56)
De 61 a 100% população urbana	1966	1970	1974	
Até 10.000 habits.	0,3%	0,2%	0,2%	(2)
De 10.000 a 20.000	1,0%	1,5%	1,5%	(6)
De 20.000 a 30.000	0,5%	0,8%	0,9%	(3)
De 30.000 a 50.000	1,2%	4,5%	4,9%	(8)
Mais de 50.000	37,0%	39,2%	39,4%	(15)
TOTAL	40,0%	46,2%	46,9%	(34)

Ainda considerando a advertência da nota 5, os dados da Tabela VI demonstram com nitidez o movimento do eleitorado em direção aos municípios mais urbanizados. Não

⁶ A advertência da nota 3 é válida para a coluna correspondente ao ano de 1966 nesta tabela.

⁷ O número de municípios contido em cada uma das cinco categorias da variável tamanho da população foi relacionado apenas com as eleições de 1970 e 1974, em razão da advertência da nota 3.

menos que 44,3% do eleitorado gaúcho concentra-se em 23 municípios (10% de todos os municípios riograndenses), e 60,8% do eleitorado se encontra em 44 municípios (19% de todos os municípios – mais de 30.000 habitantes – de 31 a 60% urbano e mais de 61% urbanos).

Atente-se ao fato de que este fenômeno de urbanização do eleitorado não é explicado apenas pelo crescimento de Porto Alegre, que em 1974 reuniu 16% do eleitorado.

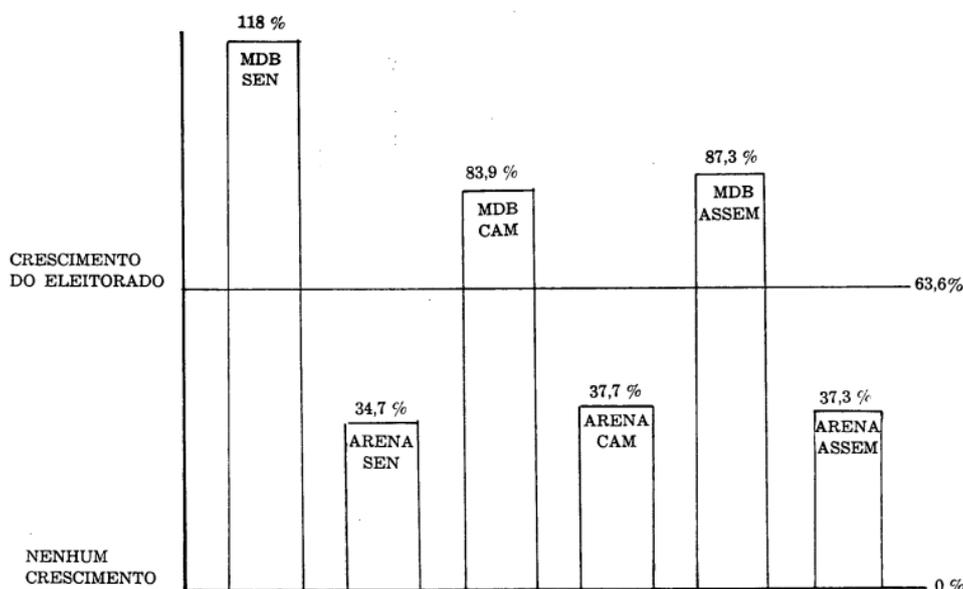
A Tabela VI presta-se com facilidade para orientar qualquer estratégia de campanha eleitoral que busque, com um mínimo de custos atingir o máximo de eleitores. Assim, os 85 municípios mais urbanizados em 1974 correspondendo praticamente a 1/3 dos municípios gaúchos (36,6%) continham mais que 3/4 do eleitorado (76,5%), enquanto os 147 municípios menos urbanizados, correspondendo a praticamente 2/3 dos municípios do estado reuniam menos que 1/4 do eleitorado (23,4%).

Os dados impõem, pois, a conclusão de que o sucesso eleitoral no RGS decidir-se-á cada vez mais nos maiores centros urbanos devido ao fato de que a relação eleitorado/quantidade de município é inversa.

Até aqui foi possível descrever as mudanças do eleitorado e a tendência de sua concentração nos municípios mais urbanizados. Impõe-se agora analisar globalmente o impacto destas mudanças nos dois partidos políticos dentro do período 66/74. O crescimento vegetativo do eleitorado e o processo de urbanização a que está submetido de que forma agiu sobre os dois partidos?

O Quadro I ilustra graficamente o crescimento do eleitorado dos dois partidos comparando-o com o crescimento geral do eleitorado riograndense dentro do período 66/74.

Quadro I. Crescimento do eleitorado e crescimento partidarista – 1966-1974



Observa-se neste quadro que embora ambos os partidos tenham aumentado seus eleitores dentro do período, o MDB aumentou-o em nível superior ao crescimento do eleitorado, enquanto a ARENA cresceu abaixo daquele nível. Não apenas o MDB cresceu acima do crescimento do eleitorado como este crescimento correspondeu ao triplo do crescimento da ARENA nas eleições senatoriais e mais que o dobro nas eleições para a Câmara e Assembleia.

Estes dados devem, entretanto, ser lidos com cautela. Eles novamente nos remetem à questão central deste artigo: significa este crescimento uma redefinição do tradicional bipartidarismo gaúcho, no sentido da afirmação de uma hegemonia emedebista no estado, ou é resultado de flutuações conjunturais na expressão da preferência partidária?

Conquanto o Quadro I refira-se à sequência 66/74 e não apenas aos resultados de 1974, a pergunta merece ser recolocada, pois os resultados da última eleição pesam desproporcionalmente no cálculo do coeficiente de crescimento do eleitorado dos partidos.

A Tabela VII especifica melhor o crescimento do eleitorado dos dois partidos dividindo-o em dois períodos: 1966/70; 1970/74.

Tabela VII. Crescimento do eleitorado partidista – 1966/70; 1970/74

	MDB	ARENA	Branco/Nulos
Senado 70/66	29,5%	34,6%	13,5%
Senado 74/70	68,3%	0,0%	-4,8%
Câmara 70/66	5,4%	34,9%	86,7%
Câmara 74/70	74,3%	2,1%	5,5%
Assembleia 70/66	7,7%	34,5%	81,6%
Assembleia 74/70	73,8%	2,1%	6,9%

Os dados desta tabela quase dispensam interpretações tão claras eles são. O período 66/70 é marcado pelo declínio do MDB, não em favor da ARENA que mantém o crescimento da ordem de 34% pouco acima do crescimento do eleitorado no período (28,9%), mas em favor das alternativas voto branco ou voto nulo a demonstrar a sensibilidade de parcela de seu eleitorado à campanha feita neste sentido por ocasião da eleição de 1970.

Por outro lado, o período 70/74 registra o crescimento do voto emedebista, bem acima do crescimento do eleitorado no período (26,9%) e a estagnação do eleitorado arenista, cujo crescimento maior é da ordem de 2%. Paralelamente nos 3 tipos de eleições decresce o número de votos anulados a indicar, além do renovado interesse nas eleições, a reabsorção pelo partido oposicionista daquela parcela do seu eleitorado que perdeu em 1970.

Feitas estas considerações preliminares que permitem a localização das principais tendências verificadas no período, a análise comparativa dos resultados eleitorais das 3 últimas eleições pode ser feita com maior segurança.

ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS ELEIÇÕES SENATORIAIS 1966/70/74

Tabela VIII. Eleitorado partidista – Senado Federal – (1966-1974)

I. Até 30% da população urbana

	1966		1970		1974	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
Até 10.000 habits.	49,3%	34,8%	50,3%	38,1%	44,5%	46,1%
De 10.000 a 20.000	50,9%	34,1%	50,5%	37,2%	43,7%	46,3%
De 20.000 a 30.000	48,6%	35,6%	50,4%	38,2%	41,8%	48,2%
De 30.000 a 50.000	47,1%	35,9%	47,2%	39,2%	42,1%	47,1%
Mais de 50.000	44,3%	40,2%	45,7%	39,4%	37,7%	49,7%
TOTAL	48,5%	35,7%	49,4%	38,2%	42,6%	47,1%
BRANCOS E NULOS	15,8%		12,4%		10,3%	

II. De 31 a 60% população urbana

	1966		1970		1974	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
Até 10.000 habits.	44,4%	45,4%	47,6%	37,2%	40,8%	47,9%
De 10.000 a 20.000	42,4%	40,4%	48,4%	38,6%	40,7%	49,0%
De 20.000 a 30.000	47,3%	37,8%	48,9%	38,5%	40,9%	48,1%
De 30.000 a 50.000	39,6%	41,8%	48,4%	37,4%	39,2%	50,1%
Mais de 50.000	45,7%	39,4%	47,2%	39,5%	38,5%	50,6%
TOTAL	42,6%	40,6%	48,6%	38,6%	39,5%	49,7%
BRANCOS E NULOS	16,8%		13,4%		10,8%	

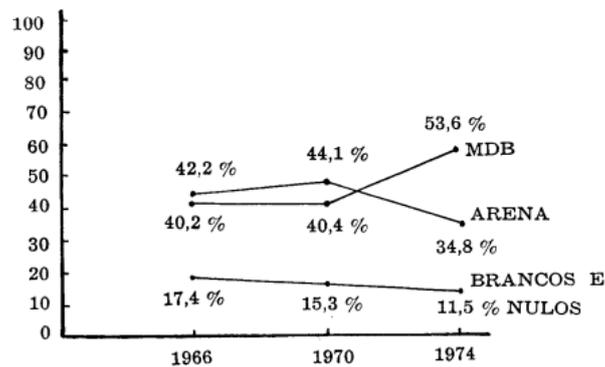
III. De 61 a 100% população urbana

	1966		1970		1974	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
Até 10.000 habits.	38,3%	44,7%	42,6%	42,6%	31,4%	56,8%
De 10.000 a 20.000	41,2%	41,5%	47,0%	37,8%	40,0%	48,1%
De 20.000 a 30.000	30,3%	53,5%	45,4%	38,5%	32,2%	54,9%
De 30.000 a 50.000	42,2%	44,2%	39,2%	44,4%	27,6%	59,2%
Mais de 50.000	35,3%	44,6%	38,2%	42,9%	27,0%	60,1%
TOTAL	35,5%	44,6%	38,7%	42,7%	27,6%	59,5%
BRANCOS E NULOS	19,9%		18,6%		12,9%	

A Tabela VIII contém muitas informações, das quais apenas algumas serão assinaladas neste artigo.

Em primeiro lugar, observando-se o desempenho eleitoral dos partidos ao longo dos três momentos da série temporal 66/74, percebe-se que pode ser descrito por duas curvas que teriam o seguinte traçado.

Ainda que os dados incluídos no Quadro II refiram-se aos resultados globais das eleições senatoriais, o mesmo traçado curvilíneo descreve adequadamente o desempenho eleitoral dos dois partidos, seja adotando-se a classificação dos municípios por grau de urbanização, seja adotando-se a classificação por tamanho de população.

Quadro II. Resultados das eleições senatoriais

Se o Quadro II for estudado levando-se em conta os dados sobre percentagens de votos brancos e nulos, deve-se reconhecer que, em 1970, na eleição senatorial, os votos anulados não parecem ter sido decisivos para explicar a derrota do MDB. Como se vê no quadro II o percentual de votos anulados em 1970 foi inferior ao verificado na eleição de 1966. Ainda mais, se reconhecêssemos que o percentual de votos anulados em 1974 estaria indicando a situação normal, e se reduzirmos artificialmente a percentagem de anulados em 1970 ao nível de 1974 (15,3% - 11,5% = 3,8%), seria necessário supor que todos os 3,8% *sobrantes* eram votos emedebistas para assegurar àquele partido a vitória por uma diferença de 0,1%!

É, pois, importante sublinhar que os dados não autorizam a conclusão de que os votos anulados na eleição senatorial de 1970 explicariam o insucesso emedebista. Na realidade o que parece explicar o insucesso do MDB na eleição senatorial daquele ano é o sucesso eleitoral dos candidatos arenistas que conseguiram reunir 44,1% dos votos.

Analogamente, o sucesso emedebista em 74 também não é explicado pela redução dos votos anulados em seu favor. Na realidade o incremento de 13,2% na votação emedebista somente é possível em razão da perda de 9,3% da votação arenista.

Nas eleições de 1966 e 1970 a ARENA vence o MDB por pequena margem. Ambos os partidos dividem o eleitorado gaúcho permanecendo na faixa dos 40% nas duas eleições. A aceitar-se a argumentação acima exposta, a vitória nestas duas eleições provavelmente se explique pela mais antiga das razões: vence o partido com o candidato com maior capacidade de mobilização de votos. Esta explicação, ainda que corra o risco de ser simplista, ganha plausibilidade adicional quando se considera que, com as mudanças do sistema político, as eleições senatoriais herdaram muitas características das eleições diretas para o governo do estado. Assim, o fato de serem eleições majoritárias, as únicas onde os candidatos devem representar diretamente todo o eleitorado do estado, faz com que as suas características pessoais e políticas adquiram um peso muito maior do que antes.

No sistema eleitoral anterior o candidato a senador era um companheiro de chapa do candidato a governador. A eleição para governador, em razão da importância do cargo disputado e da forma majoritária direta em que se realizava, personalizava a

campanha, relativizando a disputa senatorial. Com a forma indireta de escolha do governador as eleições senatoriais ganharam significativamente importância aos olhos do eleitorado exigindo do candidato a senador algumas das características que, antes se exigia do candidato a governador.

É oportuno lembrar o quanto pesou para o eleitorado emedebista em 1970 o passado político do então candidato Paulo Brossard. Já em 1974 parece que o eleitorado do MDB «metabolizou» o Sr. Paulo Brossard, que, provavelmente capitalizou muitos votos não emedebistas em razão daquele mesmo passado que em 1970 criou-lhe problemas no seu partido. Da mesma forma parece fora de dúvidas que o Sr. Nestor Jost foi um candidato muito fraco em 1974, concorrendo significativamente com a sua debilidade eleitoral para a derrota de seu partido.

Retornando à Tabela VIII, analisando-a verticalmente, pode-se constatar que, quanto mais rural é a estrutura populacional dos municípios mais forte é a ARENA, inversamente quanto mais urbana mais forte é o MDB. Esta constatação é facilmente feita quando se lê os dados da tabela coluna por coluna. Observa-se então que os percentuais totais da ARENA diminuem e os do MDB aumentam consistentemente à medida em que se transita da categoria I – municípios com até 30% de população urbana – para as categorias II e III.

Esta observação pode ser suplementada com a seguinte qualificação:

Em 1974 o MDB é melhor adversário nas zonas rurais que a ARENA nas zonas urbanas, enquanto em 1966 e 1970 a ARENA é melhor adversário em zonas urbanas do que o MDB em zonas rurais.

Finalmente, mesmo desconsiderando a classificação dos municípios por percentagem da população urbana sobre a total, e adotando-se a classificação por tamanho de população municipal, constata-se que quanto maior a população mais forte é o MDB e inversamente quanto menor mais forte é a ARENA.

Na eleição de 1974, esta tendência mantém-se e é exacerbada em razão do vulto excepcional de vitória do MDB. Se se considerar como limiar competitivo de um partido, num sistema bipartidário, a faixa percentual mínima de 40%, observa-se que o padrão de competitividade da ARENA foi o seguinte:

- a. até 30% pop. urbana: só não foi competitiva nos municípios c/ mais 50.000 h;
- b. de 31 a 60% pop. urbana: só foi competitiva nos municípios até 30.000 h;
- c. mais de 61% pop. urbana: só foi competitiva nos municípios até 20.000 h.

Traduzindo-se estes dados em termos do eleitorado votante obtém-se que a ARENA só foi competitiva para 35,4% do eleitorado para os restantes 64,6% a ARENA não foi competitiva.

Finalmente, os Quadros III, IV e V permitem concluir a análise da série de eleições senatoriais. Estes quadros⁸, foram construídos na forma de retângulos cujo

⁸ A adoção destes quadros, para a imediata percepção de qual partido é beneficiado pela ampliação ou redução dos votos brancos e nulos, me foi sugerida pelo professor Herbert G. Calhau.

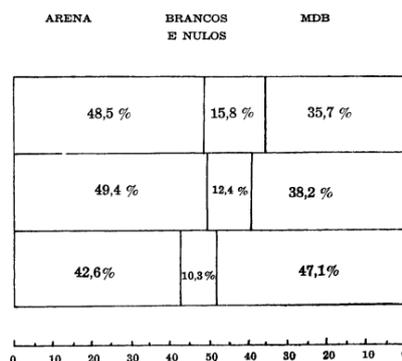
comprimento corresponde a 100% do eleitorado. O espaço ocupado pelos 2 partidos é dividido pelo espaço intermediário ocupado pelo total de votos anulados. Pode-se desta forma visualizar a quem beneficia a ampliação ou redução dos votos anulados, uma vez que o espaço ocupado por esses últimos desloca-se para a direita ou esquerda “empurrado” pelo crescimento de um ou de outro partido.

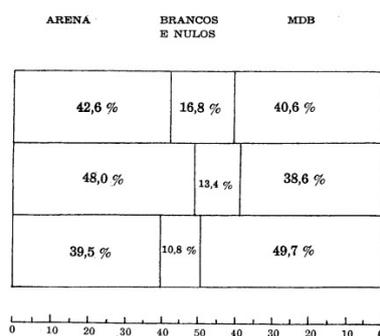
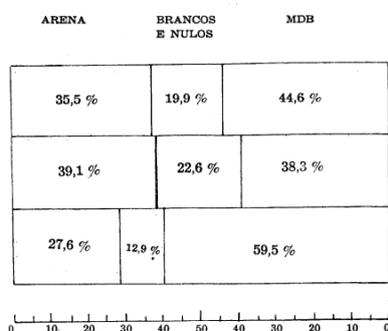
Analisando-se em conjunto os três quadros pode-se constatar:

1. o crescimento do eleitorado do MDB e o decréscimo do eleitorado da ARENA através do período;
2. este crescimento e decréscimo são qualificados em função do tipo de município. Assim o MDB cresce mais e a ARENA decresce mais nos municípios menos urbanizados e mais urbanizados e menos nos de urbanização média;
3. os votos anulados não prejudicam o MDB nos municípios até 30% urbanos, já que de 66 a 70 o MDB cresce mais que a ARENA nestes municípios. Já nos municípios de urbanização média e grande o crescimento da ARENA “empurra” a coluna dos votos anulados contra o espaço do MDB reduzindo o eleitorado da oposição (em comparação com 1966), porém em taxas inferiores ao crescimento da ARENA (de 31 a 60% urbana ARENA mais 6,6% MDB – 2,0%; mais de 61% urbana ARENA mais 3,2% MDB – 1,9);
4. em último lugar, os quadros deixam claro que em 1974 os votos anulados foram “empurrados” com violência contra o espaço eleitoral da ARENA. A ser válida a suposição de que é mais fácil a um partidário votar em branco ou anular o seu voto a votar no candidato de outro partido, grande número de votos anulados em 1974 proveio do eleitorado arenista. Na outra hipótese, supondo-se que uma percentagem em torno de 2% do eleitorado sistematicamente opta por uma posição apolítica, votando em branco ou anulando seu voto, já que, devido à obrigatoriedade do voto devem comparecer às urnas, a explicação para o movimento visível nos quadros III, IV e V, seria de que apreciável contingente de eleitores que anteriormente votaram na ARENA teriam preferido os candidatos do MDB.

Em qualquer das duas hipóteses confirma-se a explicação dada páginas atrás ao comportamento do eleitorado nas eleições majoritárias para o Senado.

Quadro III. Eleitorado partidário – Senado (1966-74), até 30% população urbana



Quadro IV. Eleitorado partidário – Senado (1966-74), de 31 a 60% população urbana**Quadro V.** Eleitorado partidário – Senado (1966-74), de 61 a 100% população urbana

ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS – 1966, 70, 74

Os resultados das eleições proporcionais constituem indicadores mais seguros para a identificação do eleitorado partidário do que as eleições majoritárias. Nelas é de se esperar que o comportamento dos eleitores será dominado de forma mais consistente por considerações de ordem partidária. O próprio fato de que cada partido oferece a seu eleitorado um conjunto diversificado de candidatos concorre para que preferências pessoais, ideológicas ou de estilo possam ser definidas dentro do partido, minimizando-se assim as infidelidades eleitorais.

Os dados confirmam esta proposição, sendo que as eleições para a Assembleia Legislativa do estado ainda possuem em maior grau aquelas características.

Os resultados das eleições proporcionais seguem basicamente as linhas já descritas na análise das eleições senatoriais. Com algumas diferenças que merecem especial atenção.

As tabelas IX e X, apresentadas a seguir serão analisadas conjuntamente, dada a semelhança existente entre as duas distribuições.

Tabela IX. Eleitorado partidista (Câmara dos Deputados) – % na horizontal

I. Até 30% população urbana

	1966		1970		1974	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
Até 10.000 habits.	53,1%	38,6%	48,1%	36,1%	44,5%	46,1%
De 10.000 a 20.000	53,0%	40,2%	50,0%	34,0%	43,7%	46,3%
De 20.000 a 30.000	51,3%	38,9%	50,1%	34,1%	41,8%	48,2%
De 30.000 a 50.000	50,1%	38,2%	46,1%	37,5%	42,1%	47,1%
Mais de 50.000	49,8%	37,5%	45,8%	33,2%	37,7%	49,7%
TOTAL	51,6%	38,9%	48,6%	34,9%	42,6%	47,1%
BRANCOS E NULOS	9,5%		16,5%		10,8%	

II. De 31 a 60% população urbana

	1966		1970		1974	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
Até 10.000 habits.	56,0%	35,3%	44,9%	34,2%	40,8%	47,9%
De 10.000 a 20.000	41,6%	45,3%	46,0%	35,2%	40,7%	49,0%
De 20.000 a 30.000	44,8%	42,7%	47,5%	34,8%	40,9%	48,1%
De 30.000 a 50.000	43,5%	44,5%	47,3%	31,9%	39,2%	50,1%
Mais de 50.000	46,1%	42,2%	46,4%	35,4%	38,5%	50,6%
TOTAL	44,3%	43,6%	46,7%	34,3%	39,5%	49,7%
BRANCOS E NULOS	12,1%		19,0%		10,8%	

III. Mais de 61% população urbana

	1966		1970		1974	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
Até 10.000 habits.	38,3%	44,7%	39,4%	37,9%	31,4%	56,8%
De 10.000 a 20.000	41,2%	41,5%	48,6%	30,2%	40,0%	48,1%
De 20.000 a 30.000	30,3%	53,5%	46,8%	30,9%	32,2%	54,9%
De 30.000 a 50.000	42,2%	44,2%	36,0%	40,2%	27,6%	59,2%
Mais de 50.000	35,3%	44,6%	39,0%	38,6%	27,0%	60,1%
TOTAL	35,5%	44,6%	39,1%	38,3%	27,6%	59,5%
BRANCOS E NULOS	19,9%		22,6%		12,9%	

Tabela X. Eleitorado partidista (Assembleia Legislativa) – % na horizontal**I. Até 30% população urbana**

	1966		1970		1974	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
Até 10.000 habits.	51,3%	38,5%	48,1%	36,1%	44,4%	43,4%
De 10.000 a 20.000	53,5%	37,3%	50,0%	34,0%	43,5%	44,3%
De 20.000 a 30.000	52,1%	38,7%	50,1%	34,1%	41,5%	45,9%
De 30.000 a 50.000	51,3%	38,9%	46,1%	37,5%	41,8%	45,6%
Mais de 50.000	50,8%	39,0%	45,8%	33,2%	39,1%	45,3%
TOTAL	52,1%	38,3%	48,6%	34,9%	42,6%	44,7%
BRANCOS E NULOS	9,6%		16,5%		12,7%	

II. De 31 a 60% população urbana

	1966		1970		1974	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
Até 10.000 habits.	56,6%	35,7%	44,9%	34,2%	39,4%	45,5%
De 10.000 a 20.000	42,2%	45,9%	46,0%	35,2%	40,8%	45,6%
De 20.000 a 30.000	46,3%	43,5%	47,5%	34,8%	42,3%	43,6%
De 30.000 a 50.000	44,8%	45,4%	47,3%	31,9%	38,9%	46,4%
Mais de 50.000	48,3%	41,1%	46,4%	35,4%	40,7%	46,6%
TOTAL	45,8%	43,8%	46,7%	34,3%	40,5%	45,9%
BRANCOS E NULOS	10,4%		19,0%		13,6%	

III. Mais de 60% população urbana

	1966		1970		1974	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
Até 10.000 habits.	41,9%	46,7%	39,4%	37,9%	29,3%	54,6%
De 10.000 a 20.000	40,2%	46,5%	48,6%	30,2%	40,0%	44,7%
De 20.000 a 30.000	20,4%	62,1%	46,8%	30,9%	48,1%	49,7%
De 30.000 a 50.000	37,7%	53,5%	36,0%	40,2%	28,5%	55,9%
Mais de 50.000	31,0%	50,1%	39,0%	38,6%	28,5%	56,9%
TOTAL	31,4%	50,2%	39,1%	38,3%	29,3%	56,3%
BRANCOS E NULOS	18,4%		22,6%		14,4%	

Os dados das Tabelas IX e X desde logo conduzem a uma conclusão análoga a que se chegou no estudo das eleições senatoriais. Ainda que o salto na magnitude dos votos anulados de 1966 a 1970 tenha prejudicado o MDB, a eles não pode ser atribuída a explicação para a derrota do partido oposicionista. Na verdade, somente na categoria III de municípios (mais urbanizados) os votos anulados podem, com segurança, explicar a derrota do MDB.

Tomando-se os resultados globais, artificialmente reduzindo-se a percentagem de votos nulos e brancos aos níveis de 1974 (ano indiscutivelmente favorável ao MDB)

e, atribuindo a diferença percentual *totalmente* ao MDB percebe-se que mesmo assim o partido da oposição não consegue em 1970 superar o partido situacionista em número de votos.

Tabela XI. Resultados globais para Câmara e Assembleia – 1970

	ARENA	MDB	Branco/ Nulos	Branco/ Nulos	Diferença favorável - MDB
Câmara	43,7%	36,3%	19,8%	14,7%	mais 5,1%
Assembleia	44,5%	36,8%	18,5%	13,6%	mais 4,9%

Esta constatação é de grande importância uma vez que contraria a opinião generalizada que se transformou quase numa verdade indiscutida de que em 1970 não houve uma vitória da ARENA e sim a derrota do MDB pela perda de um decisivo contingente de eleitores opositoristas que preferiram anular seus votos.

Esta conclusão não significa desconhecer que a conjuntura política da época, assim como o contexto em que se desenvolveu a campanha, tenham sido desfavoráveis ao MDB, podendo ter atuado como um dos fatores de desestímulo a parcelas significativas do eleitorado simpaticamente com o MDB, levando uma parte deste eleitorado a votar em branco ou anular seu voto e outra parte a votar em candidatos arenistas. A soma destas duas deserções explicaria então a baixa performance eleitoral do MDB em 1970. Esta hipótese, entretanto, não pode ser testada contra os dados. O que é indiscutível, porém, é que os votos brancos e nulos não foram a causa da derrota emedebista. Na realidade o que ocorreu foi o sucesso da ARENA na mobilização da maioria do eleitorado a seu favor.

Retornando às Tabelas IX e X, confirma-se a constatação feita antes, relativamente às eleições senatoriais, sobre a relação existente entre a estrutura predominantemente rural dos municípios e a maior força eleitoral da ARENA e a estrutura predominantemente urbana dos municípios e a maior força eleitoral do MDB. À medida em que se avança de municípios mais rurais para municípios mais urbanizados aumenta o eleitorado emedebista e diminui o arenista. O mesmo ocorre se considerarmos apenas a variável tamanho da população dos municípios. Quanto mais populoso o município mais forte o MDB e mais fraca a ARENA.

Estas relações somente estão ausentes nas eleições de 1970 nos municípios mais urbanizados e mais populosos, exatamente naqueles onde o volume de votos anulados é maior, dos quais, com maior segurança, boa parcela dele pode ser caracterizada como voto de protesto.

Os quadros VI a XI permitem visualizar de forma mais dinâmica a sequência de resultados para as eleições proporcionais e a movimentação, eleição a eleição, do eleitorado partidário “empurrando” a coluna de votos anulados contra o espaço eleitoral ora de um partido, ora de outro.

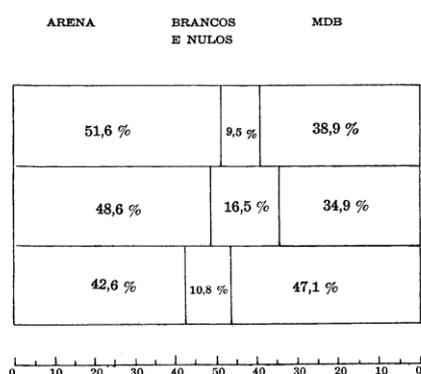
A análise conjunta destes quadros permite concluir:

1. a curva de crescimento do MDB no período é abaulada para baixo em razão do insucesso eleitoral de 1970; a curva de decréscimo da ARENA é abaulada para cima em razão do sucesso eleitoral de 1970;
2. estas conclusões, entretanto, devem ser especificadas em função do movimento da coluna de votos anulados.

Os quadros VI e VII demonstram que, nos municípios mais rurais, o incremento de votos anulados em 1970 em comparação com 1966 prejudica ambos os partidos sendo que o MDB é o mais prejudicado, embora em apenas 1%.

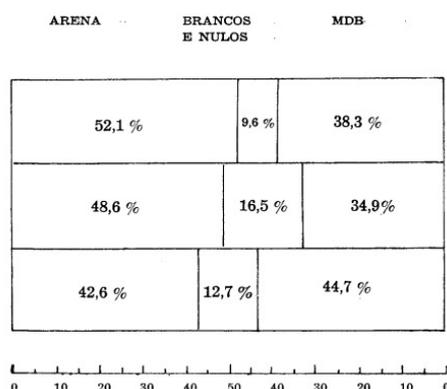
Já em 1974 o crescimento do MDB empurra a coluna de brancos e nulos contra o espaço eleitoral da ARENA diminuindo-o em 6%. Assim, em 1974, não só o MDB, nesta categoria de municípios, minimizou a perda de seu eleitorado para a opção branco/nulo como parece impô-la ao eleitorado arenista.

Quadro VI. Eleitorado partidário (Câmara Federal), até 30 % da população urbana



Esta tendência consegue ser imposta com mais sucesso pelo MDB nas eleições para a Câmara do que para a Assembleia, não, entretanto, por uma capacidade maior da ARENA, que mantém o mesmo percentual nos dois níveis de eleição, mas por uma menor capacidade eleitoral dos candidatos opositoristas naquele nível de eleição.

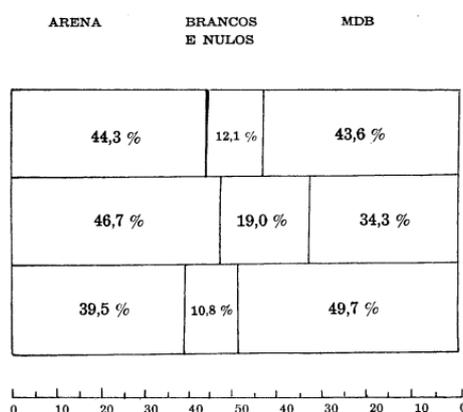
Quadro VII. Eleitorado partidário (Assembleia Estadual), até 30% população urbana



Os Quadros VIII e IX evidenciam-se que, nos municípios de urbanização média (31 a 60% população urbana) o incremento de votos anulados em 1970, manifestamente coincide com um pequeno crescimento eleitoral da ARENA e com uma perda de 9,5% por parte do MDB, se se toma como base de comparação os resultados de 1966.

Por outro lado, em 1974, o crescimento do MDB “empurra” ainda mais a coluna dos votos anulados contra o espaço eleitoral da ARENA. Em comparação com os municípios menos urbanizados (quadros VI e VII) o crescimento do MDB é maior e a resistência da ARENA menor.

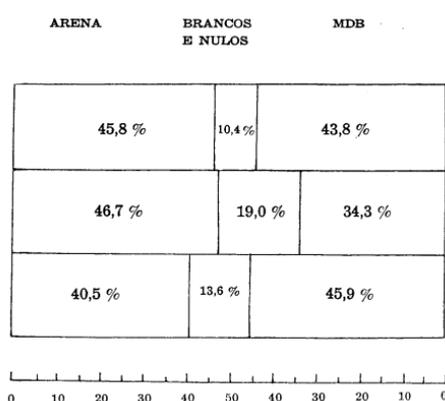
Quadro VIII. Eleitorado partidário (Câmara Federal), de 31 a 60% população urbana

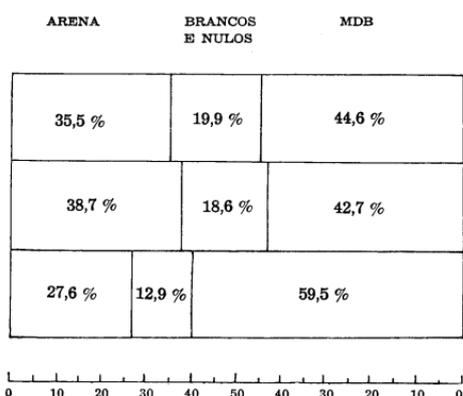
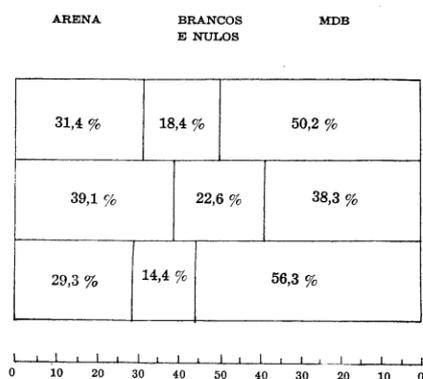


Analogamente ao verificado nos quadros analisados anteriormente o desempenho oposicionista é mais vigoroso nas eleições para a Câmara Federal do que para a Assembleia Legislativa, sendo que nesta última a capacidade de resistência da ARENA é maior mantendo-se nela a tendência para uma menor capacidade eleitoral do partido oposicionista.

Finalmente, os Quadros X e XI revelam as mesmas tendências observadas nos quadros VII e IX com maior intensidade.

Quadro IX. Eleitorado partidário (Assembleia estadual), de 31 a 60 % população urbana



Quadro X. Eleitorado partidário (Câmara Federal), mais de 61% população urbana**Quadro XI.** Eleitorado partidário (Assembleia Estadual), mais de 61% população urbana

Antes de retomar a questão proposta no início do artigo, convém resumir as principais constatações ensejadas pela análise dos dados:

1. o eleitorado riograndense cresceu, de 1966 a 1974, em 63,6%;
2. este crescimento, somado às mudanças na distribuição espacial da população, aumentou em 57,8% o eleitorado dos municípios mais urbanizados, isto é, com mais de 61% de sua população vivendo em zonas urbanas;
3. a urbanização do eleitorado riograndense tem favorecido o MDB que encontra nos municípios mais urbanizados seu maior potencial eleitoral;
4. inversamente, a urbanização do eleitorado é concomitante com a estagnação, o conseqüente declínio, do eleitorado arenista que encontra, nos municípios menos urbanizados seu mais fiel contingente eleitoral;
5. os votos brancos e nulos certamente prejudicaram o desempenho eleitoral do MDB em 1970 quando um considerável contingente de eleitores deste partido optou pela anulação do seu voto;

6. os votos brancos e nulos possivelmente prejudicaram o desempenho eleitoral da ARENA em 1974, quando, provavelmente, uma parcela do seu eleitorado preferiu anular seu voto;
7. os votos brancos e nulos, entretanto, tanto em 1970 como em 1974, por si sós, não constituem fatores explicativos do insucesso emedebista em 1970 ou arenista em 1974;
8. quanto mais urbanizado o município mais vulnerável é o seu eleitorado para a opção branco/nulo;
9. comparando-se o tipo de eleição, o MDB tem demonstrado maior regularidade e melhor desempenho nas eleições majoritárias que nas proporcionais, enquanto a ARENA revela-se mais competitiva nas proporcionais, em especial nas eleições para a Assembleia Legislativa;
10. o grau de urbanização e/ou o próprio tamanho do município, medido pela sua população total estão positivamente relacionados com o poderio eleitoral do MDB e negativamente com o poderio eleitoral da ARENA, independentemente do tipo de eleição, majoritária ou proporcional.

CONCLUSÃO

As análises do comportamento eleitoral no RGS até agora têm sido empreendidas tomando-se como marco de referência a existência e persistência de um sistema bipartidário estável. Este bipartidarismo constatado a princípio nas eleições majoritárias para o governo do estado (XAUSA e FERRAZ, 1967/1968), no período 1945 a 1962, se compunha de duas coalizões partidárias em oposição, ambas com sólida base eleitoral, que se alternavam no poder ao compasso do calendário eleitoral.

Naquele estudo assinalava-se que, com o deslocamento da massa do eleitorado varguista do PSD para o PTB, constituiu-se este último na maior força partidária do estado, impondo aos demais partidos o dilema cujas alternativas eram: manterem-se separados e se entregarem ao domínio do trabalhismo, ou comporem suas diferenças e unirem-se contra ele.

Da opção pela segunda alternativa emergiu o bipartidarismo da fase multipartidária no qual se percebe,

[...] por detrás da aparente heterogeneidade das legendas combinadas nas várias eleições ocorridas de 1945 a 1966, uma linha de comportamento que revela a única polarização verdadeiramente relevante da vida política do Estado, a saber: o confronto PTB-anti PTB, enucleando ao seu redor no mínimo desde 1950, as demais manifestações que, por sua natureza periférica, só à luz deste contraste podem ser estudadas. (XAUSA e FERRAZ, 1967/1968, p. 231).

Hélgio Trindade, em estudos posteriores estendeu a validade do modelo bipartidário ao nível local, demonstrando que o fenômeno observado ao nível das eleições para o governo do estado, possuía raízes profundamente plantadas na política local:

Os dados gerais mostram que do somatório das 398 coligações referentes às quatro eleições locais do período, 290 são coligações anti-PTB e 62 são nucleadas em torno do PTB. Dois terços das coligações analisadas, pois, pertencem a partidos anti-petebistas. Observa-se, por outro lado, um pequeno número de coligações incongruentes: apenas 37 coligações figuram nesta categoria e 9 são consideradas espúrias. (TRINDADE, 1975a, p. 161-162).

Trindade também confirmou e precisou a constatação feita no artigo de Xausa e Ferraz referentemente ao crescimento constante do PTB: “Ou, noutra clave, crescendo o PTB de eleição para eleição, maior é o número de partidos que necessita unir-se para aspirar derrotá-lo” (XAUSA e FERRAZ, 1967/1968, p. 236).

Ao analisar o padrão das coligações a nível local, Trindade demonstra que “[...] as coligações anti-PTB são progressivamente mais amplas para poder enfrentar a força do populismo. Este reforçamento das coligações anti-PTB se explica pelo fato de que os partidos conservadores-liberais tendem a perder força eleitoral” (TRINDADE, 1975a, p. 162).

Os estudos de Trindade fixaram então, com clareza, a tendência básica do bipartidarismo da fase multipartidária: a crescente força eleitoral do trabalhismo e o declínio do poderio eleitoral dos partidos conservadores-liberais dentro do marco bipartidário, com alternância dos dois blocos no poder.

Na transição do multi-partidarismo para o bipartidismo, as análises feitas coincidem na consideração de que as novas estruturas partidárias “[...] serviram apenas para confirmar e oficializar arregimentações já fixadas firmemente nas eleições de 1962 [...]” (XAUSA e FERRAZ, 1967/1968, p. 268). O artigo de 1968, publicado nesta revista, confirma este fato tanto ao nível da composição dos respectivos diretórios regionais, como ao nível da origem partidária dos candidatos e eleitos do MDB e da ARENA nas eleições de 1966 (XAUSA e FERRAZ, 1967/1968, p. 270-271, em especial o Quadro 8).

Trindade, comparando os resultados de 1966, 1970 e 1974, com os da fase multipartidária, descobriu que a mudança do sistema partidário teve um impacto negativo para o bloco populista (PTB-MDB) produzindo a reversão das tendências observadas de 1950 a 1962:

Seria lógico esperar que, em função da nova clivagem partidária ARENA-MDB, as tendências anteriormente observadas se confirmassem na distribuição das forças eleitorais, concentrando-se no partido da oposição. Entretanto, tal não ocorreu, [...] o que ressalta dos dados é o processo de transferência maciça de votos em direção contrária à observada no período multipartidário, tornando os municípios anteriormente dominados pelo PTB, em zona de influência da ARENA ou em municípios em equilíbrio eleitoral. Quanto aos municípios

controlados pelos partidos conservadores-liberais (anti-PTB), entretanto, observa-se que apenas metade destes perdem a dominação anterior e tornam-se sem dominação partidária, sem que ocorra um único caso de transferência em favor do MDB. (TRINDADE, 1975a, p. 173).

As eleições de 1974, entretanto, no entender de Trindade, alteram radicalmente o quadro de dominância arenista. Introduzindo o cálculo da tendência evolutiva ele conclui que,

A análise da tendência evolutiva da ARENA e MDB nas eleições legislativas deixa transparecer claramente que o MDB é um partido em franco crescimento e que a ARENA está em processo de recuo eleitoral generalizado. [...] A ARENA cresce em apenas 1,8% dos municípios e decresce em 66,4% dos municípios, ou seja, em dois terços das unidades políticas locais. O perfil do MDB é o oposto, decrescendo em apenas 3,5% dos municípios, cresce tendencialmente em 3/4 dos casos, isto é, em 75,9% das unidades políticas locais. (TRINDADE, 1975a, p. 175-176).

Esta constatação permite-lhe concluir que,

[...] embora após 64, a ARENA seja o partido dominante no RGS e a tendência evolutiva das eleições municipais lhe seja favorável, o impacto dos resultados das eleições de 1974 restabeleceu provavelmente a ponte com os padrões observados na fase multipartidária de crescimento dos partidos de apelo populista no Estado, abrindo perspectivas a uma mutação eleitoral significativa no Estado, cujo primeiro teste serão as eleições municipais de 1976, onde será averiguado o caráter eleitoralmente estrutural ou conjuntural do crescimento do MDB nas últimas eleições. (TRINDADE, 1975a, p. 176).

Partindo-se deste simplificado resumo das análises feitas sobre o bipartidarismo gaúcho e das conclusões alinhadas no fim da seção anterior, que resposta pode ser oferecida à questão central deste artigo?

Os resultados de 1974 indicam uma definição estável do eleitorado riograndense? O que equivale a dizer que a ARENA não mais se constituiria num partido com condições de eleitoralmente conquistar o poder no estado.

Atente-se que é o próprio marco bipartidário que está em questão. Na realidade ele já esteve sob suspeição após 1970, quando o fraco desempenho eleitoral do MDB parecia prefigurar o início de uma incontestada hegemonia arenista.

Como interpretar esta variação?

Remeter os dados de 1970 e 1974 a 1966 não resolve a questão porque aquela eleição, em razão da proximidade da mudança do sistema partidário, não possui as características de uma “eleição normal” com relação à qual os “desvios” de 1970 e 1974 pudessem ser medidos.

Tampouco é satisfatória a referência a 1962. Ainda que se encontre linhas de continuidade entre a fase multipartidária e a bipartidária, sou de opinião que as eleições de 1970 e 1974 constituem uma realidade política própria.

Parece-me que as eleições de 1966 ocorrem ainda dentro de um quadro de referências políticas fixadas no período 1950/1962. Os partidos ainda são somente amplas legendas dentro das quais se acomodam protagonistas do período anterior, alguns dos quais “hurlent de se trouver ensemble”.

Já nas eleições de 1970 e 74, as duas agremiações partidárias parecem ter adquirido uma feição própria (conquanto retenham ainda cisões e alas que datam do período anterior), o nível político regional apresenta-se estreitamente relacionado com o nível nacional, e uma nova geração de políticos (especialmente no MDB), sem tradição no período anterior, conquista seu lugar nos partidos e na política riograndense.

Parece-me então, que uma linha de investigação promissora seria tentar categorizar quantitativamente o eleitorado, criando uma distribuição por níveis de identificação partidária, testando-a a seguir contra os resultados eleitorais.

Este procedimento, que é o padrão nos Estados Unidos por exemplo⁹, supõe que amostras representativas do eleitorado sejam sucessivamente entrevistadas e submetidas à mesma bateria de questões, de forma a se chegar a uma fixação relativamente estável dos diferentes graus de identificação partidária. Os resultados eleitorais agregados servem depois para testar a consistência da distribuição, assim como para expressar a ação do que Converse chamou de “forças de curto prazo” sobre a distribuição de base.

Estudos deste tipo revelam que a escolha eleitoral não se efetiva numa situação em que todas as alternativas, em cada eleição, possuem a mesma probabilidade de serem escolhidas por qualquer eleitor dado. Ao contrário, o eleitorado, como o público consumidor ou como a coletividade de indivíduos religiosos, possui referências estruturadas que limitam consideravelmente a elasticidade das escolhas. Uma considerável parcela do eleitorado ‘consume’ o seu partido predileto com a regularidade com que consomem seus produtos preferidos e podem chegar a ser tão fiéis a eles como o são com suas opções religiosas.

Em sistemas bipartidários estáveis é comum dividir-se o eleitorado em três ou cinco grupos:

- a. eleitores do partido A;
- b. eleitores independentes (ou flutuantes);
- c. eleitores do partido B.

Ou, numa variante mais precisa desta tricotomia:

⁹Clássicos nestes estudos são os trabalhos de Campbell, Converse, Miller e Stokes, do Survey Research Center, da Universidade de Michigan, em especial *The american voter e Elections and the political order*.

- a. eleitores do partido A;
- b. independentes tendentes a A;
- c. independentes;
- d. independentes tendentes a B;
- e. eleitores do partido B.

Embora não disponhamos de um conjunto sistemática de dados de “survey” sobre esta dimensão atitudinal para o estado como um todo e para o período de tempo utilizado nesta análise, creio ser possível combinar os dados existentes, oriundos dos “surveys” realizados em Porto Alegre, com os dados agregados, para se chegar a uma classificação tentativa e experimental das preferências partidárias do eleitorado gaúcho¹⁰.

A categorização quantitativa do eleitorado, por grau de identificação partidária, possui a vantagem de permitir trabalhar com uma combinação de valores constantes e outros variáveis (cujas tendências, porém, podem ser postuladas), viabilizando interpretar o resultado das três eleições com o mesmo conjunto de categorias e valores.

A primeira preocupação deve ser a de encontrar os valores constantes, especificamente o “eleitorado fiel” de cada partido. Por eleitorado fiel deve-se entender aquela parcela de votantes que se identifica fortemente com um dos dois partidos e nele vota sistematicamente.

Judson De Cew Junior identificou, para Porto Alegre nas eleições de 1974, a percentagem de eleitores “identificados de alguma forma” com o MDB (52,3%), com a ARENA (25,6%) e independentes (22,1%) (DE CEW JUNIOR, 1975).

Os dados de De Cew, entretanto, referem-se somente a Porto Alegre, não autorizando a sua generalização para o eleitorado estadual.

Assim, na ausência de dados de survey sobre o eleitorado fiel dos dois partidos no estado, impõe-se o recurso aos dados agregados.

Parece-me razoável aceitar-se que o eleitorado realmente identificado com o seu partido aparece de forma mais nítida nos insucessos eleitorais. O argumento é simples e intuitivo: o sentimento de fidelidade a causas, associações e pessoas somente é testado efetivamente nas condições de adversidade. Nesta linha de argumentação, nas piores derrotas somente permanecem fiéis os que verdadeiramente se identificam com seu partido.

A ser válida esta proposição, quem, em 1970 votou no MDB resistindo de um lado à tentação do adesismo ao esquema político governamental e de outro resistindo à atração da campanha pela anulação do voto, pode-se supor que realmente se identificava com seu partido.

¹⁰O programa de pesquisas Comportamento Eleitoral no RGS, resultante de convênio celebrado entre a Universidade Federal do RGS e a Fundação Ford, realizou em 1968 um survey de atitudes políticas em Porto Alegre, coordenado pelos professores Leônidas Xausa e Hélgio Trindade. Mais recentemente, o professor Judson De Cew Junior, membro do setor de pesquisas em Ciência Política, do Departamento de Ciências Sociais da UFRGS, coordenou novo survey em Porto Alegre, logo após as eleições de 1974, dentro do mesmo programa de pesquisas.

Da mesma forma, quem acompanhou a ARENA em 1974, no contexto de uma crise econômica de cujos efeitos não lograva escapar, com candidatos eleitoralmente fracos, provavelmente o fez por se identificar verdadeiramente com aquele partido.

Adotando-se então este critério para a determinação do “eleitorado fiel” e, computando-se a média percentual dos votos obtidos nas eleições proporcionais de 1970 (MDB) e 1974 (ARENA), chega-se à seguinte distribuição:

Tabela XI. Eleitorado fiel da ARENA e MDB – 1966/1974

MDB	36,5%
ARENA	35,5%
Independentes	28,0%

Definidos então os valores constantes, o próximo passo deve tentar especificar o resíduo de 28,0%, sumariamente caracterizado como independente.

Neste aspecto, as distinções que Judson De Cew estabelece em seu trabalho, referentemente ao grau de identificação partidária do eleitorado de Porto Alegre são de grande valia. De Cew distingue seis categorias de eleitores: arenistas e emedebistas muito identificados; arenistas e emedebistas fracamente identificados; fortemente independentes e fracamente independentes.

Os dados analisados por De Cew demonstram que os independentes ao votar não se distribuem igualmente entre os dois partidos, mas, ao contrário que aproximadamente 48,5% preferem o MDB, 33,4% a ARENA e 18,1% permanecem indiferentes aos dois partidos, votando em branco ou anulando seu voto.

Considerando que, possivelmente, a diferença atitudinal existente entre as categorias “pouco identificado” e “independente tendente a um partido” seja pequena, quando não for a última uma forma espúria de evitar a autoidentificação, parece ser recomendável que sejam agregadas de forma a constituírem o espaço eleitoral adjacente ao “eleitorado fiel”, e a área de recrutamento preferencial de cada partido.

Agregando-se então as categorias MDB fracamente identificado e independente tendendo a MDB e, arbitrariamente reduzindo-se de 48,5% para 45,0% o volume desta parcela do eleitorado (já que se pretende que esta distribuição valha para todo o estado e não apenas Porto Alegre); fazendo-se a seguir o mesmo com as categorias ARENA fracamente identificado e independente tendendo a ARENA e, incrementando-se de 33,4% (em Porto Alegre) para 35,0% o volume deste contingente do eleitorado no estado; e extraíndo-se estas percentagens do total de 28% de eleitores independentes (Vide Tabela XI), obtém-se a distribuição seguinte¹¹:

¹¹A atribuição de valores percentuais às três categorias assim criadas, conquanto arbitrária, partiu de dado empírico extraído do survey coordenado por De Cew (1975, p. 75) em Porto Alegre. Na verdade, a correção arbitrária dos valores empiricamente encontrados por De Cew limita-se fundamentalmente a arredondar os valores originais.

Tabela XII. Estimativa da identificação partidária no RGS – 1966/1974

MDB fiéis	36,5%
Tendente a MDB	12,6%
Independente e apolíticos	5,6%%
Tendente a ARENA	9,8%
ARENA fiéis	35,5%

A distribuição do eleitorado riograndense pelo grau de identificação partidária, contida na Tabela XII não passa como é óbvio de uma estimativa rude que, entretanto, espero seja plausível, heurística e testável. Os argumentos em defesa da plausibilidade da estimativa já foram expostos na descrição e justificativa dos procedimentos adotados para criá-la. O seu valor heurístico e sua testabilidade supõem a explicitação de um modelo simplificado de escolha eleitoral para as 5 categorias de eleitores que ela inclui. O modelo que proponho possui então cinco axiomas:

1. o “eleitorado fiel” sempre vota no seu partido e nunca no outro partido;
2. num contexto eleitoral favorável o “eleitorado tendente” ao partido favorecido vota maciçamente nele;
3. os realmente “independentes” sempre votam em branco ou anulam seu voto;
4. num contexto eleitoral desfavorável o eleitorado “tendente” ao partido prejudicado vota em branco ou anula seu voto;
5. num contexto eleitoral equilibrado o eleitorado “tendente” se divide igualmente em relação ao partido para o qual tende: 2/3 acompanha seu partido preferido e 1/3 vota em branco ou anula seu voto.

Estes axiomas impõem que a única operação matemática exigida no teste é a adição, e adição apenas de categorias adjacentes¹².

Com relação ao axioma 1 creio não haver necessidade de justificá-lo. Com relação aos axiomas 2 e 4, a questão crucial é determinar o que seria “contexto eleitoral favorável a um partido e desfavorável ao outro”. Empiricamente esta determinação somente pode ser feita através de pesquisas de opinião durante o período da campanha eleitoral. Logicamente, nos limites de um teste retroativo como o que se fará neste artigo, “contexto eleitoral favorável” é definido em função do vulto da vitória do partido na eleição. Assim, 1970 é um “contexto eleitoral favorável” à ARENA e 1974 o é com relação ao MDB.

O axioma 3 parece-me de fácil aceitação já que, em qualquer eleição há sempre um contingente de eleitores que opta pela anulação de seu voto. No período 1950/1962 a

¹² A exigência de que a adição ocorra apenas entre categorias adjacentes, embora contrarie manifestamente o fato de que eleitores identificados com um partido votem em candidatos de outro, é logicamente defensável, possivelmente expresse o que realmente ocorre com mais frequência, e é uma exigência incontornável do axioma 1. Como em qualquer modelo formalizado, o rigor lógico impõe o custo de uma maior independência da realidade empírica, na expectativa de ganhos na economia, parcimônia a capacidade preditiva do modelo.

média dos votos nulos e brancos nas eleições proporcionais foi de 3,1%. Parece-me que o acréscimo de 2,5% não seja excessivo considerando-se que de 1962 para o período 1966/1974 interfere o impacto da mudança do sistema partidário sobre o eleitorado, expresso, entre outras formas no crescimento do voto branco nulo.

Finalmente, o axioma 5 é, seguramente, o mais discutível. A definição empírica do “contexto eleitoral equilibrado” exige, como no caso dos axiomas 2 e 4, pesquisa de opinião prévia à eleição. Dentro do modelo a definição equivale à eleição de 1966.

Por outro lado, a determinação do modelo de que 2/3 dos eleitores tendentes votem com o partido preferido e 1/3 vote em branco ou anule o voto parece ser mais arbitrária.

Se se supõe, entretanto, que, num “contexto eleitoral favorável”, todo o eleitorado tendente acompanha o partido favorecido e que, num “contexto eleitoral desfavorável”, todo o eleitorado tendente vota em branco ou anula seu voto, então, num “contexto eleitoral equilibrado” é de se supor que este eleitorado se divida numa distribuição intermediária a estes dois extremos.

Não me parece razoável, contudo, que num contexto eleitoral equilibrado a divisão entre as duas alternativas fosse 50% para uma e 50% para a outra. Creio ser mais plausível que, nesta hipótese, a maioria (2/3) vote com o partido que mais simpatiza e a minoria (1/3) vote em branco ou anule seu voto.

Expostos assim os fundamentos lógicos do modelo deve-se, a seguir testá-lo. Neste artigo, o teste será retroativo, isto é, aplicar-se-á o modelo e as regras axiomáticas que o constituem para “prever” o resultado das eleições de 1966, 1970 e 1974.

Seguindo as regras do modelo e, aplicando-o retroativamente, os resultados da eleição de 1974 deveriam ter sido os seguintes:

Tabela XIII. Resultados eleitorais derivados do modelo confrontados com os resultados reais da eleição de 1974

	Eleitorado “fiel”	Eleitorado tendente	Resultado teste	Resultado real	Diferença
MDB	36,5% +	12,6%	49,1%	50,1%	-1,0%
ARENA	35,5% +	0,0%	35,5%	35,5%	0,0%
Independentes e apolíticos**	5,6% +	9,8%*	15,4%	14,1%	1,3%

* Nesta eleição o modelo exige que o eleitorado tendente à ARENA vote em branco ou anule seu voto.

** Independentes e apolíticos dentro do modelo votam sempre em branco ou anulam seu voto.

A Tabela XIII contém então a distribuição que o modelo preveria numa eleição em que o contexto eleitoral foi favorável ao MDB. Como se observa a previsão e o que realmente ocorre revelam excelente ajustamento. O ajuste perfeito, no caso da ARENA,

não surpreende porque ocorre por definição; nas outras duas categorias, a margem de erro é mínima.

A eleição de 1970 foi vencida pela ARENA, também por larga margem (embora inferior à do MDB em 1974). A Tabela XIV contém o resultado previsto pelo modelo confrontado com os resultados reais.

Tabela XIV. Resultados eleitorais derivados do modelo confrontados com os resultados reais da eleição de 1970

	Eleitorado "fiel"	Eleitorado tendente	Resultado teste	Resultado real	Diferença
MDB	36,5% +	0	36,5%	36,5%	0
ARENA	35,5% +	9%,8	45,3%	44,1%	+ 0,18
Independentes e apolíticos	5,6% +	12,60%*	18,2%	19,1%	- 0,1%

* Nesta eleição o modelo exige que o eleitorado tendente ao MDB vote em branco ou anule seu voto.

Verifica-se novamente na Tabela XIV o excelente ajustamento entre a previsão e os resultados reais. Como no caso da Tabela anterior, nesta o ajuste perfeito na categoria MDB é obtido por definição.

Finalmente, no caso da eleição de 1966, onde verificou-se ligeira vantagem do MDB sobre a ARENA, na qual nenhum ajuste perfeito por definição é possível, obtém-se o melhor ajuste das três tabelas entre a previsão e os resultados reais:

Tabela XV. Resultados eleitorais derivados do modelo confrontados com os resultados reais da eleição de 1966

	Eleitorado "fiel"	Eleitorado tendente	Resultado teste	Resultado real	Diferença
MDB	36,5% +	8,4%*	44,9%	44,2%	+ 0,7%
ARENA	35,5% +	6,4%*	41,9%	42,2%	- 0,3%
Independentes e apolíticos**	5,6%	+ 4,2% + 3,2% **	13,0%	13,3%	- 0,3%

* Nesta eleição o modelo exige que 2/3 do eleitorado tendente a cada partido vote com o eleitorado fiel.

** Nesta eleição o modelo exige que 1/3 do eleitorado tendente a cada partido vote com os independentes e apolíticos em branco ou anulando seu voto.

Sem dúvida alguma o modelo resiste muito bem ao teste retroativo, embora sua confiabilidade fique parcialmente comprometida pela possível espuriedade, introduzida pelos valores constantes atribuídos ao eleitorado fiel, que conduz a um ajuste perfeito por definição em 1974 (ARENA) e em 1970 (MDB).

Tal espuriedade, entretanto, inexistente no caso da eleição de 1966, exatamente aquela na qual o ajuste é melhor. Por outro lado, a tentativa de retroagir ainda mais o modelo, aplicando o teste às eleições de 1962 e 1958, evidenciou que a distribuição da Tabela XII, se possui alguma consistência empírica, esta se restringe ao período iniciado com as eleições de 1966. As diferenças entre a previsão que o modelo impõe e os resultados são de magnitude muito maior do que as verificadas nas Tabelas XIII, XIV e XV.

O modelo desenvolvido nesta parte final do artigo, retroativamente testado com sucesso, é ainda demasiado grosseiro para se prestar a testes prospectivos. Ele somente poderá ser testado prospectivamente quando, através de surveys conhecermos com mais segurança as disposições atitudinais e a própria existência empírica das categorias de eleitores que contém. Sem se conhecer mais sobre: a) a existência das categorias; b) seu volume real dentro do eleitorado; c) a distância atitudinal existente entre elas; d) a ordem de preferências das diferentes categorias entre as alternativas de voto, o instrumento, tal como foi proposto aqui será demasiadamente impreciso para propor previsões confiáveis.

À medida então que os próximos surveys incluam questões que permitam esclarecer estes pontos, o modelo poderá ser aperfeiçoado e tornado mais preciso, ou substituído por outro. Em qualquer das duas hipóteses terá cumprido, espero, uma útil função heurística.

Creio ser possível agora, combinar as informações analisadas e as produzidas neste artigo para chegar a algumas considerações sobre o futuro do bipartidarismo no estado.

A primeira parte do artigo demonstrou que o crescimento do eleitorado, assim como a tendência para a sua crescente urbanização, beneficiaram eleitoralmente o MDB.

Sociologicamente, o eleitorado do MDB tende a ser, no RGS como em outros estados, urbano, recrutando grande parcela de votantes entre as classes baixas. No RGS, por outro lado, além desse perfil, o MDB tem se constituído num partido com respeitável base eleitoral nas zonas rurais e, nos centros urbanos, dotado de considerável capacidade de atração para a classe média e até setores das classes altas¹³.

Não há, pois, como não reconhecer que importantes processos sociais, estruturalmente radicados, têm sido favoráveis ao partido da oposição. A vigorar a cláusula “rebus sic stantibus” o bipartidarismo gaúcho tem seus dias contados. Em outras palavras, permanecendo a ARENA de costas voltadas para o eleitorado urbano, para as classes baixas, e para os jovens, e confortando-se em cultivar o seu eleitorado tradicional, numericamente minoritário e em processo de redução, sua viabilidade eleitoral ficará seriamente comprometida.

Por outro lado, se é verdade que a ARENA conta com 35,5% do eleitorado riograndense como eleitores fiéis, e o MDB com 36,5%, impõe-se reconhecer que existe uma sólida implantação das duas agremiações partidistas no eleitorado, dando consistência e estabilidade à estrutura bipartidista.

¹³Veja-se a propósito o trabalho de Trindade (1975b).

Parece, pois, que o quadro político do estado combina, de um lado a existência de uma divisão equilibrada do eleitorado fortemente identificado entre os dois partidos, com uma tendência para o eleitorado menos identificado encontrar no MDB o partido que melhor tem expressado as suas aspirações e sentimentos.

Em última análise trata-se de uma questão de estratégia política, sobre a qual talvez esteja mais capacitado para opinar o comentarista político e não o cientista político.

A continuidade do bipartidarismo gaúcho parece depender da capacidade de um dos partidos (ARENA) fazer campanha e sensibilizar não apenas o seu eleitorado fiel, mas também de se tornar atraente e competitivo junto àquela parcela de votantes, cujos votos decidem as eleições e que, sem se identificar intensamente com nenhum dos dois partidos, tem encontrado no MDB o veículo mais sensível para a expressão dos seus sentimentos.

A história dos partidos políticos registra diversos casos de partidos que, outrora fortes e poderosos, não foram capazes de introduzir, com vigor e audácia, as mudanças necessárias para continuarem em condições de eleitoralmente conquistar o poder. O Partido Liberal inglês é um caso notório desta capacidade. O Partido Conservador (inglês) é, por outro lado, um exemplo vivo de rejuvenescimento partidista.

Reitero ao final o que disse no início. A série de dados disponíveis para a análise política é por demais restrita para permitir uma resposta categórica à questão suscitada pelos resultados de 1974.

A tendência do eleitorado é manifestamente favorável ao MDB. A permanência desta tendência certamente implicará na incontestada hegemonia emedebista no estado e no fim do bipartidarismo. Por outro lado, a ARENA parece possuir uma base eleitoral estável e numericamente significativa, que daria consistência eleitoral às mudanças que a tornariam mais competitiva, não sendo em consequência, razoável descartar-se a possibilidade de se recompor o equilíbrio eleitoral entre as duas estruturas partidistas que dividem a preferência do eleitorado riograndense.

Até que haja mais resultados eleitorais para analisar, as conjeturas sobre o futuro do bipartidarismo no RGS devem ficar com os comentaristas políticos.

SOBRE O AUTOR

Francisco Luis dos Santos Ferraz (1940-2023): foi professor da UFRGS, dos departamentos de Ciências Sociais e Ciência Política, fundador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política em 1973 e Reitor da Universidade entre 1984 e 1988.

REFERÊNCIAS

1. AZEVEDO, Fay de. Balanço das eleições de 1958 no Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 8 abr. 1960.
2. DE CEW JUNIOR, Judson. Identificação partidária e variação eleitoral em Porto Alegre (1966-1974). *Revista do IFCH/UFRGS*, n. 3, 1975.
3. TRINDADE, Helgio. Padrões e tendências do comportamento eleitoral no Rio Grande do Sul” (1950/74). In: CARDOSO, Fernando H.; LAMOUNIER, Bolívar (Eds.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. São Paulo: CEBRAP; Paz e Terra, 1975a.
4. TRINDADE, Helgio. Anatomia do voto em Porto Alegre. *Revista do IFCH/UFRGS*, n. 3, 1975b.
5. TRINDADE, Helgio. Padrões de comportamento eleitoral no Rio Grande do Sul. *Revista do IFCH/UFRGS*, n. 1, 1974.
6. XAUSA, Leônidas; FERRAZ, Francisco. As eleições de 1966 no Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, jul. 1967/jan. 1968.

Submissão em: 21 nov. 2023

Aceito em: 28 nov. 2023



DOSSIÊ

SISTEMA ELEITORAL MISTO OU VOTO DISTRITAL PURO

*MIXED ELECTORAL SYSTEM OR PURE
DISTRICT VOTING*

Eduardo Dutra Aydos*

Leônidas Rangel Xausa**

* *Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*
edaydos@hotmail.com

** *Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*
In Memoriam (1932-1998)

RESUMO

O presente texto se propõe a comparar o sistema eleitoral misto, majoritário e proporcional, originalmente proposto pela Comissão do Ministério da Justiça, e o projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional pelo presidente João Figueiredo. O projeto apresentado pelo presidente da República recebeu profundas alterações, por sugestão de dirigentes políticos do PDS. O projeto de lei sobre o voto distrital misto, apresentado pelo ministro Ibrahim Abi-Ackel, revela, ao ser examinado superficialmente, uma natureza distrital plurinominal disfarçada de proporcional. As principais críticas se referem à possibilidade de diminuição da participação dos filiados nos partidos, aumento das possibilidades de corrupção partidária e negação da premissa da representação proporcional em nível estadual. A proposta resulta na municipalização do pleito, sem se diferenciar significativamente do sistema majoritário distrital puro. O projeto transformaria a eleição em uma disputa entre dois candidatos por partido, mantendo a vinculação dos votos e não alterando a natureza distrital do processo desde a indicação até o preenchimento das cadeiras. Assim, pode-se afirmar que o projeto do ministro Abi-Ackel compromete a representação proporcional e favorece distorções no sistema eleitoral.

Palavras-chave: Sistema Eleitoral Misto; Sistema Distrital Puro; Eleições; Representação; Democracia.

ABSTRACT

This work aims to compare the mixed, majority and proportional electoral system, originally proposed by the Department of Justice Commission, and the bill sent to the National Congress by President João Figueiredo. The project presented by the President of the Republic received profound changes, at the suggestion of PDS political leaders. The bill on mixed district voting, presented by Secretary of Justice Ibrahim Abi-Ackel, reveals, when superficially examined, a multi-member district nature disguised as proportional. The main criticisms refer to the possibility of a decrease in the participation of party members, an increase in the possibility of party corruption, and the denial of the premise of proportional representation at the state level. The proposal results in the municipalization of the election, without significantly differentiating from the pure district majority system. The project would transform the election into a dispute between two candidates per party, maintaining the binding of votes and not changing the district nature of the process from nomination to filling seats. Therefore, it can be said that Secretary Abi-Ackel's project compromises proportional representation and favors distortions in the electoral system.

Keywords: Mixed Electoral System; Pure District System; Elections; Representation; Democracy.

O texto do projeto de lei sobre o voto distrital misto, elaborado pelo Ministro Ibrahim Abi-Ackel, desde logo, a um exame superficial, demonstra que, muito ao contrário de um sistema misto – distrital e proporcional –, consagra um sistema de voto distrital plurinominal (de dois candidatos por distrito), apenas encoberto por um arremedo de critério proporcional, que muito pouco contribui para disfarçar a sua verdadeira natureza.

Com efeito, pelo artigo 13, todos os poderes de escolha dos candidatos (inclusive os ditos “proporcionais”) são retirados das convenções estaduais. Todos os candidatos, tanto pelo critério majoritário, quanto pelo pseudocritério proporcional, são escolhidos exclusivamente por convenções distritais. A opção adotada para a constituição destes colégios convencionais, por outro lado, ao invés de manter a participação da totalidade dos filiados que ocorre nas convenções municipais, privilegiou a forma indireta da indicação de candidatos por delegados partidários, acrescidos dos membros dos diretórios municipais, além de parlamentares e membros dos diretórios regional e nacional, com domicílio eleitoral no distrito.

Assim, já na sua origem, no recrutamento dos candidatos distritaliza-se a escolha, desde logo restringindo em alto grau a participação dos filiados dos partidos políticos no processo eleitoral. As implicações, no que concerne ao uso do poder econômico, em termos de corrupção partidária, são óbvias. Um colégio convencional tão restrito para a escolha de candidatos, muitas vezes previamente eleitos pela força do partido na respectiva região, é certamente suscetível de manipulações neste sentido.

É, porém, no registro de candidatos pelo critério, dito proporcional, e no âmbito dos votos que lhes será lícito receber que, plenamente, o caráter enganoso do projeto se evidencia. A combinação dos artigos 15, 17 e 23 deixa claro que tanto o candidato pelo sistema majoritário como aquele pelo sistema proporcional, somente serão registrados, como também somente poderão receber votos, num único distrito.

Bastaria isso para configurar-se a própria negação do princípio da representação proporcional, em países como o Brasil, onde a circunscrição eleitoral federativa é, legalmente, o Estado em sua totalidade. Ao restringir sua aplicação ao distrito, o projeto de lei do Ministro Abi-Ackel, ataca a premissa básica da representação proporcional, que é a da possibilidade de somarem-se os votos atribuídos aos partidos em toda a circunscrição.

O efeito prático da proposta ministerial, assim, em nada se afasta da aplicação do sistema majoritário distrital puro, no que respeita à municipalização do pleito e a conseqüente eleição de autênticos “vereadores federais”: no caso da Câmara dos Deputados, por exemplo.

Ademais, e o que é pior, ao estabelecer o critério de escolha dos deputados eleitos, dentro de cada partido, após o cálculo do número das cadeiras que lhe forem atribuídas

¹Publicado originalmente no Jornal Zero Hora de 27 de março de 1983.

pelo sistema proporcional, o projeto despreza o número absoluto de votos obtidos pelos candidatos, considerando eleitos aqueles que tiverem maior percentagem dentro do distrito. Isto é, dentro do mesmo partido poderá se eleger, pelo sistema dito proporcional, um candidato com menor número de votos que outro correligionário, bastando que o seu distrito tenha um número menor de eleitores. Mas, o que é mais grave, haverá a possibilidade de um distrito, eleitoralmente polarizado, eleger os candidatos proporcionais da oposição e da situação, enquanto em outro, onde predomina uma configuração pluripartidária, exatamente por isso, nenhum dos candidatos proporcionais vir a ser eleito. Como sabemos que as áreas mais urbanas e desenvolvidas são, também, ideologicamente mais fragmentadas, o que se pode prever é uma drástica redução nas possibilidades de representação destas áreas sob o critério proporcional, agudizando tendências já latentes no modo tradicional de eleições proporcionais no país.

Quanto à eleição para a Assembleia Legislativa, sendo facultado aos partidos apresentarem até cinco candidatos por distrito, pelo sistema proporcional, é válida a mesma tendência à polarização do pleito, com um agravante. Para a escolha dos eleitos, ao contrário da praxe clássica das eleições proporcionais, de terem os partidos o maior número possível de candidatos, de modo a somarem os votos para a legenda, ocorrerá o inverso. Pois, quanto menor o número de candidatos proporcionais dentro do distrito (ou seja, 1 candidato preferencialmente), maiores serão as chances de um percentual alto de votação e, conseqüentemente, maiores as chances de eleição dos candidatos “proporcionais-distritais”. E a isso se denomina, tortuosamente, representação proporcional!

No seu limite, a eleição proporcional para as Assembleias Estaduais é anulada como processo de escolha. No caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, onde seriam constituídos 16 distritos, a tendência para a polarização entre dois partidos e para a diminuição no número de candidatos de cada partido, poderia conduzir ao fato extremo e abstruso da eleição de todos os candidatos. Senão, vejamos: para as 56 vagas na Assembleia seriam eleitos 16 deputados distritais, sobrando 40 lugares para serem preenchidos pelo critério dito proporcional. Ora, prevalecendo a regra de um candidato por partido, e de dois partidos por distrito, teríamos apenas 32 candidatos para 40 vagas. Todos estariam eleitos. Essa caricatura do modelo proposto, formalmente factível, demonstra os seus vícios substantivos e a sua inadequação técnica.

O projeto ministerial transforma a eleição, na prática, numa disputa envolvendo dois candidatos por partido, um pelo sistema majoritário e outro pelo assim chamado proporcional, ambos dentro de um distrito. Como a regra da vinculação dos votos é mantida, os resultados de uma eleição não serão sequer diferentes da outra.

Como se vê, em nada altera o projeto o fato de a metade das cadeiras se escolherem por um sistema aparentemente proporcional, quando, efetivamente, o critério de determinação dos eleitos é totalmente distrital, desde a indicação, registro, área geográfica de votação, até a forma de preenchimento das cadeiras.

APÊNDICE

Com a inclusão de dispositivo na Constituição Federal dispendo sobre a eleição para a Câmara Federal e Assembleias Estaduais por via do sistema misto – majoritário e distrital, reacende-se a perene discussão entre os partidários do voto distrital e proporcional no Brasil. Para regulamentar o dispositivo constitucional, constituiu-se uma Comissão de juristas e professores, no âmbito do Ministério da Justiça, que elabora um anteprojeto de lei. Submetido ao Ministro Ibrahim Abi-Ackel o anteprojeto recebe profundas alterações, por sugestão de dirigentes políticos do PDS, dando lugar ao projeto de lei enviado ao Congresso Nacional em 21 de março de 1983 pelo Presidente João Figueiredo.

Uma análise comparada dos dois textos, a partir do quadro referencial do modelo-clássico de sistema eleitoral misto, poderá nos fornecer um mapa dos casuísmos que se incorporaram nesta proposta. Num primeiro momento é interessante ressaltar as distorções introduzidas pela Comissão no modelo do sistema misto alemão, de outro ressaltam as distorções introduzidas pelos conselheiros do Ministro no anteprojeto da Comissão, até a completa desfiguração do modelo original.

COMPARAÇÃO ENTRE O SISTEMA ELEITORAL MISTO – MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL – PROPOSTO PELA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E O PROJETO DE LEI ENCAMINHADO AO CONGRESSO NACIONAL PELO PRESIDENTE FIGUEIREDO.

1 DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS E DOS DISTRITOS

ANTEPROJETO DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

O anteprojeto estipula que, nas eleições federais e estaduais, os Estados e Territórios serão divididos em distritos em número igual à metade dos lugares a preencher para a Câmara dos Deputados, elevando-se à unidade superior quando este número for ímpar. Cada distrito será dividido em dois subdistritos para a eleição de deputados estaduais.

PROJETO DE LEI DO MINISTRO IBRAHIM ABI-ACKEL

Para a Câmara Federal é mantida a mesma sistemática do anteprojeto da Comissão. Não subsiste, no entanto, a sub distritalização para os efeitos da eleição dos deputados estaduais.

Note-se na sistemática proposta o detalhe que, marginal e quase imperceptivelmente, reforça o lado distrital da eleição: em caso de número ímpar de vagas, haverá um deputado distrital a mais do que os eleitos pela via proporcional.

2 DIVISÃO DOS DISTRITOS

ANTEPROJETO DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Foram propostas várias alternativas:

- a. divisão por uma Comissão constituída por um representante de cada partido com registro definitivo, um representante do IBGE, e um representante da Secretaria da Justiça; (esta solução exigiria revogação do disposto no art. 137, II da Constituição Federal, através de Emenda Constitucional)
- b. divisão pela Justiça Eleitoral;
- c. divisão por ato do Governador do Estado, cabendo recurso para a justiça eleitoral. Uma outra modalidade sugerida foi a divisão por uma Comissão interpartidária de 15 membros, distribuídos proporcionalmente ao número de deputados na Assembleia Legislativa, e o ajuste necessário para que nenhum partido tivesse menos do que um representante. Os membros da Comissão Interpartidária seriam designados pelas Comissões Executivas Regionais dos partidos políticos.

PROJETO DE LEI DO MINISTRO IBRAHIM ABI-ACKEL

Foi adotada a alternativa b), divisão pela Justiça Eleitoral (a única compatível com a sistemática constitucional vigente), combinada com a prévia apresentação de proposta de divisão pela Comissão Interpartidária de 15 membros, distribuídos proporcionalmente à representação partidária nas Assembleias Legislativas (na Câmara Federal para o caso dos Territórios).

Na suposição de que haverá uma tendência de a Justiça Eleitoral homologar os termos das propostas que lhe forem encaminhadas pelas Comissões Interpartidárias, muito embora a possibilidade de impugnação e recurso ao TSE, contemplada pelo projeto, são favorecidas as composições entre partidos e seus representantes, visando a manipulação da divisão distrital em proveito particular de um ou vários partidos, e mesmo de determinados parlamentares ou candidatos. A participação nas Comissões Interpartidárias poderá tornar-se vital para a sustentação de candidaturas e projetos eleitorais, abrindo-se por esta via uma área de atritos intrapartidários. Por outro lado, uma coligação de interesses entre grandes partidos poderá comprometer a viabilidade eleitoral dos pequenos.

3 CRITÉRIOS DA DIVISÃO DISTRITAL

ANTEPROJETO DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

A divisão distrital deverá respeitar os seguintes critérios:

- a. Equivalência aproximada do número de eleitores;
- b. Equivalência aproximada do número de habitantes;
- c. Contiguidade de área, preservada, quando possível a unidade municipal;
- d. Respeito aos limites das zonas eleitorais;
- e. Condições socioeconômicas semelhantes;
- f. Facilidades de comunicações, estradas e meios de transportes na área do distrito. Estes critérios são relevantes pois que se constituem na principal fonte de argumentação para eventuais impugnações e recursos de decisões que fixarem a divisão distrital. Os dois primeiros são vagos, pois não estabelecem limites para a variação no tamanho dos distritos e remetem a decisão judicial a explicitação do significado concreto desta “equivalência aproximada”. Note-se que a utilização de recursos computacionais permitiu a redefinição de distritos nos E.U.A. com diferenças inferiores a 1% na composição do seu eleitorado. Prevendo a necessidade de recursos para essa finalidade o anteprojeto estipula a destinação, no orçamento do TSE, de crédito para o funcionamento das Comissões Interpartidárias que fariam a divisão dos distritos.

Quanto aos demais critérios, trata-se de regras operacionais, destinadas a facilitar o processo eleitoral (no caso dos itens “d” e “f”), ou de disposições que buscam impedir a formulação de propostas aberrantes de divisão distrital. Deve-se salientar que nenhum deles, no entanto, se constitui em impedimento concreto para o desenvolvimento das práticas do “gerrymandering” – ou seja, da manipulação casuística dos limites das circunscrições distritais.

PROJETO DE LEI DO MINISTRO IBRAHIM ABI-ACKEL

Foram mantidos os mesmos critérios, com o acréscimo de um parágrafo único, através do qual se elimina a ambiguidade do texto original, explicitando que a variação do número de eleitores entre os diversos distritos não poderá ultrapassar o percentual de 15%. Esta se constitui numa fixação generosa, para o efeito de manipulações casuísticas da distrital, dos limites admissíveis do conceito de “equivalência aproximada” do número de eleitores, presente no anteprojeto.

Num Estado como o Rio Grande do Sul, essa regra permitiria, desde logo, a constituição de distritos com mais de 35.000 eleitores de diferença nas suas respectivas circunscrições.

A vinculação de alterações da divisão distrital, presente em ambos os textos, aos resultados dos censos decenais, impondo uma validade de dez anos aos limites dos distritos, num país de rápida mudança social e intensa migração populacional, torna inevitável um processo crônico de sub-representação política das áreas mais urbanizadas, e dinâmicas. Um distrito metropolitano, desde logo delimitado nos limites da variação prevista de 15% de eleitores a mais que seu equivalente rural, ao longo de dez anos terá amplificado essa diferença ao ponto de comprometer o princípio basilar do processo representativo expresso na fórmula “um homem, um voto”. O voto dos eleitores dos “grotões” da direita brasileira, tem o seu peso aumentado no próprio ritmo da mobilidade social e da capacidade de atração das áreas metropolitanas.

4 A CIRCUNSCRIÇÃO ELEITORAL

ANTEPROJETO DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

A eleição proporcional é circunscrita pelo território do Estado. Os deputados proporcionais são votados, portanto, em todo o território estadual, enquanto os deputados distritais são eleitos dentro dos distritos. O critério adotado segue a sistemática de circunscrição estadual (para a modalidade proporcional) como tem sido adotado na experiência eleitoral brasileira do pós-1946. É importante lembrar que, já nesta limitação territorial (quando o Estado se constitui, efetivamente, num grande distrito, face ao território da Federação) imposta ao processo eleitoral, está presente a intenção de sub-representar politicamente os centros mais urbanos e desenvolvidos, como é o caso de São Paulo.

A distritalização do voto tem sido apontada como responsável por uma restrição do universo de preocupações dos parlamentares eleitos, tornando-os na realidade como que “vereadores federais”. A combinação dos dois critérios: majoritário e proporcional, tem recebido críticas no sentido de levar à cristalização de duas classes de parlamentares no mesmo organismo de representação: os deputados de primeira classe – eleitos pelos votos proporcionais; e os deputados de segunda classe, limitados ao atendimento das reivindicações locais e à obediência às determinações imperativas de suas bases eleitorais.

PROJETO DE LEI DO MINISTRO IBRAHIM ABI-ACKEL

Tanto os deputados distritais, quanto os eleitos pela via proporcional têm como circunscrição o distrito, nos termos da versão final do projeto, enviada ao Congresso Nacional. Nessa circunstância, os deputados proporcionais não podem receber votos fora do distrito em que foram inscritos. É vedada, também, a inscrição em mais de um distrito. Essa regra subverte completamente o princípio da eleição proporcional que é o de permitir aos candidatos submeter-se ao sufrágio da totalidade dos eleitores da circunscrição eleitoral mais ampla (no caso, o Estado).

O apelo de lideranças carismáticas sobre o comportamento eleitoral, é drasticamente limitado, por este expediente inusitado na literatura e na prática das eleições proporcionais. A consolidação de lideranças políticas, fortalecidas por um amplo respaldo de apoio popular, muitas vezes, conquistado por via da representação de correntes ideológicas geograficamente dispersas, é solapada. O resultado é inequívoco: a eleição distrital contamina a parte dita proporcional do pleito, impondo-lhe todos os seus inconvenientes.

5 A ESCOLHA E REGISTRO DOS CANDIDATOS

ANTEPROJETO DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Nas eleições para a Câmara Federal e Assembleia Legislativa, os partidos registram um candidato e dois suplentes, para cada distrito ou subdistrito, eleitos pela convenção distrital. Para as eleições proporcionais são registradas listas partidárias escolhidas pela convenção regional.

Uma interpretação da sistemática adotada pelo anteprojeto, como um todo, permite supor que, na sua vigência, persistiria, na via da eleição proporcional o sistema tradicionalmente adotado no país, que considera eleitos os candidatos mais votados, independentemente de sua ordem de inscrição nas listas partidárias. De um lado, não são revogados os dispositivos da legislação eleitoral que regem a matéria, de outro lado, o projeto é explícito quanto à atribuição de votos a candidatos proporcionais e não, apenas à legenda ou à lista partidária.

Essa orientação parece adequada, face às críticas que tem sofrido o sistema de eleição por listas partidárias, como instrumento de cristalização das oligarquias partidárias, mesmo em países de forte tradição democrático-liberal e participativa. A sua adoção no quadro de fragilidades e de caudilhismo que caracteriza a nossa realidade partidária, causaria apreensão pela inevitabilidade dos empecilhos que imporia à construção da democracia interna nos partidos políticos.

Para as eleições de 1986, o anteprojeto considera candidatos natos, pelo sistema de sua preferência, os deputados federais e estaduais, permitindo-lhes, também, concorrer pelos dois sistemas. Essa regra, que se apoia sobre dispositivo semelhante na legislação vigente, permitindo aos deputados federais e estaduais concorrer como candidatos natos à sua reeleição, abre um precedente de graves consequências, desconhecendo as diferenças entre as duas modalidades de eleição – majoritária e proporcional. Numa eleição proporcional a presença dos deputados, como candidatos natos, não inibe o processo de renovação dos quadros parlamentares no plano intrapartidário. Os candidatos à reeleição irão disputar com os demais candidatos do mesmo partido, sobre o território de uma mesma circunscrição, a sua permanência no parlamento. No caso de uma eleição distrital, o processo de renovação deve ocorrer, no plano intrapartidário, no momento da convenção que escolhe o candidato. A mera transposição da regra das candidaturas natas à reeleição, atualmente em vigor,

para o quadro das eleições distritais, se constitui numa inibição drástica e absoluta ao processo de renovação de quadros intrapartidários. A adoção de semelhante dispositivo no anteprojeto da Comissão, certamente, atentou para a necessidade tática de tranquilizar os atuais integrantes do parlamento quanto às suas possibilidades de reeleição, garantindo-lhes a posição de candidato contra eventuais articulações de lideranças locais mais solidamente enraizadas na estrutura partidária (como é o caso dos Prefeitos municipais). Esse interesse casuístico vai até a concessão do direito de escolha da modalidade desejada de eleição, e ao reconhecimento da possibilidade de concorrer pelos dois sistemas.

PROJETO DE LEI DO MINISTRO IBRAHIM ABI-ACKEL

Desaparece a convenção regional na escolha de candidatos. Tanto para a Câmara Federal, como para as Assembleias Legislativas, os partidos registram apenas um candidato e dois suplentes na modalidade de eleição distrital, escolhidos pela convenção distrital. Na modalidade proporcional, as convenções distritais escolhem um candidato a deputado federal e até cinco candidatos a deputado estadual, e os registram na respectiva circunscrição.

Na prática a modalidade de eleição para a Câmara Federal consagra uma sistemática próxima do que seria uma eleição por distrito plurinominal com duas vagas.

No caso das eleições para a Assembleia estadual, o projeto optou pelo caminho mais simples de não subdividir o distrito, mantendo apenas um candidato nesta modalidade de eleição, e permitindo a inscrição de até cinco candidatos ao pleito proporcional.

O projeto de lei, na sua versão final, retirou a permissão de inscrição nas duas modalidades de eleição, estendida pelo anteprojeto aos deputados federais e estaduais. Ao mesmo tempo que manteve a disposição transitória para a eleição de 1983, permitindo aos deputados a escolha, com candidatos natos, da modalidade de sua preferência, acrescentou dispositivo tomando os deputados, sempre, candidatos natos pelo sistema que os elegeu. Essa disposição impõe aos partidos uma lei de ferro da alternância eleitoral, por via da cristalização e esclerosamento da sua representação. De fato, a única forma de substituir um deputado eleito será a sua morte ou impedimento pessoal, renúncia ou derrota. Ao partido não caberá substituí-lo como candidato numa dada eleição, seja por divergências políticas, seja para impedir-se da derrota previsível de uma candidatura desgastada. O único caminho aberto ao partido e ao seu contingente eleitoral, para esta substituição é autofágico – é construir a sua própria derrota e enfrentar o seu custo político. De fato, uma consequência extremamente contraditória, quando uma das principais justificativas da implantação do voto distrital é a da consolidação dos partidos políticos. É tão mais preocupante essa perspectiva quanto mais se constata a necessidade de um movimento exatamente inverso, no sentido da desparlamentarização da vida partidária, e, pela porta dos fundos, o casuísmo legiferante ameaça os partidos com a mais completa autonomização dos seus quadros parlamentares.

6 VINCULAÇÃO DOS VOTOS

Tanto o anteprojeto, como na sua versão definitiva, os votos são vinculados. São quatro votos (deputado estadual e federal, distrital e proporcional) e todos terão que ser dados a candidatos do mesmo partido.

Esse dispositivo contradiz todo o significado clássico do sistema eleitoral misto, que busca compatibilizar a escolha de representantes locais, como a indicação do partido que deverá governar. É essencial na sistemática do sistema misto alemão a não vinculação entre as duas modalidades de eleição. O pressuposto é o de que os critérios que determinam a escolha do representante local (incluindo uma visão muito próxima das suas aptidões e um jogo muito particularizado de compromissos), não são, necessariamente, os mesmos que determinam a escolha de um partido para governar, ou legislar através de maiorias parlamentares. A própria experiência eleitoral brasileira conheceu, de alguma forma, o fenômeno dessa cristalização de interesses diferenciados em modalidades distintas de eleição, quando o voto de compromisso sustentou as maiorias parlamentares da ARENA, enquanto o voto de protesto alimentava a explosão do voto oposicionista nas eleições majoritárias senatoriais. O sistema misto alemão parte dessa realidade e busca integrá-la à dinâmica da vida político-institucional – a vinculação dos votos a violenta. O seu sentido é tão simplesmente a submissão dos interesses mais generalizantes ao jogo dos compromissos particularistas, que se reforça no processo de distritalização do pleito.

7 A APURAÇÃO DOS VOTOS

ANTEPROJETO DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

As disposições sobre a apuração contidas no anteprojeto são bastante simplificadas: na parte distrital são considerados eleitos os candidatos e suplentes que alcançarem a maioria simples dos votos; na parte proporcional permanece o sistema vigente que estabelece o cálculo do quociente eleitoral para a distribuição das cadeiras e a eleição dos mais votados na legenda partidária.

O número total de deputados de cada partido é dado pela simples soma dos eleitos pelo sistema distrital com os eleitos pelo sistema proporcional.

A sistemática desta forma, na sua parte distrital, permite a eleição de candidatos minoritários, e a conseqüente distorção no processo de representação. Nada impede que um candidato com menos de 30% dos votos seja eleito em cada distrito, e que a soma de vitórias eleitorais deste tipo permita a um partido monopolizar a parte distrital da eleição.

Foi o reconhecimento desta inadequação do sistema de voto distrital que inspirou a fórmula clássica do sistema misto alemão: os resultados da eleição proporcional é que determinam o total de vagas que será atribuído a cada partido e deste total, obtido por

via da soma de todos os votos na legenda partidária, subtraem-se as vagas preenchidas pelo sistema distrital, distribuindo-se as restantes aos candidatos proporcionais. Desta forma a eleição proporcional, no sistema alemão, corrige as distorções da representação inerentes ao processo de eleição distrital, permitindo a representação fiel das preferências do eleitorado e a sobrevivência dos pequenos partidos. Essa fórmula, no entanto, não foi adotada no anteprojeto da Comissão do Ministério de Justiça. As duas eleições, distrital e proporcional, são tratadas como realidades estanques, revelando o interesse casuístico de viciar o processo representativo, por via da manipulação das distorções e dos vícios inerentes à parte distrital da eleição.

O critério adotado pelo anteprojeto serve o interesse predominante do sistema de poder e do partido do governo, de estabelecer um pacto de conveniência entre os “coronéis” da política local e os novos quadros políticos, projetados pelo monopólio das administrações estaduais por parte do PDS.

Ao dividir os espaços da representação política entre eleições distritais e proporcionais, reserva-se às elites tradicionais o território de caça ao voto no distrito, permitindo, ainda, a efetivação de dobradinhas dos candidatos distritais com os Secretários de Estado/candidatos que estendem a sua influência, de maneira dispersa no espaço da circunscrição estadual, isto, até 1982.

A situação político-institucional alterou-se radicalmente, no entanto, com a eleição direta dos Governadores. A oposição passa a comandar os Governos estaduais mais importantes, nos Estados mais populosos e com maiores bancadas no Congresso Nacional – proposta de um sistema eleitoral misto, abrindo espaços para os candidatos dispersos da máquina estatal, que pode agora ser utilizada contra o partido do Governo. E é dentro deste quadro de preocupações que as sugestões da Comissão devem ter repercutido nos bastidores políticos.

A possibilidade de candidatos efetivamente proporcionais, promovidos pela máquina estatal, auxiliarem o desenvolvimento de contraelites locais, se torna uma ameaça concreta, e recomenda um recuo dos projetos governamentais de reforma eleitoral no sentido da pura e simples distritalização.

Uma inelasticidade, no entanto, se apresenta: o princípio da eleição por sistema misto – majoritário e proporcional – já foi casuisticamente inserido na Constituição Federal. O recuo precisa encontrar a sua viabilidade pela descaracterização da parte proporcional das eleições parlamentares. E é isso que, efetivamente, nos apresenta o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional.

PROJETO DE LEI DO MINISTRO IBRAHIM ABI-ACKEL

Foi no capítulo da apuração dos resultados eleitorais que se caracterizou de forma mais flagrante e aguda o casuismo do projeto governamental. No que se refere à parte distrital não há alterações, relativamente ao que dispõe o anteprojeto da Comissão do Ministério da Justiça. No lado da eleição proporcional, no entanto, os juristas, do

Planalto deixaram vagar a sua criatividade. O resultado compromete, definitivamente, a seriedade da proposta.

Em primeiro lugar é calculado o quociente eleitoral dividindo-se o total de votos válidos na parte proporcional, pelo número de vagas que correspondem a essa modalidade de eleição. O número de vagas para cada partido é calculado, a seguir, dividindo-se o total de votos dados a candidatos proporcionais e à respectiva legenda nos distritos pelo quociente eleitoral. Até aí, segue-se a sistemática do sistema proporcional vigente.

Em sequência, são elaboradas listas distritais da votação dos candidatos proporcionais, onde se calcula a proporção de votos obtidos pelos candidatos sobre a totalidade dos votos válidos. Consideram-se eleitos os que, dentro de cada partido, até atingir o total das vagas partidárias, obtiverem as maiores proporções de votação dentro do distrito. Desta forma, a eleição de um candidato vai depender de fatores tais como o número de candidatos dos outros partidos apresentados no respectivo distrito.

As chances de um candidato proporcional que enfrenta três partidos concorrentes são menores do que as chances de eleição de um candidato que enfrenta uma conjuntura eleitoral bipolarizada. E o que é mais grave, as chances de se aumentar a representação política do distrito também crescem proporcionalmente à diminuição do número de candidatos. Assim, num distrito onde se apresentam apenas dois partidos à eleição proporcional, torna-se viável a eleição dos dois candidatos, digamos, um com 52% e outro com 48% dos votos. Um distrito em que se apresentarem 4 candidatos, obtendo o mais votado 30% dos votos, terá os seus candidatos excluídos da representação proporcional.

Para a Assembleia Legislativa o projeto prevê a possibilidade de apresentação de até cinco candidatos por partido. Tudo que se disse sobre a tendência para a bipolarização partidária nas eleições para a Câmara Federam aqui, também, se aplica.

Em tudo, e por tudo, também no plano das eleições para as Assembleias Estaduais, a tendência é a configuração de um processo eleitoral que reproduz os mesmos vícios já apontados para a eleição à Câmara dos Deputados.

SOBRE OS AUTORES

Leônidas Rangel Xausa (1932-1998) formou-se em direito e estudou ciência política na Columbia University, NY. Foi, reconhecidamente, o fundador da Cadeira de Política como disciplina autônoma na UFRGS. Pelo menos três gerações de estudantes, nos anos críticos de 1966 a 1968, formaram-se na direta influência da sua docência e marcaram presença, na constituição do P.P.G. de Ciência Política e na estruturação da disciplina política em outros Estados brasileiros – caso de Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Piauí e Brasília. E por sua articulação política internacional, dezenas de lideranças estudantis, entre os quais futuros legisladores e administradores, qualificaram-se nos programas “quebra-gelo” com a vida e a Universidade americanas, propiciados pela diplomacia informal da Associação Universitária Interamericana (AUI). Registre-se ainda que, além de professor com excesso de alunos, pelo carisma das suas aulas, Leônidas Xausa foi militante partidário no PDC, MDB e PMDB, Secretário de Governo Municipal e Vereador de Porto Alegre, e a após sua profícua e interrompida carreira acadêmica – por foça de cassação pelo regime militar – atuou como advogado empresarial, Conselheiro da OAB e conselheiro do CADE. Integram a sua produção bibliográfica, entre outros artigos, pareceres, e análises dos processos institucionais em curso na sociedade brasileira: “A Constituinte Questionada” (Porto Alegre, LPM, 1986, e “A Constituinte e as Cláusulas Pétreas” (XIV Conferência Nacional da OAB, 1992). Desafia, também, ao resgate da sua memória intelectual, o levantamento dos seus Relatórios em processos do CADE que, seguramente, haveria de revelar uma faceta, ainda pouco conhecida da sua personalidade: a *phrónesis*, do homem público que foi, na solução de macro conflitos de interesses que se postulam à competência regulatória do Estado. É por tudo isso que se pode concluir: Leônidas Xausa vivenciou na prática o que professou na teoria: a política como um interesse do conhecimento, indissociável de uma noção principiológica de direitos e do compromisso ético da sua promoção no mundo da vida.

Eduardo Dutra Aydos, 77 anos professor aposentado do Departamento de Ciência Política da UFRGS e do P.P.G. de Ciência Política desta Universidade. Integrou a 3ª geração de cientistas políticos formados pela influência e articulação de Leônidas Xausa. Formou-se em Direito pela Faculdade de Direito da UFRGS, Advogado inscrito na OAB-RS, Mestre em Ciência Política pela UFMG e Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Exerceu atividade docente na Faculdade de Direito Ritter dos Reis (1972), no Departamento de Ciência Política e P.P.G. de Ciência Política da UFRGS (1972 a 2003), no Departamento de Ciências Sociais e no Mestrado de Sociologia Industrial da PUC-RS (1972 a 1985). Foi Chefe de Pesquisas e Coordenador do Instituto de Estudos Sociais, Políticos e Econômicos – IESPE da PUCRS. (1972 a 1985). Exerceu as funções de Assessor Superior na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (1979 a 1988) e Legislative Fellow do National Democratic Institute, no staff do Senador John Kerry, Senado Americano (1985/1986). Exerceu atividade de consultoria de campanhas eleitorais e planejamento de governo em nível municipal e estadual (1978, 1982 e 1986). Foi Diretor-Presidente da Fundação para o Desenvolvimento do Estado – RS e Coordenador Executivo do Projeto Reforma do Estado do Governo do Estado – RS (2001).

Submissão em: 24 out. 2023

Aceito em: 06 dez. 2023



DOSSIÊ

A WAY OUT OF THE DEBT CRISIS

*UMA SAÍDA
PARA A CRISE DA DÍVIDA*

Eduardo Dutra Aydos*

* *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*
edaydos@hotmail.com

ABSTRACT

This text is a report prepared by Eduardo Dutra Aydos for the office of US Senator John Kerry in 1986. The report addresses the debt crisis in the Third World, criticizing the United States administration and the “Baker Plan” for its insufficiency. Furthermore, it appeals to the sensitivity of political leaders in the face of the crisis, mentioning social tensions in several countries around the world, as well as the deleterious effects of the crisis on the indebted countries, resulting in adverse social consequences and in the difficulty of honoring debt payments. The “Baker Plan” is critically analyzed, revealing the counter effects of its remedial policy imposition on debtor countries. The text suggests the need for a new strategy for international trade and financing, proposing an International Development Program as an alternative, and highlights imbalances in the flow of trade and defensive strategies threatening the stability of global financing. In addition, it proposes the implementation of the International Trade and Finance Development Program of 1986 as a legislative solution. The report addresses the flaws in traditional approaches, advocating a more comprehensive and diplomatic response to the debt crisis.

Keywords: Crisis; Debt; Austerity; Economic Development.

RESUMO

O presente texto é um relatório elaborado por Eduardo Dutra Aydos para o gabinete do senador estadunidense John Kerry no ano de 1986. O relatório aborda a crise da dívida no Terceiro Mundo, criticando a administração dos Estados Unidos e o “Plano Baker” por sua insuficiência. Ainda, apela para a sensibilidade dos líderes políticos diante da crise, mencionando tensões sociais em diversos países do mundo, bem como efeitos deletérios dos resultados da crise para os países endividados, resultando em consequências sociais adversas e na dificuldade de honrar pagamentos de dívidas. O “Plano Baker” é analisado criticamente, revelando os contra-efeitos da imposição da sua política paliativa nos países devedores. O texto sugere a necessidade de uma nova estratégia para o comércio e financiamento internacionais, propondo um Programa de Desenvolvimento Internacional como alternativa, destaca desequilíbrios no fluxo comercial e estratégias defensivas ameaçando a estabilidade do financiamento global e propõe a implementação do Programa Desenvolvimento do Comércio e Finanças Internacionais de 1986, como uma solução legislativa. O relatório aborda as falhas nas abordagens tradicionais, defendendo uma resposta mais abrangente e diplomática para enfrentar a crise da dívida.

Palavras-chave: Crise; Dívida; Austeridade; Desenvolvimento Econômico.

A WAY OUT OF THE DEBT CRISIS

STAFF REPORT

BY EDUARDO DUTRA AYDOS

ANALYSIS OF MAJOR CURRENT PROPOSALS AND CONCLUSIVE RECOMMENDATIONS: OUTLINE OF AN INTERNATIONAL TRADE AND FINANCE DEVELOPMENT PROGRAM

SENATOR JOHN KERRY'S OFFICE

U.S. SENATE, WASHINGTON D.C. MARCH 20, 1986.

ACKNOWLEDGMENTS

This report has much of the dedicated contributions of Bonnie Cronin, from Senator John Kerry's Staff. Without her impressive insights in the brainstorming sessions which worked out the cross-cultural and political experiences this report dealt with, it would have been extremely difficult to put all together in a reasonably comprehensible form, and certainly, much of its contents would never come-to light.

Much of the willingness to face this challenge is due to Richard McCall, Senator John Kerry's aide on foreign relations affairs. His democratic attitude towards the issue was an encouragement to review our Latin American strangleholds as well as to express somewhat severe criticism about the United States' former and current policies with regard to the debt crisis.

I am also indebted to persons and institutions that sponsored, in one or another way, this work:

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

U.S. SENATOR JOHN KERRY AND HIS STAFF

PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA

GOVERNADOR LEONEL BRI ZOLA

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FOREWORD: SPEECH BY SENATOR JOHN KERRY

before the U.S. SENATE, Washington, May 7, 1986, when asking for the printing of this Staff Report's Chapter Three A WAY OUT OF THE DEBT CRISIS in the Record. Congressional Record, Vol. 132, n° 60, pages S5584 to S5589.

Mr. KERRY. Mr. President, the Tokyo Economic Summit meeting is now over. While some progress has been made on curbing terrorism, and improving monetary coordination among the major Western industrial democracies, the Summit leaders have failed to address one of the most important problems facing the world today – the impact of the Third World debt crisis on international development. This neglect is symptomatic of the failed policies of this administration in dealing with this issue.

This administration has been late in responding to the debt crisis. And when it did respond, with the “Baker Plan”, this administration simply reinforced an already-tailed strategy of dealing with the international debt. This administration’s economic policies have brought us a trillion-dollar national debt, a \$200 billion deficit, a mounting international debt, and a trade deficit. It is time for a new approach.

Under the Baker plan, the administration simply asked the financial establishment for the continuation, and a slight increase, in international lending, as if the debt crisis could be solved by a new financial influx, over and above the current levels of external debt, in the developing countries. It also asked the major industrial countries to coordinate decisions on exchange rates, as if the stabilization of the international monetary system could be undertaken without considering the interests, and involving the participation, of the whole community of nations, including the developing nations of the Third World.

Mr. President, it is time to face reality. The United States, perhaps more than any other industrialized nation, is close to, and affected by, the economic difficulties of the Third World. Indeed, the United States–Mexico border, which stretches for 2,000 miles, is the only place in the world where an advanced industrial nation directly borders a poor, underdeveloped nation. The recent drop in oil prices, while benefiting American consumers, threatens our Mexican neighbors with economic crisis. The Latin debt crisis on our doorstep is, in fact, a greater threat to American security in the long run than either Libya or Nicaragua.

This crisis cannot be solved by this administration’s policies of gunboat diplomacy and military confrontation. The debt crisis can only be solved by involving the participation of the affected countries in the decisions, which affect international trade and finance.

Mr. President, the solution to the debt crisis is not a simple one. The crisis itself was the result of a complex process, and it calls for fresh, creative approaches in response. The

underlying factor, which created the present debt crisis was a \$500 billion increase in the debt of non-oil exporting developing countries from 1974 to 1982. Of this amount, \$240 billion was used to pay for the increase in the price of oil, \$100 billion represents losses from the deterioration of terms of trade, and \$40 billion was due to the rise in floating interest rates. It is evident, therefore, that a series of structural conditions in trade and international finance, and a responsibility shared by both developing and developed nations, led to the spread of bankruptcy throughout the economies of many developing nations. Any effective solution to the crisis must therefore recognize this shared responsibility.

I have been concerned for some time that we in the United States have not paid sufficient attention to the debt crisis, which affects us so directly. Because of this concern, I have asked Prof. Eduardo Dutra Aydos, a member of my staff this year, to prepare a study on the causes and consequences of the debt crisis, and to present his conclusions and recommendations. Prof. Aydos is a visiting scholar from Brazil and is a legislative fellow of the National Democratic Institute for Foreign Affairs.

Prof. Aydos' study goes beyond a mere analysis of the origins and impact of the crisis on United States-Latin American relations. He has drafted a program designed to be an alternative approach to dealing with the requirements of a solution to the debt crisis, which integrates the different dimensions of the problem and includes the trade and financing tools for dealing with the debt challenge. While I am not an economist and am not prepared to fully endorse all of Prof. Aydos' proposals, I believe that his approach is both realistic and creative, and his proposals merit serious consideration.

Mr. President, the Senate Foreign Relations Committee will soon hold hearings on the Latin debt crisis. This is a very important subject, which merits careful study and close attention from all of us in the US. Senate. Prof. Aydos' study is an important contribution to the international discussion of these issues. I ask that Prof. Aydos' proposal for the creation of an International Development Program, comprising the conclusions and recommendations of his study, be printed in the Record. The material follows:

1. SOLUTIONS FOR MANAGING THE DEBT CRISIS: AN INTERIM EVALUATION OF CURRENT PROPOSALS

Early in 1985, despite contrary expectations of optimistic economists, who looked at the performance of the world economy through the lens of 1984, the debt crisis was again on the verge of explosion.

The signal of this threat did not come just from Latin America. Africa was an increasing focus of attention, because of the financial difficulties in the few countries on that Continent, which had been stable. South Africa was obliged to meet with creditors and the oil earnings could not save Nigeria from discussing a 2.5 billion external loan with the IMF/World Bank. The crisis also had political consequences. The unwillingness of the government of Sudan to live up to the IMF prescriptions was alleged to be a

major cause of the military coup, which overthrew it. The African countries were in a condition of technical default vis a vis the international financial establishment. Most of them, experienced the impact of the world economic crisis, just after the drastic changes of decolonization. The whole set of problems posed to these countries by the wars of independence (ideological and strategic alignment, capital flight, lack of managerial experience, and the need to develop new institutional patterns and economic formulas to deal with their specific conditions), were aggravated by the impact of the world economic crisis.

These political and economic impasses translated also into the worsening of environmental conditions and administrative mismanagement, to the point that misery spread on an unprecedented scale through the Continent. Simultaneously, the economic slowdown of the Asian ring export economies began to show consequences in financial performance. Also, the relations of the Philippines with the IMF deteriorated after the debt renegotiation of 1984, accompanying the fall of the prestige of President Marcos' dictatorship in Washington.

It continued to be Latin America, however, that was the immediate concern and the major center of opposition to the current policies of the financial establishment. In 1985, the first manifestation of discontent erupted in Jamaica on January 28. The IMF's pressure to cut the huge Jamaican budget deficit caused social tensions, which exploded into riots after the Seaga Administration decreed a 21% rise in fuel prices, causing the death of ten persons. On July 28, 1985, the government of Peru announced its decision to limit service payments of its external debt to 10% of the volume of its exports. Mexico, the 1983 model of austerity and orthodox monetary policy, was absolved from having to stop capital inflows, mainly because of the emergency it faced in its capital city. The Washington Post noted in its edition of September 9, 1985, the date of the tragic earthquake, which spread destruction throughout Mexico City, that the IMF decided to stop lending to that country because it did not live up to its agreements. The British-led oil war, drastically dropping prices since March of 1986, aggravated the Mexican crisis and created unprecedented difficulties for other oil-exporter developing countries, such as Venezuela. Nigeria suggested, following the unilateral decision of Peru, limiting its debt-service payments to 30% of export earnings, as a tactical warning to its financing partners in debt renegotiations.

On the other hand, the IMF reached an agreement with the initially hostile government of President Alfonsín in Argentina, where the economic situation, with record inflation, had deteriorated to the point of unmanageability. This made this country the 1985 model of IMF intervention and raised doubts about the credibility of the opposition of Latin American governments to the IMF. The special conditions of the beginning of 1986, when the dollar, interest rates, and oil prices, jointly dropped on international markets, assured a standby relief of immediate balance of payments difficulties for oil-importer developing countries – maybe the best conjuncture of the last decade. Despite all this, recession is foreseeable in the horizons of economic recovery in Argentina.

All these indicators appear to corroborate that, given the dimensions of the debt problem, there is no way out of the crisis by domestic economic policies. They can significantly reduce inflation, as has proved to be the case of Argentina and also may be the case of Brazil, after the package of measures adopted by the Sarney Administration, freezing wages and prices and creating a new currency as did Alfonsín. There remains, however, the problem of liquidity, which is exacerbated by the service of the debt, causing serious capital shortage – the major obstacle for setting up these economies in the route of development.

More sensitive than technocrats, whose rose-colored lenses have permanently minimized the probability of conflict and disguised the social consequences of the crisis, political leaders throughout the Hemisphere were touched by those tremors, which appear to anticipate the resurgence of the debt crisis. It is important to survey some of their current feelings and the resulting proposals to deal with the debt crisis.

1.1. FIDEL CASTRO'S INVITATION TO DEBT REPUDIATION

Because of the need to provide a more definitive solution to the economic crisis of Latin America, some proposals have already been made. From the opposite viewpoints of public policy-making versus private enterprise, come the recent contributions of Fidel Castro and Henry Kissinger to the debate on the issue.

In a long interview with the *Folha de São Paulo*, Fidel Castro advanced the following suggestions regarding the solution of Latin American debt problem:

FIDEL CASTRO'S PROPOSAL ON LATIN AMERICAN DEBT

1. *“Do not pay the service on Latin American external debt;*
 2. *Let the Third World's unpayable debt be serviced by “the governments of those countries where the banks reside with the approval of their Congresses, in small installments through simple budgetary transmission”;*
 3. *Reduce military budget appropriations of the industrial countries by a small amount to support these costs;*
 4. *Maintain the IMF as a forum for making governmental decisions.”¹*
-

Such a proposal assumes that the Latin American debt was mainly caused by economic and financial policies of the industrial countries; that these countries, however, have strong interests in the alleviation of the debt burden from Latin America; and so, the governments of the industrial countries should assume the responsibility of paying the

¹CASTRO, Fidel: Interview to the *Folha de São Paulo* [newspaper], São Paulo, Brazil, June 2, 1985.

whole bill, which equals only a small part of their military expenditures. The historical assumption is correct. The analysis of interests is also correct. The corollary, because of its simplicity, is strong enough to be politically provocative; but too weak for it to offer any feasible possibility of a real solution to the problem.

Castro's proposal would only be feasible by a unilateral decision of the developing countries, to collectively repudiate the debt and assume all of its related consequences. The difficulty of getting the IMF Quota Bill approved by the U.S. Congress in late 1983, when the collapse appeared more imminent than now, gives an idea of the degree of Congressional unwillingness to cope with this whole debt burden. Castro's proposal was tailored to get political results, pointing out the contradictory policy of the industrial countries on Latin American affairs. At this level, the proposal attained its goals.

1.2. HENRY KISSINGER'S DEBT FOR EQUITY PROPOSAL

From the opposite perspective, Henry Kissinger proposed an alternative which is worth considering:

HENRY KISSINGER'S PROPOSAL ON LATIN AMERICAN DEBT

1. *"The United States, with other democracies, should establish a Western Hemisphere Development Institution,"* with a *"binding terminal date"* of five to seven years;
 2. It would be financed through budgetary resources, plus the access to the *"credit of industrial democracies,"* on a ratio that should spread from the parity;
 3. Such institution would refinance the Latin American debt, in long-term and larger scale public loans; its interest rates should be compounded by international *inflation "plus the historical real interest rates, around 3 percent"*;
 4. But *"the debtor country should pay the difference between that figure and current interest rates"* – in local currency into the Western Hemisphere Development Plan (alternatively it could be added to the principal);
 5. The access to loans will be conditioned to the adoption of stabilization programs by the debtor countries, avoiding appropriations being made through technical projects supervised from abroad. ²
-

As Fidel Castro's proposal was politically motivated, so was Kissinger's. The idea of a Western Hemisphere Development Institution was designed to ensure the maintenance of the present state of international financial affairs. But it brought together the appeal of conservative modernization: the appearance of change. So it redirects the misguided approach of the IMF's adjustment programs to serve

² KISSINGER, Henry: "Building a Bridge of Hope to our Latin Neighbors," The New York Times [newspaper], New York, U.S.A., June 25, 1985.

more strictly the interests of the financial system: timely and complete debt service payments. Kissinger shares with Castro his perception of the unsupportable situation of Latin American countries. He shares also Castro's recognition of the strong interest of the industrial countries in a rapid solution to that impasse. Here, their similarities stop and their contrasts become evident.

Whereas Castro proposed a unilateral governmental solution to the debt crisis, Kissinger gave the private sector a central role in the capitalization of the new institution. He merely repeated a proposal, which had been formulated earlier by different analysts. For example, inside The World Bank, a proposal has been made to create another line of lending, a "*Bank of the Bank*," with more operational flexibility. Yet the Kissinger proposal advanced some new features, which must be more closely analyzed.

He proposes to hold new reschedulings of the Latin debt on a mixed interest rates system. Service payments would be split into two different accounts: one, due in foreign currency, calculated on fixed interest rates, determined by the real-world inflation plus the historical level of interest rate; the other, due in local currency or added to the principal, would account for the variation of current floating interest rates. It must be recognized that such a proposal presented some advantages in comparison with the conditions of the current debt renegotiations. It relieves the pressure on the balance of payments of debtor countries, which rose from the demand for foreign currency to provide for the unpredictable amounts of debt service under floating interest rates. In so doing, it responds to the claims of the industrial countries that demand relief from merchandise trade imbalances with the developing countries. And this shows the hidden agenda of Kissinger's proposal.

Yet this plan does not give any real advantage to the developing countries. On the contrary, it opens a way to undermine the base of their present power: the need to export. Today, it is the responsibility of the financial centers to provide ways of supplying their liquidity for paying the debt-service. The export-led development model pushed by the IMF, with its whole set of unfair consequences to the internal equilibrium of the economic structure and growth of developing countries, brought an unexpected consequence. It tied the success of the export policies of these countries to the continuation of their honoring of debt-service payments, and so much of the stability of the international financial system was tied to the economic fate of the developing countries. Interdependence was, therefore, pushed to its extreme consequences: the unexpected obligation of opening markets to whatever these debtor countries could produce and sell.

The Kissinger proposal is oriented toward unburdening the industrial countries from coping with such interdependence, which increases the bargaining power of the debtor countries. The debt continues to be due, on the same unfair terms, which gave the central financial policy-makers the unilateral power to fix its final amount. Their contracts continue to be ruled by floating interest rates. The difference between the fixed amount and the total service of the debt will be paid in local currencies – which means that it will be subjected also to the pressure of the floating-exchange-

rate system. The monetary pressures, generated by the fluctuation of interest and exchange rates continue to be internalized by the debtor countries. They will be aggravated by the implicit targeting of their export performance, which is expected to affect the relative value of local currencies.

Kissinger's solution immediately faces the problem that internal indebtedness, for most developing countries, is even more critical a situation than external illiquidity. Their saving capacity has been exhausted by years of tight economic policy. Interest inflation, therefore, is to be expected even when price inflation could be stopped. In facing it, each debtor would be confronted with a hard choice: to imprint money, assuming its whole inflationary consequences, or to sell the country's capital network.

The implementation of Kissinger's proposal would mean leaving the debtor countries alone to their fate. Disarming these countries in the face of the coming wave of protectionism, which may impose drastic limits on their actual export production, would also mean transferring the burden of the coming recession, again to the less favored nations of the world. The export-led development model would be substituted by the unprecedented dumping of their capital network and denationalization of developing-country economies. The alternative would be isolationism, that is, renouncing integration into the Western economic system. This is a historic improbability, as integration is even attracting the Eastern centrally-planned economies. Real or not, this last choice would push to the limit - that is, to debt repudiation - the prospect of autonomous development in these countries.

Common means of pressure would continue to function, assuring that this extreme would not happen. They would prepare to make the best choices from the perspective of the central financial establishment - that, for example, the debtor countries do not assume too heavy inflationary costs, to protect the real value of their stock assets, no matter if their nominal value is dropped in the debt bargaining. The Kissinger proposal then maintains untouched the essence of surveillance by the financial establishment. It asks for the adoption of "*stabilization programs supervised from abroad*," a semantic proxy for the IMF's conditionality on the adjustment programs of the debtor countries.

The Kissinger proposal could easily be implemented by the IMF itself, without the uncertainties of new institutional building. The course of the current debt negotiations has been slightly reoriented in such a direction. If this move proves successful, there will be no prospect of a "*consensus*" solution to the debt problem. On the contrary, the social and political consequences of implementing such a "*debt-for-equity*" solution, will probably result in a period of conflict in the Hemispheric relations. It is always possible, by some drastic means, to pressure governments into compromising popular interests - even sovereignty and development. But this should not be understood - in this time of increased multilateralism - as a signal of Latin America's resignation to its disenfranchisement as a world citizen.

1.3. GOVERNOR LEONEL BRIZOLA'S FOUR POINTS FOR FACING THE LATIN AMERICAN DEBT CRISIS

A few weeks before the entry by Fidel Castro and Henry Kissinger into the debate of Latin debt, Governor Leonel Brizola, the national leader of the Brazilian “Labor Democratic Party” and its candidate for the Presidency, stated what he viewed as the major conditions for the feasible and stable solution of the crisis. This speech was given at a meeting of Latin American leadership, sponsored by the National Democratic Institute for International Affairs, in Washington D.C. on May 5, 1985.

The four points presented by Governor Leonel Brizola represent a summary of the debate, which has led in Latin America, to an alternative approach to the debt problem. In contrast to the positions expressed by Castro and Kissinger, they have the advantage of feasibility on one side and legitimacy on the other. The necessity of considering reasonable limits of feasibility, in charging the industrial countries with the burden of the crisis, has been clearly stated. Only by considering such constraints, would it be possible to reach a “*consensus-based*” solution to the crisis. It also becomes clear that any solution should respect the real interests of Latin American countries – their need to develop and their commitment to self-determination and sovereignty – as a condition of its legitimacy. Castro’s proposal appears to be unfeasible, Kissinger’s illegitimate.

GOVERNOR LEONEL BRIZOLA'S 4 POINTS PROPOSAL

1. *“Collective negotiation to engineer the consolidation and global rescheduling of the developing countries debt, considering the real possibilities of each economy, and establishing a fixed interest rate, as has ever been the tradition of civilized nations.*
 2. *Linking the debt-service payments to a fixed percentage of each country’s exports. This would be an incentive to the dismantling of barriers imposed on Latin American products by the industrial countries, guaranteeing the market conditions necessary to the service of payments on their external debt.*
 3. *A democratic order, supported by courageous social reforms. Because there would be no solution to maintain untouched the oligarchic control, which was responsible for the current impasses.*
 4. *Continuity of access to honest credit, linked to projects, which prove to be indispensable to the economic and social development of these countries, establishing, therefore, a healthy dynamics of capital flows.”³*
-

Governor Brizola’s first point expresses the recognition of the debt crisis as a global and systemic problem. It should not be viewed as isolated, affecting one or another

³ BRIZOLA Leonel: “Latin America and the Debt Problem” (speech before Latin American democratic parties’ leadership on the Seminar “Democracy in South America,” sponsored by the National Democratic Institute of International Affairs), apud a staff press release, May 5, 1985. (Leonel Brizola is Governor of the State of Rio de Janeiro, Brazil)

nation. So, it calls for a comprehensive understanding and a collective appraisal. For a solution to be effective, it must deal with the systemic causes which were responsible for the emergence and continuity of the crisis. A preliminary focus of attention should be, therefore, the current system of floating interest rates. Any solution, that leaves untouched such an open-ended structure of financial dealing will not be effective, either in achieving the interests of the Latin American countries – which will continue to be tied to obligations, the limits of which they cannot control – or in providing for the stability of the world financial system.

Governor Brizola's second point states the debt crisis is not a problem limited to developing countries and the international financial system. It points out the linkages between internal and international development, as well as the interdependence between trade and finance. Such a perspective has already been effective in the statutory provisions of the "International Recovery and Financial Stability Act," approved by the U.S. Congress in late 1983. That legislation instructed the U.S. Executive Director of the IMF to vote "*against providing assistance from the Fund for any economic adjustment program for a country in which the annual external debt service exceeds 85 per centum of the annual export earnings of such country.*"⁴ What is needed is to translate its emphasis from a self-defensive provision – avoiding the allocation of the Fund's resources to countries that would inevitably fall into default – into a systemic foundation of stable international economic relations.

Reality sometimes is faster than theory. Therefore, what was suggested has already been implemented, even if untimely given the state of the international debate on the issue. On July 28, 1985, Alan Garcia, President of Peru, considering that sacrifice had reached unfeasible limits, unilaterally decided to limit debt-service payments to 10% of the country's export earnings. One extreme pushes for the other – Peru is perhaps a good example. Garcia's "*last....resort measure*", was implemented after the persistent decline in the price of commodities, such as copper, which deteriorated the country's ratio of debt service to export earnings. His decision did not affect the stability of the financial system – Peru's 14 billion debt does not threaten the multi-trillion-dollar business of International finance. For political reasons, Garcia's decision was not followed by countries that had more to lose than Peru. However, a precedent was set. It would be wise to understand what it signals: its challenge and its promise.

Such understanding is by now required of the central financial decision-makers, if not for equity, at least as a matter of their interest. Assuring the borrowers the same guarantees the lenders already would have helped avoid Garcia's decision. If a ceiling ratio had earlier been established, the predictability of default would probably have mobilized market forces to anticipate its enforcement with a solution – at least a band-aid relief – which could have prevented the cutting off of debt-service payments by the government of Peru. No matter whether by promoting emergency exports, by intervention in commodity pricing, or by debt rescheduling, a flexible range of measures was available to top economic decision-making to avoid

⁴ INTERNATIONAL CURRENCY REVIEW, "The International Monetary Fund Under Pressure," (periodic), London, England, Vol. 15, No. 6, May 1984.

the incident and the precedent. This points to the way equity may help to produce stability in foreign relations.

If a percentage of export earnings could be used to evaluate a country's creditworthiness by the IMF, then it is reasonable and equitable that such a country would be allowed to condition its debt-service payments to the opening of markets, which would make it feasible to attain that ratio on a stable basis. Establishing that ratio's leverage is a negotiated process. It would probably result in a ceiling, between Garcia's 10% and the 85% required by the U.S. Congress as a condition for IMF lending. But the relevant point is that predictability and fairness would, therefore, be built in. Furthermore, articulation of trade and financing would foster the integration of markets and that is what business needs to show efficiency and rationality.

Governor Brizola's third point expresses the recognition that Latin America's debt problem is not a neutral technical issue. It involves a whole set of political conditions and consequences. This means that in this game the actors should be prepared for the coming of change. They should especially prepare for the democratization of economic policy-making. They must be able to recognize its requirements, not only inside the political systems of developing countries but also in the established democracies and especially in the international institutions. This implies integrating different levels of democratic commitment: dictatorship should be fought but multilateralism should also be promoted. It is a challenge to political leadership to find the keys that could open doors to democracy.

Governor Brizola's fourth point stated the strategic positioning of Latin American countries, that is, their willingness to be integrated into the world economic system. This may sound paradoxical, as he is publicly known as a very committed nationalist leader. There is a common expectation about Latin America's future, which generally links nationalism with economic closure and refusal to be aligned with the global security interests of Western civilization. Professor Fishlow's testimony before the U.S. Congress expresses it:

“It is a stated policy objective of the United States to prefer democracy around the world but specifically in our hemisphere. This administration has been prepared to erect a security shield in its defense in Central America, but at the same time to pay little attention to its care and feeding in the many countries in Latin America so affected by the debt burden. What seems to win out is an ideological persuasion that the private sector can handle economic issues best, all evidence to the contrary. There may be a price to pay. Successor governments will likely be more nationalist, and resort to far more aggressive actions than have emerged from the countries of the region thus far. Closed economic models will be preferred [in Latin America a development style that fails to exploit the potential mutual benefits of trade and financial flows and reduces our gains as well.”⁵

⁵ FISHLOW, Albert: Prepared Statement to the Hearing before the Subcommittee on Western Affairs, of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, U.S. Congress, June 26, 1984, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1984.

The history of American diplomacy in Latin America, choosing nationalist regimes as the number one enemies of U.S. strategic interests, because they eventually threatened the monopolies and political influence of American private enterprise, was largely responsible for the spread of anti-Americanism throughout the region. It was also responsible for the common Latin American assumption that nationalism is opposed to economic interdependence. That is why there is no guarantee that things really will not happen as stated in Prof. Fishlow's testimony. To accept that as fate, however, offers no choices but the certainty of postponed troubles and no real solution to support the prospects of peace and development in the Hemisphere.

Latin America now is trying to cope with the challenge of becoming democratic. The disastrous experience of authoritarianism, with its patterns of repression, corruption, and failure to cope with development, while managing the region's integration into the world economic system, resulted in a deep lack of confidence. In this process of transition, the newcomers of popular opposition have seldom compromised with dissidents from inside the authoritarian power structure. Although accepting their rule and leadership as the price to be paid for political change, people distrust traditional elites and government officials who represent the continuity of the practices of the former governments.

That is why the redefinition of Latin America's foreign relations, even assuming the need for political and economic integration, must still conform to very rigid limits. That is the case with the establishing of untouchable market reserves (such as the Brazilian policy regarding its high-tech industry) and somewhat rigid ideological concepts underlying trade and financial arrangements (such as the hints of anti-Americanism of Latin American leadership). Since these policies enjoy supportive public opinion and even positive commitment by civil and military bureaucracies, they form a self-defense mechanism countervailing the unlimited compromise and subjugation to foreign predatory interests, which was the rule under the hegemony of traditional elites.

Any prospect for a stable solution for Latin America's debt problem, which aims at the integration of the region into the world economic system, must consider that economic negotiations to be accepted and stable should enjoy political trustworthiness. Defrosting the Hemispheric relations, under such conditions calls for interlocutors sufficiently recognized as committed to the public and popular interests, to be accepted as the engineers of consensus on new patterns of cooperation and conflict solution. Today in Latin America, political credibility almost became the monopoly of the few nationalist leaders who survived the authoritarian period. The premise being established, and the conditions being accepted, the conclusion becomes necessary. Nationalist movements in Latin America represent the most promising hope for the region's integration into the world economic system. Because they are the only ones who agreed to, could show legitimacy – and so provide for the stability of Latin America's international dealings. Yet, this is a way to interdependence that comes with conditions. The “conditionality,” which the

nationalist movements of Latin America would call for is still an open question. The precondition, however, could be learned out of nation-building continuing to be the Latin American essential political issue: the solution should come from sovereign negotiation, or there will be no way out of the crisis.

Anyway, the time coming is a challenging period in Western civilization's history. First, democracy in the industrial countries is now challenged to provide a stable basis for the world economic development. Second, in the building of a new world economic order, the initiative must be protected against the threats from monopoly, which have been increased by the hegemony of financial capital in the international power structure. This means institutional reforms within the industrial societies themselves, allowing for putting under control market forces and political interests, which act as destabilizing factors in the present state of affairs. It also means a fairer understanding of the constraints and tolerance regarding the economic decisions of the poor, which are imposed by the structure of inequality.

If multilateral cooperation is to be reached, nations should not be treated as "delinquent sovereigns," without previous consideration of the arguments and possibilities underlying their responses to economic challenges. If they will cope with the responsibilities and the promise of a New International Economic Order, nations should not be subjugated to the unilateral decisions of the strongest. There is much to hope for if responsible institutions, such as governmental agencies, parliaments, and multilateral organisms, take such a direction. But they will not be able to do it without a considerable effort to overcome their traditional patterns and parochial interests; without a considerable effort to face change and to assume brokering leadership into the paths of the future.

2. U.S. TREASURY SECRETARY JAMES A. BAKER'S UNITED STATES PROGRAM FOR SUSTAINED GROWTH

At the annual meetings of the IMF and The World Bank in Seoul in early October 1985, the U.S. Treasury Secretary, James A. Baker III, unveiled a plan designed to be the new strategy of the U.S. Administration to face the debt crisis.

The so-called “Baker Plan,” is a statement of policy supporting the continuation of lending to 15 major debtor countries. It redefined the attitude of distance to the international debt problem formerly adopted by the U.S. government. Such a changing policy reflects the increasing concern with the lack of international liquidity, the consequences of which affects negatively the United States trade balance.

U.S. TREASURY SECRETARY JAMES A. BAKER'S PROPOSAL

“First, and foremost, the adoption by principal debtor countries of comprehensive macroeconomic and structural policies to promote growth and balance of payments adjustment, and to reduce inflation.

Second, a continued central role for the IMF, in conjunction with increased and more effective structural and sector adjustment lending by the multilateral development banks (MDBs); and

Third, increased lending by the private banks.”⁶

A preliminary analysis of this proposal, which was named the “U.S. Program for Sustained Growth,” identifies the same guidelines of traditional IMF Adjustment Programs for developing countries.

The “new” U.S. strategy assumes the situation of Third World countries has improved, under both the enforcement of the monetary medicine of the IMF and the financial establishment’s muddling through the crisis:

“Indeed, since 1982 the aggregate current account deficit of the developing countries has been reduced by more than a half; their growth rate has doubled; and their exports have improved dramatically. This progress is attributable to adjustment measures within the developing countries themselves, economic recovery in the industrial nations and financial support from the commercial banks and the international financial institutions. The case-by-case international debt strategy adopted three years ago has contributed significantly to this progress and, on balance, has worked very well.”⁷

⁶ BAKER, James A. III, Prepared Statement of the Secretary of Treasury [paper] delivered at the Hearing before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington D.C., October 23, 1985.

⁷ Idem, ibidem.

Secretary Baker's statement on the "new" strategy recognizes, however, the emergence of two major problems and formulated several proposals to correct their present course.

"These include slippages in the domestic economic programs of several of the principal debtor nations, particularly with regard to their efforts to reduce inflation and to cut government budget deficits. Net new lending by the commercial banks has also declined abruptly, despite the significant improvement in current account positions reflecting a growing reluctance by many banks to participate in new money and debt rescheduling packages."⁸

Given the point of view, its major innovation was the requirement of policy measures designed to "improve the prospects of growth" in Third World countries. This sounded appealing for these nations, which have been subjected to the hard-nosed austerity of the IMF Adjustment Programs. Unveiling the entire implications of the so-called Baker Plan would soon reverse the expectations.

The "Baker Plan" reiterated the case-by-case approach to debt renegotiations which was endorsed by the IMF. It also positioned the U.S. Secretary of the Treasury as a mediator for the demands of capital flows from the debtor countries. In consequence, the IMF lost its exclusive role of intermediary, which has been viewed as a political gain for the debtors. This explains how the Brazilian debt was recently negotiated outside the institutional umbrella of the Fund. It was not by accident that Third World debt negotiators have been talked with the U.S. Department of Treasury and Department of Commerce, instead of discussing with the IMF. This does not mean, however, that the IMF policies are not in force. Otherwise, changing the locus of negotiation from the IMF to the Office of the U.S. Secretary of the Treasury, despite some immediate benefit, may result in a higher price to be paid by Third World countries.

The "Baker Plan" has been criticized regarding the insufficiency of resources it proposed to be available for the next round of debt bargaining. Its political conditions did not correspond to such a modest dimension. A series of policy conditions spell out the underlying expectations of reciprocities, the satisfaction of which is supposed to be negotiated case-by-case on their specifics and agreed to during debt renegotiations. This "conditionality" combines reinforcement of "IMF-like" adjustment policies with an ambitious set of measures, designed to impose "Reaganomics" as the model for world development.

Globally considered, Secretary Baker's goals such as free markets, liberalizing conditions for foreign investment, dismantling welfare institutions, and reducing state intervention in the economy represent a well-concerted assault on the economic and, in consequence, political foundations of nation-state building. These conditions are designed to allow for a broad range of pressures and discretionary concessions, which potentially affect the industrial network of the debtors, and negate their present and past strategies of development. Therefore, potential opposition from developing economies may strongly undermine the political feasibility of the

⁸ Idem, *ibidem*.

underlying trade reciprocities. This all points to the conclusion that the round-table of debt renegotiations is not the place, nor the opportunity to fairly promote such a debate. The design of a new strategy for enhancing trade and financing, reducing the vulnerability of developing countries to black-mail-like debt renegotiations, is not only a matter of legitimacy. It is also a matter of efficacy and a promise of reward in world leadership. This is a good reason to mobilize the American Democratic Party around the issue. Its campaign for the federal office would benefit from clarifying choices and supporting an alternative to the internationalization of “Reaganomics.”

2.1. THE HIDDEN ECONOMIC TARGETS

The resumption of growth the “Baker Plan” envisaged was to be reached by the implementation of two basic conditions: liberalization of market forces and continued borrowing. Their real implications for the weakened Third World economies are easy to infer: first, destabilizing their economic assets; then taking them over.

The first condition resulted from a diagnosis of Third World countries which emphasized the role of three major strangleholds on their current economic shortages: capital flight, discouragement of foreign investment, and inefficiency of the public sector. Whether this analysis is or not accurate, it does not necessarily fit with the remedies, which were explicitly prescribed by the “Baker Plan”:

- a. *Market determined interest rates, wages and prices;*
- b. *Increased reliance on the private sector, with a reduction in the role of governments in the economy, to help increase employment, production and efficiency;*
- c. *More supply-side actions to mobilize domestic savings and facilitate efficient investment, by means of tax reform, labor market reform, and the development of financial markets; and*
- d. *Greater emphasis on market-opening measures to encourage foreign direct investment and capital inflows, as well as to liberalize trade.⁹*

Reduction in the role of government in the economy means deregulation of interest rates, prices, and wages, elimination of subsidies, and privatization of State-owned enterprises. It must be remembered that most of the authoritarian governments, that overthrew constitutional rulers in the ‘60s in Latin America, were committed to such a purpose. Much of the tragedy, as the social price of authoritarianism in Latin America, came from the rigid undertaking of these policies.

Subsidizing as public policy practice is seldom an expression of theoretical formulation or explicit political commitment. It generally results from responding to demands originating from social imbalances. A way to face challenges of government, it is not exclusively a recourse of the debtor countries. On the contrary, subsidies comprise

⁹Idem, *ibidem*.

a major part of public expenditures in the industrial centers (mainly in the areas of agriculture and research and development). To face their elimination, it would be necessary first to remove the social constraints which make them necessary. In Third World countries this implies the establishing of solid welfare institutions, able to deal with unemployment and poverty; plus efficient education, able to bridge their technology gap vis-à-vis the developed societies.

State-owned enterprises in developing countries have been not so inefficient and not always contradictory to the dynamics of the private sector as the accepted liberal dogmas imply. Compared with public enterprises in the industrial countries, major state-owned enterprises in the developing countries showed better performance. For example, Fortune's list of the major 500 firms included this year four Brazilian state-owned enterprises. One of them was PETROBRAS, the ratio of profit to employees of which was higher compared with other oil-companies with similar volumes of sales (such as Nippon Oil, Française de Petroles, Elf-Aquitaine, or Pemex). USIMINAS, one of two Fortune 500 Brazilian steel companies, got more profit per employee than Arbed, Elkem, or Nordeutsche Affinerie, its closest competitors. Furthermore, Banco do Brasil had the highest profitability among Fortune's 100 largest financial institutions with a similar number of offices. It had a \$8,470 profit per employee, compared with \$4,290 from the National Westminster Bank, \$3,160 from the Barclays Bank, \$1,640 from Credit Agricole, \$740 from the Midland Bank, and \$90 from the State Bank of India.¹⁰

A frequently forgotten function of state capital in underdeveloped economies is to provide employment for large urban masses so that being profitable is not the essential goal of such enterprises. Although it represents a deviation regarding the most efficient allocation of economic factors, it has been a condition to the effectiveness of private industrial development, because it assured the basic conditions of the income distribution, which created internal market demands on consumer goods, able to justify productive investments. Therefore, the lower ranking of the State Bank of India, on a scale of per-employee profitability, is overwhelmed by the fact that it is the largest banker employer in the world with 257,203 functionaries in December of 1984. Even so, the performance of state-owned enterprises may be surprising as in the case of Banco do Brasil, which was the second major employer of the six in its group but showed the best profit-to-employee ratio. This simply demonstrates that the public sector in developing countries has a complex function, which appears to have not been understood by those clamoring for diminishing the role of governments in the economy.

Besides employment, the public sector has assumed costly and low-profit investments, supplying a whole infrastructure of economic development, for which there was no available capital or willingness to invest by the private sector. It also played an important role in the conversion of public revenues into private capital by contracting in the private sector. All these facts lead to the conclusion that the operating in red ink of many public owned enterprises has been the condition for the development of profitable private business in developing countries. There, as in most industrial

¹⁰ ISTO É [magazine], Brasil, Sao Paulo, September 4, 1985, "Fama e Competencia," pages 76/77.

centers, the public bailout has been a provisional solution to assure the functioning of bankrupt private enterprises, which provide for employment and essential public services. The difficulty with privatization, even its contradiction, is the unwillingness of private investment to reassume these inefficient state-owned enterprises. The practice of privatization in developing countries has been even more ambiguous to allow for its general recommendation. It has supported the expectations of the economic powerful for buying, at a bargain price, only those state enterprises that have recovered the leverage of a rational economic performance.

Concurrently, attaining a fair climate for investment is not a process the debtor countries are all owed to manage by themselves. As it requires open market conditions and favorable international capital flows, its accomplishment depends on internal policies as much as external conditions. Financial strategies of the commercial banks and investment strategies from multinational businesses play an important role in its design; it is also affected by the economic policies of the industrial countries, which impact trade performance and capital flight.

And, lastly, capital flight itself has proved not to be reversible by monetary policies alone – it can no longer be ignored that “*most of capital flight is illegal.*”¹¹ It has been associated with corruption and criminal activity in the developing countries, such as the well-known drug-connections, which sustain the economic performance of entire nations. So, there is no market solution, which could help to internalize and make productive (as this would imply legalizing) most evading capital, without facing compliance with illegality (which mainly encourages capital flight through the international context).

The argument must be faced, which was pointed out in the debate of the “Baker Plan”, the futility of requiring capital investment into countries whose economic policy does not deserve confidence from their citizens. Capital flight became, therefore, not only a problem but a stigma. It has been used to justify both the withdrawal of banks from normal commercial lending and the refusal of governments to cope with the public requirements of the debt crisis. Once more, the rationale was biased by unilateralism. Capital flight has been viewed as the consequence of domestic policies – therefore, as a problem to be faced by developing countries alone. Yet, there is no solution for capital flight, if the international financial system continues to acquiesce and even encourage unfair practices such as:

- a. Active compliance with bribery and corruption by the reception of illegal money: a double standard in international relations has applied to piracy and simple robbery. Although slightly different, nations have enforced political, economic, and even military sanctions to face and punish compliance with piracy, such as hijackings of aircraft. They have exercised full rights to claim the property which has been stolen, and even to demand punishment of those involved. When political asylum was enforced, it did not apply to

¹¹ “Since Latin American capital outflows tend to move through clandestine channels, all estimates are, of course, merely rough approximations of reality, give or take a few billion.” FELIX David: “How to Resolve Latin America’s Debt Crisis,” in Challenge [economic review], November/December 1985, Armonk, NY.

legitimate safe landings for alien property. Even in the case of war, the rights of the winners have been limited. Once the hostilities ceased, compensation for losses and devolution of prizes was a practice. This has been not the rule, however, of the financial world. Safe landing to alien capital, stolen from developing nations, has been supplied by civilized countries, under general acquiescence. There is no other rationale for maintaining the secrecy of the numbered accounts in Swiss banks, where a considerable part of the debt of the Third World has been deposited.

- b. Public allowance of bribery and corrupt practices: double standard legislation acquiescing and even explicitly permitting firms to pay commissions to officials of Third World governments, which would be considered a crime in their home country, has been in force in the industrial centers. In this respect, the U.S. Foreign Corrupt Practices Act of 1977 was said to be a “*self-imposed restraint on U.S. export performance*” which put the U.S. in the uncomfortable position of “*standing alone as a nation against bribery*”¹² – what this implies in recognizing the spread of unfairness from other nations is evident.
- c. Acquiescence with unfair trade and financing practices of international business: compliance with private interests inside and outside developing nations, which implies the clear compromise of national interests, has been a common practice. It includes, for example, traditional practices of overbilling imports from the main branches of a multinational business, or simply not returning down payments to allow for the benefit from exchange rate differentials. Regulation in this area is almost inexistent.
- d. Illegitimate pressures on Third World governments: the hard-ball game of the financial establishment has included a broad range of pressures for repayment of loans to developing countries. They faced governments with the necessity of paying the price of private bankruptcy, sometimes owed to mismanagement and corrupt practices from both debtors and creditors. This resulted in general unaccountability and in the artificial increase of their public debt, which Karin Lissakers, in her statement before the U.S. Senate on March 12, 1986, considered “*the most distressing features of the debt crisis approach of the last three years.*”¹³ She pointed out the case of Philippines: “*The public sector’s share of all U.S. bank claims on that country increased from 39% in December 1981 to 61% of the total by September 1985. Stated another way, while the total Philippine debt to U.S. banks rose only 2% in this period, the public sector’s U.S. bank debt increased by 59%. Brazil’s public sector debt to U.S. banks has doubled, Mexico’s has increased by 54% (not counting the foreign debt of the banks nationalized in 1982), and Chile’s by 140%, since 1982.*”¹⁴ It is pointless to emphasize how these data are significant and the coincidence of the

¹² U.S. SENATE: Senate Trade Initiative/Outline of a Legislation (staff draft), October 1985.

¹³ LISSAKERS, Karin: Prepared statement, delivered at the Hearing before the Subcommittee on International Development Institutions and Finance of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, U.S. House of Representatives [paper], March 12, 1986.

¹⁴ Idem, *ibidem*.

enforcement of this strategy by the financial system with the end-of-party authoritarianism in Latin America and elsewhere.

Nothing was more significant in the debate of capital flight than the disclosure of the Marcos' fortune, after the fall of the Philippine dictatorship. One must consider the share of responsibility for capital flight, which was borne by the supporters of the institutionalized unaccountability which was the Marcos regime. Given the \$27.4 billion Philippine debt, the estimated \$10.0 billion foreign assets of the Marcoses is an expressive proof of mutual responsibility. Yet, it is surely only the tip of the iceberg, the visibility of which may even result in a successful rescue operation by the newly empowered Aquino Administration, because of its political impact. The problem will remain, however, on the lower levels of the hundreds and thousands of little Third World Marcoses, which are not so visible nor important enough to become an international issue.

Given these considerations, a broad evaluation of the primary conditions of the "Baker Plan" would corroborate the statement by Robert Wesson, from the Hoover Institution, Stanford University:

Broadly speaking, conditionality serves mostly the psychological purpose of offering some reassurance to creditors, while commonly proving offensive to debtors. Anyhow, no one has a good blueprint for policies guaranteed to bring a rapid rise of production and prosperity even in the First World much less under unfavorable circumstances in the Third World.¹⁵

2.2. THE FINANCIAL APPRAISAL: TOO MUCH FOR SOME AND TOO LITTLE FOR OTHERS

The second condition stated by the Baker Plan would require the financial establishment to increase lending for Third World countries that accepted the envisioned structural reforms (i.e., its "conditionality"). This is the best-known part of this Program: it implies a total 7.3% increase in new lending to the 15 largest debtor countries through three years (i.e., a yearly increase of 2.4%). These gross figures total \$20 billion from the commercial banks and roughly 50% yearly increase in lending by multilateral agencies (i.e., an average of \$9 billion annual disbursements in the period 1986–88). Table 1 displays the foreign debt and yearly interest figures for the 15 countries, which were included in the prospects of the "Baker Plan", as published by Fortune on December 23, 1985.

Concurrent with the main proposal, which was designed to fit the needs of 15 debtors, Secretary Baker called for special funding addressed to help the poorest nations of Africa. He proposed that \$2.7 billion (in the original terms of its formulation in 1985), available from the IMF Trust Fund through 1991, is allocated to provide balance of

¹⁵ WESSON, Robert: Prepared Statement (paper), delivered at the Hearing before the subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Washington D.C., October 24, 1985.

payments support for “those countries which implement programs of structural adjustment and growth. The IMF agreed to this proposal by late March of 1936.

Table 1. Debtors included in the “Baker Plan”

COUNTRY	FOREIGN DEBT (billions of dollars)	1985 INTEREST (billions of dollars)
Brazil	\$103.5	\$11.3
Mexico	\$97.7	\$10.0
Argentina	\$50.3	\$5.1
Venezuela	\$32.6	\$4.1
Philippines	\$27.4	\$2.1
Chile	\$21.9	\$2.1
Yugoslavia	\$20.0	\$1.7
Nigeria	\$13.0	\$1.3
Morocco	\$14.4	\$1.0
Peru	\$13.9	\$1.3
Colombia	\$13.9	\$1.3
Ecuador	\$7.9	\$0.7
Ivory Coast	\$6.3	\$0.6
Uruguay	\$4.9	\$0.5
Bolivia	\$4.2	\$0.4
Total	\$437.4	\$44.5

Source: Fortune

Under the assumption that the whole package of the U.S. Program for Sustained Growth would be accepted by both debtors and creditors, Secretary Baker voiced the U.S. Administration’s intentions to back a request for an increase in the capital of The World Bank, and to enforce its role in the management of the debt crisis. This would imply also the enhancement of other multilateral agencies, such as the Inter-American Development Bank – IDB, the International Finance Corporation – IFC, and the freshly proposed Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA.

Assuming the general perspective of strengthening public financial policy-making, such an attitude is surely positive. But, unfortunately, not much has changed in the approach of the solutions traditionally envisaged to cope with this challenge. Contrary to the expectations, the Plan appears to have underestimated the minimum requirements of fresh money to feed the simple continuation of the present pattern of Third World debt renegotiations.

Considering the \$45 billion yearly interest due by the 15 debtor countries, which was almost balanced by a \$44 billion trade surplus in 1984, what the Program outlines as an effective increase in new lending from commercial banks and multilateral agencies is not enough to cover the projection of a \$10 billion decrease of trade, as expected from the estimated \$35 billion these countries will earn in trade surpluses this year.

2.3. THE POLITICAL ASSESSMENT: IMPLICATIONS OF THE REAGAN DOCTRINE ON DIPLOMACY AND DEVELOPMENT

The political appraisal better shows the promise and frustration of the “Baker Plan”. It deserves to be credited with an important contribution to making the debt crisis a public policy concern. It marks the turnaround on the state of the issue by the U.S. Government assuming its involvement in developing a solution for the problem. Looking at the whole package, however, the “Baker Plan” lacks what it claimed to be the basis of a new policy approach to the debt crisis: a comprehensive understanding of the economic difficulties of the Third World countries.

The well-known consequences of inequality can no longer be ignored. Free enterprise is not a panacea and might result in deviations from the expected behavior of the different forces in imperfect competition markets. Efficiency is a more complex goal than it is supposed, under most of the simplistic assumptions of liberal economics. It is unnecessary to adopt a radical critique of capitalism to assume that, under certain conditions, its theoretical premises do not function. Monopoly could be more efficient than limited competition, and the free market could lead to the satisfaction of the needs of the few, against the interests of the whole society [see, for example, the writings of Albert O. Hirschman on *Exit, Voice and Loyalty*].¹⁶ Such an understanding, which is essential in dealing with developing economies, is completely absent from both the IMF Adjustment Programs and the “Baker Plan”, underlying their common handicap as consensus-based proposals to resolve the debt crisis.

The phrase that Brazilian leadership has coined to describe the characteristics of the economic system, during the authoritarian period – “savage capitalism” – combines moral indignation and the perception that developing societies had regressed to ancient phases of the economic history, which were not supposed to be relived by civilized nations. If one recognizes slavery and colonialism as instruments of primitive accumulation (i.e., capitalization); even so, it does not mean that one can justify such institutions as current practice. From the same perspective, if one looks at the early industrial revolution and tracks its development through the sacrifice of the poor, such conditions cannot be translated into a prescription to be adopted by the emergent industrial countries. There is a shared experience of development, resulting in social and economic extension of political citizenship, which limits the translation of the cold dogmas and abstractions of economic theory into the live reality of the century.

Ignoring this political tradition, which called for the whole set of functions the state was forced to assume in modern social democracies, the conditions embedded in the “Baker Plan” will probably confront strong opposition, to the point of becoming unfeasible. Otherwise, the particular way of politicizing the solution for the debt crisis, which emerges from the whole proposal, needs deep evaluation. A paradigm is the other international development program, inaugurated by the first Reagan Administration: the Caribbean Basin Initiative – CBI.

¹⁶ HIRSCHMAN, Albert O.: Saída, Voz e Lealdade (translation from the original, *Exit, Voice and Loyalty*), Ed. Perspectiva, São Paulo, Brazil, 1974

The Caribbean countries have their roots in the colonial period which have been responsible for most of their present linkages with the industrial countries. This was especially true of migration patterns and trade agreements. The consequence has been the splitting of integration in the region, which is demonstrated by the French presence in Guadeloupe, the Dutch in Curaçao, and the United Kingdom in Daome. The Caribbean islands that signed the Lome agreements have gotten *inter alia* preferential access to the European Economic Community markets. And Cuba integrated its economy into the common market of the Eastern European Socialist Bloc. Except for this last country, all the other bilateral arrangements have been greatly offset by the rising importance of U.S. interests and intervention in the region.

The first Reagan Administration envisaged CBI as a tool for increasing its influence in the area. This Program was proposed as an alternative to the exclusionary clauses, either culturally or politically biased, which traditionally ruled international relations in the region. The CBI was presented as a tool to engage the region in the broader dynamics of multilateral relations, and designed to include other donor countries: Canada, Mexico, and Venezuela. But this did not succeed. Contrary to its early formulation, the CBI became deeply committed to imposing conditions to be met by the recipient countries, such as those quoted in a United Nations document: “*political affiliation, treatment of U.S. investment, drug control, copyright agreements, financial information, extradition, trade policies, and trade union policies.*”¹⁷ Yet, supporting economic and political conformity with this “conditionality,” the CBI would easily become a tool for the U.S. confrontation diplomacy in Central American affairs.

Therefore, what could have helped economic integration, became an instrument for enforcing bilateral trade and politicized commercial and financial relations. And worse, it did not function to improve the development of the Caribbean countries. The economic fate of Jamaica, since its political shift after the election of Edward Seaga in 1980, is probably the best example to illustrate these trends. Today, Jamaica is in great trouble. Considering the ratio of debt to GNP it has the seventh largest debt in the world.¹⁸

The origins and strangleholds of the economic crisis in Jamaica were not essentially different from those experienced by lower-middle-income Latin American countries. Contrary to many others, however, it benefited from the advantages of its privileged relations with the White House, consolidated by the support of the Seaga Administration for the U.S. invasion of Grenada. This was translated into the appropriation of generous slices of the U.S. Aid - Jamaica and El Salvador got almost 40% of the U.S. Economic Assistance to the Caribbean Basin in the period 1980-82. Also, as a Caribbean country, Jamaica benefited from better terms of borrowing, which were not available to other Latin American countries in an even worse situation. Reading from 1983 data, it got an average interest rate of 5.8%, when most Latin American debtors paid 11% to more

¹⁷ ECLAC - United Nations: A view of the Caribbean (special report, prepared by the Subregional Headquarters for the Caribbean), Expert Meeting on Crisis and Development in Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile, 29 April - 3 May 1985.

¹⁸ THE WORLD BANK: World Development Report 1985 (annual report), Oxford University Press, New York, May 24, lit, page 44, Figure 4.1. and page 206, Table 17.

than 12%; it got an average grace period of 7 years and maturity of 24 years in its public borrowing when the pattern for most Latin American countries was half this time.¹⁹ Yet, Jamaica could not prevent service payment difficulties. It called for three debt renegotiations since 1979 and could not avoid IMF tutorial oversight.

This shows that the present crisis cannot be reversed with “band-aid” policies – either by merely supplying fresh money to avoid default of service payments, or by simple incremental amelioration of borrowing conditions. As Jamaica could not avoid the worst of the crisis, despite its political influence and its privileged financial conditions, its fate suggests a deeper look at the developmental policies undertaken by the U.S. Administration – i.e., the CBI, but also the Baker Plan. It calls for the formulation of an alternative approach to Hemispheric relations because the confrontation policy, undertaken by the Reagan Administration – with its arsenal of privileges to the profit of friendly elites – faced bankruptcy.

There are two major risks on the horizon: damages to multilateralism, resulting from privileging the U.S. intermediation in facing the crisis, as previewed by the CBI; and the possible tarnishing of other multilateral institutions with the IMF syndrome of the financial system’s executioner. Secretary Baker appears to have recognized that the Fund went far beyond the limits of legitimacy in the debt affair, to the point that its efficacy is under challenge. Its unfeasible “conditionality” and its monetary orthodoxy proved to be a real threat to the manageability of the debt crisis, even in the interests of the financial establishment. Now important debtors are making and getting debt renegotiation outside the Fund. Mainly they are committed to preventing the negative political impact of publicly subjecting to the Fund’s strictures. Where such an understanding leads, however, is not clear. Learning from the “Baker Plan”, however, it is probably not too far from the established strategy of the IMF; it could simply mean that the time came to cut off one arm to preserve the body.

Secretary Baker’s initiative followed a series of statements by top financial decision-makers, which considered the need to improve the role of The World Bank regarding the debt crisis. Whether this could make it a tool for a negotiated solution, is still an open question. It would depend on tempering the IMF’s orthodoxy with The World Bank’s developmental commitments, originating a new approach to facing the problem. Yet, the result may simply express an easy way to share the responsibility for doing the dirty with a more popular actor. Which direction is the real instruction of the “Baker Plan”? It is still soon to say. Anyone who perceives its lack of a real alternative regarding the current strategy on the debt crisis cannot be optimistic about the hope of a real turnaround.

¹⁹ THE WORLD BANK: World Development Report 1985 (annual report), Oxford University Press, New York, May 24, lit, page 44, Figure 4.1. and page 206, Table 17.

3. A WAY OUT OF THE CRISIS: A DEMOCRATIC ALTERNATIVE OF COPING WITH THE DEBT CHALLENGE

Despite the potential advantages of freer trade and more stable financial markets, current policies of dealing with the debt crisis lead to large imbalances of trade flow, and defensive strategies, already put in motion by major world commercial partners, threaten the stability of international financing. A new approach to international trade and financing is necessary for seriously facing solutions to this crisis.

The current strategy for dealing with the debt crisis has already been plundered because of the unfeasibility of its political assumptions and consequences – there is no doubt about this. Evidence to support such a statement is in the increasing sensitivity of public opinion to the issue, from the North to the South. If one still refuses, however, to recognize the obvious, it would be enough to look to the undermining of the IMF in the most recent debt reschedulings. It was not by accident that developing countries, such as Venezuela and Brazil, negotiated with their bank creditors, without the formal approval of the Fund. Even when adopting “IMF-like” austerity policies, governments are increasingly concerned with escaping from support by the Fund. All of this clearly expresses the institutional crisis underlying the debt bargain. Despite its potential contribution to breaking the strangleholds and formulating alternatives, political engineering has seldom been called for by the central financial decision-makers. Most advising and policy formulation for the debt crisis continue the monopoly of a strictly economic analysis.

Policy analysis – the alternative approach that bears the recommendations of this study – opposes these traditional views by facing the necessity of a comprehensive proposal. Its focus is the initiative and political feasibility of an emergency solution for the debt problem. A resolution was designed for the consideration of the U.S. Senate, which, if agreed to, implies that the United States shall propose to other nations and support the implementation of an International Development Program (IDP) to cope with the debt challenge. It was based on the recognition that mutual interests, from the North and the South, may work a consensus on the immediate requirements to prevent another peak of the crisis. The following remarks detail some features of this draft legislative proposal: the International Trade and Finance Development Act of 1986.

3.1. PURPOSE OF THE INTERNATIONAL DEVELOPMENT PROGRAM

This Program was designed as an alternative, not necessarily a substitute for the mere continuation of lending to Third World countries, which was the explicit goal of the “Baker Plan”. Countries participating in this Program are allowed to continue to negotiate loans with the financial establishment outside its umbrella. A case-by-case approach to specific and emergency lending is not ruled out. In Contrast with Secretary Baker’s proposal, however, this Program would establish predictable and general criteria for the renegotiation of the consolidated Third World public outstanding debt and would simply ask debtor countries to balance gross trade flows. It would support

such a demand with the positive incentives of particularly privileged conditions for debt rescheduling. On the one hand, this anticipates concessions that would be surely imposed on them, under the unfavorable conditions of a case-by-case debt bargain. It is assumed that these countries agree with enhancing trade reciprocities, as development imposes on them the resumption of imports. It is recognized, however, that they would probably want to maintain control of what is imported. Therefore, how they manage their economies, to meet this Program's targets, is not spelled out. Under this proposal, such a minimal basis of understanding prevents the imposition of illegitimate pressures on debt renegotiations. It also assures that reciprocities rely on the mutual interests of all trade partners.

This Program's major innovations concerning the current proposals for dealing with the debt crisis are the specific linkages it establishes between net trade performance (as reflected by the conditions on Clauses One and Two), and relief of debt-service payments. It develops a more complex approach to what has been already proposed and implemented by Peru and tentatively backed by Nigeria: a conditioning formula for external payments to some criteria of availability of resources. It shares the political consensus that financial dues cannot be honored at the cost of the impoverishment of developing countries.

This proposal establishes a progressive "cap" on public debt-service payments, an increase of which is proportional to the net results of the merchandise trade balance of the debtors. This would stimulate the coordination of trade and financial policies and as a consequence make more predictable the international flows of commerce.

Although it is not a definitive response to the crisis, this Program brings together an opportunity to survive for the heavily indebted economies. These nations and their creditor partners are given, therefore, the time they need for rethinking and reforming the international financial and monetary system.

Establishing a "cap" on external public debt-service payments, this Program works the reciprocity for the extension of public warrants which the developing countries allowed for on the last round of debt renegotiations. The benefit from this Program is positively correlated to the proportion of the debt that was publicly guaranteed. Although this would not exhaust the controversy on the issue, it offers an argument for making easier future commitments by the debtor governments to meet the requirements of the financial establishment concerning debt public guarantees.

The second innovation of this proposal relies on its positive incentive for freer and fairer trade. On the one hand, the adoption of this Program, as stated by Clause One, would reschedule debt payments above a given ceiling on particularly privileged conditions. As the benefit was designed to be higher in proportion to the merchandise trade balance of debtors reaching a point of equilibrium, developing countries running a trade surplus are encouraged to expand imports. On the other hand, implementation of Clause Two would alleviate difficulties of balance of payments for most low-income developing countries. Under Clause Two, their huge trade deficits would justify the postponement of debt-service payments. The pursuit of timely repayment

of international investments would give incentive to coordinating efforts from industrial economies to increase imports from the poorest economies in the world. This Program inhibits trade barriers, therefore, without the need for establishing penalties and producing the legal conflict that its enforcement would cause.

Voluntary adhesion and positive incentives for universal participation converge in this Program. Developed countries are asked to share the burden of immediate relief of debt-service payments for the Third World countries. If this was the only feature of this proposal, a simple rational calculation would undermine its feasibility. If one nation is allowed to refuse to cooperate and still expect to benefit from the stabilization of financial markets prepared by this Program, the well-known paradox of public goods and private costs would simply show another face of its essential conflict, that is, the possibility of someone benefiting from public goods without assuming the related costs. Such a logical behavior, which inhibits collective action, is prevented because trade results counted for relief of debt-service payments include only IDP country member's merchandise flows. This is a strong incentive, therefore, to support this Program's plea for universal membership. It is supposed that countries on the outside would not benefit from the resulting enhancement of international trade. Even more, it would be rational for a debtor, which is running a trade surplus, to increase its imports from IDP member countries and try to export more aggressively to nonmember countries. This Program was, therefore, designed to have an inclusive dynamic. Nobody would be willing to stay outside. And if someone does, it would not affect the relative position of those on the inside, but improve their competitive advantage in trade performances.

A fourth characteristic of this proposal comprises the redistribution effect of its enclosed international taxation. A preliminary estimation of costs found that a 5-year, 1% import tax from all developed countries, would be enough to support this Program's 15 yearlong financial responsibilities. Under such an assumption, given the 65% of world merchandise imports and exports that flow into the industrial market economies, redistribution of income to developing countries is expected. It assures conformity of this proposal to the interests of the South. Yet, on the grounds of national economic policies, such an indirect taxation subsidizes domestic production, because it increases the cost of imported goods. In this respect, this proposal responds to demands for protection from domestic industries in the North, which contributes to increasing its political feasibility. Its particular policy mix compensates tariff protection with income distributing purposes.

One objection, however, must be faced. This taxation proposal may cause inflationary pressures. Given the cost multiplication effect of imported raw materials, such as oil, the evaluation of exemptions on this proposal is still an open question. A preliminary appraisal, however, minimizes such a concern. The recent drop in oil prices and the continued deterioration of terms of trade, which have lowered prices for commodities to unprecedented postwar levels, minimizes the fear of international price inflation. An import tax on oil was already proposed to stabilize prices in the U.S. market and limit damages to the domestic oil network. Within the scope of this Program, nothing

appears to support the adoption of safeguards against inflationary pressures. On the contrary, its contribution to the stabilization of financial and trade markets is expected to largely compensate for such a risk. Otherwise, the eventual undertaking of anti-inflation precautions would not affect the essentials of this proposal.

Differing from the strategies already adopted for dealing with the debt crisis, this Program would improve the creditworthiness of developing countries. The simple continuation of “involuntary lending” cannot assure such a result. If the total relief of debt-service payments under this Program would not differ from what could be supplied within the prospect of the current strategy of debt renegotiations - or the “Baker Plan” - its effect is designed to be substantively different from what might be a simple “tourist money.” From the perspective of the financial institutions, it would distress their international portfolio of operations, working out their unwillingness to invest abroad. Concurrently, it would improve the ratio of payments to exports of the debtor countries, one main condition for improving their financial credibility. This Program was, therefore, designed to satisfy some of the subjective and objective conditions, which underlie the resumption of international commercial lending.

Because it assumes emphatically that the debt crisis is a public concern, this Program was designed to lay the groundwork for collective negotiations between governments and private financial institutions. The intrinsic importance of this process of institution-building cannot be disregarded. It brings together the opportunity to inaugurate an international forum for debate of trade and financial issues and make it an effective tool for development. Given its operational capacities and financial support, it steps up multilateral efforts to real cooperation among sovereign nations.

3.2. A PROGRESSIVE “CAP” ON SERVICE PAYMENTS

The first step in implementing this Program involves the consolidation of the current external debt of developing countries. This would make it more feasible to reschedule service payments, allowing for the parallel, although gradual, resumption of normal commercial lending. The second step implies the establishment of general and consensual criteria to resolve such a consolidated debt account. If the first step presents no difficulties, the second involves the management of conflicting interests, the consequences of which have prevented agreement on a solution for the debt crisis.

A simple ceiling on debt service payments, based on a fixed ratio of export earnings, as undertaken by the government of Peru and backed by Nigeria, is not capable of satisfying the requirements of generality and consensus in the solution for the debt problem. The first difficulty emerges from its reliance on sovereign unilateral decisions, costs and benefits of which are also unilaterally charged and appropriated. Technically, if the nonpaying part of the debt is merely capitalized, that is aggregated to the principal, this would not resolve the strangleholds on the debtors. On the contrary, alleviation of immediate costs will burden the mid and long-range prospects

of their balance of payments. On the other hand, if the nonpaying part of the debt is simply repudiated, the burden would be unilaterally charged to the creditor banks.

A second major shortcoming relies on its inability to become a general criterion for the assessment of technical difficulties in debt-service payments. The difference between Peru's 10% "cap" and Nigeria's suggestion of 30%, is just a symptom of what mainly undermines this policy. A gross percentage of export earnings is not an adequate barometer to account for the real financial situation of nations, mainly because it does not reflect the net results of trade performance. Generalizing such a criterion, the same "cap" on debt-service payments, say 10% or 30% of export earnings, would apply for a country running a 100% trade surplus as well as for another with a 100% deficit on the merchandise trade balance. The same ceiling which may be objected to as too low for one country would be surely too high for the other. If a compromise is agreed to on a raw percentage of export earnings to limit debt-service payments, a hard choice would necessarily follow between the whole inconvenience of a case-by-case approach to its determination and the vulnerability of a fixed percentage to the arguments of inequality and inefficacy. A solution for the debt crisis is a bit more complex, no matter how politically appealing the merge of simplicity with the appearance of generality could be on the simple "cap" solution. Otherwise, it calls for the legitimacy of global and consensual criteria to face the needs of debtors and creditors.

Clause One of this Program faces these needs. Based on the concept of a 20% ratio of export earnings as a "cap" for external public debt-service payments, this proposal is conditioned to the net results of the merchandise trade balance. Debtors should not go over 20% of the trade surplus to apply for the full benefit of the "cap" solution. Out of this margin, such a "cap" allows the increase of a progressive percentage of the country's merchandise trade surplus. For example, if a country is running more than 20% to 30% of trade surplus (calculated as the ratio of merchandise trade surplus to exports of goods), its "cap" is increased by the absolute value of 20% of its trade balance surplus, as determined on Table 2 below.

Table 2. Progressive ceilings on debt-service payments

Countries with merchandise balance surplus of	Ceiling on service payments as percentage of exports	+ Ceiling on service payments as percentage of trade surplus
20% or less	20%	none
21% to 30%	20%	+ 20%
31% to 40%	20%	+ 40%
41% to 50%	20%	+ 60%
51% to 60%	20%	+ 80%
61% or more	20%	+ 100%

The progressive "cap" solution combines the flexibility to deal with the complexity of the scene and a general principle, as supplied by clearly defined and universally applied criteria. The proposed percentages and intervals in Table I, represent preliminary

estimations with a special focus on its economic feasibility, which emerges from the cost-effectiveness of this proposal. They are to be negotiated and adjusted by the process of implementation of this Program. Especially relevant in this bargain are two categories of debtors, which would emerge from the operation of this proposal:

- a. The first group is comprised of debtor countries running more than a 20% trade surplus, participation of which would result in immediate improvements in the balance of world trade because their willingness to maximize relief of debt-service payments would cause the increase of their imports;
- b. The second group is comprised of debtor countries with less than 20% merchandise trade surplus, participation of which is not supposed to result in an increment of Third World imports.

Much of the feasibility of this Program depends on the evidence that its probable results in trade reciprocities, would effectively balance its embedded costs. Attention should be paid, however, to the limits of negotiation which maintain the essential configuration of this proposal. The preliminary analysis warned against improving the feasibility of this Program by imposing selective restrictions on the eligibility of developing-country membership. Limiting participation to the first group of debtors, those that are capable of responding to demands on trade reciprocities would maximize its cost-effectiveness. It should be recognized that pressures to deviate from the original purpose of this Program are expected to arise, entrenched in the current financial strategies. They would surely try to restrict participation on the grounds of a strictly economic appraisal. Selective treatment of collaborative debtors was already implied in the redirection of attitudes contained in the “Baker Plan,” which focus was on continuing lending for 15 debtor countries. Following this tendency, deviation from this Program would be damaging to the prospects of world development. It would be reduced to the simple configuration of a trade block to the exclusion of the poorer nations of the world. Besides affecting its main purpose of a general and comprehensive solution for the debt crisis, the whole credibility of this initiative would be, therefore, compromised.

3.3. PRELIMINARY EMPIRICAL FINDINGS ON THE PROGRESSIVE “CAP” SOLUTION

Using the World Bank’s 1983 data, a simulation of the impact of the progressive “cap” proposal was undertaken. The analysis surveyed 77 developing countries. The major figures for this universe totaled \$308,627 million in exports of goods, \$23,763 million aggregated deficit on trade merchandise balance, \$489,696 external public debt, and \$63,515 million service payments of the debt. Working with country-by-country calculations of the progressive “cap” on service payments resulted in important insights, the analysis of which suggested further improvements to this proposal.

3.3.1. POTENTIAL TRADE RECIPROCITIES

Only eight countries would satisfy the hypothetical condition of exchanging relief of debt-service payments for reducing trade surpluses (i.e., increasing imports). These were Uruguay, Burma, Bolivia, Chile, Ecuador, Argentina, Brazil, and Mexico. Their economic figures totaled \$62,717 million in exports of goods, \$35,411 million in imports of goods, \$27,306 million in trade surplus, \$170,177 million in external public debt, and \$21,744 million in service payments of the debt. Of these eight countries, only Uruguay and Burma would have modestly benefited from the minimum “cap” on debt-service payments, without the need for increasing the relative weight of imports on their merchandise trade balances. Assuming these eight countries would want to maximize their relief of debt-service payments, reducing their trade surpluses to a maximum of 20% of total exports of goods, it was found that \$9,203 million would not have been paid on time, but their imports would have risen by \$14.762 million. Although limiting this Program to these countries is the most rational choice, on a strict cost-effectiveness approach, this is not a solution to the debt crisis.

A second group of countries, despite running large trade surpluses, would not be affected by Clause One’s incentives to balance net trade performances, because their current payments fall below the 20% of exports minimum “cap.” This was the case of Venezuela, Indonesia, Liberia, Zambia, Guinea, and Zaire. If a comprehensive solution could be engineered, extending to them incentives to limit trade surplus to 20% of export earnings, their imports would increase by \$6,442 million.

Of these 14 countries running trade surplus over 20% of export earnings, eight were also enrolled on the list of 15 debtors which have been the focus of the “Baker Plan,” which makes its targeting of trade reciprocities obvious. Under this Program too, the major debtors would get the largest benefit. Reading 1983 data, Brazil’s automatic reschedulings of debt-service payments would have reached \$1,957.6 million, under the condition of a \$3,257 million increase in imports (i.e., a 28% relief of debt-service payments compensated by a 39% decrease of trade surplus). Mexico’s reschedulings would have reached \$5,720.4 million, under the condition of a \$8,733.4 million increase in imports (i.e., a 57% relief of debt-service payments compensated by a 67% decrease in trade surplus).

3.3.2. THE HIDDEN DIMENSIONS OF THE DEBT THREAT TO INTERNATIONAL TRADE

The simulation exercise developed showed that 30 countries that satisfied the working conditions of Clause One would benefit from immediate debt relief, under the 20% of exports “cap” without the need to increase their imports from developed countries. That was because their net trade performance had already fallen below the margin of a 20% surplus. These countries had current export earnings of \$65,493 million, but an import portfolio of \$102,957 million, resulting in a \$37,464 million chronic trade deficit. Their external public debt totaled \$159,401 million and their service payments in 1983 reached \$23,952 million.

It was found that 33 countries, would not benefit from participating in this Program, because their debt-service payments fall below the 20% minimum “cap.” These countries were comprised of two distinct subgroups, which jointly had exports of goods earnings of \$140,656 million and an imports portfolio of \$168,652 million, resulting in a \$27,996 million trade deficit. Their external public debt was \$116,947 and they had honored \$12,317 million on debt-service payments in 1983.

Focusing the subgroup differences, on the one hand, there were the average poorer countries, service payments of which have been already limited by the relatively lower amount of their debt, the special conditions of lending they have benefited – in this case from multilateral agencies – and their inability to getting commercial international loans. Yet, a comprehensive international development program must include these countries as a priority target. They urgently need to fight against poverty and famine, to the point that, even when this means a relatively modest amount of debt, relieving part of their external duties becomes a real emergency.

On the other hand, a second subgroup was comprised of countries that had strongly relied upon export-led development strategies and had succeeded in preventing the worsening of their debt-to-exports ratio. That was the case, for example, of the Republic of Korea, Hong Kong, and Nigeria. Although some of these countries, particularly those comprised of the Asian New Industrial Countries (NICs), represent the most stabilized developing economies, recent successes of protectionism in the industrial markets pointed out their weaknesses. Even for Korea, the model for private investment export-led model of development, and service of debt payments could represent a concern in the foreseeable future.

Improving trade relations was not to be expected under the progressive “cap” solution, for these last 63 countries. Highlights from the analysis of their economic figures, however, were extremely significant for the prospects of international development. A rationale supporting their inclusion in a comprehensive proposal for dealing with the debt crisis becomes transparent. Difficulties in their balance of payments, given the orthodox remedies to these troubles, threaten to undermine a global \$271,609 million imports market. Assuming these countries may be pushed to face the crisis by cutting off imports, as the major debtors did, their reaching an equilibrium in merchandise trade balances would represent a loss of opportunity to sell \$65,460 million by major exporters. Reaching an average 20% trade surplus would increase this amount to \$106,689 million. Even if this total figure represents an improbable scenario, the prospects of even its partial realization raise a good deal of concern. Attention, therefore, must turn from the traditional focus on major debtors to the global solution of the Third World debt problem. International trade and financial development calls for support to economic growth on the periphery of the industrial developed countries.

3.4. SUBSIDIZING THIRD WORLD IMPORTS: A COMPLEMENTARY CONDITION TO COPING WITH THE DEBT CRISIS

Given the importance of incentives to the participation of all developing countries in this Program, a second step was needed. Clause Two, therefore, establishes an optional five-year effective discount on a progressive raw percentage of debt payments. A minimum 20% relief of debt-service payments would apply for developing countries that reached a near-to-balance situation (i.e., a net trade balance result between -20% and +20% of exports of goods). Such a discount would increase proportionally to the percentage of a developing country's trade deficit, as determined on Table 3.

Table 3. Progressive discounts on debt-service payments

Countries with a merchandise trade balance of	Percentage of service payments automatically rescheduled
less than -100%	40%
-20% to -100%	30%
-20% to +20%	20%

The progressive discount of Clause Two was designed to engage the whole structure of this Program in a coordinated action to support the chronic trade imbalances of the poorer developing economies. On the one hand, it would represent an effective way to subsidize Third World import markets. This is an additional argument supporting the feasibility of this proposal because it contributes to stabilizing markets for the developed economies. It is also appealing to developing countries, which would reinforce this Program's purpose of inclusiveness. All developing countries would have good reasons for joining this initiative, even those that, running huge trade surpluses, would not be affected by the "cap" on debt-service payments established by Clause One. On the other hand, the eventual response of economic growth to such a strategy, bringing together improvements in the relative weight of exports on the merchandise trade balance of developing countries, would result in decreasing financial costs of this Program and more immediate repayment of international lending. As it calls for coordinated efforts from developed economies to establish a worldwide balance of trade flow, such an argument supports their current plea for global trade fairness with the real and mutual interests of all trade partners.

The preliminary findings of the simulated impact of this proposal are promising:

- a. All developing countries included in this study would immediately or at least potentially benefit from one of the options of Clause One or Two. The universality of the proposal was assured, therefore, which enhances its political appeal.
- b. As the major debtors would have the earlier benefit from Clause One's conditions, the operation of Clause Two would only slightly increase this Program's expenses. The relative costs, therefore, are far less than its potential benefit.

The progressive “cap” proposal would apply to only 44 countries, and cause the rescheduling of a minimum of \$10,950 million, and a maximum of \$20,057 million external public debt-service payments – this last amount tied to the increase of Third World imports by \$14,762 million. Once the optional progressive discounts of Clause Two are adopted, all developing countries would potentially benefit from this Program. Its costs, however, would modestly increase to support the co-financing liabilities of a minimum of \$19,627 million to a maximum of \$24,580 million debt rescheduling – this last amount tied to the increase of Third World imports by \$21,205 million. Considering its contribution to the stability of trade flows and the political appeal of a global solution, the potential gains of Clause Two far exceed its cost (see Table 4, below).

Table 4. Preliminary results of the simulated implementation of the program’s Clauses One and Two based on 1983 data

	RESULTS FROM CLAUSE ONE'S PROGRESSIVE CAPS SOLUTION			RESULTS FROM CLAUSE TWO PROGRESSIVE DISCOUNTS SOLUTION		
	Mini-mum debt relief	Maximum debt relief	LDCs imports increase	Minimum debt relief	Maxi-mum debt relief	LDCs imports increase
30 countries which benefit only from Clause Two	0.0	0.0	0.0	3,328.1	3,028.1	0.0
33 countries which benefit only from Condition One of Clause One	10,853.4	10,853.4	0.0	11,195.4	11,195.4	0.0
14 countries which may impact on the trade deficits of industrial economies	97.4	9,203.6	14,762	5,449.2	10,536.6	21,205
Total 77 debtor countries	10,950.8	20,057.0	14,762	19,672.7	24,580.1	21,205

Source: Simulation exercise (see Appendix II), using The World Bank data.

An insight from the simulation exercise showed that developing countries, which were not running trade surpluses might increase their benefit from both the *progressive “cap”* and the *progressive discount* solutions, by simply worsening their export shortages. Such findings raised questions about the whole design of this Program. Would it not contribute to underdevelopment, by displaying conformism regarding poverty? A risk that any development program must face is discouragement of initiative and self-reliance. Making an industry from poverty is a syndrome to be avoided either for social action or international aid.

Preventing these objections implied the need for engineering conditions that could ensure this Program's effectiveness in stimulating the willingness of poorer countries to develop. One solution is to require, as a working condition of Clauses One and Two, that developing countries, which apply for the minimum "cap" of Clause One or the benefit of Clause Two, should improve their balance of trade. Such a condition would reinforce the necessity of growth, as a Third World strategy of development. Also, it stresses the emergency character of this proposal, pointing out the need for its reappraisal, after a limited length of time, to determine the direction of further improvements.

3.5. AUTOMATIC RESCHEDULING OF DEBT-SERVICE PAYMENTS

Under this Program, relief of debt service payments was designed as a capitalization solution. Rescheduled interests and repayments would be added to the principal of the debt. In this respect, there is no difference from most current proposals. The mechanics of these reschedulings, however, respond to demands from debtor countries and necessities of the creditor economies in a very particular policy mix.

The total relief of service payments under the provisions of Clauses One and Two would be rescheduled in a specific account. This Program would pay for the total interests on these rescheduled service payments, for the first 5 years of the grace period, plus the interests above a fixed 3% annual rate, until reaching their market values, for the last 10 years of the maturity period. Under this Program's administration and warrant, it would be unnecessary to charge developing countries with commissions and "spreads." This would rule out debt reschedulings the exploitative fiction of risk coverage by increasing interests above normal market rates. Even the creditor banks would be better off getting improved public guarantees on these payments, instead of charging them with the weaker substitutive of effective, but expensive, insurance premiums. Regarding the reinforcement of such provisions, the debtors are asked to deposit reserves in a Program account, mobilization of which is allowed to cover the eventual default of rescheduled payments by any country member. This would represent a warrant of the collective commitment of debtors to the reimbursement of creditor institutions. It is unnecessary to emphasize what this would mean as a contribution to the legitimacy and stabilization of the international financial system. As their benefit from this Program would be higher by the proportion that merchandise trade balances adjust to equilibrium, developing debtor countries running trade surpluses would be encouraged to expand imports. This would effectively realize what has been called for by developed economies, by current demands on freer and fairer international trading (i.e., a worldwide equilibrium of merchandise trade balances).

Important constraints on debt renegotiations are caused by the participation of the roughly 80% local and regional banks which share 20% of total international private lending. Besides the administrative difficulties of reaching a consensus dealing with several hundreds of financial institutions, these small and middle lenders do not have the same flexibility for rescheduling their expected repayments as the big money-

center banks. Their political influence, however, spreading from their place in the political strongholds of the U.S. electoral precincts, is inversely proportional to their shares of Third World financing. Concurrently, it must be considered that public opinion in the U.S. still reacts to the specter of the Great Depression. Taxpayers would probably refuse to support a bailout of those giant financial corporations, which had been fed by the widespread bankruptcy of farms and small businesses. They would probably favor and even actively support, however, measures for stabilizing the capillary structure of the financial establishment. The immediate and direct connection of these financial institutions with the economic interests of investors and shareholders, which underlay the formation of American public opinion and directed its political influence, deserves attention. That is why this Program was designed to explicitly target the protection of local and regional banks. A condition was conceived, therefore, which allows for the inclusion of financial institutions under this Program guarantees in debt rescheduling operations. The major creditors should buy and repay in a timely fashion the minor claims on due service payments. The money-center banks would have an interest in buying these credits because they are fully covered by this Program's guarantees and represent a small proportion of their credits, which would be granted with the same warrants. Putting additional money into this operation, therefore, would effectively decrease their direct exposure to sovereign debtors.

Most arguments against moratorium or service payments "cap" solutions have pointed out they would unilaterally charge the creditor banks or taxpayers of the industrial countries with the entire burden of the crisis. This Program accepts these objections and fully satisfies their corresponding requirements. This Program is not a substitute for proposals committed to the necessity of establishing conditions on tax legislation and banking regulation, which would make the partial writing-down of Third World loans easier. Under this Program's implementation, however, banks would not write off a series of bad loans as they would probably do without this umbrella. All debt-service payments, rescheduled under Clauses One and Two, would be fully paid and the creditworthiness of debtors would improve, because this Program works out their major balance of payments difficulties. Concurrently, funding of this Program would be charged to industrial developed economies, but proportionally with the benefits they earn from effective trade reciprocities. This would assure what the mere continuation of "involuntary lending" cannot guarantee, that public investment in the solution of the debt crisis return to the donor countries. As a real subsidy to their export performance, its multiplier of total GNP (i.e., employment and production network investment) largely justifies the original appropriation.

3.6. INSTITUTIONAL DESIGN

Developing countries have asked for government-to-government negotiations on the debt problem, because they lose bargaining power when discussing development with multiple institutions, for example: trade with GATT, development projects with The World Bank and other multilateral financial institutions, adjustment policies with

the IMF, and trade, again with the UNCTAD. These institutions are ruled by complex statutes concerning their composition, rights of country members, and operational procedures. Their balance of power reflects different aggregates of interests in the world economic order. Such a political fragmentation has sometimes functioned as a democratic constraint on the crystallization of power relations; most of the time, however, it was an obstacle to the world enfranchisement of nations. Concurrently, developed countries have been indirectly affected by these difficulties, because they undermine the international climate which is required for freer and fairer trade and financial stability.

This approach to the process of debt renegotiations favors public solutions and supports the involvement of political leadership from both sides, debtor and creditor countries, in these dealings. Its corollary is the idea of collective negotiation of the debt. Although in the past the major debtors had not supported it, because of the expectation of getting privileged conditions of debt rescheduling, failure to provide effective solutions to the crisis in successive rounds of negotiations undermined such a strategy.

The institutionalization of an International Development Council (IDC), comprised of the Ministers of Foreign Affairs of this Program's member countries, as an interface for negotiations with the bank creditors, would both conform to the need for strengthening public financial policy-making and would provide integration of multilateral efforts on development IDC members would have equal votes on statutory provisions and equal votes for electing 4 of the 7 members of the Program's Board of Directors. The other three would be representatives of the IMF, World Bank, and GATT. To prevent the absorption of this Program by one of those established institutions, the Executive Secretary is to be appointed from the elected members by vote of the seven.

3.7. POLITICAL AND ECONOMIC FEASIBILITY

A preliminary estimation of costs showed that a 5-year, 1% import tax from all developed countries would be enough to support this Program's 15-year operational cost (\$11,842 million per year in 1983 terms). This is surely an overestimated cost, which was based on conservative assumptions, such as that international interest rates would be steady at 11% and that all developing debtors would immediately adjust trade balances to get full benefit from this Program. It was also assumed the fixed values of trade flow in 1983 as the parameter for the calculation of revenues. As trade developed faster than external indebtedness in the last three years, such an assumption is even more conservative. All of this, however, served to increase confidence in the results of the analysis.

Several other hypotheses of funding this Program were also tested, concerning the composition of donor and debtor countries. A summary of the results is displayed on Table 5.

Table 5. Results of simulations on program budgeting

Donor countries contributing to Program financing expenditures	Debtor countries getting full benefits from Clauses One and Two	Estimated Program's gross revenues (5 year, 1% import tax)	Estimated Program's costs (15 year interest payments)	Balance(including capitalization on gross revenues)	Estimated total debt-service payments relief
All industrial market economies	All 77 surveyed developing countries	\$59,213.0	\$83,572.3	+\$8,873.2	\$122,900.5
Group of Five coordinated industrial market economies	15 Developing countries included on the Baker Plan	\$37,475.5	\$41,860.5	+\$35,129.2	\$61,559.5
Trade-deficit industrial market economies	15 Developing countries included on the Baker Plan	\$36,308.0	\$41,860.5	+\$30,545.9	\$61,559.5
Only the U.S. (ALTERNATIVE #1 =5% import tax)	All 77 surveyed developing countries	\$66,992.0	\$83,572.3	+\$39,413.2	\$122,900.5
Only the U.S. (ALTERNATIVE #2 =2% import tax)	15 Developing countries included on the Baker Plan	\$26,797.0	\$41,860.5	-\$6,791.4	\$61,559.5
Only the U.S. (ALTERNATIVE #3 =2% import tax)	14 Countries with potential impact on trade flow	\$26,797.0	\$35,212.4	+\$10,993.9	\$51,783.5

The analysis in Table 5 considered as gross revenues the result of a 1% import tax from the industrial market economies in the first three hypotheses. Assuming the unilateral undertaking of this Program by the United States, this contribution was adjusted to 5% or 2% in the last three alternatives. Data displayed as the balance does not express the mere subtraction of estimated costs from estimated gross revenues because it is considered the result of capitalization on the Program's revenues, which appropriation is concentrated in the first five years of the Program's operation while payments are extended through fifteen years.

In summary, the simulation budgeting of this Program showed that it would be feasible to extend its benefits for all of the 77 countries surveyed in the study, either based on a 1% import tax contribution from the industrial market economies (The World Bank classification), or a 5% import tax contribution from the United States. It also showed that a 1% import tax contribution from either the Group of Five coordinated developed countries (United States, Great Britain, France, West Germany, and Japan)

or those industrial market economies running trade deficits, would be sufficient to support the extension of this Program benefits for the 15 debtor countries which were comprised on the “Baker Plan”.

Highlights from the analysis demonstrated, however, that from a strict cost-effectiveness perspective the 15 countries included in the “Baker Plan” do not represent the best choice for investment of the First World money given the expected trade reciprocities. Considering the hypothesis of reduction of their trade surpluses to the limit of 20%, those 15 debtor countries would have increased their imports by \$20,092.0 in 1983 (a five-year \$100,460 in 1983 terms), while the 14 debtors which this analysis classified as countries with potential impact on trade flows, under the same conditions, would have increased their aggregated imports by \$21,205.4 (a five year \$106,027 in 1983 terms). In contrast, a 2% import tax from the United States alone, which was insufficient to cover the Program’s expenditures to extend its benefit for the countries included in the Baker Plan, would be capable of supporting the rescheduling of debt-service payments of the group of 14 countries which emerged from this analysis as the potential trade flow impactors.

In the process of implementation of this proposal, such a taxation alternative is a negotiating objective, which served to make visible the roughly expected contribution of developed countries to the operation of this Program. Some governments would prefer to appropriate budget expenditures to face their contribution. The final ratio of the proposed import tax would also depend on the number of industrial countries joining this initiative. Also, the timing of the appropriation of revenues is something to be more closely considered to diminish the immediate impact on industrial market economies.

The undertaking of an international taxation experience as proposed on this Program, however, is appealing. And the opportunity for its implementation is singular. As the industrial market economies consume roughly 65% of the world’s merchandise imports, and roughly 65% of this merchandise trade flow has its origins in developed industrial countries, an indirect tax on imports would redistribute income to developing countries. Yet, on the grounds of national economic policies, such taxation represents a subsidy to domestic production, as it increases the cost of imported goods. In this respect, this proposal responds to demands for industry protection in developed countries, which contributes to increasing its political feasibility. It results, therefore, in balancing tariff protection with distributive purposes.

The political feasibility of a U.S. Senate initiative on this proposal relies on the particular mechanics of its trade reciprocities. All the percentages of trade balances, which condition access to the Program’s benefits, refer exclusively to trade flows among the member countries. This would allow participating developed countries to exclusively benefit from the increase of Third World imports from industrial market economies originated by the Program’s incentives. Also, each developed-country tax contribution to financing this Program, at the end of each year, would be balanced proportionally to the increase of its exports to the developing member countries. This proposal, however, avoids privileging trade relations on a North-South pattern,

because its incentives would also apply to balancing trade performances based on enhancing South-South commercial flows.

From the perspective of the developed countries, this proposal satisfies the most basic axiom of the theory of collective action: it is sufficiently interesting to have its costs assumed and therefore, its economic feasibility supported by only one paying actor – in this case, the United States. Simultaneously, it is open to broader sharing of its particular advantages with whoever accepts assuming its financial responsibilities. Cooperation and co-participation of most industrial countries would be expected, therefore, stimulated by the positive coercion of its exclusionary benefits and the correspondent losses of not joining this initiative. Such a design of an effective trading block proposal, however, is tempered by this Program's condition of universal eligibility. This would prevent such inaugurated dynamics of commercial reciprocities from being stamped with the seal of discriminatory trade.

A final remark points out the entire consequence of this proposal. It was designed to impact out of the limits of its political feasibility as a U.S. Senate resolution. Agreed to, it would provoke the U.S. government's initiative to propose and negotiate with the other nations an Agreement to implement this Program. If the current U.S. strategy prevails, however, in the management of the debt crisis, it is still possible to imagine that other trade partners might assume and make it feasible, on their own and for exclusive benefit.

Submissão em: 31 out. 2023
Aceito em: 09 nov. 2023

ABOUT THE AUTHOR

Eduardo Dutra Aydos: Retired Professor of Political Science at UFRGS. He practices forensic law pro bono, acts as a guest professor, independent researcher and author, focusing on the areas of political analysis, law and epistemology.

APPENDIX I

SENATE RESOLUTION 436 - REGARDING THE ESTABLISHMENT OF AN INTERNATIONAL TRADE AND FINANCING DEVELOPMENT PROGRAM

PRINTOUTS OF THE CONGRESSIONAL RECORD, U.S. SENATE,

June 25, 1986, pages S8752 and S8753.

Mr. KERRY submitted the following resolution; which was referred to the Committee on Foreign Relations.

Res. 436

Resolved, that this resolution may be cited as the “International Development Resolution of 1986”.

Sec. 1. The Senate finds that-

1. international trade and finance are so inter-related that both condition international development and Impact on national economic decision-making and foreign policy formulation;
2. current levels of developing country debt stifle exports from the United States, lace downward pressures on commodity prices, and jeopardize the commercial financial system;
3. the international debt crisis forces debtor nations to reduce their consumption of products to the United States and to increase exports competing with American products, thereby causing injury to the manufacturing base of the United States and job dislocation for our workers;
4. the size and composition of the United States trade deficit and the overexposure of United States financial institutions assisting with the balance of payments problems of developing countries reflect the most obvious detrimental consequences of the debt crisis;
5. the strictly case-by-case financial approach to dealing with the debt international debt crisis has failed to enhance the international trading system or result in the resumption of normal and predictable levels of private and public lending to debt-ridden nations of the third world;
6. It is in the national interest of the United States and other nations of the world to participate in an open and fair international trading system, to contribute to the stabilization of the international financial system, and to promote national economic growth as a process mutually beneficial to industrial and developing nations alike:

7. the persistence of the current economic crisis makes necessary the adoption of extraordinary measures to resolving this crisis.

Sec. 2. It is the policy of the United States-

1. to promote international development through the formulation of trade and financial policies designed to strengthen international cooperation which accommodates the mutual interests of the industrialized and developing nations in a growth-oriented world economy:
2. to support, with positive incentives, the enhancement of freer and fairer international trade;
3. to support improvements in the mechanisms of international lending in order to provide for market stabilization and to strengthen the integrity of the international financial system; and
4. to establish an international trade and finance development program which can deal effectively with ameliorating the international debt crisis.

Sec. 3. The purposes of an international trade and finance development program should be -

1. to strengthen international economic relations among the participants in this program, through the coordinated and equitable appropriation of financial resources, the allocation of which, under this program's criteria, would be to provide inducements for increasing the imports of developing nations and the stabilization of international financial markets;
2. to strengthen economic growth in developing nations by increasing their participation in the world trading system through alleviation of their debt burden;
3. to contribute to the stabilization of financial markets by mitigating the negative impact of the debt crisis on private financial institutions, thereby avoiding the potential of widespread bankruptcy while re-establishing the creditworthiness of debtor nations which, in turn, would allow the resumption of normal international commercial lending
4. To establish a basis for economic cooperation among sovereign nations, which enhances multilateralism and burdensharing and prevents the politicization of international trade and finance.

Sec. 4. It is the sense of the Senate that the President should instruct the Permanent Representative of the United States to the United Nations to propose an agreement on international trade and finance development which provides for -

1. the establishment of a progressive cap to limit the external public debt-service payments of developing nations based upon their net trade performance,

- as an inducement for the reduction of developing nation trade surpluses through increased imports;
2. the establishment of an alternative progressive scale on public debt-service payments relief for trade deficit developing nations, so as to assure that their import capacity is sustained and external economic adjustment is growth-oriented;
 3. the establishment of conditions for the repayment of external public debt-service of developing nations, for which debt relief was accorded, in order to assure the non-capitalization of interest on the rescheduled debt during the grace period and fixed interest rates during the maturity period, and which assure creditor commercial banks full debt repayment at market interest rates in return for eliminating interest spreads or commissions;
 4. the allocation of resources by industrialized nations, the contribution of which would be proportional to the effective benefit derived from the increase in trade among the parties, the said amount of which would be available only to fund the financial operations of the agreement;
 5. the deposit by developing nations seeking debt relief of 10 percent of the total amount of their annual debt relief for use under the agreement to cover potential defaults;
 6. the establishment of an International Trade and Finance Development Council, comprised of a Board of Directors and an Executive-secretary who would decide by equal vote on the Program's statutory provisions required to implement the agreement;
 7. representation on the Board of Directors, which should be regional in nature and shall include representation from the International Monetary Fund, the Bank for International Reconstruction and Development, and the General Agreement on Trade and Tariffs;
 8. the termination of the agreement at the end of five years.

Sec.5. The Secretary of the Senate shall transmit a copy of this resolution to the President.

Mr. KERRY. Mr. President, I am submitting today the International Development Resolution of 1986, expressing the sense of the Senate regarding the establishment of an international trade and financing development program. This program is designed to provide a comprehensive solution to the debt crisis which affects Latin America and other Third World nations, and which threatens the U.S. economy as well.

This proposal is explained in detail in a background paper accompanying the resolution, which I will place in the Record in the near future. Basically, the plan circumvents the failed case-by-case approach of the Baker plan,

and provides a comprehensive approach to the debt problem, one which is mutually beneficial to both developing nations and to the American economy. This plan would provide incentives to debtor nations to increase their imports of U.S. goods, without affecting their export capacity. It would improve the current U.S. trade deficit, and would provide jobs for the American worker. It would also guarantee to U.S. banks eventual repayment of their outstanding loans to debtor nations, loans which would otherwise have to be written off in all likelihood. This plan would stabilize the international financial system, and would promote economic growth in a process mutually beneficial to both industrial and developing nations.

The present debt crisis is a threat not only to the economies of Latin American and other developing nations. It is also a threat to the forces of democracy which are sweeping throughout Latin America and other Third World nations such as the Philippines. At present, the debt crisis creates an intolerable burden on many Third World countries. With those economic pressures come political pressures, which threaten the fragile democracies of many developing nations. In order for those democracies to flourish, they must have stable economic conditions which allow for economic growth. The present Baker plan for dealing with the debt has failed to provide the conditions for economic growth, in order to encourage the process of democratic change, and, create the conditions for economic growth in developing countries, a new approach is needed.

The plan which I have outlined would provide a fresh approach. In simple terms, it would provide for the establishment of a progressive cap to limit the external public debt-service payments of developing nations, based upon their net trade performance, as an inducement for the reduction of developing nation trade surpluses through increased imports. It would also establish an alternative progressive scale for public debt-service payment relief for developing nations, to assure that their import capacity is sustained, and to ensure that external economic adjustment is growth oriented. And it would establish conditions for the repayment of the external public debt of developing nations, which would assure creditor commercial banks full debt repayment, in return for eliminating interest spreads or commissions on the rescheduled debt.

This plan would involve the cooperation and participation of both developing and developed nations, and would be beneficial to both. I believe that it is a real and viable alternative to the present administration policy. The Baker plan, on its own terms, has failed. It is time for a new approach, one which is creative and one which can work. The plan which I am presenting today creates an alternative which represents a realistic solution to the debt crisis. I hope that my colleagues will join in support of this plan.



DOSSIÊ

**LA CULTURA
POLÍTICA EN BRASIL.
AVANCES
POLIÁRQUICOS Y
PARTIDOS DÉBILES**

*POLITICAL CULTURE IN BRAZIL.
POLYARCHIC ADVANCES
AND WEAK PARTIES*

Marcello Baquero* 

* Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.
nupesal@yahoo.com.br

RESUMEN

A pesar del consenso en Brasil al respecto de la irreversibilidad de la democracia representativa, cuestionamientos han emergido sobre su cualidad. Un aspecto que atesta la fragilidad democrática es como los partidos políticos funcionan y son vistos y evaluados por los ciudadanos brasileños. Las investigaciones han constatado que esas instituciones son evaluadas como siendo las menos confiables y las más corruptas. El objetivo de este trabajo es el de examinar como el concepto de capital social puede ser útil en la posibilidad de generar subsidios propositivos para la constitución de una base normativa de apoyo a los partidos en el país. Utilizando datos de encuestas de opinión pública, se examina como las personas decodifican la política y por qué desconfían de ella. Los resultados que encontramos en este trabajo muestran que el capital social podría ser uno de los caminos para rescatar la imagen de los partidos.

Palabras clave: Partidos; Cultura Política; Capital Social; Democracia; Brasil.

ABSTRACT

Despite the consensus in Brazil regarding the irreversibility of the representative democratic process, doubts have emerged regarding its quality. A central element that reveals the democratic weakness is the way how political parties function and how they are perceived and evaluated by Brazilian citizens. Studies have shown that these institutions are seen as the least trusted and considered the most corrupt. The main objective of this paper is to examine if the social capital concept could be useful in constructing a normative base of support to political parties in the country. Through the use of survey research, we analyze how Brazilians decode politics and try to answer why they are distrustful of politics. The results suggest that social capital could be a concept that could rescue the image of parties.

Keywords: Political Parties; Political Culture; Social Capital; Democracy; Brazil.

INTRODUCCIÓN

El camino de la consolidación democrática en Brasil se ha mostrado más difícil de lo que se previa cuando entró en el proceso de democratización. Aunque se haya institucionalizado una democracia formal, persisten cuestionamientos sobre su calidad y gobernanza. Uno de estos dilemas se refiere a cómo integrar los sectores más carenciados al sistema político a través de los partidos políticos. Las cuestiones que queremos examinar en este trabajo son: ¿cuales son los factores que pueden explicar la creciente desconfianza y decepción con los partidos políticos en Brasil? ¿Se trata de un fenómeno estructural o conyuntural? ¿Porque las personas no confían en los partidos en una época de consolidación poliárquica? ¿Es el capital social uno de los caminos que podrían auxiliar a revertir ese proceso?

Para responder a estas cuestiones, estructuramos el trabajo en cuatro partes: en la primera se contextualiza el papel de los partidos en la teoría democrática contemporánea; en la segunda parte se examinan los factores histórico-estructurales que influenciaron la formación de la cultura política brasileña; en la tercera parte son analizados datos empíricos a respecto de como los ciudadanos de una ciudad brasileña – Porto Alegre – decodifican y desarrollan sus representaciones cognitivas en relación a los partidos y, finalmente, se examinan las predisposiciones de los entrevistados sobre el capital social.

EL PAPEL DE LOS PARTIDOS EN LAS NUEVAS DEMOCRACIAS

Uno de los primeros autores a dar peso a los partidos fue Edmund Burke (1770), para quien la promoción de las libertades públicas necesita de partidos. Para el autor, la eficacia de la gobernanza exige conexiones, o sea, asociaciones políticas que promuevan el interés nacional. En esa línea de pensamiento surgió una de las frases más famosas y clásicas de la teoría sobre partidos políticos, atribuida a Schattschneider (1942), para quien los partidos políticos criaron la democracia y la democracia moderna es impensable, a no ser si considerada en términos de partidos políticos. La literatura que se desarrolló posteriormente a esta afirmación aceptó pacíficamente y sin reservas esta formulación como uno de los pocos teoremas válidos en la Ciencia Política.

Presentemente, existen dos escuelas de pensamiento al respecto de los partidos políticos. Por un lado, la que argumenta que los partidos están en declive y, por lo tanto, se constituyen en un grande problema que precisa ser resuelto (LAWSON y MERKL, 1988). Una segunda perspectiva, de larga tradición (TOCQUEVILLE, 1977), sugiere que, aunque los partidos políticos hayan cambiado drásticamente, ellos se han mantenido fuertes e influyentes como no pasado. De esa forma, aunque los partidos estén perdiendo el apoyo tanto financiero cuanto personal de sus simpatizantes, esto no ha afectado su capacidad para recoger recursos para campañas electorales, seleccionar y reclutar candidatos y a debatir políticas.

Actualmente, la ciencia política continua, preponderantemente, a enfatizar las instituciones políticas, principalmente los partidos, como siendo esenciales para el fortalecimiento democrático. Si, por un lado, este posicionamiento es casi unánime, por otro lado, no hay un consenso sobre las cualidades y la influencia que los partidos han tenido en la promoción de una cultura política más democrática o más participativa.

De hecho, en la virada del milenio, se constata que las organizaciones convencionales y tradicionales de la democracia formal nunca tuvieron valuaciones tan bajas por parte de los ciudadanos. Entre los principales factores de ese desencanto está la percepción del aumento de la corrupción, la cual es dañosa para la construcción democrática en virtud de que:

Uno de los peligros de escándalos políticos es de que eles ayudan a producir una actitud de profunda desconfianza entre algunos sectores de la población, conllevando a una disminución de los niveles de interés y participación [...]. Es, una sociedad en la cual los sectores significativos de la población han abandonado el proceso político, dando las espaldas para el sistema que ellos juzgan ser irremediabilmente corrupto, no es una sociedad con una sociedad fuerte y vibrante. (THOMPSON, 1995, p. 258-259).

Una creencia que parece adquirir una dimensión estructural es el antipartidismo, que crece en la población brasileña, como atestan las investigaciones de opinión pública realizadas longitudinalmente. De una manera general, el antipartidismo puede ser conceptualizado como una actitud crítica a los partidos políticos y un rechazo a su actuación en el sistema político. Para Poguntke y Scarrow (1996, p. 257), el antipartidismo es “un desafecto en relación a los partidos, inclusive su rechazo”. Para los autores, existen varias formas del antipartidismo: (1) rechazo total de los partidos políticos fundamentado en el principio de que los partidos no son necesarios para el funcionamiento del sistema político democrático; (2) críticas a los partidos existentes, o sea, aunque se reconozca la importancia de su existencia, se cuestiona su comportamiento; (3) el antipartidismo cultural, que se refiere a actitudes de cinismo en relación a la utilidad de los partidos y de los políticos en los sistemas democráticos; y (4) un antipartidismo reactivo, que se refiere a las actitudes adoptadas pelos ciudadanos en respuesta a su insatisfacción con el comportamiento de las elites políticas y de los partidos.

La crisis institucional que genera el antipartidismo en Brasil es tan profunda cuanto paradójica, en la medida en que, al contrario de buscar soluciones para fortalecer las instituciones, se buscan en las personas y grupos, líderes o lideranzas, cuyos atributos carismáticos son siempre proporcionales a su capacidad de imponerse sobre las instituciones y deslegitimizarlas mucho más.

Así, por atrás del aparente consenso con relación a la deseabilidad de la democracia y de los partidos políticos para un buen funcionamiento de las democracias contemporáneas, persisten divergencias significativas, sobretudo respecto al desempeño de los partidos existentes. De hecho, uno de los temas que más ha llamado la atención de la ciencia política es el amplio descrédito que los partidos tienen en la

población y las consecuencias que pueden venir para la propia democracia. Uno de los resultados más visibles ha sido el rescate del interés al respecto de asociaciones voluntarias y la confianza social influenciada por las teorías de capital social como complementos de mediación política (PUTNAM, 2000).

Para la perspectiva de capital social, el decline de los partidos puede ser considerado como parte de un desarrollo más amplio que afecta las agencias tradicionales utilizadas para la acción política (NORRIS, 2001). Las personas estarían prefiriendo formas más directas y comunitarias de asociación política para resolver problemas inmediatos.

La decepción con los partidos está fundamentada en el desempeño deficiente en tareas básicas, tales como educación política y la constitución de ciudadanos más protagónicos y conscientes en el sistema político. Tanto esto es un hecho que ha producido una grande variedad de trabajos sobre el decline de los partidos políticos y ha levantado dudas sobre su papel y futuro en la democracia moderna (BAQUERO, 2001; LAWSON y MERKL, 1988). Por ejemplo, se argumenta que los partidos estarían perdiendo su capacidad de representación como instrumentos de movilización y canales de articulación y agregación. Tal situación ha llevado al surgimiento de masas desmovilizadas que se convierten en el partido de los no electos (VALELLY, 2001). Desnecesario afirmar que estos electores tienen una influencia mínima o ninguna en el sistema político.

Esa tendencia anti-participativa contribuye para debilitar la legitimidad de los partidos como unidades de mediación política y de representación. Tal deficiencia puede ser encontrada en el legado histórico brasileño.

ELEMENTOS HISTÓRICO-ESTRUCTURALES DEL BRASIL

Un análisis retrospectivo de la historia de Brasil muestra una tendencia permanente de escándalos políticos. Esas ocurrencias dentro de un contexto de democratización generaron una perplejidad, pues “[...] pocos esperaban que la fragmentación política y el subdesarrollo institucional se tornarían desafíos” de una crisis permanente de gobernabilidad (AMES y POWER, 2006, p. 1).

En lo que refiere a la dimensión de fragmentación política, Payne *et al.* (2002) resaltan el elevado índice de fragmentación partidaria del país, siendo que el número efectivo de partidos en Brasil (6.70) es el doble que la media de otros países. En la misma línea de razonamiento, Brasil es caracterizado como una nación poco institucionalizada en términos de partidos políticos (MAINWARING y SCULLY, 1995). En estudio desarrollado por Ames y Power (2006), el sistema partidario es descrito como siendo altamente fragmentado, competitivo, volátil y con una institucionalización frágil. Frente a estos elementos, Brasil ha sido considerado un caso típico de subdesarrollo partidario, indisciplinado y con tendencias para el antipartidismo como característica clara de su cultura política (LAMOUNIER y MENEGUELLO, 1986).

La historia política brasileña, por tanto, se caracterizaría por el predominio de sentimientos particularistas y por la falta de distinción total entre el Estado y la

familia, la cual es vista como la extensión del primero. El término utilizado por Holanda (1936) para describir la preocupación de las elites en mantener una aparente armonía y su capacidad de reaccionar con violencia cuando los acuerdos informales no funcionaban, era la cordialidad. Este concepto, por un lado, muestra el pacifismo, la hospitalidad y la generosidad del hombre brasileño y, por otro lado, muestra la ausencia de un ordenamiento impersonal que caracteriza el Estado burocrático y que funciona como elemento estructurador de una cultura política clientelista.

En la década de 1950, Raymundo Faoro (1958) sugería que era el patrimonialismo el principal eje de la cultura política brasileña. El patrimonialismo se caracteriza por la utilización de la propiedad pública para fines privados, donde ocurre una indistinción total entre el Estado patrimonial y la familia patriarcal. De esta forma, la autoridad del gobernante es personal-familiar, y la mecánica de la casa es el modelo de administración política. La dominación patrimonial es un caso especial de dominación patriarcal que contrasta con el modelo ideal de Weber de la burocracia legal-racional, la cual es comandada por actores impersonales o sustituibles. Con todo, en el actual contexto se habla de un patrimonialismo ou neopatrimonialismo cuando, a pesar de la existencia de procedimientos poliárquicos, se continúa a implementar políticas que dan privilegios a las minorías influyentes, se concede inmunidad a quien actúa en desacuerdo con las leyes, y se institucionaliza una política que se materializa en el dicho que “es dando que se recibe”.

En tales circunstancias, el clientelismo surge como decorrencia del patrimonialismo. Este fenómeno es más amplio y atraviesa toda la historia política del país. Es un tipo de relación que envuelve la concesión de beneficios públicos entre los actores políticos. De esta forma, para Souza (1976), el clientelismo no se constituye necesariamente una característica de la política brasileña o como una etapa de desarrollo, pero sí como un instrumento de control de recursos políticos y de su uso por los partidos políticos, buscando de esa forma no solamente el poder para ellos, pero el reconocimiento de su poder por la población en cuanto instituciones legítimas de mediación política.

Al reflejar sobre estas cuestiones, Roberto DaMatta (1993) discute la sociedad brasileña bajo un ángulo relacional. Argumenta el autor que, en Brasil, el espacio de la “casa” se reproduce y se instrumentaliza dentro de los espacios públicos, propiciando con que algunos elementos autoritarios estén tan arraigados dentro de la cultura política que, muchas veces, no son vistos como asuntos políticos importantes. La naturalización de estos elementos, de acuerdo con DaMatta, está relacionada a problemas culturales y históricos profundos, entre los cuales destaca cuatro: (1) en Brasil la persistencia del clientelismo y del personalismo tiene raíces profundas; (2) la fuerza del familismo y del espacio social de la casa es directamente proporcional a la ausencia de la confianza en la vida pública; (3) las relaciones tienen mucho más peso e importancia de que las leyes y las normas; y (4) las tradiciones jurídica y política son altamente centralizadoras. Ese cuadro favorece a la continuidad de una situación perversa desde el punto de vista de la cultura política democrática.

En análisis más reciente de la política brasileña, Edson Nunes (1997) postula la existencia de cuatro gramáticas políticas que caracterizan este país al largo de la historia: el clientelismo, el corporativismo, el aislamiento burocrático y el universalismo de procedimientos. Nunes define el clientelismo como un sistema de intercambios generalizados y personales, caracterizado por situaciones que implican combinaciones de desigualdad y asimetría de poder. La desigualdad desempeña un papel clave en la sobrevivencia, tanto de patrones cuanto de clientes y genera una serie de lazos personales entre ellos, que van desde el simple compadrio hasta la protección y lealdad política. No es por acaso que, en este contexto, el personalismo impregnó las instituciones políticas como el llamado *jeitinho brasileiro* (una manera peculiar del brasileño conseguir sus objetivos). La frase “Ud. sabe con quien esta hablando?” está presente en las amistades, en las redes de relaciones sociales y en las instituciones políticas contemporáneas.

A respecto de esta situación, Avelino Filho (1991) argumenta que la grave situación social en Brasil ha sido amenizada por los programas sociales paternalistas y compensatórios y asistencialistas, los cuales han contribuido para mantener el círculo vicioso del sistema político – sociedad desigual y prácticas clientelistas. Al mismo tiempo, otro elemento que contribuye para mantener una cultura política clientelista en Brasil dice respecto al sistema electoral de representación proporcional con listas abiertas, que contribuye para que el elector se centre mucho más en el candidato de que en el partido. La consecuencia es que, una vez electos, los políticos no son fiscalizados eficientemente por los partidos y, de esa forma, detienen amplia autonomía para cambiar de partido con mucha facilidad (SAMUELS, 1997).

En ese contexto, las dimensiones histórico-estructurales como el patrimonialismo, el clientelismo, el “familismo” y el personalismo generan una asimetría temporal en la cual no hay una compatibilidad entre la democracia y las actitudes de los ciudadanos, que se orientan mucho más por motivaciones subjetivas y emocionales.

Es en este tipo de escenario que asume relevancia el estudio de como los brasileños han internalizado normas, valores y creencias sobre la política, por medio de investigaciones empírico-cuantitativas que han proliferado en los últimos años.

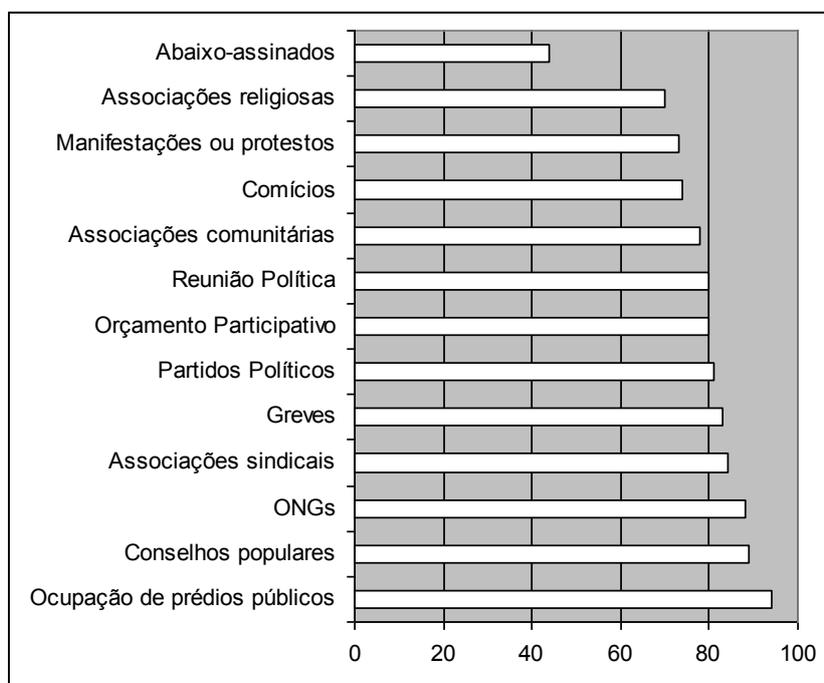
LA DIMENSIÓN EMPÍRICA

Frente a los factores encima mencionados, no sorprende que las actitudes de los ciudadanos brasileños se hayan direccionado en la dimensión del cinismo y de la personalización de la política. Para ilustrar este punto es pertinente evaluar los datos producidos por el relatório de la Transparencia Internacional sobre la corrupción en el mundo publicado en 2004 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2004). Lo que más llama la atención en el referido relatório es la percepción que las personas tienen sobre los partidos políticos. En 32 de los 62 países estudiados, los partidos políticos fueron evaluados como las instituciones más afectadas pela corrupción. Igualmente, los entrevistados de los 33 países respondieron que, caso les fuese dada la oportunidad, limpiarían la corrupción prioritariamente en los partidos políticos.

En este sentido, pensamos que los partidos ya no se constituyen una corriente efectiva de transmisión entre sociedad civil y el Estado. Las evidencias acumuladas a lo largo de la historia reciente (INGLEHART *et al.*, 2004, 2009; LATINOBARÓMETRO, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007) señalan para la existencia de un abismo entre gobernantes y gobernados. De esa manera, los partidos detienen los mayores porcentuales de rechazo y de desconfianza por parte de la opinión pública, y son vistos como actores colectivos responsables, en buena parte, por la ingovernabilidad del país.

Cuando se contextualiza esa situación para el Brasil, se verifica que el ranking de los partidos brasileños está en las últimas posiciones en términos de legitimidad (LATINOBARÓMETRO, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007). En el caso de Porto Alegre se constata que, del punto de vista de la participación política, los portoalegrenses muestran una tendencia reducida de participación en actividades de esta naturaleza, entre las cuales, los partidos políticos.

Gráfico 1. No participación política (%)



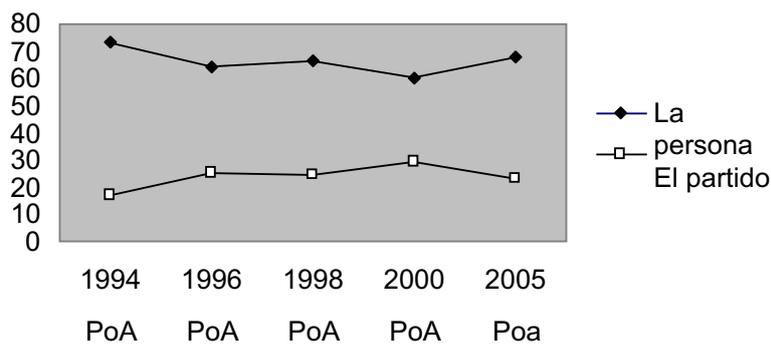
Fuente: Nuposal (1994-2005). n = 507.

La literatura especializada (SELIGSON, 1999) distingue dos tipos de participación política: la tradicional o convencional, que incluye el acto de votar en elecciones, plebiscitos y referendos, y de participar en campañas políticas. También es conocida como participación política institucional, porque se refiere aquellas actividades integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones. Por su vez, la participación política no convencional se caracteriza por acciones y actividades fuera de los canales formales y de la institucionalidad, y tiene por objetivo ejercer presión sobre las políticas gubernamentales. Las manifestaciones y protestos, las peticiones encaminadas a los órganos públicos, la donación de dinero para organizaciones no

gubernamentales (ONGs), la participación en movimientos feministas, ambientalistas y de defensa de los derechos humanos, bien como la adhesión a boicotes de productos en supermercados son algunas acciones apuntadas por la literatura como nuevas formas de participación y de activismo político (TEORELL, TORCAL y MONTERO, 2007).

De acuerdo con los datos del Gráfico 1, la participación política, tanto convencional como no convencional, se muestra bastante baja entre los portoalegenses. Estos bajos porcentuales son observados en todos los niveles educacionales y socio-económicos de la muestra. Se constata que la desconfianza y el cinismo de los ciudadanos con relación a las instituciones políticas vienen comprometiendo, de sobremanera, su motivación en participar y influenciar en el proceso político. Tal situación conduce a la prevalencia del personalismo en la política, en la cual la figura del candidato es considerada más importante que la institución partido. En esas circunstancias, el desarrollo de identidades partidarias sólidas es muy difícil. Los datos a este respecto corroboran esta afirmación.

Gráfico 2. En la hora de votar, ¿qué es más importante: la persona del candidato o el partido?



Fuente: Nuposal (1994-2005).

Los datos del Gráfico 2 son elocuentes de una situación donde el eje catalizador de las identidades colectivas en época de elecciones son las figuras de los candidatos y no las instituciones. Aunque se constata una tendencia de decline de la figura del candidato para el partido de 1996 a 2000, en el año de 2005, antes de la divulgación del escándalo del “mensalón” (supuesto pago del ejecutivo para los congresistas aprobar iniciativas del presidente), la tendencia de valorizar las características subjetivas en los pleitos electorales se disloca nuevamente para la persona del candidato, señalando para la dificultad de los partidos en institucionalizarse como entidades sólidas de mediación política. Pensamos que la prevalencia, a lo largo del tiempo, de predisposiciones de valorizar la persona en vez del partido sugiere la presencia de una matriz estructural que formata la cultura política gaucha y brasileña en la cual los electores no consideran los partidos como los portavoces de sus demandas. Esto queda claro al examinar comparativamente las percepciones de los brasileños sobre este tema entre 2002 y 2006.

Tabla 1. Evaluación de los partidos vs los candidatos

	2002		2006	
	Si	No	Si	No
¿Algún partido representa su manera de pensar?	39	57	28	68
¿Algún candidato a presidente en esta elección representa su manera de pensar?	64	36	48	52

Fuente: ESEB, 2004 (n = 2499), 2006 (n = 991).

Los resultados de la Tabla 1 revelan que los electores brasilenños, en la hora de votar, se orientan más para la persona del candidato, en este caso Lula, de que a los partidos. En este sentido, su capacidad de incidir en la intermediación entre el Estado y la sociedad queda comprometida, pues consideran mejor utilizar otros mecanismos de canalizar sus demandas, principalmente, por medio de relaciones terciarias (relación directa ente el elector y el gestor público).

La elección presidencial de 2002 marcó la victoria de un candidato de izquierda y considerado como uno del pueblo. En este pleito electoral, solamente 39,0%, de los entrevistados respondieron que algun partido representaba su forma de pensar, en cuanto 57,0% no pensaban de esa manera. Ya para la elección de 2006, a pesar de la reelección de Lula, tan solamente 28% de los brasilenños consideraban que algun partido representaba su forma de pensar, al paso que 68% no pensaban así.

En cambio, con relación a la figura del candidato, en 2002, el apoyo era macizo al candidato Lula, considerado como el representante del pensamiento de 64% de los entrevistados. Yá en 2006, esse percentual cae para 48%. Lo que se puede concluir a partir de esas informaciones es que, en cuanto em 2002 fue el partido que juntamente com el candidato fueron responsables por la vitória de Lula, en 2006 fué la figura de Lula la que logró la reelección, a pesar de la crisis de credibilidad que su partido experimentó (PT) y de las denuncias de corrupción de su gobierno.

Cuando el partido deja de ser transmisor efectivo de las demandas de la población junto al Estado y cuando la figura del candidato asume centralidade, produciendo el retorno del neopopulismo, el partido es visto como parte de una maquinaria inútil y, lo que es peor, es considerado como una entidade que fomenta la corrupción. En ese marco es difícil establecer diferencias entre programas partidarios y se privilegia las diferencias entre las personas. El resultado no puede ser otro a no ser la deslegitimación de los partidos frente a opinión pública.

En esas circunstancias, cabe preguntar cuales dispositivos podrían auxiliar a salir de esa situación. Pensamos que el concepto de capital social puede ser un mecanismo alternativo.

EL PAPEL DEL CAPITAL SOCIAL

Una dimensión que resultó del proceso de redemocratización en el Brasil fue la reformulación del Estado, que, como resultado de la grande deuda social, se volvió para el establecimiento de dispositivos para sanear estos déficits. Entre los aspectos principales del nuevo perfil del Estado están: un proceso de descentralización, repasando responsabilidades para los Estados y municipios según la Constitución de 1988; las tratativas de mejorar la burocracia estatal; la implementación de mecanismos de fiscalización de las instituciones y de los gestores públicos; el combate a las prácticas de corrupción; el incentivo a la participación política más protagónica de los ciudadanos y una sociedad plenamente movilizada con capital social.

Uno de los aspectos fundamentales que dan tangibilidad al concepto de capital social se refiere al contexto dentro del cual es utilizado. En otras palabras, requiere del investigador un tratamiento más estratégico y menos abstracto del término, pues es preciso operacionalizar el capital social en conexión con contextos específicos y con la naturaleza de las políticas públicas y de los objetivos gubernamentales. Se trata, fundamentalmente, de transformar el conocimiento en acción. Por esa razón, capital social es considerado el concepto más importante a surgir en las ciencias sociales en los últimos cincuenta años, pues se constituye como un medio para un fin y no un fin en sí mismo. En cuanto medio, facilita el acceso a las varias formas de recursos o apoyo a través de las redes de relaciones sociales. Este proceso facilita alcanzar los objetivos más amplios de las políticas públicas, tales como la reducción de la pobreza y de la exclusión social. Esas referencias sugieren que el capital social puede incidir en la promoción de instituciones más confiables.

Del punto de vista del desarrollo democrático, una participación más efectiva de los ciudadanos es considerada esencial, pues supone que la misma deriva de la intensidad con que un individuo se involucra en asociaciones formales o informales y en redes. La hipótesis básica es que cuanto más una persona participa de asociaciones, más grandes son las posibilidades de desarrollar virtudes cívicas que tangibilicen el bien colectivo. Existe evidencia empírica que muestra la existencia de capital social en la promoción de ciudadanos o consumidores más efectivos de la política, en la medida en que se muestra que la presencia de estructuras comunitarias fuertes está asociada no solamente a la promoción del desarrollo y de la participación comunitaria, pero también el apoyo a las políticas públicas gubernamentales. Las experiencias más significativas de ese fenómeno provienen de los casos de Villa el Salvador, en Perú, las ferias de consumo popular en Venezuela y el presupuesto participativo en Porto Alegre (KLIKSBERG, 2000).

El capital social tiene como meta potencializar la acción colectiva por medio de la integración de las personas de manera eficiente. Las metas pueden ser económicas (aumento de lucros, compartir de información sobre productos, conseguir empleo); intermediarias (medios para alcanzar determinados fines – acceso a los mercados – y no económicos – seguridad, credulidad, legitimidad, cohesión social y aceptación social). A pesar de la aparente efervescencia de formas alternativas de participación

política y de modalidades de construcción de identidades colectivas, a la margen de las instituciones convencionales y que se reflejan en la existencia de innumerables acciones colectivas autónomas y comprometidas con el público, todavía no se puede concluir que en el contexto estudiado (Porto Alegre) exista una sociedad civil fuerte que corresponda a las exigencias de una democracia institucionalizada.

En esta perspectiva, es importante diferenciar entre las predisposiciones actitudinales y las formas como los gauchos perciben su imagen frente al Estado.

Tabla 2. Importancia de la participación y opinión sobre la participación

	¿Ud. considera importante su participación en la política para resolver los problemas del país? (%)	¿Para Ud., la opinión de la mayoría de las personas es llevada en cuenta en el país? (%)
Si	73	19
No	26	79
NS/NR	01	02
Total	100	100

Fuente: Nupesal (1994-2005). NS/NR = no lo sabe, no respondió.

Como se puede observar en la primera columna de la Tabla 2, 73% de los entrevistados respondió ser fundamental la participación de las personas en la política, empero, al mismo tiempo, se verifica que solamente 19% de los portoalegreses consideran que la opinión de las personas es llevada en cuenta en el país.

Al examinar si las personas se involucran en actividades que requieren una predisposición colectiva, las respuestas sugieren la ausencia de estoques de capital social en la dimensión personal, lo que, como ya argumentamos, puede transferirse para la dimensión política, generando una descreencia generalizada en las instituciones políticas, especialmente en los partidos.

Los datos muestran que, más allá de los ciudadanos no participaren en actividades convencionales de la política (partidos), también no muestran comportamientos participativos en actividades no convencionales o asociativas. Así, la construcción de capital social podría ser valiosa para rescatar la credulidad de los partidos, pues si la participación crece en ámbito comunitario y se proporcionan oportunidades para una participación directa, sin que esto comprometa el papel de los partidos políticos, los procesos de mediación política y la acción colectiva podrían experimentar nuevos caminos que lleven al fortalecimiento democrático del país.

Tabla 3. ¿En los últimos 4 años Ud. trato de resolver algún problema junto a otras personas que piensan como Ud.? ¿Cual? (%)

	2000	2005
Se unen a la búsqueda de infraestructura comunitaria	5	3
Se unen a movimientos políticos	2	1
Se unen a la búsqueda de políticas públicas por parte del Estado	4	3
Se unen a movimientos corporativos de clase	1	1
Se unen a función de campañas sociales	2	1
Otras motivaciones (ayuda y empleo)	3	2
Capital social individual (focado en sus intereses)	1	1
No se involucrán en ninguna actividad	82	87
Total	460	510

Fuente: Nuposal (1994-2005).

ALGUNAS CONCLUSIONES

El análisis de los datos sobre Brasil y Porto Alegre posibilita algunas conclusiones sobre los partidos políticos en el momento actual. En primero lugar, está claro que los partidos políticos ocupan una situación ambigua a los ojos de la ciudadanía. Por un lado, ellos desempeñan un papel central en la política contemporánea, pues la política en el país solamente puede ser hecha vía partidos, pero, al mismo tiempo los datos evidencian una profunda decepción con sus funciones, en la medida en que no tienen conseguido criar mecanismos efectivos de mediación política. Por el contrario, su desempeño es considerado deficiente y poco viable para el fortalecimiento democrático. Esa situación no es nueva si se lleva en cuenta el legado histórico del corporativismo del Estado, que torna inviable que los partidos sean canales efectivos de mediación política.

Lo que es preocupante en esta situación es que, en el período poliárquico, los partidos políticos en Brasil son menos importantes en cuanto vehículos de participación política o como instrumentos de educación política o de socialización de normas. Aunque los partidos, del punto de vista formal, continúen a dominar el escenario político en Brasil, ellos no han sido inductores del amadurecimiento democrático, pues continúan a operar bajo el manto de practicas tradicionales deletéreas para su consolidación.

Esa situación ha propiciado que se popularize como eje de captación de votos la antipolítica. En otras palabras, los partidos, el Parlamento y la clase política están desprestigiados. Esas insituiciones actualmente carecen de significado, como factores de construcción de identidades colectivas, produciendo una cultura política híbrida en el Brasil. Este tipo de cultura política se enraiza todavia más en virtud de la tecnología

informativa que ha dejado sin sentido a buena parte de la actividad partidaria, llevando algunos autores a afirmar que los partidos están acabados (FLACKS, 1995).

En este sentido, cuando se examina el papel de los partidos políticos en el contexto estudiado, nos colocamos en la siguiente encrucijada: o son reformados o se construyen nuevas instituciones que, diferentemente de las convencionales, reflejen nuestros proyectos políticos con capacidad para resolver estos problemas.

ACERCA DEL AUTOR

Marcelo Baquero: Profesor titular jubilado de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Profesor titular del Programa de Postgrado en Ciencia Política de la UFRGS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

1. AMES, Barry; POWER, Timothy. Parties and governability in Brazil. In: WEBB, Paul; WHITE, Stephen. *Political parties in transitional democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
2. AVELINO FILHO, George. *Política e políticas sociais no Brasil: um estudo sobre a Previdência*. 1991. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.
3. BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.
4. BURKE, Edmund. Thoughts on the cause of the present discontents. In: BURKE, Edmund. *The works of Edmund Burke*. Londres: Bohm's Standard Library, 1770.
5. DAMATTA, Roberto. Reflexões sobre o público e o privado no Brasil. *Caderno de Ciências Sociais*, n. 3, p. 51-62, 1993.
6. ESTUDOS ELEITORAIS BRASILEIROS (ESEB). Tendências. *Opinião Pública*, v. 10, n. 2, p. 389-420, 2004. Disponível em: www.scielo.br/pdf/op/v10n2/22024.pdf. Acesso: 20 abr. 2010.
7. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro; Porto Alegre; São Paulo: Globo, 1958.
8. FLACKS, Richard. The party is over. So what's to be done? *Social Research*, n. 60, p. 427-445, 1995
9. HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1936.
10. KLIKSBERG, Bernardo. *Capital social y cultura*. Ciudad de México: Fondo de Cultura, 2000.
11. LAMOUNIER, Bolivar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática. O caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
12. LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2007. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso: 12 jun. 2009.
13. LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2006*. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2006. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso: 12 jun. 2009.
14. LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2005*. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2005. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso: 12 jun. 2009.
15. LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2004*. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2004. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso: 12 jun. 2009.
16. LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2003*. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2003. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso: 12 jun. 2009.
17. LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2002*. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2002. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso: 12 jun. 2009.
18. LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2001*. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2001. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso: 12 jun. 2009.
19. LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2000*. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2000. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso: 12 jun. 2009.
20. LAWSON, Kay; MERKL, Peter. *When parties fail. Emerging alternative organizations*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
21. MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. Introduction. Party systems in Latin America. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. *Building democratic institutions. Parties and party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
22. NORRIS, Pippa. The news media and democracy. In: DYLAN, Griffiths; BARTLE, John. *Political communications transformed. From Morrison to Mandelson*. New York: Palgrave, 2001.
23. NÚCLEO DE PESQUISAS SOBRE A AMÉRICA LATINA (NUPESAL). *Base de dados*. Porto Alegre: Nuposal, 1994-2005.
24. NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
25. PAYNE, Mark et al. *Democracies in development. Politics and reform in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2002.
26. POGUNTKE, Thomas; SCARROW, Susan. The politics of anti-party sentiment: introduction. *European Journal of Political Research*, v. 29, n. 3, p. 257-62, 1996. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1996.tb00651.x>
27. PUTNAM, Robert. *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster, 2000.
28. SAMUELS, David. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato. *Dados*, v. 40, n. 3, p. 493-533, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300008>

29. SCHATTSCHEIDER, Elmer. *Party government*. New York: Rinehart & Company Inc., 1942.
30. SELIGSON, Amber. Civic associations and democratic participation in Central America. A test of Putnam's thesis. *Comparative Political Studies*, v. 32, n. 3, p. 342-62, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414099032003003>
31. SOUZA, Maria. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
32. THOMPSON, John. *Ethics in Congress*. From individual to institutional corruption. Washington D. C.: The Brookings Institution, 1995.
33. TEORELL, Jan; TORCAL, Mariano; MONTERO, José. Political participation. Mapping the Terrain. In: VAN DETH, Jan; MONTERO, José; WESTHOLM, Anders (Eds.). *Citizenship and involvement in European democracies*. A comparative perspective. London: Routledge, 2007.
34. TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1977.
35. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Global corruption report 2004*. Transparency, 2004.
36. VALELLY, Rick. Who needs political parties? *The American Prospect*, v. 11, n. 18, 2001. Disponível em: <https://prospect.org/features/needs-political-parties/>. Acesso: 14 nov. 2023.
37. INGLEHART, Ronald C. *et al.* (Eds.). World Values Survey: Round Five – Country-Pooled Datafile Version. 2009. Disponível em: www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp. Acesso: 14 nov. 2023.
38. INGLEHART, Ronald C. *et al.* (Eds.). World Values Survey: Round Four – Country-Pooled Datafile Version. 2004. Disponível em: www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp. Acesso: 14 nov. 2023.

Submissão em: 31 out. 2023

Aceito em: 14 nov. 2023



ARTIGOS LIVRES

DEMOCRACIA E POPULISMO NA PANDEMIA DA COVID-19: ENTRE OS EFEITOS PERVERSOS NA SAÚDE E OS CONTROVERSOS NA ECONOMIA

*DEMOCRACY AND POPULISM
IN THE COVID-19 PANDEMIC:
FROM PERVERSE EFFECTS ON
HEALTH TO CONTROVERSIAL
ONES IN THE ECONOMY*

Ailton Souza* 

* Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, Curso de Ciências Sociais, Paranaíba, MS, Brasil.

ailtonsouza@uems.br

RESUMO¹

Em maio de 2023 foi declarado o fim da emergência global da pandemia de covid-19, que registrou, apenas no Brasil, mais 700.000 óbitos. Seus efeitos em geral ainda estão sendo calculados, mas algumas pesquisas indicam que o comportamento do governo federal foi crucial para esse cenário, visto que não foi eficiente em frear o avanço do vírus e seus resultados. Todavia, embora os efeitos da pandemia sejam abrangentes e diferenciados, novos diagnósticos são necessários. Inserido nesse contexto, este artigo discute democracia e populismo na pandemia, tendo como foco os efeitos “perversos” na saúde e os controversos na economia. Considerando este enfoque, adotou-se, no âmbito qualitativo, técnicas de levantamento e análise de dados. Diante do exposto, os resultados obtidos realçaram o populismo e os subterfúgios do governo federal face às recomendações de saúde, bem como, de forma contraintuitiva, observou-se o aumento das receitas do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Pandemia; Governo; Políticas Públicas; Pobreza.

ABSTRACT

In May 2023, the end of the global emergency of the COVID-19 pandemic was declared, which recorded over 700,000 deaths in Brazil alone. Its effects in general are still being calculated, but some research indicate that the behavior of the Federal Government was crucial to this scenario, as it was not efficient in stopping the spread of the virus and its results. However, although the effects of the pandemic are comprehensive and differentiated, new diagnoses are necessary. Inserted in this context, this article discusses democracy and populism in the pandemic, focusing on the “perverse” effects on health and the controversial effects on the economy. Considering this approach, data survey and analysis techniques were adopted in the qualitative scope. In view of the above, the results obtained highlighted the populism and subterfuges of the Federal Government in the face of health recommendations, as well as, counter-intuitively, an increase in the Brazilian state’s revenues.

Keywords: Pandemic; Government; Public Policy; Poverty.

¹Agradeço aos editores desta revista pela leitura atenta, comentários e sugestões.

INTRODUÇÃO

A pandemia da covid-19 registrou em maio de 2023, depois de ser declarado oficialmente o fim da emergência global pela Organização Mundial da Saúde – OMS, mais de 6 milhões de mortos em todo mundo, sendo mais 1,1 milhão somente nos Estados Unidos e de 700 mil no Brasil. Os dados surpreendentes desde o início da pandemia chamaram a atenção de diversas áreas de conhecimento, entres elas, também podemos associar as contribuições oriundas da ciência política, sobretudo no âmbito das políticas públicas, comportamento e ação dos governos no âmbito da saúde e equidade da população (LYNCH, 2023). Além disso, é possível dizer, no campo da ciência política, que a pandemia se tornou mais um teste da democracia, em que governos referendados através do voto foram de alguma forma avaliados pela competência para legislar e tomar medidas em defesa e proteção da vida e da saúde da população.

Um exemplo disso pode ser demarcado pelos casos de sucesso eleitoral ao longo da pandemia (SANDES-FREITAS *et al.*, 2021). Ademais, o período pandêmico permitiu refletir sobre uma questão importante: será que nossos representantes estão preparados para tratar da vida humana em cenários críticos, como foi o período da pandemia da covid-19? Esta questão tornou-se oportuna para avaliar de que forma os governos trataram a pandemia, visto o amplo número de abordagens, sobretudo sob o viés do populismo (NORRIS, 2020; AJZENMANN, CAVALCANTI e DA MATA, 2021; BORGES e RENNÓ, 2021; BURNI, STOCKEMER e HACKENESCH, 2023; CONTRERA e GREGÓRIO, 2022; RINGE e RENNÓ, 2022).

A tessitura dessas análises contribuiu de certo modo para dar notoriedade às medidas incomuns e de apelo ideológico no âmbito da pandemia da covid-19 – moléstia que chegou oficialmente no Brasil em 2020, apresentando um aumento gradual no quadro infeccioso e de letalidade até atingir, em 2023, mais de um milhão de infectados e cerca de 700.000 mortos. Esses números expressivos não são resultado do acaso, mas de um conjunto de fatores que apontaram em grande medida para a inépcia da gestão da saúde do governo federal (AJZENMANN, CAVALCANTI e DA MATA, 2021). Além disso, alguns estudos indicaram que, ao implementar medidas populistas, o governo brasileiro adotou, na época, uma postura equivocada e insensata ao não acatar as prerrogativas da OMS e dos diversos segmentos da ciência preocupados com a proteção da vida humana.

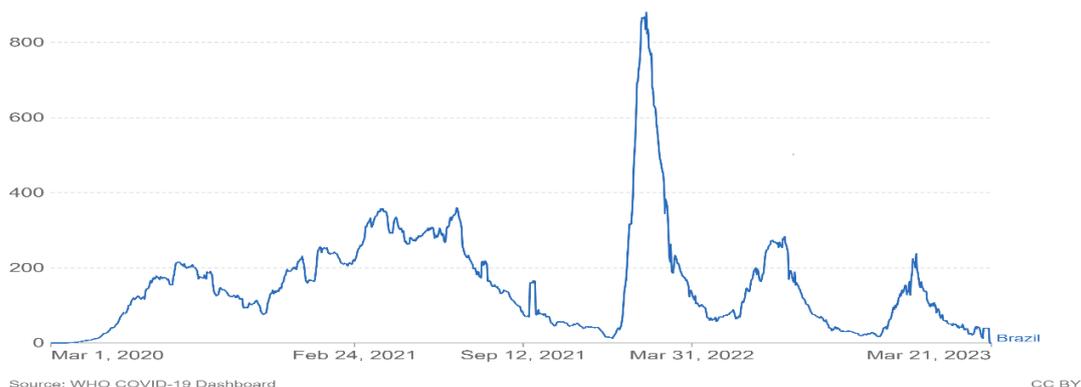
Embora os dados nacionais sobre a pandemia sejam expressivos, os seus efeitos mais gerais ainda não foram exauridos pelas pesquisas já realizadas ou ainda em andamento. Sob este contexto, o objetivo deste artigo é apresentar um panorama da pandemia no âmbito da democracia e do populismo, tendo como foco os efeitos “perversos” na saúde e os controversos na economia, sobretudo no que diz respeito a dois aspectos distintos: a pobreza e a arrecadação federal entre os anos de 2021-2022. Sob esse enfoque, é possível refletir se houve de algum modo um *accountability* horizontal menos efetivo diante do inerente crescimento do populismo que impactaria na democracia procedimental e substantiva (O’DONNELL, 1998). Face à presente intenção investigativa, adota-se, a partir de viés metodológico qualitativo, o uso predominante de técnicas e métodos de levantamento e análise de dados.

A partir do presente escopo, apresentamos nossa discussão e os resultados alcançados divididos em três momentos, excluindo esta pequena introdução e nossas considerações finais. No primeiro, apresentamos, a título ilustrativo, alguns dados gerais sobre a pandemia no Brasil. Em seguida, entramos no debate sobre a democracia e o populismo, dando destaque às posturas entendidas como populistas, às quais o governo federal se manteve fiel ao longo do enfrentamento da pandemia da covid-19, até 2022. Enfim, no terceiro momento, nos detemos aos dados e análises relativos aos efeitos da pandemia na economia do país, nos centrado especialmente nos indicadores econômicos de pobreza e arrecadação federal. Feito esse movimento analítico, tecemos nossas considerações finais, realçando a condução contraproducente das políticas de saúde do Estado, o que culminou no alto número de vítimas e, em contrapartida, em impactos positivos diante do significativo aumento das receitas do Estado.

O CENÁRIO PANDÊMICO BRASILEIRO ENTRE 2020-2023

O cenário pandêmico que assolou o mundo teve impactos devastadores e diferenciados, especialmente com relação aos números de infectados e de óbitos. No Brasil, os números de casos confirmados e suas taxas de mortalidade por milhão foram altíssimos. A esse respeito, considerando os casos confirmados no país, temos, segundo os dados da OMS divulgados pela *Our World in Data*², os seguintes números:

Gráfico 1. Número de casos confirmados por milhão



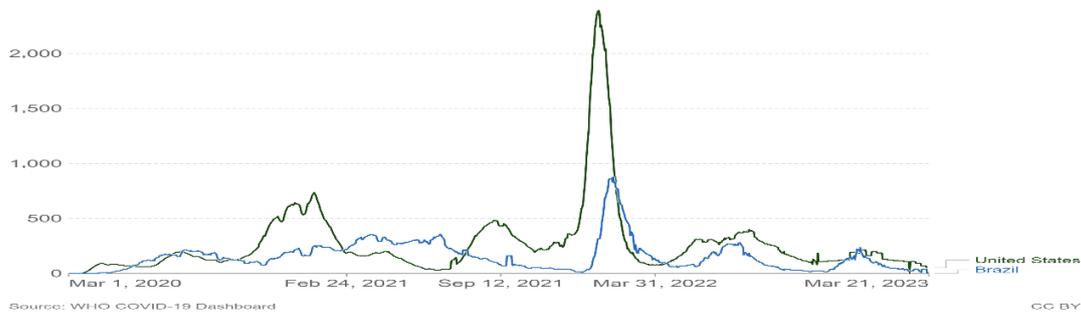
Fonte: *Our World in Data* (2023).

Os dados do Gráfico 1 mostram que um dos principais picos de infecção ocorreu no mês de março de 2022, quando houve mais de 800 casos por milhão. Os números são representativos, tendo em vista que, nesse período, o país já havia se adaptado e aumentado o nível de testagem, como já ocorria em outros países, e, portanto, tinha maiores condições de mapear a evolução da doença. Em todo caso, houve variações antes e depois desse pico mais evidente, isso em virtude das chances de haver um

²O *Our World in Data* é um projeto acerca das mudanças globais que faz parte de uma organização sem fins lucrativos com sede no Reino Unido, que disponibiliza de forma gratuita um conjunto de dados sobre questões que envolvem a sociedade mundial.

número expressivo de casos subnotificados. Entretanto, é importante sublinhar uma forte correlação dos números obtidos no Brasil com o país que registrou alguns dos maiores números de infecção e óbitos no âmbito da covid-19, os Estados Unidos. Considerando tal cenário, podemos verificar que os picos de infecção apresentaram variações em determinados períodos, similarmente ao cenário norte-americano, como podemos verificar no gráfico abaixo:

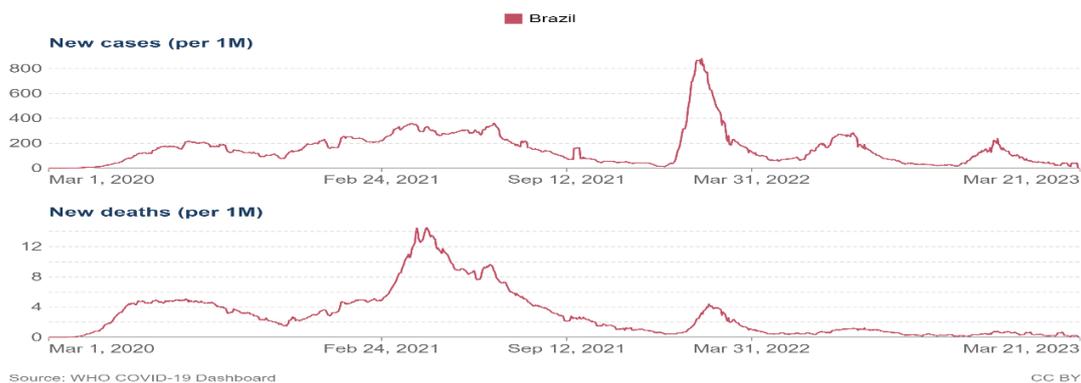
Gráfico 2. Pico de infecção em perspectiva comparada



Fonte: *Our World in Data* (2023).

Nessa comparação entre Brasil e EUA, observamos uma leve tendência de oscilação dos números com um acompanhamento na curva em seu principal pico. Todavia, enquanto no Brasil temos cerca de 800 casos por milhão, nos EUA esses números estão acima dos 2000 casos. Contudo, voltando nosso olhar ao cenário exclusivamente brasileiro, é interessante acompanhar os novos casos relacionados aos números de óbitos por milhão, como traz o Gráfico 3:

Gráfico 3. Número de casos e óbitos por milhão

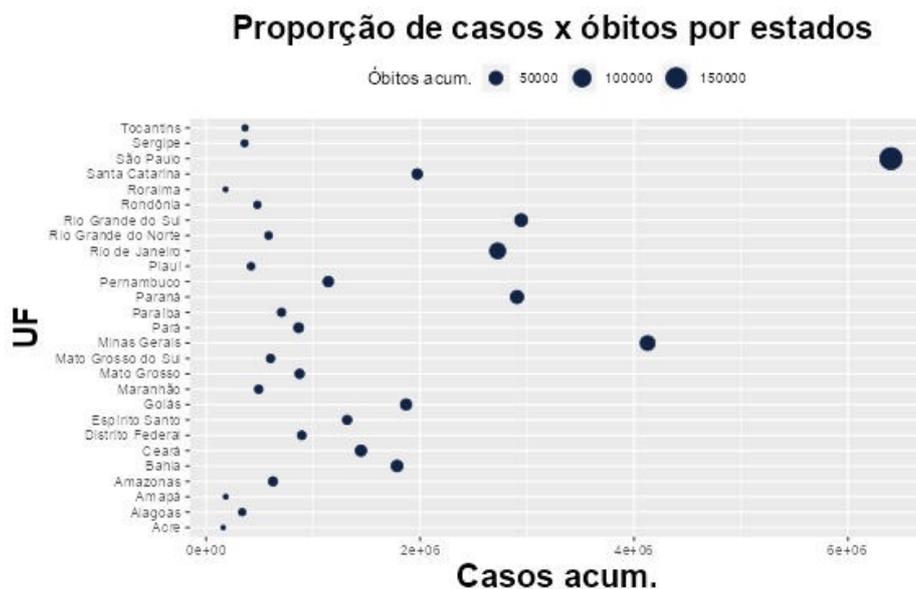


Fonte: *Our World in Data* (2023).

Vemos nesse gráfico dois movimentos. O primeiro está relacionado aos números de casos. O segundo enfatizando os óbitos. Um dos principais detalhes se refere ao fato de que o maior pico de casos é secundário ao maior pico de óbitos, o que reforça o fato de

que, no Brasil, a testagem da covid-19 ocorreu em período posterior às primeiras mortes que já vinham sendo registradas. Já em 2023, os números totais de óbitos atingiram, especificamente em 26 de janeiro de 2023, segundo dados do Monitora Covid da Fiocruz (2023), o total de 696.603 mortos, ultrapassando, em maio de 2023, o total de 700.000 óbitos e o número de casos, de 36.768.677 (milhões). Já as médias de óbitos por 100.000 habitantes, considerando todos os estados brasileiros, foram as seguintes:

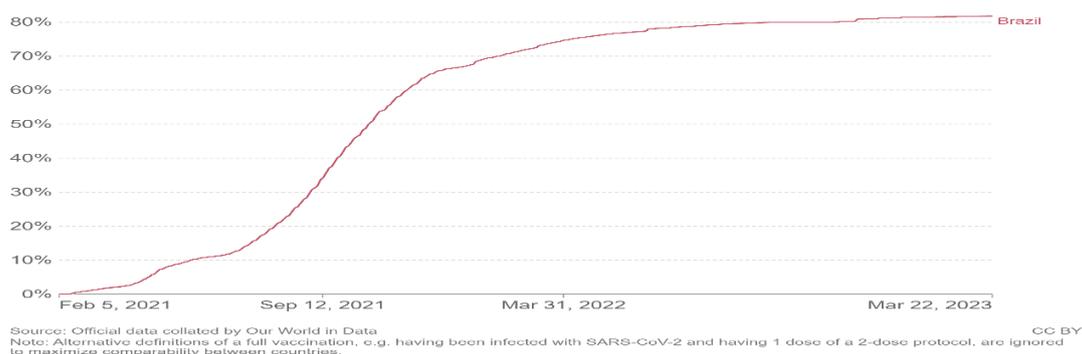
Gráfico 4. Número de casos e óbitos por estado:



Fonte: Monitora Covid/Fiocruz (2023), organizado pelo autor por meio do RStudio.

Os dados desse gráfico mostram a média de óbitos acumulados por estados. O destaque aqui fica por conta do estado de São Paulo, com números superiores a 150.000 mortos. Em outra ponta, temos com os registros das menores médias os estados do Acre e Amapá, com números baixos em termos de óbitos. Desse modo, é possível verificar que os estados com maiores populações também tiveram, de forma concomitante, números mais concentrados de óbitos, mantendo ainda a relação entre números de mortos e números de casos. Além disso, podemos observar no Gráfico 4 que São Paulo foi proporcionalmente o estado que mais teve casos registrados, seguido pelos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro, que tiveram casos acima de 1 milhão. Já os estados com os menores registros, conforme o Monitora Covid da Fiocruz, foram o Acre, Amapá e Roraima, que tiveram, ao todo, menos do que 200.000 casos e 3.000 mortos.

É provável, nesse contexto, que o programa de vacinação iniciado em 18 de janeiro de 2021 tenha de algum modo influenciado positivamente a diminuição dos índices de letalidade pela doença, uma vez que pode ter freado o avanço dos casos mais graves e, conseqüentemente, os resultados mais nefastos que levariam à morte dos pacientes. A esse respeito, apresentamos o panorama vacinal brasileiro:

Gráfico 5. Quadro vacinal completo

Fonte: *Our World in Data* (2023).

Os dados acima registram os números crescentes da vacinação, linha que alcança resultados mais acentuados a partir da segunda metade de 2022, quando primeira e segunda doses são aplicadas, fechando o protocolo inicial de vacinação. Os dados do Monitora Covid-19/Fiocruz (2023) apontam, segundo o Ministério da Saúde, que até junho de 2022 foi aplicado no Brasil um total de 446.278.419 milhões de doses de vacinas. Destas, 177.573.293 são relativas às primeiras doses, 160.231.234 às segundas doses, 4.922.247 de doses únicas, 4.092.884 de doses adicionais, 91.624.605 de doses de reforço, e, por fim, 7.834.156 de segundas doses de reforço.

Notadamente, o programa de vacinação foi apenas mais uma das políticas públicas adotadas para impedir os resultados mais nefastos da pandemia. Sob esse contexto, era de se esperar do governo ações mais pragmáticas e eficientes, sobretudo no que tange à gestão e elaboração de políticas públicas. As diversas contribuições sobre o tema vêm apontando posturas menos efetivas e inclusive omissas do governo quanto às medidas para mitigar os efeitos da pandemia, que já estava em evidência em outros países antes de sua chegada ao Brasil. Tais posturas podem, de certo modo, revelar um cenário de “perversidade” intencional ou não, especialmente quando se avalia responsabilidades, omissões, imperícia, entre outros adjetivos contraprodutivos.

DEMOCRACIA E POPULISMO NA PANDEMIA DA COVID-19

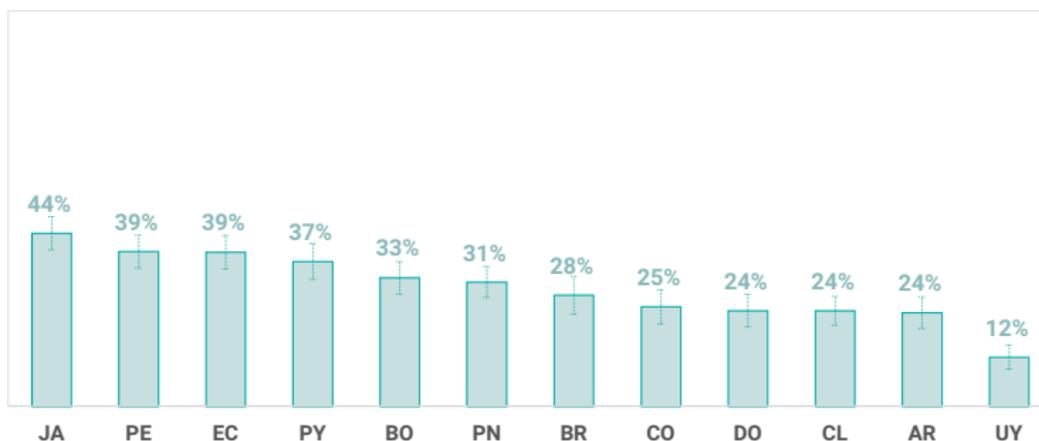
Uma das características chave da democracia, conforme apontou Dahl (2005), é a responsividade dos governos, no sentido de que estes se voltem às preferências de seus cidadãos – vistos como politicamente iguais. Já um dos atributos do populismo, segundo Pasquino (2008), é de que ele geralmente floresce na ausência da democracia ou através de regimes democráticos fracos. Sob essa perspectiva, pode-se inferir que uma democracia fraca é também aquela em que sua defesa pela sua população é baixa. Esse cenário nos parece oportuno para pensar o populismo.

Com relação a isso, torna-se importante analisar os resultados de alguns dos últimos levantamentos realizados por dois institutos de avaliação popular da

América Latina: o Latinobarómetro e o Barômetro das Américas, que apontaram o declínio considerável do apoio à democracia. Para o primeiro, houve, entre 2010 e 2018, uma queda de 63% para 48% no apoio à democracia na região, enquanto o autoritarismo era defendido por 13%, e a população que se mostrava indiferente era de 27%. Especificamente no Brasil, o apoio à democracia em 2020 foi de 40% e, em 2018, ano de eleição de Jair Bolsonaro, de apenas 34%, apenas dois pontos percentuais acima do ano de 2016, quando houve o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff. Em uma linha temporal, verifica-se que esses dois períodos são os que registraram as menores taxas de apoio nos últimos 10 anos segundo o instituto (LATINOBARÓMETRO, 2021).

Em contrapartida, para Barômetro das Américas, que considera a América Latina juntamente com os países da região do Caribe em suas amostras avaliativas, os dados de apoio à democracia foram mais otimistas, embora com um declive regional de 10% nas últimas décadas. Os dados relativos à avaliação brasileira, embora em anos diferentes da abordagem anterior, apontam para um apoio maior para a democracia em 2021, com cerca de 67%. No mesmo ano, país vizinho do Brasil, o Uruguai, apresentou um apoio de 80%, enquanto o Haiti registrou o menor índice, com apenas 46% de apoio. Outro dado interessante do Barômetro diz respeito à tolerância da população a um golpe em caso de emergência de saúde, tal como na pandemia. Segundo os dados levantados pelo instituto sobre essa questão, temos os seguintes resultados:

Gráfico 6. Apoio a um golpe em caso de emergências de saúde (%)



Fonte: Lupu, Rodríguez e Zechmeister (2021, p. 13).

Os dados suscitados mostram que o Uruguai, onde o apoio a democracia foi maior, é onde as pessoas menos tolerariam um golpe, ou seja, 13% dos entrevistados, enquanto a Jamaica seria o país com maior propensão ao golpe, com aprovação de 44% das pessoas. O Brasil ficou em uma posição intermediária, com 28% – número que sobe para 38% com relação a golpes militares quando o nível de corrupção é alto em demasia.

Esse breve cenário nos dá pistas sobre algumas tendências de aprovação da democracia e suas fragilidades diante de governos populistas, especialmente no âmbito da pandemia, quando se observou posturas e práticas populistas em diversos países. Isso se deu em virtude dos contextos e efeitos da moléstia que se tornou um dos principais desafios aos governantes do século XXI. Sem receituários definidos e homogêneos para atacar e mitigar os impactos da covid-19, as estratégias adotadas por diversos governantes foram variadas em nível de América Latina. Segundo Bogdandy *et al.* (2022), a pandemia trouxe um conjunto de questões importantes para a reflexão dos governos. Algumas delas implicando responder como os governos reagiriam à pandemia em um contexto de crise democrática e se haveria diferenças na reação deles em sistemas democráticos ou não democráticos. Ou, ainda, se as respostas produzidas afetariam a democracia e os direitos humanos em cada país. As respostas a essas questões poderiam, segundo as autoras, serem preciosas, especialmente no âmbito de uma crise que se tornou epidemiológica, socioeconômica e político-jurídica em toda a América Latina.

O cenário de crise pandêmica que se estabeleceu em diversos países, inclusive no Brasil, levou notoriamente ao exacerbado sofrimento e a perdas de vidas, especialmente de pessoas mais vulneráveis e dependentes das políticas de saúde pública. Os momentos de crise se relacionam, sob a ótica de Przerworski (2021), a situações que, em tese, terão duração curta, o que implica decisões que devem ser tomadas quando o *status quo* torna-se insustentável e não há nada para substituí-lo. Vemos claramente a necessidade de respostas urgentes de governos, o que torna a questão um exemplo oportuno para entender o cenário político, especialmente nos momentos mais acentuados da pandemia, ainda que, no caso brasileiro, a crise política deflagrada pela pandemia não tenha sido curta, e, sim, veio a acompanhar o governo pelo menos entre 2020 e 2022.

Se de um lado as relações mais estreitas entre governo e governança para o enfrentamento da pandemia indicaram, em diversos países, aspectos positivos (FUNG, 2021; HUGHES e SMITH, 2021), de outro, observou-se o avanço de práticas e comportamentos populistas, haja vista que se identificou um amplo quadro de ações contraproducentes tomadas por diferentes governos, entre os quais, o governo brasileiro (NORRIS, 2020; AJZENMANN, CAVALCANTI e DA MATA, 2021; BORGES e RENNÓ, 2021; BURNI, STOCKEMER e HACKENESCH, 2023; CONTRERA e GREGÓRIO, 2022; RINGE e RENNÓ, 2022).

Mesmo que algumas pesquisas sejam ainda inconclusivas no sentido de explicar de modo detalhado se o avanço ou retrocesso nos casos de contágio e óbitos provocados pela covid-19 tiveram alguma relação com formas de governo autoritárias, democráticas ou populistas, o cenário investigativo apresenta pistas importantes, considerando-se o amplo leque de evidências disponíveis sobre as práticas de governo populistas, tais como as tentativas de minimizar ou negar a seriedade da pandemia, a promoção de ações e discursos anticientíficos e a não adoção ou cumprimento de medidas sugeridas por especialistas da ciência (CYR *et al.*, 2021).

Essas características dão luz ao populismo, que, embora não seja um conceito novo na teoria política, tem como novidade atualmente, segundo Urbinati (2019), a intensidade e a abrangência de suas manifestações, sobretudo a partir dos frequentes movimentos populistas presentes em praticamente todas as democracias. Conforme Welp (2022), cresceram os números de lideranças e partidos populistas nas últimas décadas, inclusive em partes do mundo em que antes eram raros, tais como na Espanha e Portugal. Desta forma, segundo a autora:

Embora o populismo tenha sido uma força importante na América Latina desde o início do século 20, com a ascensão de figuras como Lázaro Cárdenas no México (1934-1940), Juan Domingo Perón na Argentina (1946-1955, e novamente durante um curto período em 1973-74) e Getúlio Vargas no Brasil (1930-1945 e 1951-1954), uma nova onda de populismo foi observada nos últimos anos, especialmente na região andina, onde líderes populistas de esquerda, pelo menos em curto espaço de tempo, passaram a dominar a vida política, como Hugo Chávez na Venezuela (1998 – 2013), Evo Morales na Bolívia (2006 – 2019) e Rafael Correa no Equador (2007 – 2017). (WELP, 2022, p. 40, tradução nossa).

O conceito, de modo geral, pode ser definido, como mencionou Norris (2020), como uma forma retórica ou estilo de discurso político destinado, em linhas gerais, a persuadir um determinado público. Além disso, pode ainda ser entendido como um movimento que separa as pessoas em dois grupos distintos. Ou seja, um grupo que abrange as elites corruptas e outro que envolve as pessoas puras (AJZENMANN, CAVALCANTI e DA MATA, 2021; RINGE e RENNÓ, 2022). Na pandemia:

A visão anti-elite é muitas vezes acompanhada por sentimentos anti-especialistas e anti-ciência, uma vez que os especialistas podem ser vistos como parte da elite ou cooptados pelas elites para defender seus interesses instalados. Isso explica, por exemplo, por que alguns líderes populistas e seus seguidores rejeitam a teoria antropogênica do aquecimento global e, em vez disso, a relacionam a uma conspiração de elite, ou por que alguns podem se opor aos programas de vacinação. (AJZENMANN, CAVALCANTI e DA MATA, 2021, p. 2, tradução nossa).

É justamente nessa seara que, segundo Ajzenmann, Cavalcanti e Da Mata (2021), o populismo foi caracterizado pelo comportamento de lideranças que faziam uso de falas e retóricas persuasivas ao apontar outros caminhos possíveis e inverter os reais cenários. Nessa perspectiva, se a visão científica fosse aceita, haveria um total caos econômico. Tal linha foi defendida pelo governo brasileiro, segundo Bertholini (2022), visto que o populismo brasileiro na pandemia se caracterizou, entre outras formas, pela postura do então presidente Jair Bolsonaro de minimizar a pandemia através ações menos efetivas e discursos críticos à ciência, o que contribuiu para um combate mais frágil da pandemia. Além disso, se constatou, em um primeiro momento, a total rejeição do governo às recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), acompanhando, neste caso, lideranças de países como Nicarágua, Belarus, México, Rússia e Estados Unidos, entre outros.

Todavia, conforme argumenta o autor, com o aumento do número de casos e de óbitos em todos os países, os governos de outros países voltaram atrás, entendendo que o vírus era um desafio central. Entretanto, nesse contexto, Bolsonaro foi exceção, visto que não somente se recusou, inicialmente, a seguir as diversas recomendações dos órgãos de saúde, como também se colocou contra diversas formas padrão de não intervenção farmacêutica no âmbito da saúde. Uma amostra dessa “inércia” é percebida na Tabela 1:

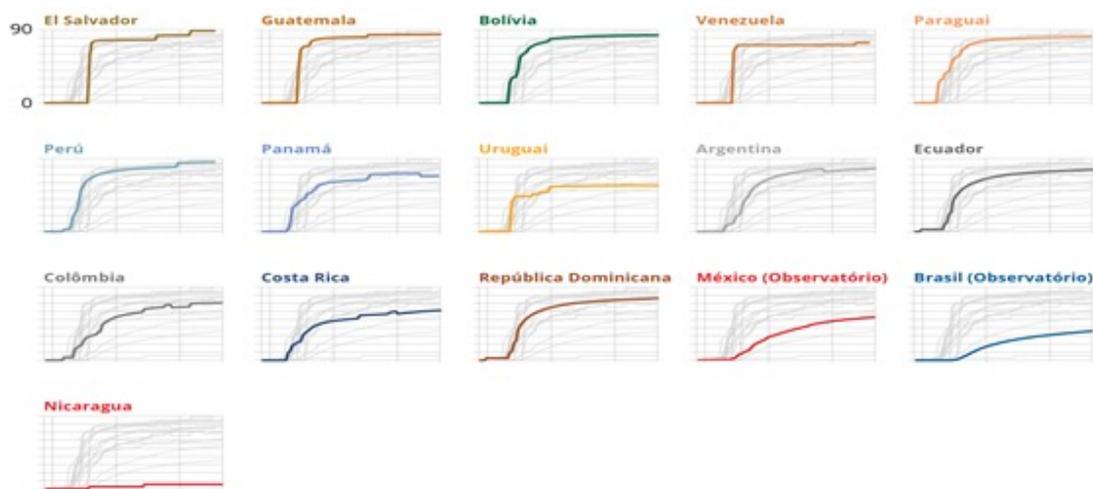
Tabela 1. Balanço das recomendações aceitas ou não pelo governo

<i>Standard recommended pandemic responses (NPIs)</i>	<i>First phase Feb/20 to May/20</i>	<i>Second phase Feb/20 to May/20</i>	<i>Third phase Feb/20 to May/20</i>	<i>Fourth phase Nov/20 to ...</i>
Extensive testing	No	No	No	No
Contact tracing	No	No	No	No
Borders’ control	No	No	No	No
Use of masks	No	No	No	No
Social distancing measures	No	No	No	No
Lockdown measures	No	No	No	No

Fonte: Bertholini (2022, p. 45).

Conforme é possível observar no quadro, não houve, nos primeiros meses da pandemia no Brasil, testes em massas, rastreamento de contatos, controles de fronteiras, uso de máscaras, medidas de distanciamento social e medidas de *lockdown*. Ou seja, em suma, o governo brasileiro demorou muito para reagir a uma emergência mundial de saúde. Adicionado a esse cenário, o uso de uma retórica violenta para falar da pandemia com a população foi, em resumo, segundo o autor, muito negativa.

Ademais, até 15 de fevereiro de 2021, já havia, segundo Borges e Rennó (2021), aproximadamente 240.000 mortos pela covid-19 no país, fazendo com que só perdêssemos em números de mortes para os EUA de Donald Trump. Para os autores, Bolsonaro foi um dos principais críticos às recomendações de especialistas da OMS, desrespeitando ações e retóricas, o distanciamento social, o uso de máscaras, além de defender tratamentos alternativos, como a Cloroquina, e bater de frente contra as campanhas de vacinação, entrando no rol dos negacionistas. Esse panorama talvez explique por que o país teve uma reação lenta ao perigo iminente de aumento dos casos de infecção e óbitos. Pois, se naquele momento os níveis de contágios no país ainda eram relativamente baixos, abria-se uma oportunidade para que a elaboração das políticas públicas fosse mais bem desenhada e efetiva, considerando as características regionais brasileiras. Tal quadro não logrou êxito, visto o baixo nível de políticas públicas implementadas pelo governo, como se observa na comparação entre países latino-americanos, como mostra a Figura 1:

Figura 1. Índice de adoção de políticas públicas de 2020

Fonte: COVID-19 Observatory (2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h).

Na Figura 1 temos do maior ao menor número de políticas públicas adotadas, com o Brasil na penúltima colocação em relação aos demais. Ou seja, o país só esteve à frente da Nicarágua na amostra do Observatório. Fica evidente, assim, que países menores deram maior atenção à pandemia do que o Brasil. Por outro lado, avançando no âmbito das políticas adotadas em termos de controle do contágio, como a restrição de deslocamento da população e a adoção de medidas mais ou menos estritas, o informativo Infobae (RADIOGRAFIA..., 2020) apontou o seguinte:

Quadro 1. Medidas ou restrições adotadas

País	Medida adotada
EUA	Não houve quarentena nacional, ainda que a maioria dos estados tenha imposto restrições.
México	O governo impôs restrições em todo o país, mas não proibiu sair à rua.
El Salvador	Somente um membro do grupo familiar podia sair à rua duas vezes por semana e houve cerceamentos massivos.
Costa Rica	O governo impôs restrições em todo o país, mas não proibiu sair às ruas.
Colômbia	Ordem de permanecer em casa, podendo sair para ir a comércios habilitados e para exercícios para pessoas de 18 a 60 anos.
Ecuador	Houve toque de recolher com saídas apenas para se fazer compras.
Peru	Fora o toque de recolher, só se podia sair para fazer compras determinados dias da semana, dependendo do sexo.
Chile	Fora do toque de recolher era permitido sair à rua em determinados distritos.
Argentina	Só se podia sair para fazer compras básicas, ainda que em algumas províncias fosse possível que as pessoas saíssem para caminhar ou fazer exercício.
Nicarágua	Único país que não elaborou medidas, seguindo permitindo eventos massivos.
Venezuela	Determinou a ordem de permanência em casa, com saídas permitidas apenas para os comércios habilitados.
Brasil	Não houve uma quarentena nacional, ainda que a maioria dos estados tenha estabelecido restrições.
Bolívia	Houve toque de recolher e só se podia sair à rua para fazer compras indispensáveis um dia por semana.
Paraguai	Houve toque de recolher e só se podia sair para fazer compras básicas.
Uruguai	O governo impôs restrições em todo o país, no entanto, não foi proibido sair as ruas.

Fonte: Infobae (RADIOGRAFIA..., 2020), organizado pelo autor.

O quadro acima mostra as diferentes formas de restrição adotadas para se evitar o avanço do quadro pandêmico. Em relação ao Brasil, observa-se que não houve uma quarentena nacional, embora a maioria dos estados tenha imposto uma ou outra medida restritiva. Dessa forma, a propagação da moléstia pode, de certo modo, ter sido mais rápida, visto que a questão ficou, em muitos casos, a cargo de governadores e prefeitos brasileiros. Contudo, o Brasil não esteve sozinho nesse contexto, já que outros países tiveram posturas semelhantes, como os Estados Unidos, México, Costa Rica e Uruguai, como observado no quadro.

Ainda no âmbito de um diagnóstico sobre a pandemia, podemos destacar o relatório da Cepedisa (2021), que é mais enfático nos posicionamentos sobre o comportamento do governo brasileiro na pandemia. Segundo o relatório, as ações do governo não se resumiram apenas ao discurso, mas também a atos normativos, de governo e de propaganda contra a saúde pública. Os primeiros dizem respeito aos atos adotados na esfera da União, incluindo vetos presidenciais. O segundo, aos atos que envolvem as ações de obstrução de medidas de contenção da doença adotadas por governos estaduais e municipais, omissões relativas à gestão da pandemia no âmbito federal e outros elementos que permitam compreender e contextualizar atos e omissões governamentais. E, enfim, a propaganda, que foi definida como o discurso político de mobilização de argumentos econômicos, ideológicos e morais, bem como de notícias falsas e informações técnicas sem comprovação científica com o propósito de desacreditar as autoridades sanitárias, enfraquecer a adesão popular a recomendações de saúde baseadas em evidências científicas, e para promoção ao ativismo político contra as medidas de saúde pública necessárias para conter o avanço da covid-19. O relatório da Cepedisa configura, neste contexto, a tese de que existiria uma estratégia federal de disseminação da covid-19, tendo em vista os seguintes atos e omissões:

Quadro 2. Comportamento do governo federal

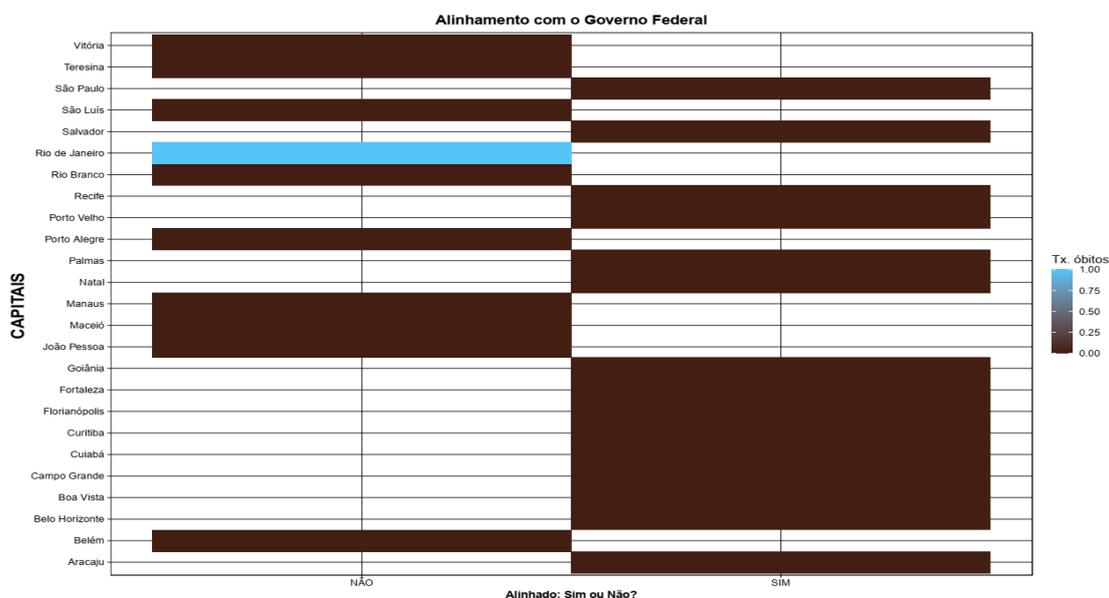
A)	Defesa da tese da imunidade de rebanho (ou coletiva) por contágio (ou transmissão) como forma de resposta à covid-19, disseminando a crença de que a “imunidade natural” decorrente da infecção pelo vírus protegeria os indivíduos e levaria ao controle da pandemia, além da apresentação de estimativas infundadas de óbitos decorrentes desta estratégia e previsões sobre o término iminente da pandemia;
B)	Incitação constante à exposição da população ao vírus e ao descumprimento de medidas sanitárias preventivas, baseada na negação da gravidade da doença, na apologia à coragem e na suposta existência de um “tratamento precoce” para a covid-19 que foi convertido em política pública de saúde;
C)	Banalização das mortes e das sequelas causadas pela doença, omitindo-se em relação à proteção de familiares de vítimas e de sobreviventes, e propalando a ideia de que faleceriam apenas pessoas idosas ou com comorbidades, ou pessoas que não tivessem acesso ao “tratamento precoce”, inclusive com o recurso, pelo presidente da República, a expressões chulas como “bundão” ou “maricas”;
D)	Obstrução sistemática às medidas de contenção promovidas por governadores e prefeitos, justificada pela suposta oposição entre a proteção da saúde e a proteção da economia, o que inclui a difusão da ideia de que medidas quarentenárias causariam mais danos do que o vírus, inclusive o aumento do número de suicídios, e que elas é que causariam a fome e o desemprego, e não a pandemia;
E)	Foco em medidas de assistência e abstenção de medidas de prevenção da doença, sendo as primeiras amiúde adotadas em reação à determinação de outras instituições, especialmente o Congresso Nacional e o Poder Judiciário;
F)	Ataques a críticos da resposta federal à pandemia;
G)	Ataques à imprensa e ao jornalismo profissional, questionando dados relativos à dimensão da doença no país, além de questionar informações técnicas e científicas que corroboram a eficácia de medidas de contenção da doença; e
H)	Consciência da ilicitude de determinadas condutas, mormente por parte do Presidente da República, que, por exemplo, reiteradas vezes se refere “[à]quilo que eu mostrei para a ema” em lugar da referência explícita à cloroquina, mas também por parte de outras autoridades, como denota, por exemplo, o comportamento do então Ministro da Saúde ao fazer referência ao “atendimento precoce” em lugar do “tratamento precoce”

Fonte: Cepedisa (2021, p. 17-19), organizado pelo autor.

O presente relatório concluiu que houve promoção do governo federal, a partir de abril de 2020, da chamada “imunidade de rebanho”, com o uso do contágio como meio de resposta à pandemia. Ou seja, o governo optou por favorecer a livre circulação vírus, entendendo que a infecção induziria à imunidade dos indivíduos e que a redução da atividade econômica causaria prejuízo maior do que as mortes e sequelas causadas pela doença. Além disso, segundo o relatório, as declarações do governo e a incitação ao contágio foram alguns dos principais pilares para a disseminação da falsa crença de que existiria um tratamento precoce para a doença e o constante estímulo ao desrespeito de medidas sanitárias.

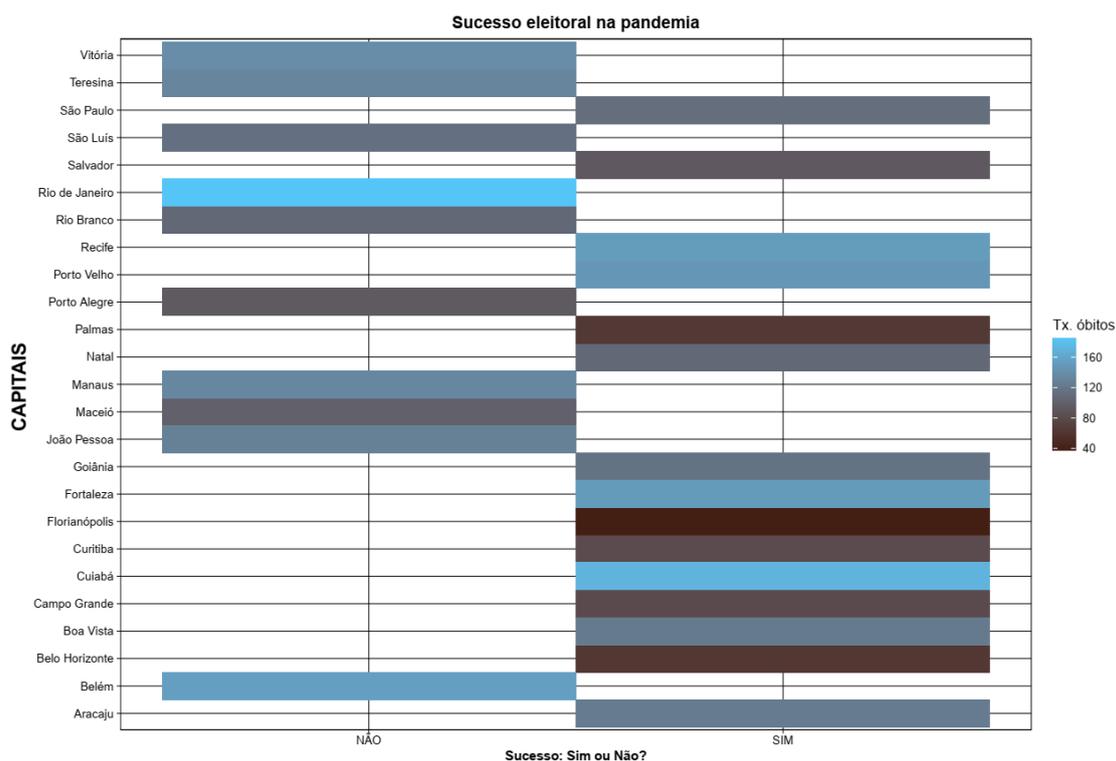
Independentemente desse cenário, vários foram os estados que se alinharam ao governo federal no âmbito da pandemia, mas sem posições tão contundentes na maioria dos casos. A esse respeito, organizando dados colhidos por Sandes-Freitas *et al.* (2021), temos o seguinte panorama:

Gráfico 7. Estados alinhados ao governo federal e taxa de óbitos



Fonte: Sandes-Freitas *et al.* (2021). Organizado pelo autor com uso do Rstudio.

Como observado no Gráfico 7, verifica-se que muitos prefeitos das capitais que estiveram alinhados com o governo federal, tiveram um maior número de óbitos. Uma das exceções foi o município do Rio de Janeiro, que registrou uma taxa de óbitos elevada mesmo não estando alinhado com o governo federal. Entretanto, vale considerar aqui o apoio do governador do estado, que pode ter sido um contraponto para esse cenário. Já em uma segunda análise, avaliando se o apoio ao governo federal poderia se constituir em vantagem político-eleitoral, observamos dados relativos ao sucesso eleitoral das prefeituras que seguiram as prerrogativas ou mantiveram a mesma visão do ex-presidente quanto à pandemia. Os resultados foram os seguintes:

Gráfico 8. Sucesso eleitoral das prefeituras das capitais

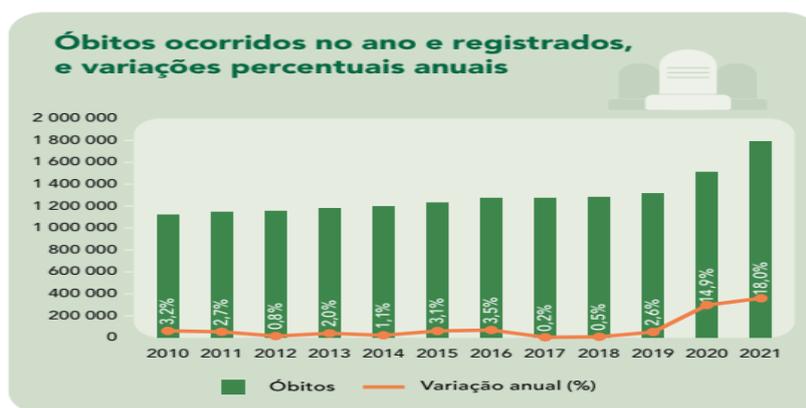
Fonte: Sandes-Freitas *et al.* (2021). Organizado pelo autor com uso do Rstudio.

Os dados acima mostram que os municípios que apresentaram taxas de óbitos menores obtiveram maior sucesso eleitoral em relação aos que apresentaram, em linhas gerais, maiores taxas. Tal cenário indicou uma negação à forma de tratamento da pandemia pelos governos locais. Em todo caso, quando a questão se volta aos óbitos da pandemia, podemos analisar o trabalho de Burni, Stockemer e Hackenesch (2023), que testou duas hipóteses voltadas aos números de óbitos relacionados à gestão federal da saúde e ao alinhamento com o governo. Nesse sentido, segundo os autores, em um hipotético cenário, há chances de que os números de óbitos se mostrem mais elevados onde a estimativa de votos para reeleição do governo ao longo da pandemia foi maior. Em suma, a visão dos autores é de que um: “líder populista de direita num ambiente polarizado pode ter consequências terríveis não só para a coerência interna do país, mas também pela vida e morte dos seus cidadãos” (BURNI, STOCKEMER e HACKENESCH, 2023, p. 20).

Sob essa perspectiva, torna-se inegável o fato de que a política pode influenciar fortemente decisões importantes no campo da saúde. Nesse sentido, uma mortalidade maior de determinado grupo pode ajudar a moldar um determinado eleitorado – o que, segundo Lynch (2023), já ocorreu nos Estados Unidos, quando a alta mortalidade de negros americanos reduziu o número de cidadãos negros em idade de votar em cerca de 1,4 milhão em 2004, número que seria suficiente para reverter resultados importantes no Senado, governo estaduais e eleições gerais daquele ano. Notadamente, haveria muitos outros exemplos espalhados que poderiam ser realçados, segundo a autora, especialmente por desigualdades econômicas, raciais e de gênero no âmbito da

covid-19. Esse cenário permite melhor refletir a tese de erros e acertos na gestão de saúde, considerando-se algum grau de culpabilidade e inclusive intencionalidade, dados os elevados números de óbitos registrados país. Dados esses que são ainda mais surpreendentes quando olhamos para além das 700.000 vidas perdidas comprovadamente pela covid-19 e as demais taxas de óbitos ocorridas especialmente no período pandêmico, como mostram os registros de cartórios civis abaixo:

Gráfico 9. Óbitos totais de 2010-2021



Fonte: IBGE (2021, p. 7).

O número de óbitos observado acima, embora ainda sem os dados de 2022, apresenta um crescimento significativo e, um índice acima de 10% a partir de 2020. Todavia, embora os números sejam elevados, não é possível fazer associações desse cenário com a condução política do governo, tendo em vista a ausência de dados sobre a real causa dessas mortes nos registros em cartórios. Entretanto, um ponto de reflexão importante poderia ser estabelecido se soubéssemos, por exemplo, idade, sexo e/ou se as pessoas mortas ou mesmo se seriam aposentadas do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. Com essas informações, seria possível estabelecer uma correlação mais direta entre gestão da saúde pública nacional com o crescimento nos números óbitos. Além disso, seria possível avaliar se isso afetou diretamente os grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira e se de algum modo, teria relação com a visão de grupos políticos segundo a tese suscitada por Lynch (2021), como enfatizado anteriormente.

CENÁRIOS E EFEITOS POLÍTICOS DA PANDEMIA NA ECONOMIA NACIONAL

As perspectivas apontadas sublinham, em linhas gerais, que o enfoque populista apresenta inúmeras situações que podem ser nefastas à sociedade de um modo geral ou em relação a grupos específicos, em especial aqueles mais vulneráveis. Contudo, como avaliar governos populistas na economia ou em cenários de crise econômica? Essa questão nos parece significativa diante do panorama brasileiro de crise

provocado pela covid-19. Entretanto, cabe ressaltar, segundo Panizza (2005), que as crises políticas e econômicas não conduzem necessariamente a políticas populistas. Ainda assim, aspectos ligados à economia que podem levar à desigualdade podem ser associados ao populismo. Segundo Przeworski (2021), a persistência da desigualdade é uma prova de que as instituições representativas não funcionam. Desse modo, o avanço de governos populistas também resultaria da insatisfação com as instituições políticas que reproduzem a desigualdade.

Considerando esse cenário, buscamos nesta seção abordar alguns efeitos da pandemia na economia brasileira, em especial no âmbito da pobreza e arrecadação – a pobreza, pensando os segmentos mais vulneráveis; a arrecadação, o Estado e seu discurso de colapso da economia. Partindo das presentes dimensões, observamos primeiramente a questão da pobreza. O conceito, segundo aponta Neri (2012), visa captar a descontinuidade entre os que participam minimamente da cidadania e os que estão fora dela. Nesse sentido, o cálculo do indicador de pobreza é entendido em termos de insuficiência de renda, ou seja, está situado basicamente em torno de uma linha abaixo da qual os indivíduos são considerados pobres. A adoção de uma linha oficial, visando metas de redução da miséria e independentemente do valor arbitrado, seria segundo o autor seria uma forma interessante que sobreporia as idiosincrasias locais.

As linhas de pobreza assinaladas encontram-se situadas em torno de um panorama que envolve as condições mínimas de subsistência no âmbito de uma valoração entre 1 e 2 dólares/dia ou adotando o parâmetro internacional de cerca de U\$ 5,50 dólares. Na análise de Neri (2012), esses valores estão baseados na paridade do poder de compra, levando-se em conta diferenças de custo de vida entre países e a variação da moeda local, ajustada pelo índice de inflação. A linha de pobreza oficial brasileira em 2011 se situou, conforme mencionou o autor, em torno de R\$ 70,00 mensais. Mas ela não levou em conta os componentes calóricos necessários para os indivíduos, conforme a Organização Mundial da Saúde (OMS), e outros custos, de forma que o Centro de Políticas Sociais (CPS) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) estipulou um valor mais razoável, de R\$ 151,00 mensais por pessoa. Esse valor, segundo Neri (2022), seria, em 2021, de R\$ 497,00 mensais. Assim, uma pessoa seria considerada pobre quando, no seu domicílio, a renda total per capita não ultrapassa o valor da linha de pobreza específica de sua região ou país. Sob esse contexto, em uma escala de U\$ 5,50/dia ajustada por paridade do poder de compra de R\$ 497,00 mensais para o ano de 2021, um ano em que a pandemia ainda impactava fortemente no país, o número de pobres nessa linha atingiu, segundo o autor, 62,9 milhões de brasileiros. Já em uma linha ainda menor, de U\$ 3,20/dia e um rendimento per capita de aproximadamente R\$ 289,00 mensais, o levantamento feito pelo autor encontrou cerca de 33,5 milhões de pessoas. Por fim, em um grau total de miséria para uma linha de U\$ 1,90/dia e algo em torno de R\$ 172,00 mensais, foram encontrados cerca de 15,5 milhões de brasileiros. Em linhas gerais, a pobreza extrema em nível comparado foi decrescente, como se observa abaixo:

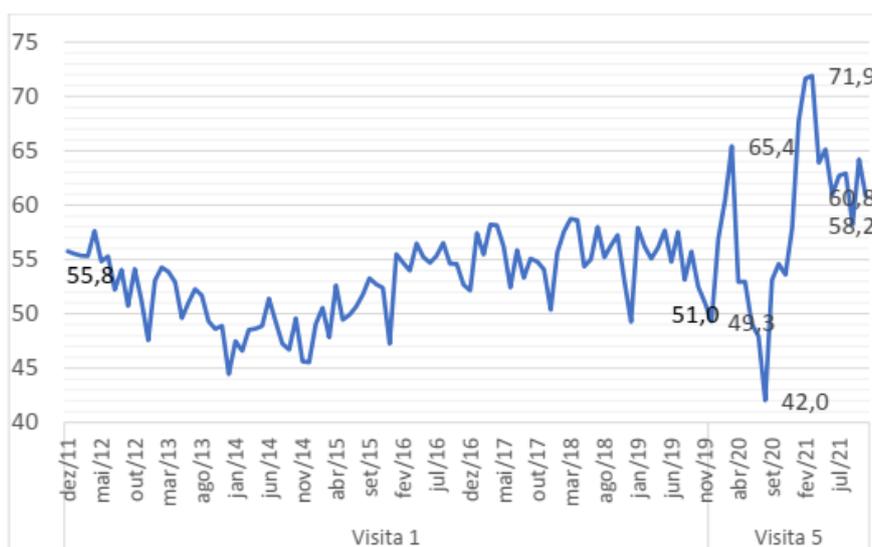
Gráfico 10. Pobreza extrema 1976-2022



Fonte: Neri (2022).

O Gráfico 10 mostra que o panorama da pobreza extrema no Brasil, antes do período pandêmico, já vinha caindo, ainda que as expectativas do Banco Mundial e de outros segmentos fossem de um aumento considerável no número de pobres brasileiros. Todavia, sem perder de vista o balanço analítico realizado por Neri (2022), haja vista que era esperado um cenário delicado no âmbito da pobreza brasileira, podemos verificar no gráfico um nível de oscilação considerando a faixa de renda:

Gráfico 11. Pobres na linha de R\$ 497,00

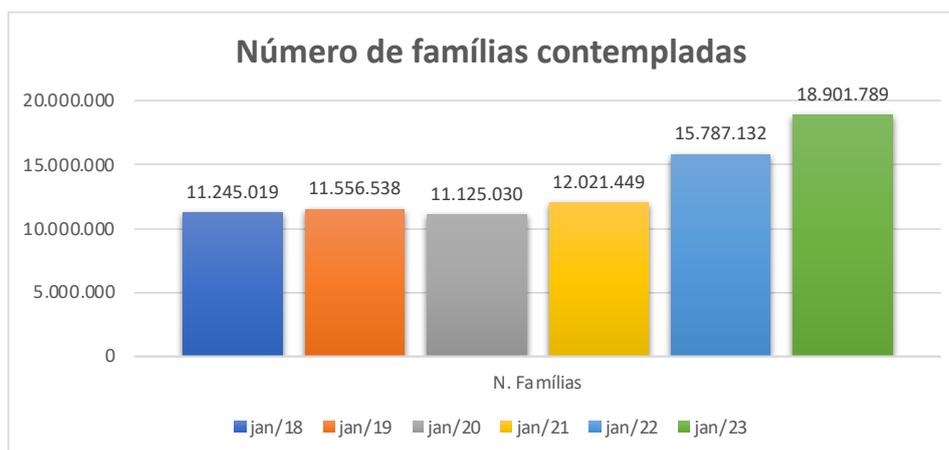


O Gráfico 11 delinea o que o autor evoca como montanha-russa. Isso porque é possível visualizar um movimento flutuante e naturalmente mais acentuado no momento da pandemia ao considerar as séries mensais registradas, especialmente diante do fato da injeção do auxílio emergencial, ainda mais evidenciado na série quando a linha de análise tem maior oscilação. Nesse contexto, segundo enfatiza o autor:

[...] em março de 2020 quando a pandemia chegou no Brasil ainda sem a instituição do Auxílio Emergencial. A pobreza atinge 65,4 milhões de brasileiros. A posterior instituição do Auxílio Emergencial de R\$ 600 gera queda para 42 milhões de pobres em agosto de 2020. Agora seis meses depois a interrupção completa do Auxílio Emergencial leva a pobreza a 71,9 milhões em março de 2021. (NERI, 2022, p. 18).

O dado enfatizado pelo autor vai de encontro a todos os cenários que indicaram que a concessão de uma renda adicional às famílias teria efeito positivo. Seguindo nessa linha, cabe mencionar o cenário da política de transferência de renda, observando aqui duas políticas específicas: a do Programa Bolsa Família e a do Auxílio Emergencial. Debruçamo-nos em especial sobre a quantidade de famílias atendidas por ambas as políticas do governo federal, especialmente os grupos familiares que se encontram na extrema pobreza, conforme o Gráfico 12:

Gráfico 12. Total de famílias com programas de transferência de renda



Fonte: Senarc (BRASIL, 2023b), organizado pelo autor.

Embora políticas como essas sejam benéficas e busquem conter o avanço da extrema pobreza, observa-se que o número de famílias contempladas por esses benefícios, depois de uma ligeira queda em 2020, se mostrou crescente até o início de 2023. Por outro lado, é importante frisar que somente o Auxílio Brasil contemplou, a partir de novembro de 2021, o total de 14.506.301 famílias, chegando, em novembro de 2022, a 21.534.293 famílias. Já o montante total disponibilizado pelo governo saiu de R\$ 3.255.388.487,00 bilhões para R\$ 13.026.126.965,00 em 2022, um ano depois.

Se, de um lado, para as famílias de baixa renda, houve uma injeção de recursos derivada de políticas públicas sociais e nem todas de interesse inicial do governo, como o Auxílio Emergencial, de outro, houve vários incentivos às empresas e comércio em geral, que também foram beneficiados. Podemos perceber isso a partir do volume de leis específicas elaboradas para frear o avanço da covid-19 em todo o território nacional. Nesse campo em especial, destaca-se a elaboração de decretos e medidas provisórias – MPs. A partir desse cenário, considerando a agenda de

governo e as ações propostas, identificamos entre 2020 e 2022 um total de 136 documentos. Desses, 83 eram medidas provisórias e 53 eram decretos. Organizando esses documentos por ano, temos, de forma decrescente, o seguinte cenário:

Tabela 2. Quantidade de MPs e decretos anuais

Ano	MPs	Ano	Decretos
2022	05	2022	05
2021	18	2021	10
2020	60	2020	38
Total	83	Total	53

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se na Tabela 2 que o ano mais nevrálgico da covid-19 é 2020, quando se constata a elaboração de mais MPs e decretos. Tal quantitativo vai sendo reduzido com a redução no número de mortes e infecções em todo país. Com relação ao tipo e conteúdo desses dispositivos, observa-se primeiro que houve a preferência pelas medidas provisórias e que quase a metade delas, em 2020, foi de ordem financeira. Para sermos mais exatos, houve 24 MPs abrindo créditos extraordinários voltados a algum ministério, entre os quais os da Cidadania, Economia, Cidades, Saúde, entre outros. Em 2021, apenas seis medidas foram dessa natureza. Já em relação aos decretos, além de serem menos adotados, apenas um deles foi de ordem financeira em 2021.

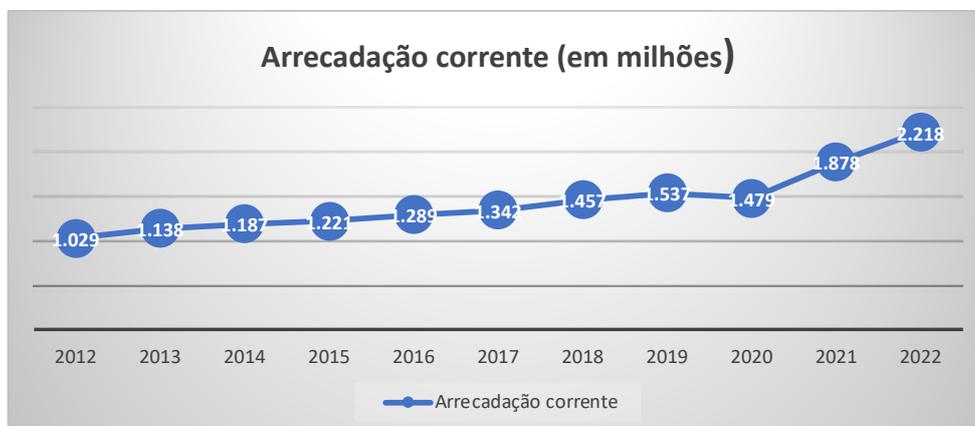
Interconectando o debate sobre pobreza com o discurso do governo, percebe-se certa omissão, tendo em vista algumas posturas mais específicas, tal como o manifestado pela Lei nº 13.982, apontada no relatório da Cepedisa (2021, p. 44):

Lei 13.982 institui o auxílio emergencial no valor de R\$ 600 para cidadãos maiores de idade sem emprego formal, mas que estão na condição de trabalhadores informais, MEI ou contribuintes da Previdência Social, com renda familiar mensal inferior a meio salário mínimo per capita ou três salários mínimos no total, que não sejam beneficiários de outros programas sociais ou do seguro-desemprego. A iniciativa original do Ministério da Economia previa R\$ 200; o governo não se mobilizou para encaminhar uma proposta ao Congresso, que acabou adaptando o PL 1.066, que já tramitava desde 201766. A implementação do auxílio é lenta, acumulando falhas e atrasos, além de gerar longas filas e aglomerações em agências bancárias⁶⁷. O mecanismo falho de seleção de beneficiários fez com que, em dezembro, dados da CGU e do TCU apontassem o recebimento indevido por cerca de 1,2 milhão de brasileiros.

Considerando o presente cenário, fica nítida a falta de sensibilidade do governo federal à pobreza de modo geral. Olhando, por outro lado, as receitas do Estado, vemos que estas não tiveram um movimento predominante de queda, o que se mostrou

contraintuitivo à perspectiva de possíveis perdas de receitas de arrecadação federal. Com relação a esse cenário, apresentamos os seguintes dados:

Gráfico 13. Arrecadação corrente das receitas federais



Fonte: Receita Federal (2023a), organizado pelo autor.

Os dados do Gráfico 13 ilustram, primeiramente, uma linha ascendente entre 2012 e 2019. Já entre 2019 e 2020, ano em que a pandemia avança, temos uma queda de 3,77% na arrecadação total. Todavia, em 2021, há um maior crescimento na arrecadação, quando registra-se um crescimento de 26,97%, segundo dados do Governo Federal. O crescimento em 2022 foi de 18,1%, bem acima do registrado em 2019. Dados mais próximos dessas altas são registrados entre 2012-2013, com 10,59%, e entre 2017-2018, com 8,56%. No entanto, analisando especialmente o período da pandemia, podemos, em síntese, registrar que, no ano de maior número de óbitos, 2021, a arrecadação federal foi histórica. E mesmo sem aqui analisar quais os fatores foram fundamentais para esse cenário, o dado ainda se mostra significativo e vai de encontro às prerrogativas emanadas pelo próprio presidente:

Acompanhado de ministros, empresários e um de seus filhos, o Presidente dirige-se a pé ao STF para uma “visita surpresa” ao Presidente da Corte, à época, Ministro Dias Toffoli, como forma de pressão contra as medidas quarentenárias. Afirmou que “o efeito colateral de combate ao vírus não pode ser mais danoso que a própria doença” e que “economia também é vida. Não adianta ficarmos em casa e, quando saímos de casa, não termos mais o que comprar nas prateleiras, a roda da economia ter parado. Todos nós seremos esmagados por isso daí (CEPEDISA, 2021, p. 52-23)

Considerando essa postura, é possível entender que toda a máquina pública operou segundo os interesses do então mandatário, o que culminou, sobretudo, com a arrecadação recorde do governo federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As democracias foram testadas no âmbito da pandemia em todo o mundo ao mesmo tempo em que governos populistas ganharam maior projeção a partir de ações, discursos e comportamentos inclusive radicais – tudo isso coadunando com a crescente rejeição da democracia ao redor do globo. Em ternos de América Latina, ganhou projeção o governo brasileiro por diversos motivos, como número de mortos, contágios etc. No entanto, diante do cenário apresentado, talvez a maior notoriedade tenha se dado devido à constante postura de rejeição das políticas de saúde, tendo em vista a perda de mais de 700.000 vidas humanas.

O alinhamento político de prefeitos à tese do governo federal pode ser visualizado de diferentes maneiras, especialmente pelas derrotas eleitorais de seus apoiadores em diferentes prefeituras onde os casos de infecção e óbitos foram maiores, o que também colaboraria com a derrota do presidente na sua candidatura à reeleição. Sendo um indicativo de contrariedade a condução do governo na pandemia. Tal aspecto pode ser contraintuitivo se analisarmos superficialmente a tese do voto econômico, haja vista a tendência de uma maior aceitação do governo quando a economia está indo bem, com maiores chances de reeleição, ao passo que, se em crise, as maiores chances seriam da oposição (GRAMACHO, 2009). Ocorrem, nesse aporte, dois cenários: o de economia “boa” e o de crise, que favoreceria a oposição. Não obstante, certamente uma posição menos refratária às diretrizes oficiais de saúde e uma posição discursiva menos agressiva, com demonstrações de sensibilidade aos doentes e às famílias que perderam seus entes queridos, poderiam ter efeitos mais benéficos ao então governo no processo de reeleição. Ao que parece, não há dúvidas que o cenário pandêmico da covid-19 no Brasil poderia ter tido efeitos menos deletérios se houvesse atuações mais enfáticas e precisas do governo, o que não ocorreu e pode ter beneficiado a oposição.

Inovações inteligentes e participativas que buscassem saídas rápidas e eficientes para a crise pandêmica seriam bem-vindas, uma vez que teriam grande potencial de busca pela verdade, conciliação de valores concorrentes e ação social a partir da maior participação e de deliberação – aspectos que poderiam elevar o sucesso da democracia na pandemia (FUNG, 2021). Tal perspectiva se conforma à proposta de Hughes e Smith (2021), visto que as melhores respostas à emergência da pandemia se relacionariam a alguns ingredientes-chaves de tomada de decisão, confiança nas pessoas e instituições, maior compreensão sobre como as pessoas estariam sendo afetadas, inovação e adaptação rápida às circunstâncias, entre outros aspectos. A ideia de um maior *accountability* horizontal (O’DONNELL, 1998) por parte da sociedade talvez colaborasse no sentido das mudanças de postura do governo frente à maior pandemia já enfrentada pelo país nas últimas décadas. Em todo caso, cabe o fortalecimento da democracia frente às suas diferentes ameaças econômicas e sociais da pandemia em nível nacional.

SOBRE O AUTOR

Ailton Souza: Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, professor da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul – UEMS, coordenador do Observatório da Democracia, Políticas Públicas e Desenvolvimento – Observa-MS. Artigo resultante do projeto: Os reflexos da pandemia na sociedade sul-mato-grossense: subsídios teóricos e empíricos acerca da conjuntura regional.

REFERÊNCIAS

1. AJZENMANN, Nicolás; CAVALCANTI, Tiago; DA MATA, Daniel. More than words: leaders' speech and risky behavior during a pandemic. *IZA Discussion Paper*, n. 14229, 2021. Disponível em: <https://covid-19.iza.org/publications/dp14229/>. Acesso em: 01 abr. 2023.
2. BERTHOLINI, Frederico. Brazil: we are all going to die on day. In: RINGE, Nils; RENNÓ, Lúcio. *Populists and the pandemic: how populists around the world responded to COVID-19*. New York: Routledge, 2022, p. 44-56.
3. BORGES, André; RENNÓ Lúcio. Brazilian response to COVID-19: polarization and conflict. In: FERNANDEZ, Michelle; MACHADO, Carlos (Orgs.). *COVID-19's political challenges in Latin America*. Latin American Societies. Springer, 2021. p. 9-22. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/355401210_Brazilian_Response_to_Covid-19_Polarization_and_Conflict. Acesso em: 20 fev. 2022.
4. BOGDANDY, Armin *et al.* (Orgs.). *La democracia ante la pandemia: transformaciones interamericanas*. Buenos Aires: Katz Editores, 2022.
5. BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). *Data Explorer*. 2023b. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php?search=bolsa%20familia> Acesso em 25 Abr. 2023.
6. BURNI, Aline; STOCKEMER, Daniel; HACKENESCH, Christine. Contagious politics and COVID-19: does the infectious disease hit populist supporters harder? *Contemporary Politics*, v. 29, n. 4, 2023. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13569775.2023.2175488>. Acesso em: 26 abr. 2023.
7. CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE DIREITO SANITÁRIO (CEPEDISA). A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da covid-19. São Paulo, 2021. Disponível em: https://cepedisa.fsp.usp.br/wp-content/uploads/2023/02/CEPEDISA-USP-Linha-do-Tempo-Maio-2021_v2.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.
8. CONTRERA, Flávio; GREGÓRIO, Paulo S. The impact of COVID-19 pandemic on the issue and ideological congruence of trump and Bolsonaro administrations. *Brazilian Research and Studies Journal*, v. 1, n. 1, p. 1-14, 2022. Disponível em: <https://bras-center.com/brasjournal/index.php/path/article/view/20>. Acesso em: 10 abr. 2023.
9. COVID-19 OBSERVATORY. *Argentina: public policy adoption index*. 2020a. Disponível em: <http://observcovid.miami.edu/argentina/index.html>. Acesso em: 06 jun. 2020.
10. COVID-19 OBSERVATORY. *Brazil: public policy adoption index*. 2020b. Disponível em: <http://observcovid.miami.edu/argentina/index.html>. Acesso em: 06 jun. 2020.
11. COVID-19 OBSERVATORY. *Bolivia: public policy adoption index*. 2020c. Disponível em: <http://observcovid.miami.edu/argentina/index.html>. Acesso em: 06 jun. 2020.
12. COVID-19 OBSERVATORY. *Chile: public policy adoption index*. 2020d. Disponível em: <http://observcovid.miami.edu/argentina/index.html>. Acesso em: 06 jun. 2020.
13. COVID-19 OBSERVATORY. *Colombia: public policy adoption index*. 2020e. Disponível em: <http://observcovid.miami.edu/argentina/index.html>. Acesso em: 06 jun. 2020.
14. COVID-19 OBSERVATORY. *Ecuador: public policy adoption index*. 2020f. Disponível em: <http://observcovid.miami.edu/argentina/index.html>. Acesso em: 06 jun. 2020.
15. COVID-19 OBSERVATORY. *Mexico: public policy adoption index*. 2020g. Disponível em: <http://observcovid.miami.edu/argentina/index.html>. Acesso em: 06 jun. 2020.
16. COVID-19 OBSERVATORY. *Peru: public policy adoption index*. 2020h. Disponível em: <http://observcovid.miami.edu/argentina/index.html>. Acesso em: 06 jun. 2020.
17. CYR, Jennifer *et al.* Governing a pandemic: assessing the role of collaboration on Latin American responses to the COVID-19 crisis. *Journal of Politics in Latin America*, v. 13, n. 3, p. 1-38, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/1866802X211049250>
18. DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora USP, 2005.
19. FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ (FIOCRUZ). *Monitora covid-19*. 2023 [atual.]. Disponível em: <https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/>. Acesso em: 20 fev. 2023.
20. FUNG, Archon. Is democracy too much trouble in a pandemic? In: SMITH, Graham *et al.* (Eds.). *Democracy in a pandemic: participation in response to crisis*. London: University of Westminster Press, 2021. p. 169-182.
21. GRAMACHO, Wladimir. A teoria do voto econômico e a recente experiência democrática brasileira. *Em Debate*, v. 1, n. 4, p. 5-10, dez. 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4295>. Acesso em: 19 nov. 2023.
22. HUGHES, Tim; SMITH, Graham. Conclusion: a manifesto for democracy in a crisis. In: SMITH, Graham *et al.* (Eds.). *Democracy in a pandemic: participation in response to crisis*. London: University of Westminster Press, 2021. p. 183-191.
23. INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatísticas do Registro Civil*, v. 48, p. 1-10, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7135>.

- Acesso em: 01 abr. 2023.
24. LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2021*. 2021. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 25 abr. 2023.
 25. LUPU, Noam; RODRÍGUEZ, Mariana; ZECHMEISTER, Elizabeth (Eds.). *Pulse of democracy*. Nashville, TN: LAPOP, 2021. Disponível em: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.
 26. LYNCH, Julia. The political economy of health: bringing political science in. *Annual Review of Political Science*, n° 26, p. 18.1-18.22, 2023. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-051120-103015>. Acesso em: 19 mar. 2023.
 27. NERI, Marcelo Côrtes. *Mapa da nova pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2022. Disponível em: <https://cps.fgv.br/imapanovapobreza>. Acesso em: 01 nov. 2022.
 28. NERI, Marcelo Côrtes. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. In: NERI, Marcelo et al. (Orgs). *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
 29. NORRIS, Pippa. *Measuring populism worldwide*. John F. Kennedy School of Government; of Harvard University, 2020. (HKS Faculty Research Working Paper Series).
 30. O'DONNELL, Guillermo. *Horizontal accountability and new polyarchies*. Kellogg Institute, 1998. (Working Paper, n. 253).
 31. OUR WORLD IN DATA. *Daily new confirmed COVID-19 cases per million people*. 2023. Disponível em: <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?zoomToSelection=true&time=2020-03-01..latest&facet=none&country=USA~BRA&pickerSort=asc&pickerMetric=location&Metric=Confirmed+cases&Interval=7-day+rolling+average&Relative+to+Population=true&Color+by+test+positivity=false>. Acesso em: 10 nov. 2023.
 32. PANIZZA, Francisco. *Populism and the mirror of democracy*. London: Verso, 2005.
 33. PASQUINO, Gianfranco. Populism and democracy. In: ALBERTAZZI, Daniele; MACDONNELL, Duncan (Orgs). *Twenty-first century populism: the spectre of Western European democracy*. New York: Palgrave Macmillan, 2008. p. 15-29.
 34. PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.
 35. RADIOGRAFIA de la cuarentena en América: cuáles son los países más estrictos y cuáles son los más permisivos. May 4, 2020. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/americalatina/2020/04/29/radiografia-de-la-cuarentena-en-america-cuales-son-los-paises-mas-estrictos-y-cuales-son-los-mas-permisivos/>. Acesso em: 10 jun. 2020.
 36. RECEITA FEDERAL. *Arrecadação federal*. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal>. Acesso em 10 mar. 2023.
 37. RINGE, Nils; RENNÓ, Lúcio. *Populists and the pandemic: how populists around the world responded to COVID-19*. New York: Routledge, 2022, p. 1-18.
 38. SANDES-FREITAS, Vítor E. et al. *Combate à pandemia de covid-19 e sucesso eleitoral nas capitais brasileiras em 2020*. 2021. Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/file.xhtml?fileId=5007228&version=1.0> Acesso em: 10 abr. 2023.
 39. URBINATI, Nadia. *Me the people: how populism transforms democracy*. Cambridge: Harvard University, 2019.
 40. WELP, Yanina. *The will of the people: populism and citizen participation in Latin America*. Boston: Walter de Gruyter GmbH, 2022.

Submissão em: 21 maio 2023

Aceito em: 15 nov. 2023

