DOCUMENTOS DE APOIO AO RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL 1966

WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS

27

Wanderley Guilherme dos Santos

Governabilidade e eficácia do Estado

GOVERNABILIDADE E EFICÁCIA DO ESTADO

Wanderley Guilherme dos Santos

Dezembro, 1995

Rio de Janeiro

O conceito de governabilidade, e o de seu ameaçador avesso, o de ingovernabilidade, estão incorporados ao vocabulário cotidiano dos meios jornalísticos, dos políticos e da opinião pública mais informada e politicamente atenta. Em resumo, e de forma algo tautológica, diz-se correntemente que um país se aproxima da condição de ingovernável quando o governo não é capaz de governar.

O principal defeito desta definição, caracterizada por bom senso dicionarístico, não se encontra no negligível acréscimo de informação sobre o significado do conceito. Analítica e praticamente, a questão relevante consiste em reconhecer que, primeiro, a monotonia redundante das definições encobrem intencionalidades heterogêneas, isto é, que diferentes aspectos da arte de governar estão sendo designados por frases similares. Assim, incapacidade de governar pode referir-se a derrotas face a processos inflacionários, a fracassos na indução de crescimento econômico, a impotência diante de elevadas taxas de desemprego, ou ainda, à capitulação no confronto com interesses privados poderosos ou corrupção administrativa. Em segundo lugar, hipóteses que sustentam definições similares nem sempre apontam na mesma direção. Por que o país se está tornando ingovernável é uma pergunta que suscita respostas tão diversas quanto as definições de governabilidade. É conveniente, portanto, estabelecer as definições e a hipótese de causalidade que serão adotadas aqui.

Desde os anos cinquenta, os analistas políticos passaram a dedicar substancial atenção a um fenômeno cada vez mais frequente, sobretudo em países tradicionalmente periféricos e nas nações africanas e asiáticas recém libertas do sistema colonial. Tal fenômeno caracterizava-se por uma espécie de paralisia governamental, de estagnação administrativa e de impasses políticos.

A gradativa substituição, durante os sessenta, das democracias plebiscitárias africanas e asiáticas por sangrentas ditaduras militares, simultaneamente à retomada de novo ciclo "golpista" na América Latina, reestimularam as reflexões sobre a arte de governar, convergindo para uma definição que se tornou canônica na literatura especializada: ingovernabilidade consiste na manifesta incapacidade do sistema político de produzir decisões.

A responsabilidade pela letargia do sistema recaiu na assimetria entre o volume de demandas da sociedade sobre o governo - por intermédio de partidos, grupos de pressão, manifestações de rua, greves, etc. -, e os recursos materiais e humanos disponíveis para atender, mesmo minimamente, àquele subconjunto de postulações consideradas legítimas. A presumida quantidade de demandas submeteria os governos a uma congestão reivindicatória, cujo desfecho seria precisamente a incapacidade decisória do governo - de onde a instabilidade política e, quase sempre, o reaparecimento do autoritarismo.

Esclarecido o enigma - ingovernabilidade refere-se à incapacidade governamental de produzir decisões, em razão do excesso de demandas -, a terapêutica parecia clara, embora de sabor amargo. Para evitar o autoritarismo, resultante da instabilidade política, a qual representa o principal efeito da paralisia decisória governamental, e instaurada esta, enfim, pelo excesso de demandas econômicas, políticas e sociais, seria talvez suficiente, em todo caso recomendável, que se reprimissem as demandas, impedindo-as de imobilizar o governo. Em última análise, para evitar o autoritarismo das decisões passou-se a sugerir o autoritarismo supressor de demandas.

Estas são as definições, as linhas de causalidade e a terapia consagradas pela literatura técnica sobre o fenômeno da ingovernabilidade. A análise a seguir reconhece-as como constituindo o paradigma predominante e patenteado nas avaliações correntes, e o confrontará com as evidências relativas ao Brasil. Na conclusão, tanto a origem de uma eventual "ingovernabilidade" brasileira, quanto a terapia mais adequada para saná-la, revelar-se-ão distintas daquelas privilegiadas pelo paradigma oficioso.

É praticamente unânime que os principais determinantes da proliferação de demandas são os seguintes: 1)- a urbanização e o crescimento econômico; 2)- o aumento no número de organizações sindicais e de associações em geral; 3)- crescente abrangência da competição partidário-eleitoral. A urbanização traria embutida a libertação dos habitantes rurais da servidão "coronelista" e o aumento nos graus de liberdade dos novos urbanitas quanto à militância organizacional, partidária e eleitoral. O crescimento econômico intensificaria a divisão social do trabalho e, com esta, a realocação da população economicamente ativa, simultaneamente à diferenciação de interesses. A heterogeneidade de interesses econômicos e sociais, a seu turno, estimularia o impulso para a agregação de interesses afins, sob a forma de multiplicação de sindicatos e outras formas associativas. Finalmente, dada a moldura institucional democrática, o conflito distributivo, já agora organizado, seria instrumentalizado pelo processo eleitoral e a competição partidária, gerando significativos aumentos na magnitude do "mercado de votos", via crescimento mais do que proporcional dos eleitores em relação à curva populacional.

Em consequência, a quase simultânea operação desses determinantes detonaria o processo de "explosão de demandas", o diagnóstico de um governo

paralítico, a letargia, o impasse político, a intensificação dos protestos sociais e o recrutamento de novos segmentos da população para uma estratégia conflitiva, não-cooperativa, a instauração do processo retro-alimentado de paralisia governamental, multiplicação das demandas, agravamento da ataraxia do governo, intensificação dos conflitos, instabilidade política, descrédito dos instrumentos destinados a institucionalizar conflitos distributivos, (judiciário, legislativo, forças de repressão às ilegalidades) fantasma do caos, golpe, autoritarismo, ditadura. Conforme o modelo, ao final de uma gestação de progresso vem à luz um ser teratológico - o autoritarismo -, dado como garantia fiduciária para a continuidade daquele mesmo progresso.

A história do Brasil moderno ajusta-se à perfeição à perversa sequência de causas entrecruzadas exceto por não haver experimentado nos últimos dez anos (a partir da redemocratização de 1985) grave incapacidade decisória governamental, ou abalo nas instituições jurídico-democráticas, e talvez nunca tenha sido tão reduzido o poder tutelar de veto que as Forças Armadas detiveram durante os perídos de liberalismo político do país (para não mencionar, é claro, o longo interregno de autoritarismo militar). Ou seja, determinantes do fenômeno que produzem, segundo o paradigma oficial, o estopim da crise institucional - "explosão de demandas" - estiveram presentes, mas não se produziram nem a paralisia decisória, nem a ressureição do autoritarismo, especialmente militar.

A capacidade decisória do governo foi garantida pela Constituição de 88 ao criar a figura jurídico-política da medida provisória (MP), até agora não devidamente regulamentada, mas que propicia ao governo promulgar decisões sobre, a rigor, qualquer matéria controversa. Do governo José Sarney até 20 de

novembro de 1995 (conforme pesquisa em curso no IPEA, sob responsabilidade de Paulo Tafner) foram editadas as seguintes medidas provisórias, por período presidencial, e sem descontar reedições o que não invalida o ponto em discussão: José Sarney, 138 MPs; Fernando Collor, 160 MPs; Itamar Franco, 504 MPs e Fernando Henrique Cardoso, 378. Os números indicam razoável média diária de governo *ad referendum*. O Legislativo, ao contrário do que pré-julga a opinião pública, e com a velocidade normal em regimes democráticos (já que o Legislativo não foi concebido para submeter-se sempre às indicações do Executivo, mas, pela crítica e substitutivos, para melhorar seu desempenho) vem desenvolvendo relevante função positiva no processo de reformulação institucional porque passa o país.

A quase inédita crise do governo Fernando Collor, concluída com seu afastamento da Presidência da República, a auto-punição do Poder Legislativo em sequência aos resultados da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a dolosa ação de parlamentares, a demissão sumária de graduados funcionários do governo, já na Presidência Fernando Henrique Cardoso, e, recentemente (embora ainda em curso os processos de averiguação), afastamento de ministros e quase ministros, surpreendidos em diálogos e intimidades inaceitáveis com interesses privados, em nada fizeram suspeitar que as instituições democráticas estivessem a prêmio. Por que tantos resultados contrários a teoria? Será o Brasil um caso extremamente desviante do que ocorre no resto do mundo? Ou será o paradigma incompleto?

Observem-se, inicialmente, as evidências que demonstram o ajustamento do país aos determinantes estruturais do paradigma oficial. Urbanização e realocação setorial da população economicamente ativa, em primeiro lugar, ao

que se seguirão evidências sobre outros indicadores pertinentes, (ver tabelas 1 e 2 ao final).

As tabelas permitem inferir que a maturidade da infra-estrutura democrática - acumulação e diversificação produtiva, mais diferenciação social - deve tornar provável a constituição de uma sociedade plural, afluente em movimentos de ação cooperativa associados à constituição de novos grupos de interesse. Este estágio de reordenamento também não está ausente da trajetória brasileira, durante as últimas seis décadas aproximadamente, como o comprovam as evidências disponíveis para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, (ver tabela 3).

Distribuindo as associações por 32 categorias ("desportivas", "culturais", "beneficentes" etc., e mais uma residual denominada "outras"), e acompanhando os números ao longo dos anos, observa-se razoável estabilidade no perfil de mobilização organizacional. Ou seja, se o maior número de associações criadas na década de 1920 se enquadrava na categoria "desportivas", esse primeiro lugar repete-se nas décadas de 1930, 1960, 1970 e 1980.

Tal estabilidade agregada deve ser investigada mais detidamente. Embora o número de associações desportivas apareça em primeiro lugar nas décadas de 1920 e de 1980, sessenta anos depois, esses mesmos números correspondem a 38% de todas as associações criadas na década de 20 e apenas a 16,7% das registradas na década de 80. Sociologicamente é possível inferir que houve quebra de monopólios organizacionais, ao longo das últimas seis décadas.

A *velocidade* da diversificação organizacional é indicador ainda mais relevante do macroprocesso simultâneo de estruturação/desestruturação. Medida simples desse ritmo revela que, de todas as associações criadas na cidade de São Paulo e periferia, entre 1920 e 1986, 68,2% foram criadas nos 16 anos compreendidos entre 1970 e 1986.

Observe-se ainda que, das 31 categorias, 15,50% delas, contêm um número de associações de criação igualmente recente, alcançando uma porcentagem acima de 68,2%. Em outras palavras, vasta maioria das associações-membros de metade das categorias organizacionais paulistanas é recentíssima, resultado de uma mobilização impulsionada pelo reordenamento social das últimas décadas. Eis a listagem delas:

Comunitárias - 97,6 (primeira mais jovem). Ou seja, do total de associações comunitárias criadas em São Paulo, desde 1920, 97,6% delas foram criadas entre 1970 e 1986. Todas as demais porcentagens devem ser lidas da mesma maneira.

Profissionais de saúde - 92,5 (segunda mais jovem)

Moradores - 90,7 (terceira mais jovem)

Advogados - 88,1 (quarta mais jovem)

Deficientes - 82,6 (quinta mais jovem)

Professores -81,8 (sexta mais jovem)

Pais, mestres e alunos - 81,3 (sétima mais jovem)

Artistas - 79,1 (oitava mais jovem)

Médicos - 77,3 (nona mais jovem)

Empresas, firmas - 77,0 (décima mais jovem)

Indústrias - 73,6 (11ª mais jovem)

Recreativas - 71,8 (12ª mais jovem)
Trabalhadores não-manuais - 70,4 (13ª mais jovem)
Trabalhadores manuais - 70,2 (14ª mais jovem)
Funcionários públicos - 69,7 (15ª mais jovem)

Algumas observações importantes. Em primeiro lugar, das três principais categorias organizacionais, ("desportivas", "beneficentes", "recreativas") só uma ("recreativas") atinge uma porcentagem acima do valor de 68,2% para o período 1970-1986. A campeoníssima "desportivas" alcança 65,6%, enquanto as associações beneficentes (segundo lugar) alcançam 56,0%. Além disso, das 15 que estão acima daquele valor de 68,2%, só três ("comunitárias", "moradores" e "recreativas") são de interesse geral e, juntamente com mais duas ("deficientes" e "pais, mestres e alunos"), não são ocupacionais. Ou seja, *das 15 categorias organizacionais de mobilização recentíssima em São Paulo, dez são ocupacionalmente definidas.*

Os dados relativos ao Rio de Janeiro, embora cubram período um pouco menor, não discrepam do que ocorreu em São Paulo. Entre 1946 e 1987 criaram-se 5.755 associações civis na cidade do Rio de Janeiro com a seguinte distribuição numérica por décadas: (ver tabela 4).

Replicando a tendência paulista, 65% das associações foram criadas entre 1971 e 1987. Repetindo procedimento anterior e selecionando as categorias que tiveram 65% ou mais de associações criadas nesse período, encontra-se a seguinte distribuição:

Comunitárias	90,7%
Moradores	85,3%

Profissionais de saúde	83,0%
Criadores	81,0%
Advogados	76,2%
Religiosas	75,5%
Indústrias	71,0%
Proprietários	70,4%
Deficientes	68,0%
Trabalhadores não-manuais	67,2%
Médicos	66,7%
Empresas, firmas	66,4%
Funcionários públicos	66,1%

Acrescente-se que, do total de associações de trabalhadores manuais criadas desde 1946, 63,0% (dois pontos percentuais abaixo do limite inferior aqui arbitrariamente adotado) também foram criadas entre 1971 e 1987. E, outra vez, número muito pequeno de tipos de associação são de interesse geral (comunitárias e moradores), os quais, somados às associações religiosas e de deficientes, são as únicas não ocupacionais.

Assim, entre 1970 e 1986/87, em São Paulo e no Rio de Janeiro, a dinâmica do sistema brasileiro deu origem à organização de grupos de proprietários, criadores, industriais, profissionais liberais, trabalhadores manuais, trabalhadores não-manuais e de funcionários públicos. A título de completude, vale acrescentar que foram fundados 9.118 sindicatos no Brasil, entre 1900 e 1988 (88 anos), dos quais 64,0% o foram entre 1960-88 (28 anos). Do total de sindicatos criados em todo o período, 51% são urbanos e destes 31,5% são sindicatos de empregados e 53,0% de empregados. Corroborando a

tendência para a aceleração mobilizacional contemporânea, 38,2% do total de sindicatos de empregadores urbanos foram criados entre 1960-88, enquanto a cifra correspondente para os sindicatos de empregados urbanos corresponde a 41,4%.

Os dados relativos à área rural são ainda mais espetaculares. Do total de 1.751 sindicatos de empregadores rurais (39,0% do total de sindicatos rurais), 71% doram criados entre 1960-88, enquanto dos 2.732 sindicatos de empregados rurais criados entre 1900 e 1988 nada menos de 96,0% foram entre 1960-88[1].

A emergência de uma sociedade plural não equivale, obviamente, à instituição de uma sociedade igualitária. Existe uma hierarquia de demandas que, quando o governo é estritamente neutro, tende a se reproduzir no padrão das políticas públicas adotadas. A caracterização da "oferta" de políticas não deve ser feita, entretanto, antes de se observar a dimensão eleitoral da democracia brasileira.

Ao se introduzir o tema do eleitorado verificamos que também aqui o requisito do paradigma foi plenamente satisfeito. Entre 1945 e 1966 o eleitorado brasileiro aumentou 199,0% para um crescimento populacional de 82,0%. Nos vinte anos subsequentes (1966-86), a população cresceu 62,0%, enquanto a explosão participativa (acompanhando a complexidade organizacional antes descrita) produzia uma expansão do eleitorado da ordem

---

[1] Os dados encontram-se em FIBGE, *Sindicatos*, vol. 1, *Indicadores Sociais*, Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro, 1987.

de 209,0%. Em síntese, o eleitorado que correspondia a 16,0% da população, em 1945, passou a 25,0% dela, em 1962, e finalmente a 51,0% em 1986.

Por que, então, repetindo, os determinantes clássicos falharam em produzir o resultado igualmente clássico - ou seja, explosão de demandas e instabilidade político-institucional?

Refraseando a hipótese, ela sustenta que a simultaneidade de processos de urbanização, diferenciação social e mobilização participativa provoca vertiginosa inflação de demandas, face à qual o governo sempre estará em deficit decisório. Daí a prevista instabilidade, objetivando mudanças paralegais nas instituições políticas.

Dados adicionais sobre dimensões relevantes registram, contudo, e em acréscimo à fertilidade decisória do governo, séria escassez de demandas por parte dos segmentos mais desfavorecidos da sociedade. Eis o conjunto de tabelas compondo o mapa do hiato entre demanda potencial e demanda efetiva e suas razões de ser, (ver tabelas 5, 6, 7, 8 e 9).

Que significam estas informações? Seguem-se as inferências que, salvo melhor juízo, consideramos legítimo sustentar:

1)- Conforme a tabela 5 é ao mesmo tempo verdadeiro que, quanto maior a renda, maior a disponibilidade e interesse na participação política, e, contrariamente ao previsto pelo paradigma, o conjunto total das pessoas interagindo não corresponde senão a minúscula fração das interações possíveis.

2)- As tabelas 6, 7, 8 e 9 revelam que, quanto à tabela 6 as quatro primeiras rubricas referem-se a pendências de processamento já rotinizado (à exceção da

terceira) e correspondem a 47% do total de conflitos reconhecidos. Em contraste, conflito de vizinhança e posse de terra, somados e admitindo-se que se refiram todos a conflitos rurais, alcançam 13,2%, correspondendo a 1.144.675 do total dos que admitiram conflito. Desagregando-se aqueles que reconheceram envolvimento em conflitos, por local de residência, verifica-se que 1.545.236 pessoas localizavam-se em áreas rurais, e representavam 8,0% do total da população rural em 1988. Pela ordem de frequência de conflitos reconhecidos na área rural, 7,4% referiam-se a posse de terra, afetando a 0,6% do total da população. Na realidade, a crer na admissão dos entrevistados, há mais conflito conjugal nas áreas rurais (17%) do que de terra.

Registre-se aqui, quanto aos conflitos reconhecidos pela sociedade, que do total de 8.641.761 pessoas que admitiram envolvimento em conflito, nos últimos cinco anos, somente 2.864.105 (33,0%) confiaram a solução do último conflito à justiça.

O mesmo descaso pelas instituições transparece nas vítimas de roubo e furto e nas vítimas de agressão física. Do total de 5.974.345 pessoas roubadas ou furtadas, entre setembro de 1987 e outubro de 1988, somente 32% (1.894.810) recorreram à polícia e registraram queixa. Já das 1.153.000 que se reconheceram objeto de agressão física, 61% também não recorreram à polícia.

3)- Quanto às razões de descaso a eloquência dos dados garante a conclusão de que, ademais de existir um conglomerado social de considerável magnitude que ignora os laços contratuais entre políticos e seus eleitores, também é assustadoramente elevado o número daqueles que ou negam o conflito, qualquer tipo de conflito característico das sociedades contemporâneas e, em particular, das mais atrasadas, ou o reconhecimento dele não os faz ativar as instituições estatais apropriadas.

O Estado brasileiro desperdiça grande quantidade de legislação regulatória, dos quais enorme contingente populacional sequer se preocupa em tomar conhecimento, e ainda menos usar ou usufruir. Na verdade, toda a população brasileira transita permanentemente de instituições legais a paralegais, com repercussões maléficas sobre a cultura cívica do país, em primeiro lugar, e sobre a probabilidade de sucesso das políticas governamentais.

A hipótese da ingovernabilidade causada por explosão de demandas pressupõe que a cada demanda efetuada e atendida permanecem não atendidas centenas de outras. Falta à hipótese uma variável interveniente de fundamental importância: a implementação (eficácia) da decisão tomada. A atitude da população brasileira em relação aos instrumentos democráticos sugere que quaisquer que sejam os defeitos e virtudes das decisões judiciais, legislativas ou executivas, tornam-se secundários diante da cadente capacidade operacional do Estado. As decisões do governo não se transformam em efetivas ações do Estado, de onde se segue a difusão na descrença nos órgãos públicos e a gradativa redução na intensidade das reivindicações, precisamente das regiões e setores mais necessitados.

O Brasil não padece de ingovernabilidade política, por conta de suposta explosão de demandas, mas de incapacidade operacional do Estado. Sem Estado não há, a rigor, governo, e sem governo eleva-se a probabilidade de que se generalizem conflitos sem limites e sem regras. É hora de o Estado começar a agir.

Anexo de Dados

Tabela 1
Evolução da População Urbana - 1940-1980
%

Urbanização	1940	1960	1980
Brasil	31,2	44,7	67,6
São Paulo	44,1	62,6	88,6

Fonte: IBGE, Censos demográficos.

Tabela 2
Distribuição Setorial da PEA - 1940-1980
%

Industrialização + mudança na estrutura ocupacional	1940		1960		1980	
	Brasil	São Paulo	Brasil	São Paulo	Brasil	São Paulo
Primário	65,9	55,8	53,9	32,4	29,9	12,5
Secundário	10,4	15,8	12,9	23,6	24,4	38
Terciário	19,9	24,7	27,4	36,6	36,7	40,2

Fonte: IBGE, Censos Demográficos

Tabela 3
Associações civis criadas na cidade de São Paulo, por década

Década	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980
N. de associações	51	237	288	464	996	1.871	2.553

obs.: 1980=1986.
Fonte: Cartório de Registro Civil.

Tabela 4
Associações civis criadas na cidade do Rio de Janeiro, por décadas

Décadas	46/50	51/60	61/70	71/80	81/87
N. de associações	188	743	1.093	1.233	2.498

Fonte: Cartório de Registro Civil.

Tabela 5
Pessoas de 18 anos ou mais de idade que realizaram algum tipo de contato com político ou governante, por região, segundo as classes de rendimento mensal (Piso nacional de salário) - 1988

%

	N	NE	SE	S	CO
até 1/2	4,2	6,4	4,4	8,8	5,6
>1/2 a 1	5,9	7,6	5,1	8,3	6
>1 a 2	4,5	7,3	4,6	8,8	8,6
>2 a 3	6,3	7,8	5	13	8,7
>3 a 5	5,4	9,2	6,5	14	11,6
>5 a 10	8,2	13	8,5	17	16,2
mais de 10	8,4	17,6	11	20	23
Sem rendimento	3,1	4,7	3,3	4,2	4,1

Fonte: FIBGE, participação político-social, vol. 2, Educação, meios de transporte, cadastro e associativismo, Rio de Janeiro, 1990, várias tabelas.

Tabela 6
Pessoas de 18 anos ou mais envolvidas em conflitos por tipo e ordem de frequência - Brasil (outubro 83 - setembro 88)
%

Questão trabalhista	18,7
Separação conjugal	18
Problema criminal	17,2
Herança	10,3
Conflito de vizinhança	10,2
Cobrança de dívida	9,1
Desocupação de imóvel	8,5
Pensão alimentícia	5,2
Conflito pela posse de terra	3

Fonte: FIBGE, Participação político-social - 1988, vol. 1, Justiça e vitimização, Rio de Janeiro, 1990, tabela 1.1, p. 2.

Tabela 7
População presente de 18 anos e mais (1985-1988) envolvida em conflito por alguns tipos de reação - Brasil e regiões
%

	Brasil	N	NE	SE	S	CO
Participantes em conflito que não buscaram justiça	67	60	65	64	68	67
Participantes que resolveram por conta própria	43	41	34,2	42	50	55
Participantes que temeram represálias	1,5	1,2	1,8	1,8	0,8	0,5
Participantes descrentes da justiça; não quiseram envolvê-la; custava menos ser indiferente ao conflito	28,7	35,5	36	28,4	21,8	22,8
Recorreram a outras pessoas ou entidades	6	7	6,3	6	6,2	5

Fonte: FIBGE, Participação, vol. 1, cit., várias tabelas.

Tabela 8
Pessoas vítimas de roubo ou furto (out.87/set.88), por algum tipo de reação - Brasil e regiões
%

	Brasil	N	NE	SE	S	CO
Não recorreram	68	71,5	77,5	64	64	64
Resolveram por conta própria	6	5,4	7	5,5	5,4	6
Recorreram a terceiros	1,5	1,2	1,4	1,9	1,1	1,4
Temor de represália	4	2,1	3,1	5,1	2,1	0,3
Descrença; não quis envolvimento; indiferença	59	57	46,4	66	61,3	55

Fonte: FIBGE, Participação, vol. 1, cit., várias tabelas.

Tabela 9
Pessoas vítimas de agressão física (out.87/set.88), por alguns tipos de reação - Brasil e regiões
%

	Brasil	N	NE	SE	S	CO
Não recorreram	61	66	65,5	58	62	60,6
Resolveram por conta própria	17,5	17	19	18	16	17
Recorreram a terceiros	4,1	2,5	2,5	5	5	2,7
Temor de represália	11	7	9,3	14,1	5,5	10,6
Descrença; não quis envolvimento; indiferença	54,1	58	60	51,2	59	51

Fonte: FIBGE, Participação, vol. 1, cit., várias tabelas.