

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 13, nº 1



Reitor

José Tadeu Jorge

Coordenador Geral

Fernando Ferreira Costa



Coordenador dos Centros e Núcleos de Pesquisa

Jorge Tápia

**CENTRO DE ESTUDOS
DE OPINIÃO PÚBLICA**

Conselho Orientador

- Marcus Faria Figueiredo
(IUPERJ)
Antônio Flávio Pierucci
(FFLCH – USP)
Carlos Eduardo Meirelles Matheus
(PUC – SP)
Clécio da Silva Ferreira
(CESOP – UNICAMP)
Fernando Antônio Lourenço
(IFCH – UNICAMP)
Hélgio Trindade
(NUPERGS – UFRGS)
Leandro Piquet Carneiro
(FFLCH – USP, ISER)
Mauro Francisco Paulino
(Inst. DATAFOLHA)
Márcia Cavallari Nunes
(IBOPE)
Ney Lima Figueiredo
(CEPAC)
Órjan Olsén
(Ipsos – Opinion)
Rachel Meneguello
(IFCH – UNICAMP)
Reinaldo Charnet
(IMECC – UNICAMP)
João Francisco Meira
(Instituto Vox Populi)
José Roberto Rus Perez
(FE – UNICAMP)
Maria Inês Fini
(FE – UNICAMP)
Gustavo Venturi
(Criterium Consultoria em Pesquisas)

Direção

Valeriano Mendes Ferreira Costa

Equipe de Projetos Permanentes

Fabiola Brigante del Porto
Rosilene Sydney Gelape

Estagiários

Betina de Tella
Sydnei Ulisses de Melo Junior

Secretaria Geral

Lais Helena Cardoso C. de Oliveira

OPINIÃO PÚBLICA
Vol. 13, Nº 1, Junho, 2007

Conselho Editorial:

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

Comitê Editorial:

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

Editora Responsável:

Rachel Meneguello

Editoração Gráfica:

Betina de Tella

**Tiragem
300 exemplares**

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

ISSN 0104-6276

Novembro de 2006

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

**Centro de Estudos de
Opinião Pública**

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

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



OPINIÃO PÚBLICA

Junho de 2007

Vol. 13, nº 1

ISSN 0104-6276

SUMÁRIO

Pág.

Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul
Sérgio Soares Braga

1

*As estratégias de retórica na disputa pela Prefeitura de São Paulo em 2004:
PT, mandatário, versus PSDB, desafiante.*

51

Luciana Fernandes Veiga

Nelson Rosário de Souza

Emerson Urizzi Cervi

Bases da legitimidade democrática no Brasil: adesão a valores e avaliação de desempenho
Ednaldo Aparecido Ribeiro

74

A crise e suas fronteiras: oito meses de “mensalão” nos editoriais dos jornais
Luis Felipe Miguel
Aline de Almeida Coutinho

97

Cambio constitucional y capacidades institucionales: un análisis de la protesta social en Colombia
Marcela Jaramillo

124

Gobernando sin mayorías parlamentarias em América Latina
Margarita Jimenez

148

Cuotas de género y tipo de lista en América Latina
Nélida Archenti
Maria Inés Tula

185

TENDÊNCIAS
Encarte de Dados de Opinião Pública - vol. 13, nº 1

219



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 13, nº 1 - p. 01-229
Junho 2007
ISSN 0104-6276



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas – vol.
13, nº 1, Junho 2007 – Campinas: CESOP, 2007.
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade
Estadual de Campinas.

Semestral

ISSN 0104-6276

1. Ciências Sociais 2. Ciência Política 3. Sociologia 4. Opinião Pública
I. Universidade de Campinas II. CESOP

*Podem as novas tecnologias de informação e
comunicação auxiliar na consolidação
das democracias?
Um estudo sobre a informatização dos órgãos
legislativos na América do Sul*

Sérgio Soares Braga

Universidade Federal do Paraná

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar os resultados de pesquisa sobre a informatização dos órgãos legislativos da América do Sul. Procuramos refletir sobre o impacto da internet no funcionamento das instituições democráticas sul-americanas através do exame comparado da organização dos websites dos órgãos parlamentares dos diferentes países. Esse objetivo geral desdobra-se em dois objetivos específicos: a) Apresentar uma proposta de mensuração do grau de informatização destes órgãos parlamentares, visando a avaliar o quanto os parlamentos destes países avançaram neste processo; b) Elaborar e aplicar instrumentos teórico-metodológicos para a análise de tais dados, bem como para a avaliação do significado analítico de tais informações e sobre seu impacto no funcionamento das instituições políticas democráticas da América Latina em geral, e da América do Sul em particular, especialmente no controle dos representantes pelos cidadãos.

Palavras-chave: internet e política; controles democráticos; parlamentos da América do Sul; portais legislativos.

Abstract

The objective of this article is to present the results of our research about the informatization of the legislative bodies in the South America. This general objective is divided in two specific objectives: a) To present a proposal of measurement of the degree of informatization of these parliamentary agencies, evaluating how much the parliaments of these countries had advanced in this process; b) To elaborate and to apply methodological instruments for the analysis of data, as well as for the evaluation of the analytical meaning of that informations, and on its impact in the functioning of the democratic institutions of Latin America in general, and the South America in particular, especially in the control of the representatives for the citizens.

Key words: internet and politics; democratic controls; South America parliaments; parliamentary websites.

Introdução¹

A questão dos impactos das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) na arena política, especialmente nas instituições governamentais e na esfera da administração pública, tem sido objeto de uma bibliografia crescente. Entretanto, grande parte desses estudos ou são empreendidos por cientistas da informação e disciplinas afins ou, quando são efetuados por cientistas sociais *stricto sensu* (sociólogos e cientistas políticos), apresentam um caráter excessivamente teórico, desvinculados de uma reflexão “empiricamente orientada” que possa servir de base para um diálogo mais objetivo e fecundo com outros trabalhos de caráter técnico empreendidos por disciplinas mais próximas à informática, gestão do conhecimento e/ou tecnologia da informação, bem como para o uso mais eficiente das TICs pelos vários atores sociais e órgãos públicos. O objetivo deste artigo é empreender uma reflexão neste sentido e contribuir para o preenchimento de tal lacuna. Assim sendo, embora tratemos da temática mais geral das relações entre “internet e política” ou, mais precisamente, do impacto das TICs no funcionamento de alguns aspectos das instituições democráticas modernas (especialmente de seus órgãos legislativos), não procuraremos tecer considerações gerais, de natureza teórica, sobre as relações entre esses fenômenos (TICs e instituições parlamentares). Tais considerações, inegavelmente importantes, já foram empreendidas por outros autores e, embora algumas delas sejam a fonte mais remota de inspiração de nosso trabalho, não são, estritamente, o propósito deste estudo².

Este artigo apresenta os resultados de pesquisa comparada sobre a informatização dos legislativos sul-americanos. Através do exame dos dados contidos nos websites dos órgãos parlamentares, buscamos refletir sobre o impacto da internet no funcionamento da democracia representativa da região. Utilizamos uma planilha especificamente elaborada para tal fim, onde sistematizamos informações sobre cerca de 190 variáveis básicas passíveis de serem localizadas

¹ Este artigo apresenta resultados da pesquisa coletiva intitulada *Internet e política; mapeando o conteúdo dos websites políticos brasileiros e internacionais*, que coordeno desde 2004 no Departamento de Ciências Sociais da UFPR. Versões preliminares deste texto foram apresentadas no III Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política ocorrida entre os dias 03 e 06 de setembro na cidade de Campinas/SP (BRAGA, 2006) e na III Conferência Sul-Americana sobre Governo Eletrônico (CONEGOV), realizada nos dias 17 e 18 de novembro na cidade de Curitiba/PR. Agradeço à bolsista UFPR/TN Letícia Carina Cruz pela colaboração na coleta e checagem dos dados e na análise dos resultados. Entretanto, eventuais falhas cometidas na elaboração da versão final do artigo são de minha inteira responsabilidade.

² No tocante a reflexões de natureza teórica sobre a temática mais geral das relações entre internet e política destacam-se no Brasil, pelo caráter ao mesmo tempo pioneiro e instigante de suas reflexões, os trabalhos de EISENBERG (2000; 2002; 2003). Em nível internacional, há uma vasta e crescente bibliografia sobre o assunto, destacando-se, para os nossos fins, os trabalhos de NORRIS (2000; 2001) e CASTELLS (2002), que serviram como fonte de inspiração mais direta de nossa pesquisa, conforme deixamos claro mais adiante.

em sites parlamentares. A partir da aplicação dessa planilha, avaliamos as informações contidas em cada um dos itens e procuramos elaborar um “índice de informatização” dos sites parlamentares que nos informasse de maneira sintética o grau em que esses parlamentos avançaram no uso das TICs para divulgar suas atividades, interagir e se comunicar com o cidadão comum e com a opinião pública que tem acesso à internet.

Nesse contexto, pretendemos sugerir uma metodologia para a análise e acompanhamento do “grau de informatização”³ dos sítios dos legislativos que cumpra os seguintes requisitos: (i) seja de fácil aplicação, permitindo a qualquer pesquisador ou cidadão com acesso à internet utilizar tal planilha para controlar o desempenho dos sítios legislativos e demais entidades políticas, bem como verificar os resultados e as informações neles contidos; (ii) apresente, de forma condensada, o maior número possível de informações, possibilitando ao pesquisador uma visão abrangente e não fragmentada, de nosso objeto de estudo. O intuito mais geral do presente artigo é fornecer evidências que permitam uma avaliação mais precisa e empiricamente fundamentada do nível de transparência atingido pelos órgãos legislativos sul-americano em sua interação com os vários atores sociais.

Breve revisão da literatura

O estudo dos *websites* parlamentares foi objeto pioneiro de uma abordagem sistemática em *Guidelines for the content and structure of parliamentary websites*, publicado em 2000 pela União Interparlamentar (INTER-PARLIAMENTARY COUNCIL, 2000). Neste texto, aprovado na 166^a reunião do Conselho da Associação Interparlamentar, chama-se a atenção para a progressiva importância da difusão de informações sobre os parlamentos mundiais através do recurso à construção de *websites* cada vez mais aperfeiçoados. Além disso, é sugerida uma série de diretrizes metodológicas para a organização de *sites* parlamentares, almejando uma padronização em seus conteúdos, além de uma série de informações importantes a serem incluídas nos *sites*, subdivididos em “itens recomendados e opcionais”. Embora desconheçamos levantamentos sobre o efetivo impacto que tais recomendações tiveram pelo mundo afora, aquele trabalho é uma referência básica e pioneira, e teve um importante papel na construção da planilha que elaboramos e

³ “O grau de informatização” é entendido aqui como o uso que os parlamentos fazem dos *websites* para a divulgação de seus trabalhos. Não examinaremos as rotinas administrativas internas de cada uma das casas legislativas, bem como o funcionamento de sistemas de intranet e assemelhados. Nossa análise restringe-se, exclusivamente, às informações disponíveis nos *websites* das casas legislativas, análise esta feita da perspectiva de um usuário pesquisador em ciência política, e não de um especialista em informática ou gestão da informação.

aplicamos aos websites dos legislativos sul-americanos. Há em nível internacional um considerável conjunto de estudos de caso sobre os efeitos das TICs no funcionamento dos órgãos parlamentares, sendo a maioria deles publicados em periódicos vinculados a órgãos legislativos⁴.

Nossa referência básica, no entanto, são as reflexões empreendidas por Pippa Norris (NORRIS, 2000; 2001)⁵ sobre as relações entre internet e política, especialmente suas contribuições para o estudo dos websites parlamentares. Embora nossa metodologia de coleta e sistematização dos dados difira bastante da utilizada pela autora, suas contribuições são o ponto de partida de nosso interesse pelo tema, e particularmente relevantes para os nossos fins, pois seu objetivo não é apenas o de propiciar uma descrição do “grau de informatização” dos parlamentos do mundo, mas também tecer algumas considerações sobre os impactos de tal fenômeno no funcionamento das democracias representativas.

Nesses textos, a autora rejeita a visão tanto dos “cyberotimistas”, segundo a qual a internet dará lugar a um novo “espaço público”, que sinalizaria para a instauração de uma autêntica “democracia deliberativa” ou mesmo “direta” nos países capitalistas centrais, quanto as teses dos “cyberpessimistas”, que afirmam que a internet pouco alterará os padrões estabelecidos de democracia parlamentar⁶.

Inversamente a essas visões polares, a autora chama a atenção para a necessidade de partir de uma concepção adequada de democracia para a elaboração de uma avaliação mais abrangente, realista e menos unilateral dos impactos da internet sobre o funcionamento das instituições políticas democráticas modernas, especialmente dos países que passaram por processos recentes de democratização, bem como aqueles que se deparam com dificuldades na institucionalização de seus regimes democráticos.

⁴ Destaca-se a esse respeito o trabalho de COLEMAN et al (2000), que se constitui numa coletânea de “cases” sobre o uso da internet em vários parlamentos do mundo, especialmente das democracias avançadas. Por outro lado, revistas como a *Canadian Parliamentary Review* (<http://www.parl.gc.ca/>), a *Parliamentary Affairs* (<http://pa.oxfordjournals.org/>) ou o *Bulletin of Science, Technology & Society* (<http://bst.sagepub.com/>) publicam regularmente pequenos estudos sobre as relações entre os órgãos legislativos e as TICs. Nenhum dos textos consultados nessas publicações, entretanto, assemelha-se ao viés de análise contido no presente artigo, ou seja, não buscam sugerir uma metodologia abrangente para a avaliação do grau em que os diferentes órgãos legislativos utilizam-se das ferramentas propiciadas pela internet para divulgar seus trabalhos.

⁵ Cf. NORRIS, P. *Democratic divide? The impact of the Internet on Parliaments Worldwide*. Disponível em: <www.pippnorris.com <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/>> Último acesso em: 20/03/2003; & NORRIS, P. *Digital divide?: Civic engagement, information poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

⁶ A autora reproduz exaustivamente os principais argumentos dos representantes das duas subcorrentes citadas. Entretanto, por questões de espaço, não nos será possível entrar nesse debate aqui.

Como afirma a autora:

“...in contrast to many other accounts, this view weighs the value of mass participation as only one of the core democratic functions of politics on the Internet. Promoting the conditions of party competition, facilitating the public sphere via the news media, helping the mobilization of civil society, and promoting transparency in the decision-making process, are regarded as equally valuable potential functions of the Internet, especially in nations ruled by authoritarian and transitional regimes. This study therefore departs normatively from much of the existing literature in the United States and Western Europe, which assumes that the Internet will only strengthen democracy if it generates new opportunities for political participation, in particular direct citizen decision-making in the policy process and new forms of deliberative decision-making. The conventional wisdom often concludes that if the Internet fails in these regards, then new technology will have no significant impact on democracy and democratization. But this is an unduly narrow, and thereby misleading, normative yardstick. A broader vision about the ways that the Internet can strengthen representative democracy seems more appropriate as soon as we turn our eyes beyond the rather narrow navel-gazing of rich established Western democracies to many polities struggling to establish effective party competition allowing the stable rotation of power between government and opposition, effective civic societies organizing, mobilizing and articulating public opinion through multiple channels connecting citizens and the state, and the basic conditions of human rights to free expression of dissenting alternative views. In most societies throughout the world it is the core representative institutions of parties, parliaments and civic society that urgently need to be nurtured and strengthened. The extensive debate about the role of the Internet for direct, plebiscitory or strong democracy in the United States and Western Europe can be seen as a distracting irrelevance, a buzzing mosquito, which deflects attention from the potential function of Internet to strengthen the institutions of representative democracy and the process of democratization worldwide” (NORRIS, 2000, p. 4-5).

Assim, é operando com parâmetros e expectativas realistas que se pode empreender uma avaliação mais adequada e abrangente dos impactos da internet nas democracias contemporâneas, especialmente nas novas democracias em processo de consolidação, institucionalização e cujos sistemas políticos passam por processos de modernização e de reforma, ou mesmo por “crises de legitimidade”

em virtude do comportamento inadequado ou prevaricador de determinados ocupantes de cargos públicos, especialmente dos órgãos parlamentares. O principal impacto da internet, segundo a autora, consiste na criação de um “subsistema político virtual”, capaz de desempenhar e dinamizar as funções de comunicação e informação entre o sistema político e os cidadãos médios, especialmente os mais politizados. Ao fazê-lo, tal recurso tecnológico pode vir a produzir impactos substanciais nas instituições representativas, especialmente através do fortalecimento das “instituições intermediárias” e da incorporação de novos atores ao sistema político, além de tornar mais transparentes as relações entre tais atores e o processo legislativo e governamental como um todo.

Dentro desse contexto, justifica-se um estudo mais aprofundado sobre os websites parlamentares, pois estes cumprem funções básicas para o fortalecimento das instituições democráticas, especialmente no sentido de tornar mais transparente o processo decisório sobre políticas públicas de interesse comunitário:

“Parliamentary websites can prove particularly effective mechanisms for providing the public with detailed and comprehensive information about legislative procedures and activities, allowing greater transparency and public scrutiny of the policymaking process, and promoting the accountability of elected members to their constituents. There are many other channels of information about parliamentary business ranging from unfiltered and unedited televised debates on channels like C-Span to newspaper and TV news coverage of parliamentary speeches, committees and legislation, as well as the publication of official government documents like Hansard. The potential advantages of the Internet as a medium is that this allows legislative bodies to freely distribute many different types of information, particularly lengthy official publications like the full text of pending legislation and government reports, directly and simultaneously to a wide community of users in an efficient, timely and equitable manner. The Internet allows transmission of everything from the complete version of official documents and the daily agenda for parliamentary business to streaming audio-visual feeds of the debating chamber during parliamentary sessions and ‘virtual’ tours of the buildings. Moreover unlike public records and official government document offices, the search and retrieval facilities in digital formats easily facilitate prompt, detailed and targeted policy research by those interested in tracking the progress of specific legislative bills, government proposals, or member’s voting records on contentious issues. Many parliaments also recognize the value of websites for

broader ‘civics education’, devoting specific sections of information for students and teachers. All this material, if well planned and presented, should help to make the policymaking process, and even the more arcane minutiae of parliamentary business, more open to outsider scrutiny, allowing the powerful disinfectant of publicity against the possible abuse of power” (NORRIS, 2000, p. 7)⁷.

No Brasil, o processo de informatização dos órgãos legislativos também tem chamado a atenção do público e de analistas especializados, tendo sido já objeto de matérias na imprensa⁸, bem como de trabalhos de perfil mais acadêmico, nos quais se destacam os trabalhos de Corgozinho (2003), Mello et al (2003) e Braga (2004; 2005). Além disso, é crescente a bibliografia sobre *E-Gov* na esfera pública (CHANIN et al, 2004), bem como sobre as relações mais amplas entre internet e política e a informatização de outros órgãos governamentais (ARAÚJO E GOMES, 1999; CUNHA, CORRÊA e DUCLÓS, 2005; SILVA, 2005).

Para os fins deste artigo, devemos destacar inicialmente o trabalho de Corgozinho (2003)⁹ que estuda as câmaras municipais de dez cidades mineiras, analisando-as nas seguintes dimensões: (i) interatividade; (ii) transparência; (iii) usabilidade; (iv) naveabilidade e eficiência de uso; (v) participação em rede. O trabalho de Corgozinho, embora pioneiro e de grande interesse, utiliza, no entanto, um número pequeno de variáveis, de pouca utilidade para traçar um panorama abrangente do “grau de informatização” dos sítios dos parlamentares na América do Sul e na composição de um índice.

Outro trabalho que deve ser mencionado é o de Mello et al (2003). Nesse texto, as autoras examinam um conjunto relativamente amplo de cerca de 120 variáveis e traçam um panorama abrangente das informações contidas nos websites das assembléias legislativas brasileiras. A partir das contribuições efetuadas por autores que trabalham na problemática da gestão do conhecimento, procuram mapear o “capital intelectual” contido nos sites das assembléias legislativas dos estados, analisando tal “capital” a partir de múltiplas dimensões relevantes.

⁷ Reproduzimos essas longas passagens do texto de Pippa Norris, não apenas por dever de honestidade intelectual. É que elas reproduzem perfeitamente as motivações analíticas que estavam subjacentes à realização da pesquisa que embasou este artigo desde o seu início.

⁸ Cf. MIKEVIS, D. Poder on line. Testes mostram que, mesmo no mundo virtual, serviços públicos tardam em responder. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 de setembro 2003. Informática, p. F1-F8. A bibliografia sobre *E-gov* no Brasil e sobre as relações entre internet e política é crescente. Para uma boa síntese das várias experiências recentes de governo eletrônico no Brasil, cf. a obra coletiva: CHANIN, et al (2004). Os Cadernos de Escola do Legislativo, da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, também têm publicado trabalhos interessantes sobre o assunto, mas relacionados às instituições representativas. Cf., por exemplo, os trabalhos de AIKENS (1999), FRIDAY (1999), e o de EISENBERG (2000), já citado, dentre outros que podem ser buscados no site da publicação: <<http://www.almg.gov.br/escolalegis/publicacao.asp>>

⁹ CORGOZINHO, I. A democracia eletrônica em Minas Gerais. *Fronteira Virtual*, S.I., 2003. <<http://www.fronteiravirtual.com.br;art016.htm>>. Último acesso em: 02 mar. 2003.

Embora haja algumas semelhanças entre nosso estudo e o das autoras citadas, inclusive em alguns aspectos da metodologia da coleta de dados, nos diferenciamos de seu enfoque pelos seguintes aspectos fundamentais, dentre outros: (i) O ponto de partida teórico de nossa análise não é a problemática da “gestão do conhecimento”, mas sim as reflexões já mencionadas da cientista política Pippa Norris sobre os impactos da internet no funcionamento das democracias representativas modernas. Também não utilizamos o conceito de “capital intelectual” empregado pelas autoras, por motivos que não podemos detalhar aqui¹⁰; (ii) Nossa metodologia de apresentação e coleta de dados é substancialmente diferente, pois procuramos elaborar um “índice de informatização dos sites legislativos” que possibilite uma visualização abrangente, concisa e de fácil consulta, mesmo ao leitor mediano, do “estado da arte” em se tratando de informatização dos sites legislativos no sentido definido acima. Consideramos que a forma de apresentação dos resultados pelas autoras citadas é confusa e sobrecarrega o leitor de informações de difícil apreensão.

Isto posto, podemos expor os elementos fundamentais da metodologia de análise e coleta de dados por nós utilizados.

Métodos e procedimentos

A metodologia foi estruturada em torno da proposta de desenvolver instrumentos para uma análise comparativa dos órgãos parlamentares a partir de seus sítios na internet, assim como para mensurar o “grau de informatização” destes sítios, tal como definido anteriormente. Tal preocupação se corporifica na composição de um “índice” que resulta na criação de tal indicador, possibilitando a apreensão sintética da maior ou menor amplitude de freqüência das variáveis que são objeto de exame no texto. Essa tarefa foi desenvolvida através da elaboração e do preenchimento de uma planilha específica com cerca de 190 itens empregados para a coleta e sistematização de informações sobre diversas variáveis passíveis de serem localizadas em sites parlamentares.

Com base na bibliografia pesquisada e, como dissemos, através da consulta aos mapas dos sites de alguns órgãos legislativos, inicialmente foram listados elementos presentes em websites parlamentares considerados relevantes para uma visualização do funcionamento desses órgãos, bem como para a composição de nosso índice. É importante sublinhar que todas as variáveis incluídas em nossa

¹⁰ Mais adiante, abordaremos brevemente este ponto. Antecipemos, no entanto, que um dos motivos que nos leva a rejeição desse conceito é que ele induz à confusão entre os aspectos administrativos e propriamente políticos das casas legislativas, enquanto em nosso trabalho procuramos separar bem esses dois blocos de variáveis.

planilha foram extraídas da literatura ou encontradas em sites parlamentares. Assim, a pontuação máxima possível corresponde a um site hipotético que contém todos os itens enumerados.

Num primeiro momento, esta planilha foi elaborada na forma de questionário. Além disso, criamos dois outros arquivos com nossos relatórios de visitas ao sites e com explicações detalhadas sobre o significado de cada uma das variáveis analisadas (ver Anexo) ¹¹.

Elaboramos uma planilha para verificar se estes itens estão ou não presentes em cada um dos sites dos parlamentos sul-americanos e, em seguida, preenchemos a mesma classificando os itens de acordo com uma escala que vai de zero a cinqüenta quanto à sua existência ou não nos sites. Deve-se sublinhar ainda que, além de constatar a mera presença ou não de cada um dos itens nos sites parlamentares, testamos a funcionalidade de cada uma das variáveis analisadas, o que raramente é efetuado em estudos dessa natureza. Devido a esse procedimento, atribuímos peso desigual na pontuação de cada uma das variáveis, em virtude de sua funcionalidade e de sua maior ou menor importância para a informação e o acesso do pesquisador e do cidadão às informações sobre os órgãos parlamentares.

Além dessa dimensão mais descritiva, procuramos também dar respostas a dois problemas básicos, que aparecem com freqüência na bibliografia especializada:

- 1) Quais as dimensões mais relevantes para a análise das informações e recursos presentes nos websites parlamentares?;
- 2) Como evitar fazer uma análise meramente quantitativa de tais recursos e informações e esboçar também uma análise qualitativa?

Procuramos resolver esses problemas operando nos dois níveis de análise expostos a seguir:

1. Dimensões relevantes

A estrutura da análise dos sites dos parlamentos sul-americanos deu-se em torno de algumas dimensões básicas que se constituem em desdobramentos da problemática que inspira nossa análise. Essas “dimensões”, a nosso ver, são as que permitem um mapeamento mais adequado dos principais aspectos do processo decisório das casas legislativas e de seu relacionamento com os cidadãos e os demais órgãos governamentais, e baseiam-se nas idéias contidas na literatura que inspirou a presente investigação (NORRIS, 2001). Além disso, procuram

¹¹ Infelizmente, não podemos reproduzir esse material aqui por questões de espaço. Aqueles interessados em obtê-lo, podem entrar diretamente em contato com o autor através do e-mail: ssbraga@ufpr.br.

simultaneamente distinguir e apresentar de maneira integrada aspectos diferentes do uso das TICs pelos órgãos parlamentares, a fim de possibilitar uma avaliação diferenciada dos mesmos. Assim, consultando os dados abaixo apresentados, o leitor poderá ter uma visualização rápida do grau em que os órgãos parlamentares utilizam-se das TICs para divulgar dados sobre condições de acessibilidade ao público; seus centros de poder; seu recrutamento interno; o processo decisório propriamente dito (os “outputs”); relacionamento e interatividade com o cidadão comum e o público mais amplo; organização de sua estrutura administrativa e conexão em rede com outros órgãos governamentais e instituições políticas. Embora estreitamente relacionadas entre si, tais dimensões consistem em níveis diferentes de estruturação dos órgãos parlamentares, e devem ser distinguidas numa proposta de metodologia abrangente de avaliação de tal estruturação, procedimento este que consideramos indispensável para qualquer avaliação mais fundamentada sobre o funcionamento das TICs nas democracias contemporâneas. Elas também são compatíveis com as sugestões destinadas a potencializar a transparência dos órgãos legislativos e governamentais de uma maneira geral, recomendadas por vários estudos que se dedicaram a aprofundar a reflexão sobre a transparência dos órgãos parlamentares (WORLD BANK INSTITUTE, 2005; COMITÊ GESTOR DO PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006; INTER-PALIAMENTARY UNION, 2006).

Sendo assim, nosso interesse está em avaliar os diversos *sites* parlamentares a partir do grau em que eles apresentam informações sobre variáveis nas seguintes dimensões:

1) *Disponibilização de informações básicas ao público mais amplo* interessado em navegar nos *sites* parlamentares. Item 1 “Informações gerais/navegabilidade”, variáveis 1 a 15 da planilha.

2) *Estrutura do processo decisório* vigente nas casas legislativas, ou seja, informações sobre os órgãos encarregados de processar os “inputs” e “outputs” relevantes de cada casa. No item 2 “Centros Decisórios” e nos sub-itens: Mesa Diretora (informações sobre as atividades relacionadas à Mesa Diretora e às lideranças partidárias do órgão legislativo), Comissões (informações sobre o funcionamento das Comissões Legislativas, Permanentes e Temporárias) e Plenário (informações sobre o que ocorre no plenário do órgão parlamentar) variáveis 16 a 50 da planilha.

3) O *Recrutamento* dos agentes encarregados de participar desse processo decisório, variável essa corporificada no item 3 Parlamentares, e nos sub-itens: Bancada (informações sobre as bancadas partidárias); Informações Biográficas (informações sobre a biografia e “perfil” de cada parlamentar) e Atuação Parlamentar (informações sobre a atuação dos parlamentares), variáveis 51 a 74 da planilha.

4) *Processo decisório* propriamente dito, ou seja, o conjunto de proposições, leis e demais “decisões” produzidas pelos órgãos legislativos (item 4 Processo decisório da planilha, e nos sub-itens: Sinopse (informações sobre a tramitação de proposições legislativas, especialmente projetos de lei); Íntegras (informações sobre as íntegras das leis, proposições e Diários parlamentares); Orçamento (informações sobre a elaboração e execução do processo orçamentário disponibilizadas ao público), variáveis 75 a 113 da planilha.

5) *Modalidades de interação “vertical”* com o público e de disponibilização de informações sobre o funcionamento parlamentar, que transcendem o processo legislativo *stricto sensu* (item 5 Relação com o Público da planilha, e nos sub-itens: Ouvidoria/Conselho de Ética (informações sobre a atuação da Ouvidoria parlamentar e do Conselho de Ética junto ao órgão legislativo); Escola do Legislativo (informações sobre a existência e as atividades desse importante programa implantado em alguns órgãos parlamentares); Comunicação e Mídia (informações sobre o uso que os legislativos fazem dos serviços de mídia em geral, tais como publicações, rádios e TV *on line* etc.); Interatividade (informações sobre as oportunidades que cada parlamento dá ao público de manifestar-se e de interagir com as casas legislativas); Atividades Culturais (divulgação que cada casa legislativa faz de suas atividades culturais ocorridas no interior de tais órgãos), variáveis 114 a 158 da planilha.

6) *Informações básicas sobre a estrutura administrativa da casa* (item 6 Administração da planilha e nos sub-itens: Informações gerais (informações básicas sobre a estrutura administrativa da casa, tais como organograma, número de servidores etc.); Editais/Licitação (informações sobre os concursos públicos e licitações efetuados pelas casas legislativas), variáveis 159 a 177 da planilha.

7) *Interação ou comunicação “horizontal”* dos parlamentos com outras instituições do sistema político, especialmente órgãos governamentais (item 7 “Outros” da planilha, e nos sub-itens: Eleições (informações sobre o processo eleitoral ocorrido em cada unidade administrativa); Links para órgãos de interesses (com informações sobre a comunicação estabelecida pela casa legislativa com outros organismos governamentais e não-governamentais), variáveis 178 a 195 da planilha.

Consideramos que estas são as dimensões mais relevantes da ação dos órgãos parlamentares e que devem constar em seus websites na internet, cujas funções básicas (acessibilidade ao público; comunicação; informação; interatividade e conexão em rede com outros órgãos governamentais e instituições políticas) correspondem às desempenhadas pelos tais websites nas democracias parlamentares contemporâneas. Todas estas funções relacionam-se ao objetivo mais geral de propiciar à opinião pública e ao cidadão comum uma maior transparência sobre o funcionamento dos órgãos governamentais e para a

constituição de uma efetiva esfera pública, que aumente a consciência cívica e o grau de participação dos cidadãos no processo decisório.

2. Análise quantitativa e qualitativa dos websites

Outra questão que tivemos de resolver foi a dos critérios para pontuação dos itens, bem como a de efetuar, mesmo que de maneira exploratória e ainda sumária, uma análise *qualitativa*, e não meramente *quantitativa* dos sites dos parlamentos sul-americanos, como ocorre em grande parte da literatura sobre a temática¹². Essa precaução era necessária pois, muitas vezes, as informações, embora constem nos sites parlamentares, não estão acessíveis ao pesquisador e ao cidadão comum, ou o são de forma precária. Outro aspecto a ser destacado é que nem todas as variáveis têm o mesmo peso na organização dos sites legislativos, pelo que se faz mister definir um fator de ponderação para a pontuação dos itens.

Procuramos resolver esses problemas pontuando as variáveis analisadas de acordo com os critérios apresentados no Quadro 1:

QUADRO 1: Critérios de pontuação dos sites legislativos.

Avaliação Tipo de Informação	Informações completas e/ou satisfatórias (c)	Informações incompletas e/ou insatisfatórias (i)	Sem informação (0)
Importante e Essencial	20 a 50	15 a 25	0
Importante, mas não essencial	10 a 20	5 a 15	0
Menos importante	1 a 10	1 a 5	0

Por fim, resta esclarecer que a visita aos sites foi empreendida intermitentemente entre os meses de maio e junho de 2006. Para a elaboração deste texto, empreendemos uma nova rodada de visita aos sites no mês de julho de 2006, checando e atualizando a funcionalidade de cada uma das variáveis analisadas. Portanto, as informações contidas nesse texto estão atualizadas até esta última data, embora tal tipo de pesquisa esteja sempre sujeita a uma certa margem de erro, devido ao grande número de “experimentos” necessários para a comprovação da funcionalidade das variáveis observadas.

¹² Como deixamos claro abaixo, essa dimensão mais “qualitativa” abrange não apenas a funcionalidade ou não de cada um dos itens que constam nos sites parlamentares, mas também o peso diferencial que deve ser dado a cada um deles, tendo em vista o estágio atual da utilização das TICs pelos diferentes órgãos legislativos.

Na Tabela 1, enumeramos alguns dados básicos sobre os órgãos legislativos analisados, assim como as siglas utilizadas na construção dos gráficos deste artigo.

TABELA 1: Websites parlamentares analisados¹³

País	Órgão Legislativo	Sigla	Website	Nº Parlamentares
1 ARGENTINA	Senado	ARs	http://www.senado.gov.ar	72
2 ARGENTINA	Câmara de Diputados	ARc	http://www.diputados.gov.ar/	257
3 BOLIVIA	Câmara de Senadores	BOs	http://www.congreso.gov.bo	27
4 BOLIVIA	Câmara de Diputados	BOc	http://www.congreso.gov.bo	130
5 BRAZIL	Senado Federal	BRs	http://www.senado.gov.br	81
6 BRAZIL	Câmara de Diputados	BRc	http://www.camara.gov.br	513
7 CHILE	Senado	CHs	http://www.senado.cl	38
8 CHILE	Câmara de Diputados	CHc	http://www.camara.cl/	120
9 COLOMBIA	Senado	COs	http://www.senado.gov.co	102
10 COLOMBIA	Câmara de Representantes	COc	http://www.camararep.gov.co/	166
11 ECUADOR	Congreso Nacional	EC	http://www.congreso.gov.ec/	100
12 GUYANA	National Assembly	GU	http://www.parliament.gov.gy/	65
13 PARAGUAY	Câmara de Senadores	PAs	http://www.senado.gov.py/	45
14 PARAGUAY	Câmara de Diputados	PAc	http://www.camdip.gov.py	80
15 PERU	Congresso de la República	PE	http://www.congreso.gob.pe	120
16 URUGUAY	Câmara de Senadores	URs	http://www.parlamento.gub.uy	31
17 URUGUAY	Câmara de Representantes	URc	http://www.dipu80tados.gub.uy/	99
18 VENEZUELA	Asamblea Nacional	VE	http://www.asambleanacional.gov.ve/	167

Fonte: IPU (<http://www.ipu.org/english/home.htm>) e Base de Dados do Projeto “Internet e Política” (NDIP)

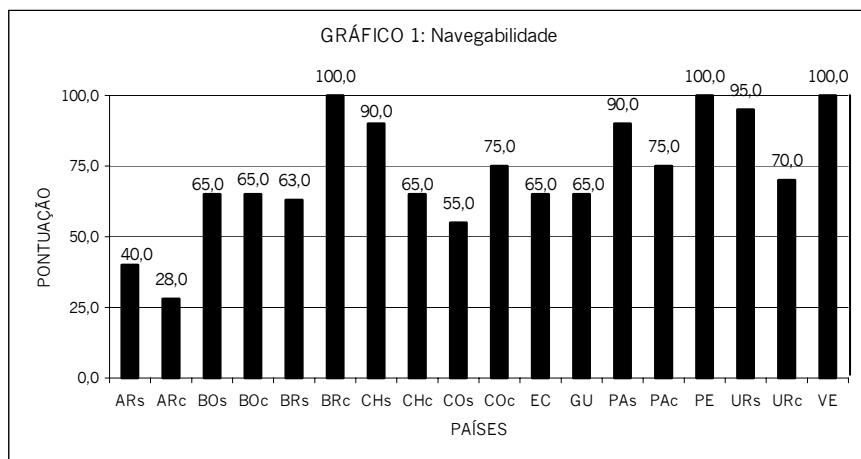
¹³ Apenas o site da assembléia nacional de Suriname não foi analisado pelo fato de estar em idioma holandês e não possuir página em inglês.

Análise dos dados

1. Informações gerais/Navegabilidade

A primeira dimensão de nossa análise é a que trata de “Informações Gerais/Navegabilidade” disponíveis ao público, é uma espécie de “porta de entrada” dos sites legislativos, um primeiro contato do cidadão que navega pela Net com as casas parlamentares. Neste tópico incluímos vários quesitos, dentre os quais os mais relevantes são os seguintes: 1) Existência ou não de mecanismos de busca nos sites; 2) Existência ou não de Mapa do Site; 3) Organograma da casa legislativa; 4) Endereço e e-mail da casa; 5) Informações sobre história da casa, dentre outros. Todos estes itens são importantes para propiciar uma orientação inicial, para o cidadão que navega pela internet, sobre os recursos disponíveis nos websites, especialmente o cidadão comum não familiarizado com as rotinas do procedimento legislativo.

Podemos sumarizar os resultados obtidos no Gráfico 1:



O Gráfico 1 sistematiza as informações contidas no item “Informações gerais/navegabilidade” da planilha. Assim como as demais dimensões analisadas a seguir, elas estão agrupadas em quatro categorias: (i) Parlamento com alto grau de informatização (100-75 pontos); (ii) Parlamentos com grau “Médio Alto” de informatização (75-50); (iii) Parlamentos com grau “Médio Baixo” de informatização (50-25); (iv) Parlamentos com grau “Baixo” de informatização (25-00).

As informações mostram que vários legislativos sul-americanos se destacam no quesito “navegabilidade” por possuírem um alto grau de informatização: BRc;

CHs; COc; PAs; PAc; PE; URs; VE, enquanto apenas dois sítios (ARs; ARc) possuem grau insuficiente de informatização, em grande parte devido à ausência de alguns itens básicos em suas *homepages*, tais como mecanismos de busca, mapas dos sites, ou mesmo organograma da casa facilmente visível. O percentual de presença dos vários itens mencionados pode ser resumido pela Tabela 2:

TABELA 2: Presença de itens de navegabilidade (%)

	Informações completas		Informações insatisfatórias		Sem informação	
	N	%	N	%	N	%
1 Link de volta para a página inicial visível	17	94,4	0	0,0	1	5,6
2 Endereço de e-mail ou e-mail para contato	15	83,3	0	0,0	3	16,7
3 Folheto explicativo sobre o funcionamento da Casa.	14	77,8	2	11,1	2	11,1
4 Há “mapa do site”?	13	72,2	4	22,2	1	5,6
5 Informações sobre história da casa	13	72,2	2	11,1	3	16,7
6 Mecanismos de busca no site	11	61,1	0	0,0	7	38,9
7 Visita Virtual	10	55,6	5	27,8	3	16,7
8 Fácil acesso a Organograma(s) da Casa	9	50,0	8	44,4	1	5,6
9 Glossário de Termos Parlamentares	6	33,3	0	0,0	12	66,7
10 Aumento/diminuição de letras	5	27,8	0	0,0	13	72,2
11 Página em outro idioma	3	16,7	0	0,0	15	83,3
12 Estatísticas de navegação	2	11,1	2	11,1	14	77,8
13 Página em Inglês	2	11,1	0	0,0	16	88,9
14 Acessibilidade para deficientes	2	11,1	0	0,0	16	88,9
15 Enquête sobre temas polêmicos em discussão	1	5,6	0	0,0	17	94,4
Total	123		23		124	

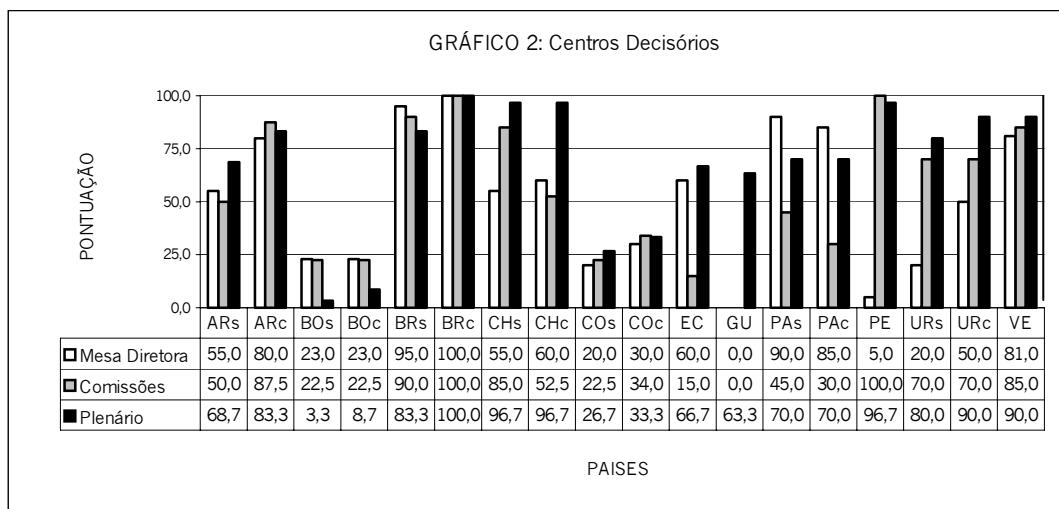
Fonte: Projeto *Internet e Política*

A Tabela 2 nos fornece o percentual de itens de “navegabilidade” nos sites dos legislativos sul-americanos. Os itens de maior freqüência nas páginas iniciais dos sites legislativos são “link de volta para a página inicial sempre visível” (ou instrumento análogo), com 94,4%, e-mail para contato com a casa (83,3%) e mapa

do site (72,2%). Entretanto, a maioria dos sites parlamentares não apresenta alguns itens importantes de naveabilidade, tais como enquete sobre temas políticos atuais na página inicial (94,4%), páginas em inglês com informações sobre o funcionamento dos órgãos legislativos e mecanismos de acessibilidade para deficientes (88,9%) e estatísticas de navegação (77,8%). De uma maneira geral, portanto, embora os sites da América do Sul tenham avançado bastante na inclusão de mecanismos que facilitem e estimulem a navegação do internauta e seu primeiro contato com os portais das casas legislativas, muito ainda pode ser feito nessa direção no sentido de aperfeiçoar algumas de tais ferramentas.

2. Centros Decisórios

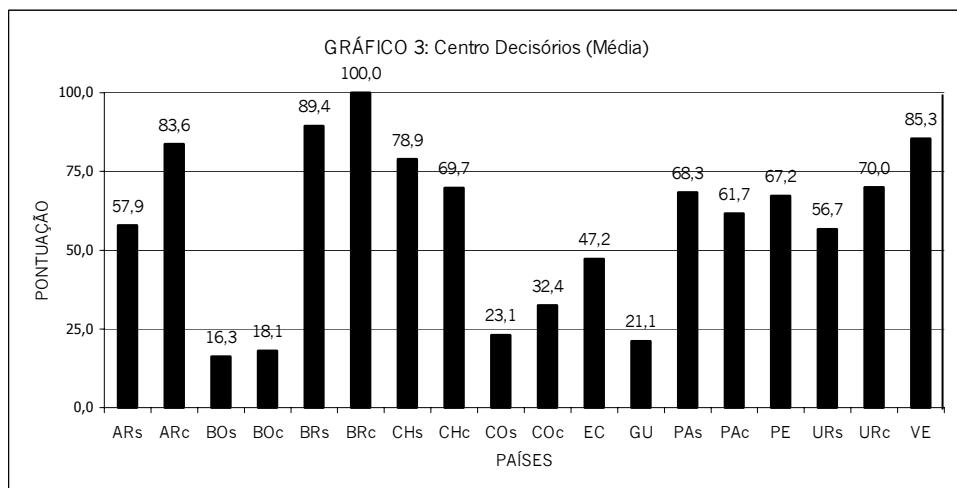
As informações sobre os centros decisórios dos legislativos podem ser resumidas no Gráfico 2, que apresenta o desempenho das três variáveis (Mesa Diretora/Partidos; Comissões; Plenário) isoladamente, de onde derivamos a classificação do grau de informatização baseada nas médias de pontuação.



Em relação a esse item cabem os seguintes comentários sintéticos: (i) de uma maneira geral, o desempenho das casas legislativas em relação ao quesito “Mesa Diretora” foi elevado. Entretanto, uma alta percentagem de parlamentos não conta com informações sobre a distribuição partidária das Comissões Permanentes. Além disso, há uma tendência dos sites dos legislativos sul-americanos omitirem a filiação partidária dos deputados, sendo este um dos principais itens de perda de

pontuação dos sítios; (ii) boa parte dos parlamentos também não disponibiliza as íntegras das atas ou resultados das reuniões das comissões legislativas, especialmente das Comissões Permanentes mais estratégicas, indicando assim que uma importante deficiência dos legislativos sul-americanos pode ser o baixo grau de institucionalização de seu sistema de comissões.

Fazendo as médias dos itens contidos em *centro decisórios*, obtemos a seguinte pontuação:



Assim, há cinco websites que contam com um elevado grau de informação sobre seu sistema de comissões (BRc; BRs; VE; ARc; CHs), sendo que apenas a câmara de deputados brasileira atingiu a pontuação máxima. Isso se deve ao fato de apenas esta câmara disponibilizar informações completas sobre a composição partidária e o processo deliberativo dos principais órgãos da casa. No que se refere ao percentual de presença dos itens mais relevantes contendo informações sobre os “centros decisórios” dos órgãos parlamentares, eles estão sumarizados na Tabela 3, a seguir:

TABELA 3: Informações sobre centros decisórios (%)

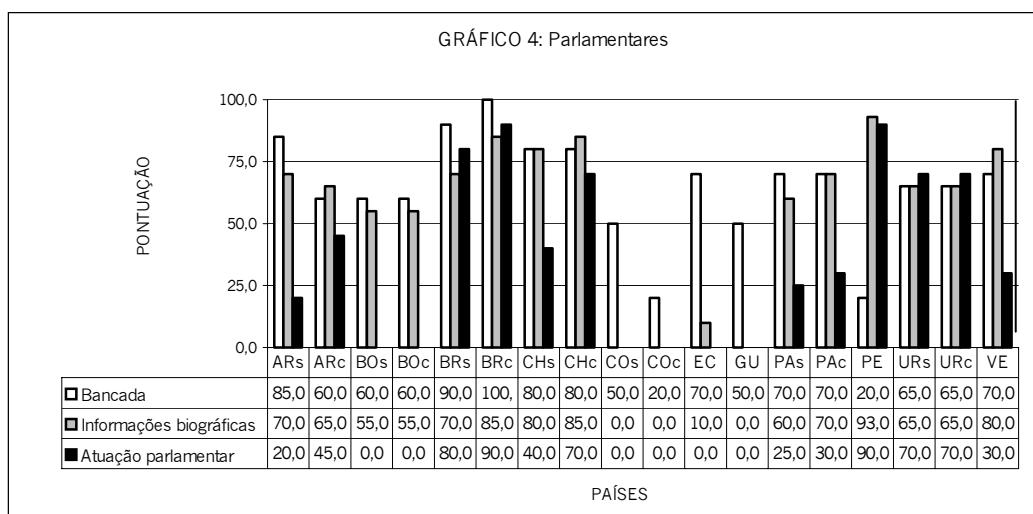
	Informações completas		Informações insatisfatórias		Sem informação	
	N	%	N	%	N	%
1 Ordens do Dia Plenário	16	88,9	0	0,0	2	11,1
2 Atas/resultados das últimas reuniões	14	77,8	0	0,0	4	22,2
3 Agenda do presidente da Casa	14	77,8	1	5,6	3	16,7
4 Pesquisa Ordem do Dia	13	72,2	1	5,6	4	22,2
5 Ordem do dia Principais Comissões	12	66,7	3	16,7	3	16,7
6 Atas/resultados das reuniões CPs	9	50,0	9	50,0	0	0,0
7 Pesquisa por data nas reuniões CPs	9	50,0	0	0,0	9	50,0
8 Íntegra dos trabalhos da CCJ ou análoga [AR]	8	44,4	0	0,0	10	55,6
9 Resultados das votações nominais	8	44,4	2	11,1	8	44,4
10 Explicação das Competências da Mesa	7	38,9	6	33,3	5	27,8
11 Composição das Comissões Permanentes	7	38,9	10	55,6	1	5,6
12 Composição das Comissões Temporárias	7	38,9	10	55,6	1	5,6
13 Relatórios legislatura anterior	7	38,9	0	0,0	11	61,1
14 Link para projetos de lei que tramitam na CCJ	7	38,9	1	5,6	10	55,6
15 Link para Composição da Mesa Diretora	6	33,3	8	44,4	4	22,2
16 Relatórios CPs	6	33,3	0	0,0	12	66,7
17 Presença dos parlamentares nas sessões	6	33,3	2	11,1	10	55,6
18 Link rápido para Íntegra Pareceres	5	27,8	0	0,0	13	72,2
19 Acesso rápido para Representação Partidária	4	22,2	3	16,7	11	61,1
20 Notas taquigráficas em tempo real	1	5,6	0	0,0	17	94,4
Total	166		56		138	

Os itens de maior freqüência nas páginas dos sites legislativos são aqueles que se referem a informações sobre a rotina administrativa da casa, evidenciando que boa parte dos sites ainda se preocupa mais em atingir o público interno do que a população mais ampla ou o pesquisador interessado em investigar de maneira mais abrangente estes órgãos parlamentares. Assim, a maioria dos sites inclui informações sobre “Ordens do Dia do Plenário” (88,9%), “Pesquisa nas Ordens do Dia anteriores” e “Resultados das últimas reuniões” (72,8%; 77,8%) e informações sobre ordem do dia das principais Comissões Legislativas (66,7%). Por outro lado, boa parte dos sites apresenta informações incompletas sobre as Comissões Permanentes e Temporárias (55,6%), geralmente omitindo a filiação partidária dos

parlamentares ou não fornecendo a composição de todas as Comissões. Os itens menos freqüentes por sua vez são “Notas Taquigráficas em Tempo Real” (94,4%)¹⁴, “Relatórios das Comissões Permanentes (íntegra)” (66,7%) e “Acesso Rápido para Representação Partidária”. De uma maneira geral, portanto, os sites da América do Sul tendem a valorizar mais as informações sobre suas rotinas administrativas e desvalorizar a divulgação de informações transparentes e de fácil acesso sobre as Comissões e a Representação Partidária.

3. Parlamentares

As informações sobre várias dimensões do recrutamento e da atuação ou do comportamento político dos parlamentares que fazem parte dos órgãos legislativos podem ser resumidas no Gráfico 4 que apresenta o desempenho das três variáveis (bancadas partidárias, informações biográficas, atuação parlamentar) isoladamente, sendo que a classificação tem base nas médias de desempenho das três variáveis.

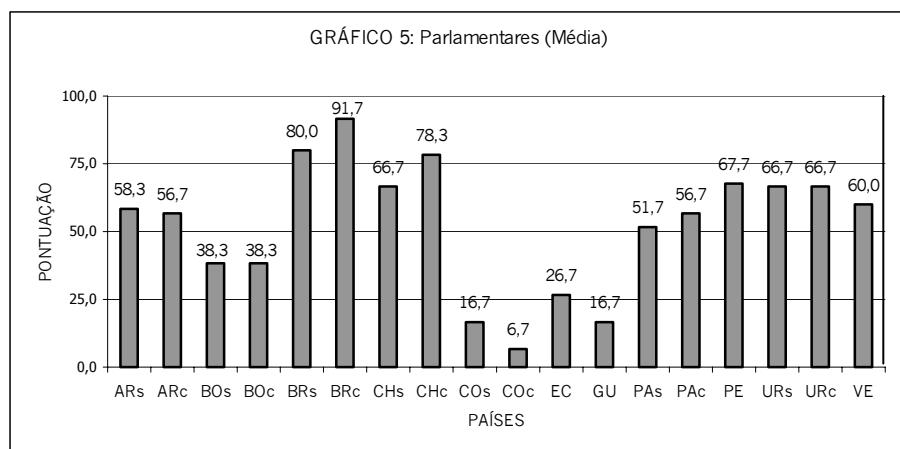


Cabem os seguintes comentários sintéticos aos dados apresentados acima: (i) o gráfico mostra que os parlamentos sul-americanos apresentam um índice relativamente elevado de informatização sobre as bancadas e sobre a *biografia*,

¹⁴ Salvo engano em nossa coleta de dados, apenas o site da câmara dos deputados brasileira apresenta esse recurso, disponibilizando para o internauta a íntegra das notas taquigráficas das sessões logo após o seu término e antes da revisão dos oradores, revelando, assim, um elevado grau de preocupação com a transparência de seu processo decisório.

individualmente considerada, dos parlamentares. Entretanto, há um baixo grau de informações sobre a *atuação parlamentar dos deputados*, o que faz com que apenas quatro sites (BRs; BRc; CHc; PE) apresentam um alto grau de informatização nesse item; (ii) Essa tendência dos parlamentos a transformar os sites legislativos em instrumentos de divulgação de informações dos parlamentares, individualmente considerados, em detrimento dos partidos, pode ser ilustrada pelo fato de que a maioria dos parlamentos, com exceção dos órgãos legislativos da Colômbia¹⁵, Equador e Guiana disponibilizarem fotos dos parlamentares na rede; (iii) alguns sites bem estruturados não foram incluídos da categoria “Alto Grau de Informatização” nesse quesito, devido ao fato de não pontuarem em itens importantes, tais como a omissão de destaque às filiações partidárias anteriores dos parlamentares, ausência de informação através de link de acesso rápido [AR] sobre o posicionamento dos deputados nas votações nominais etc. É o caso do senado do Chile e da assembléia nacional da Venezuela, por exemplo, que, por causa da ausência de várias informações importantes, não obtiveram a pontuação necessária para ser incluídos na primeira categoria, apesar de contarem com sites extremamente bem organizados e informativos.

As médias dos sites estão sintetizadas no Gráfico 5, a seguir:



Assim, temos apenas três websites que conseguiram um alto grau de informatização na média global sobre parlamentares, uma proporção que podemos considerar baixa. No que se refere ao percentual de presença dos itens mais relevantes contendo informações sobre os parlamentares, eles estão sumarizados na Tabela 4:

¹⁵ Neste caso, provavelmente devido ao estado de guerra civil em que se encontra o país.

TABELA 4: Informações sobre parlamentares (%)

	Informações completas		Informações incompletas		Sem informação	
	N	%	N	%	N	%
1 Quadro de bancadas com filiações	16	88,9	0	0,0	2	11,1
2 Perfil individual de cada parlamentar	13	72,2	1	5,6	4	22,2
3 Contatos dos parlamentares	13	72,2	0	0,0	5	27,8
4 Fotografia do parlamentar	12	66,7	2	11,1	4	22,2
5 Principais proposições de autoria do deputado	10	55,6	1	5,6	7	38,9
6 Dados sobre Legislaturas anteriores	8	44,4	0	0,0	10	55,6
7 Cargos anteriores	7	38,9	6	33,3	5	27,8
8 Índice de presença nas sessões individualizado	7	38,9	1	5,6	10	55,6
9 Link para atuação nas Comissões	7	38,9	11	61,1	0	0,0
10 Link para íntegra dos discursos [AR]	6	33,3	2	11,1	10	55,6
11 Links para websites dos parlamentares	6	33,3	1	5,6	11	61,1
12 Filiações partidárias anteriores	5	27,8	0	0,0	13	72,2
13 Quadro comparativo eleitos X atuais	2	11,1	0	0,0	16	88,9
14 Planilha Excel com dados sobre os parlamentares	1	5,6	0	0,0	17	94,4
15 Link para votação do parlamentar	1	5,6	3	16,7	14	77,8
16 Informação sobre edição de perfis biográficos	1	5,6	0	0,0	17	94,4
17 Declaração patrimonial do parlamentares	1	5,6	1	5,6	16	88,9
18 Serviço de clipping dos parlamentares	1	5,6	0	0,0	17	94,4
19 Principais propostas ou metas eleitorais	0	0,0	0	0,0	18	100,0
20 Votação nominal individualizada [AR]	0	0,0	5	27,8	13	72,2
Total	117	32,5	34	9,4	209	58,1

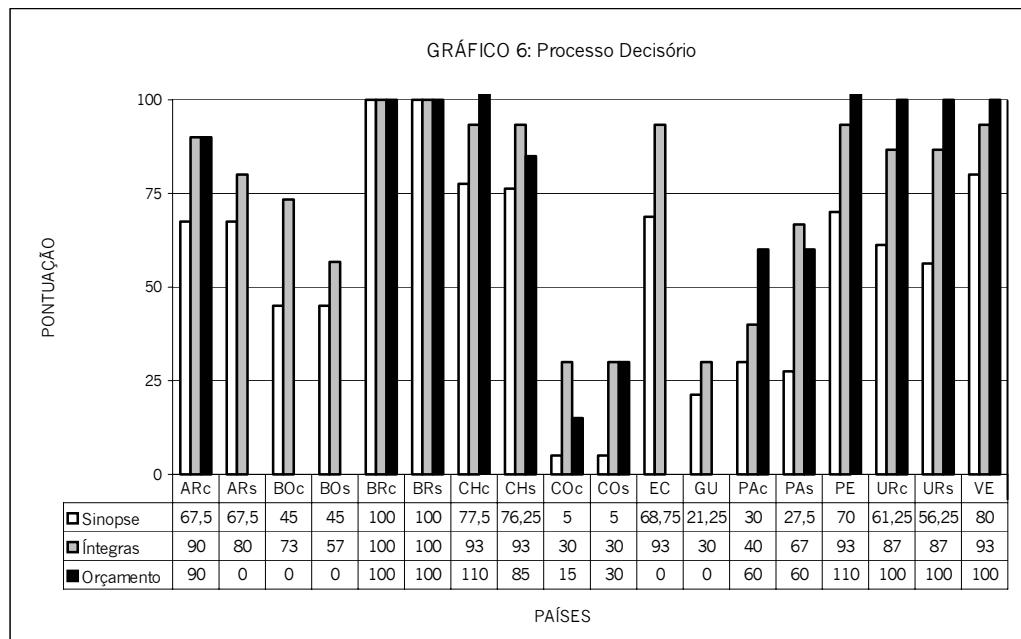
Fonte: Base de dados do projeto “Internet e Política (julho de 2006)

A Tabela 4 fornece o percentual de informações sobre os parlamentares nos sites dos legislativos sul-americanos. Os itens de maior freqüência nas páginas dos sites legislativos são aqueles que se referem à divulgação de dados individuais simples e informações rotineiras sobre os parlamentares, tais como quadro de bancadas com as filiações individuais dos deputados e senadores (88,9%)¹⁶, página com perfil individual de cada parlamentar e contato (72,2%), fotografia (66,7%) etc. Entretanto, muitas informações de significativa importância para o cidadão e para o eleitor ou estão incompletas como “link para atuação nas Comissões Legislativas” (61,1%), ou simplesmente inexistem, tais como informações sobre edição de perfis biográficos ou publicação análoga (94,4%), declaração patrimonial dos deputados (88,9%), e assim por diante. Destaca-se, a esse respeito, o item “Principais propostas ou metas eleitorais” apresentadas pelo parlamentar durante o pleito eleitoral. Nenhum dos 18 legislativos pesquisados apresentou informações sobre o item.

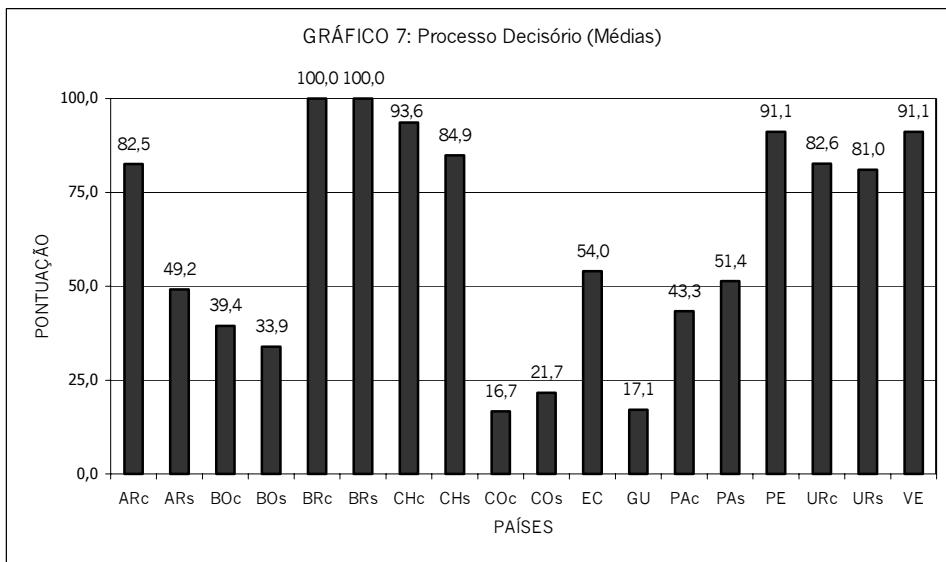
4. Sobre o item “Processo decisório”

O item “Processo Decisório” é, sem dúvida, um dos mais importantes para o estudo do processo legislativo. Desse item fazem parte importantes variáveis, tais como aquelas relacionadas à sinopse parlamentar e à tramitação das proposições, bem como as íntegras de várias peças legislativas importantes. As informações sobre várias dimensões do processo decisório estão resumidas no Gráfico 6, que apresenta o desempenho dos três itens fundamentais isoladamente (Sinopses e tramitação de matérias legislativas; íntegras de peças legislativas importantes; informações sobre orçamento); a classificação foi obtida com base nas médias do desempenho dos três itens.

¹⁶ Não confundir com informações a respeito da distribuição partidária da casa contida no item anterior.



Os dados permitem afirmar que o senado federal e a câmara dos deputados apresentam os melhores serviços de acompanhamento de proposições legislativas entre todos os sites sul-americanos e, talvez, dos demais continentes, conforme pudemos verificar através de uma pré-análise comparativa preliminar. Deve ser destacado ainda que esses dois órgãos legislativos apresentam a íntegra de todos os seus diários legislativos, desde o início do funcionamento das casas, sendo os únicos legislativos sul-americanos a fazê-lo. Entretanto, a interface de pesquisa da câmara é, a nosso ver, bastante superior à do senado, embora isso não transpareça na pontuação. O item sobre o qual as informações disponíveis são mais precárias é o item “Orçamento”. Pouquíssimos parlamentos apresentam informações satisfatórias (quando o fazem) sobre orçamento e execução orçamentária, indicando que os legislativos sul-americanos podem avançar muito ainda nesse processo. As médias referentes às variáveis sobre o processo decisório das casas legislativas sul-americana, são as registradas pelo Gráfico 7, a seguir:



O percentual de presença de algumas das variáveis mais importantes sobre a organização do processo decisório das diferentes casas legislativas está apresentado na Tabela 5:

TABELA 5: Informações sobre processo decisório (%)

	Informações completas		Informações incompletas		Sem informação	
	N	%	N	%	N	%
1 Constituição em formato pdf. ou doc.	18	100,0	0	0,0	0	0,0
2 Regimento Interno	18	100,0	0	0,0	0	0,0
3 Acesso rápido a ementas das leis	16	88,9	1	5,6	1	5,6
4 Busca avançada na legislação	15	83,3	3	16,7	0	0,0
5 Ações da Tramitação	12	66,7	0	0,0	6	33,3
6 Íntegra dos PL	12	66,7	4	22,2	2	11,1
7 Fluxograma de tramitação	11	61,1	2	11,1	5	27,8
8 Acesso rápido a Norma Resultante	11	61,1	0	0,0	7	38,9
9 Diários Legislaturas anteriores	11	61,1	3	16,7	4	22,2

		Informações completas	Informações incompletas		Sem informação
10	Matérias explicativas Orçamento	11	61,1	2	11,1 5 27,8
11	Relatório da gestão fiscal da casa	11	61,1	0	0,0 7 38,9
12	<i>Diários</i> Legislatura atual	10	55,6	3	16,7 5 27,8
13	Acesso rápido à tramitação dos PL	8	44,4	5	27,8 5 27,8
14	Acesso rápido a pareceres	6	33,3	0	0,0 12 66,7
15	Proposição de origem da lei	6	33,3	1	5,6 11 61,1
16	Anuário legislativo	6	33,3	0	0,0 12 66,7
17	Remuneração pessoal do parlamentares	5	27,8	0	0,0 13 72,2
18	Acesso rápido a votação da proposição	4	22,2	1	5,6 13 72,2
19	Cadastro e-mail p/acompanhamento	3	16,7	0	0,0 15 83,3
20	<i>Diários</i> de todas as Legislaturas	2	11,1	0	0,0 16 88,9
	Total	178	25		139

Fonte: Base de dados do projeto "Internet e Política (julho de 2006)

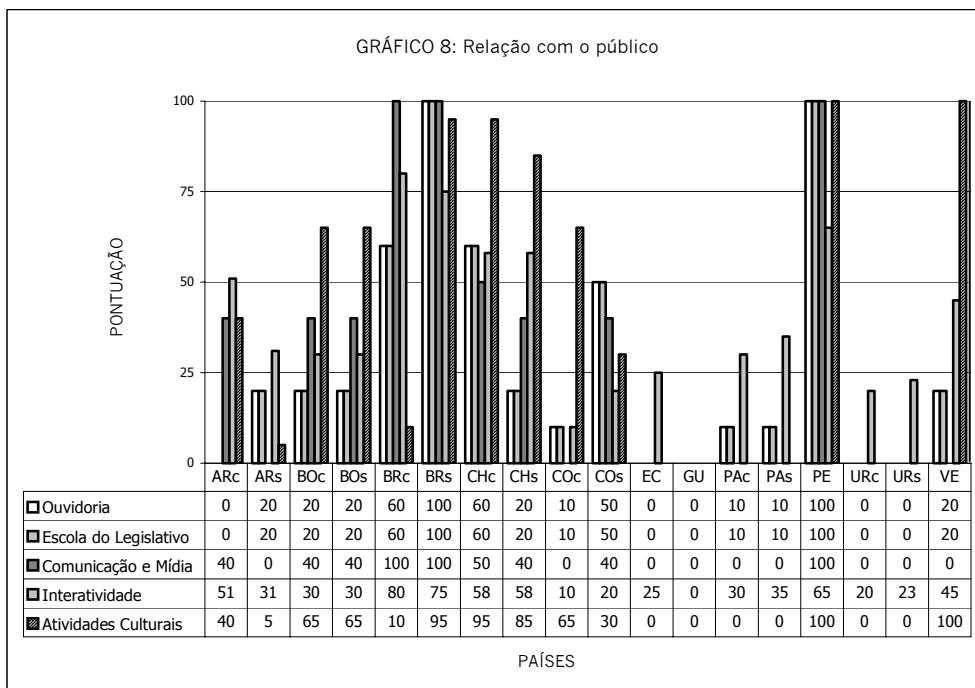
Todas as casas legislativas sul-americanas apresentam a íntegra de seus documentos básicos (Constituição escrita e Regimento Interno) disponíveis ao público em formato pdf. ou doc, bem com percentuais elevados de acesso rápido às ementas (diferente das íntegras) das leis (88,9%), assim como o recurso de busca avançada na legislação (83,3%), bem com a íntegra dos projetos de leis apresentados (66,7%). Isso indica que há uma preocupação razoavelmente institucionalizada dos órgãos legislativos em disponibilizar a íntegra dos principais resultados das deliberações das casas. Entretanto, tão importante quanto o resultado das decisões são os mecanismos deliberativos pelos quais elas são tomadas, bem como as várias fases e etapas do processo decisório que resultou na aprovação das decisões corporificadas em tais documentos. Em relação a esse ponto, as informações ainda são pouco disponíveis para o cidadão, pois menos da metade dos parlamentos sul-americanos disponibilizam informações importantes

tais como acesso rápido à tramitação dos projetos de lei (44,4%) e proposições de origem (33,3%), dentre outros itens importantes para a compreensão do processo decisório das casas como, por exemplo, acesso a anuário legislativo ou congênero (33,3%), acesso rápido à votação das proposições e não apenas a seu registro nos Diários Parlamentares (22,2%) e cadastro para acompanhamento da tramitação das proposições por e-mail (16,7%). Apenas cinco dos parlamentos estudados disponibilizam na rede dados sobre a remuneração de seus parlamentares (22,2%) sendo que, conforme já observado, apenas o senado federal e a câmara dos deputados brasileiros disponibilizam a íntegra de seus Diários digitalizados na casa desde o início das sessões e reuniões legislativas das casas.

5. Sobre o item “Relação com o público”

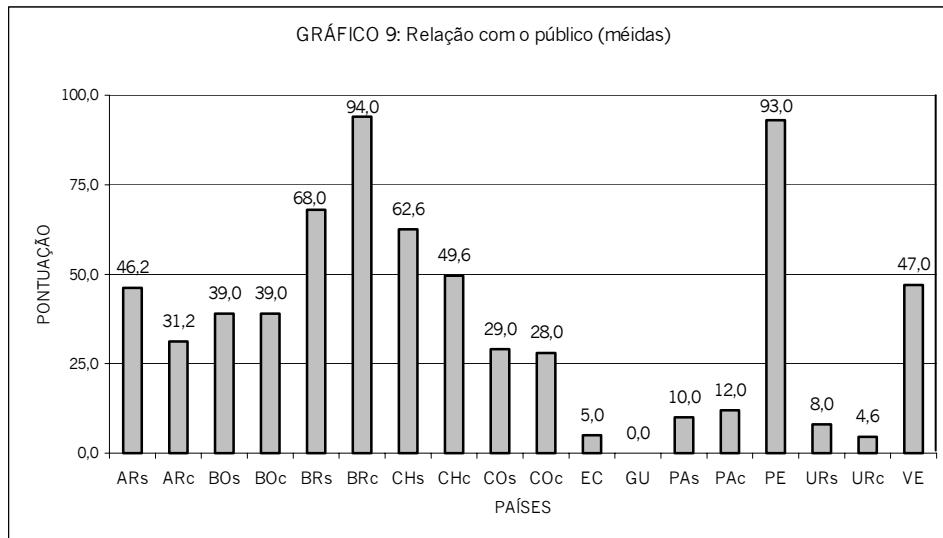
O item “Relação com o público” procura mapear os mecanismos criados pelos parlamentos sul-americanos para a “comunicação vertical” com a opinião pública e com os cidadãos de uma maneira geral, incluindo aquelas atividades parlamentares que transcendem, por assim dizer, o dia-a-dia do funcionamento parlamentar e do processo de elaboração legal. O gráfico abaixo apresenta o desempenho de cinco itens fundamentais (Ouvidoria e Conselho de Ética; Atividades da Escola do Legislativo ou programa afim; Comunicação e Mídia; Interatividade e Atividades Culturais) isoladamente, enquanto a classificação se baseia nas médias do desempenho dos cinco itens.

Trata-se de uma variável de fundamental importância, pois ela abrange diversas dimensões mais próximas à mensuração do grau de interatividade dos parlamentares com os cidadãos vigentes ou em cada legislativo.



A grande maioria dos legislativos sul-americanos apresenta um grau insatisfatório de informatização nesses quesitos ($14/18 = 77,8\%$), possuindo ainda um amplo espaço para a melhoria e aperfeiçoamento na interação vertical com o eleitor. Esse dado corrobora estudos empíricos recentes (BRAGA, REIS & MARTINS, 2006), segundo os quais há um baixo grau de interatividade entre parlamentares e eleitores no processo legislativo, sendo que os recursos tecnológicos disponíveis para tal interação ainda são claramente subutilizados.

As médias das variáveis acima mencionadas encontram-se no Gráfico 9:



Verificamos que a maioria das *homepages* dos legislativos sul-americanos possuem baixo grau de informatização em suas relações com o público. Apenas dois websites têm desempenho satisfatório nesse quesito (BRc; PE), revelando maior preocupação em interagir com o eleitor e o cidadão médio. Destacam-se a esse respeito os sites do senado chileno que possuem votações simuladas de projetos de leis em tramitação, uma importante inovação que não está presente mesmo em websites altamente informatizados como o da câmara dos deputados brasileira.

O percentual de presença de algumas das variáveis mais importantes sobre a relação das diferentes casas com o cidadão de uma maneira geral através dos recursos da mídia de variada natureza, está apresentado na Tabela 6:

TABELA 6: Relação com público/interatividade (%)

	Informações completas		Informações incompletas		Sem informação	
	N	%	N	%	N	%
1 Formulários específicos para contatos	10	55,6	1	5,6	7	38,9
2 Release dos principais projetos em pauta	10	55,6	4	22,2	4	22,2
3 Transmissão de TV pela Web	9	50,0	0	0,0	9	50,0
4 Periódicos circulação regular (elet. ou pdf)	9	50,0	2	11,1	7	38,9
5 Fóruns ou chats de debates	9	50,0	0	0,0	9	50,0
6 Acesso ao acervo da Biblioteca	8	44,4	2	11,1	8	44,4
7 Escola do Legislativo ou afim	7	38,9	2	11,1	9	50,0
8 Legislação/orçam. Participativo	7	38,9	2	11,1	9	50,0
9 Cadastro/subscrição de notícias p/e-mail	7	38,9	1	5,6	10	55,6
10 Formulário de sugestões para melhoria	7	38,9	2	11,1	9	50,0
11 Avaliação do desempenho/sugestões	7	38,9	0	0,0	11	61,1
12 Acervo dos chats ou fóruns realizados	6	33,3	3	16,7	9	50,0
13 Editora/aquisição livros on-line	6	33,3	1	5,6	11	61,1
14 Íntegras de publicações da casa	5	27,8	2	11,1	11	61,1
15 Acervo Sonoro das sessões e eventos	4	22,2	3	16,7	11	61,1
16 Acesso a textos/consultoria	4	22,2	1	5,6	13	72,2
17 Votação virtual de proposições	4	22,2	3	16,7	11	61,1
18 Programação de TV on-line	4	22,2	0	0,0	14	77,8
19 Ações e resultados do programa	3	16,7	2	11,1	13	72,2
20 Transmissão de rádio pela Web	2	11,1	2	11,1	14	77,8
Total	118		32		192	

Como observado, o item “relação com o público” foi o que obteve menor pontuação, indicando que os legislativos sul-americanos precisam avançar muito em relação a esse ponto, mesmo se considerarmos que os dados acima mensuram apenas uma dimensão — a mais visível e superficial — da chamada “interatividade” dos órgãos legislativos com os cidadãos¹⁷. Foi também a dimensão que obteve a maior freqüência de itens “sem informação”. Os itens com maior freqüência foram aqueles que disponibilizam ou facilitam a obtenção de informações sobre o funcionamento da casa para o público mais amplo, tais como “formulários para contato com a casa” (55,6%) e “release” ou resumo explicativo de alguns dos principais projetos em discussão nos parlamentos. Por outro lado, apenas metade dos legislativos sul-americanos possui serviço ativo de transmissão de TV pela web e disponibilizam pela net periódicos de circulação regular. Todos os demais itens referentes à “Relação com o Público” apresentaram freqüência inferior a 50,0%, evidenciando a ausência de informações a respeito de importantes programas de órgãos legislativos tais como Escolas do Legislativo ou programas afins (38,9%) e/ou divulgação de ações ou resultados dos programas (16,7%); acervo dos chats ou fóruns de debates realizados (33,3%); textos de consultoria (22,2%) e votação virtual de proposições (22,2%).

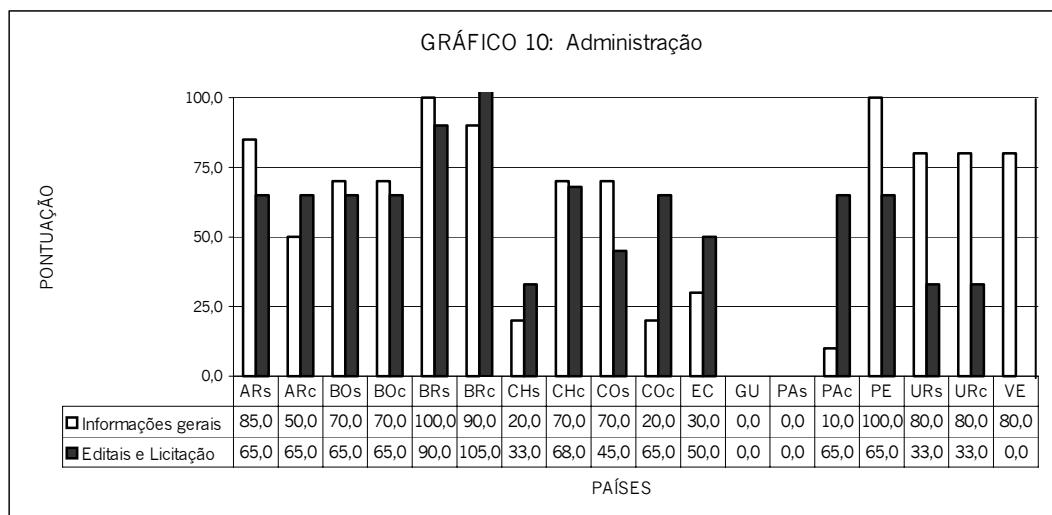
6. As questões de administração

Uma importante precaução metodológica de nossa análise foi evitar a confusão entre as dimensões propriamente políticas (simplificadamente, as “atividades-fim” do parlamento), e administrativa, que podem ser consideradas “atividades-meio” das casas legislativas, não estritamente relacionadas à dinâmica político-parlamentar e ao processo legislativo *stricto sensu*.

Assim, incluímos no item “Administração” aquelas variáveis que, embora também relevantes e relacionadas à transparência dos órgãos legislativos, estão mais vinculadas ao dia a dia administrativo das casas, servindo assim de base de apoio técnico às atividades políticas e ao processo de elaboração legal, de fiscalização dos órgãos governamentais, e de debate sobre políticas públicas de interesse comunitário, tarefas precípuas dos órgãos parlamentares para os quais se faz mister a existência de um competente e adequadamente selecionado corpo de

¹⁷ Isso porque, para avançar de fato em estudos mais completos sobre a “interatividade” dos órgãos legislativos e de outros segmentos da administração pública com os cidadãos, seria necessário efetuar pesquisas mais refinadas e testes mais completos. Na realidade, muito esforço de reflexão teórico-metodológica ainda resta a ser feito nesse sentido, conforme observam estudos mais recentes (FERBER et al., 2005). Para uma tentativa pioneira de mensurar o grau de interatividade dos deputados brasileiros com a opinião pública no processo de elaboração da Lei de Biossegurança, cf. o estudo pioneiro de Martins (2005).

funcionários. O Gráfico 10 apresenta o desempenho isolado dos dois itens fundamentais (Informações administrativas gerais e editais/licitação) isoladamente, enquanto a classificação global baseia-se no comportamento da média das variáveis analisadas.

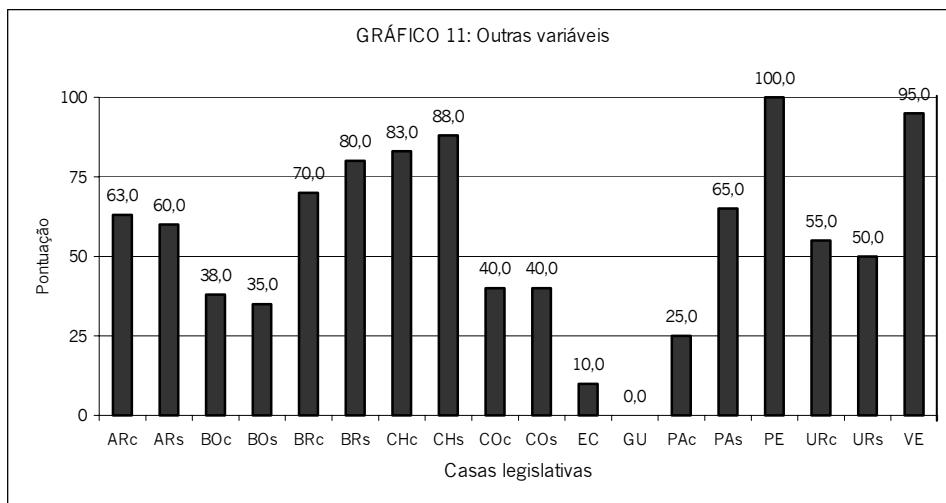


Esse item é um dos que apresenta a maior proporção de órgãos legislativos com graus insatisfatórios de informatização, indicando assim que o processo administrativo da maior parte das casas legislativas sul-americanas é pouco transparente e que pode ser significativamente melhorado.

7. Outros itens

Por fim, incluímos outros itens que, grosso modo, relacionam-se à comunicação “horizontal” dos parlamentos com outros órgãos e instituições relevantes, especialmente governamentais.

Via de regra os parlamentos apresentam um desempenho satisfatório sobre esses quesitos. Muitos deles, inclusive, procuram suprir a falta de informações básicas sobre o seu processo deliberativo interno, inflacionando os respectivos sites com *links* para outros órgãos governamentais e instituições de várias naturezas, inclusive empresas de Turismo. Deve-se destacar ainda, nesse quesito, que boa parte dos sítios dos legislativos sul-americanos não apresenta informações elementares sobre o processo eleitoral, ou mesmo *links* para os tribunais eleitorais. A nosso ver, essa é uma deficiência importante, pois a relação do parlamentar com seu eleitorado é uma das dimensões mais relevantes do funcionamento das democracias parlamentares (Gráfico 11).



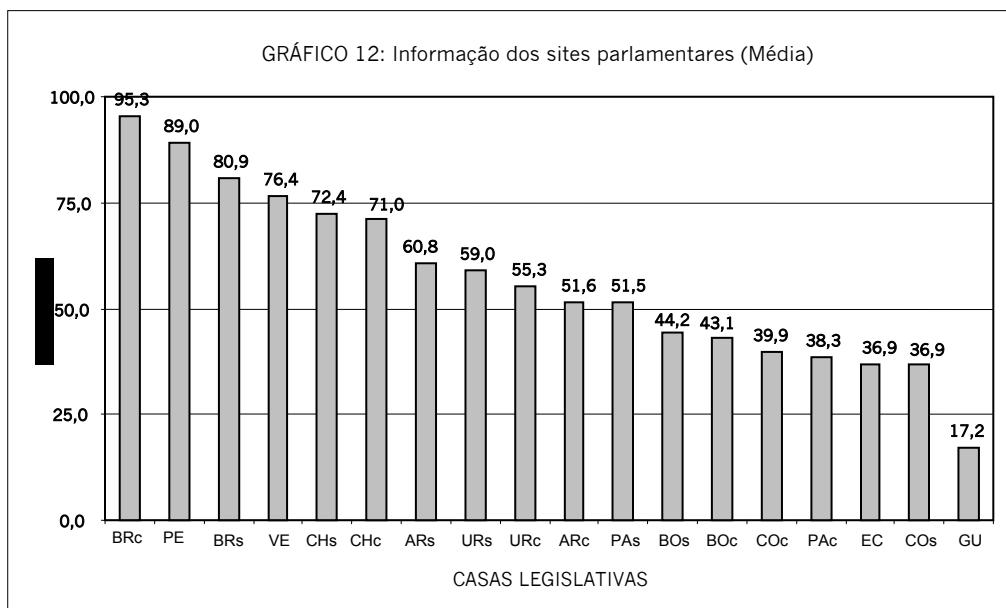
Conclusões

Fazendo uma avaliação global do grau da informatização dos legislativos sul-americanos, podemos constatar a existência de quatro grupos diferenciados de órgãos parlamentares: (i) Legislativos com alto grau de informatização, englobando os sites legislativos da câmara dos deputados e do senado federal brasileiros, assim como os sites das casas legislativas unicamerais do Peru e da Venezuela, que colocam uma gama relativamente ampla de recursos à disposição do pesquisador e do cidadão comum sobre várias dimensões de seu processo decisório; (ii) unidades com grau médio-alto de informatização, tais como as casas legislativas de países bicamerais como o Chile, a Argentina, o Uruguai, e o senado paraguaio; (iii) unidades com grau médio-baixo de informatização, tais como os parlamentos de países bicamerais como a Bolívia, a Colômbia e unicamerais como o Equador, além da câmara dos deputados paraguaia; (iv) e, por fim, a assembléia nacional da Guiana, o único país da América do Sul cujo site apresentou baixo-grau de informatização.

Assim, de uma maneira geral, e tendo em vista investigações comparativas anteriormente empreendidas por nós mesmos (BRAGA, 2004), podemos observar que os legislativos sul-americanos apresentam níveis razoavelmente elevados de informatização, propiciando ao pesquisador e ao cidadão médio inúmeros recursos para o conhecimento de seu processo legislativo e de governo. Nota-se, assim, um significativo esforço no sentido dos órgãos parlamentares de vários países de disponibilizarem informações para os cidadãos e ao pesquisador, processo que consideramos ser simultâneo ao de consolidação das democracias parlamentares

nessa região, o que nos leva a antever um cenário futuro bastante diverso daqueles que prevêem um espraiamento de “democracias delegativas” pelo continente. Ao contrário, o que se percebe é uma busca consistente de maior transparência do funcionamento dos órgãos parlamentares e do comportamento dos políticos sul-americanos, e as TICs são um instrumento auxiliar de fundamental importância nesse processo.

As informações apresentadas no texto estão consolidadas no Gráfico 12, a seguir:



Fonte: Planilha anexa (atualizada até 30 de julho de 2006)

Entretanto, diversos websites ainda apresentam deficiências na disponibilização de tais informações ao público mais amplo, fenômeno este que consideramos fortemente correlacionado ao baixo grau de institucionalização das democracias parlamentares de alguns países, embora o inverso não seja necessariamente verdadeiro. Detectar com precisão essas deficiências e concentrar esforços para saná-las pode ser uma importante dimensão do esforço para a institucionalização e o aperfeiçoamento da democracia parlamentar no continente sul-americano, conforme afirmado nos estudos que servem de pano de fundo mais geral do presente enfoque (NORRIS, 2000; 2001); este processo é concomitante ao desenho de novos formatos tecnológicos que tornam mais acessíveis aos cidadãos destes países informações sobre o funcionamento de seu sistema político.

Por fim, este artigo foi apenas um primeiro esforço de reflexão sistemática nesse sentido. Reflexões mais aprofundadas que captem outras dimensões do

impacto da internet sobre o funcionamento das instituições democráticas serão objeto de reflexões posteriores, especialmente no tocante aos efeitos das TICs no comportamento parlamentar e do eleitor, e no estreitamento da interação entre representantes e representados no processo decisório, assunto já abordado por alguns estudos anteriores empreendidos no bojo da presente pesquisa (MARTINS, 2005; BRAGA et al, 2006).

Referências Bibliográficas

- AIKENS, G. S. A democracia eletrônica. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, jul/dezn. 8, Disponível em:
<http://www.almg.gov.br/CadernosEscola/Caderno8/democracia.asp>. Acesso em: 19 fev. 2003.
- ARAÚJO, W. F. G.; GOMES, M. P. S. In: Governança eletrônica na América Latina: podemos esperar uma democracia eletrônica? IN: FÓRUM IUPERJ/UFMG: DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA, 2004, Rio de Janeiro. Disponível em: http://neic.iuperj.br/governancaEletronicaNaAMericaLatina_Final.doc. Acesso em: 16 set. 2005.
- BRAGA, S. O impacto da internet no funcionamento das instituições representativas brasileiras; um estudo sobre a informatização dos legislativos estaduais no Brasil. In: HOELSCH, H.C. (Org.). *I Conferência Sul-Americana em Ciência e Tecnologia Aplicada ao Governo Eletrônico (I Conegov)*. Florianópolis: Editora Digital IJURIS, p. 189-201, 2004.
- BRAGA, S. Internet e Política: um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. In: III Congresso da ALACIP/Associação Latino-americana de Ciência Política, Anais do III Congresso da ALACIP (CD-Rom). Campinas: Unicamp, Campinas, 2006, p. 1-29.
- BRAGA, S.; FRANÇA, A.; MARTINS, F. O impacto da internet no funcionamento das instituições representativas: o caso do Paraná. *Revista Mediações*, Londrina, v. 11, n. 1, 2006.
- COLEMAN, S. et al. *Parliament in the age of internet*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- COMITÊ GESTOR DO PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Transparência e interação com a sociedade*. Portal da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. 20 p.
- CHANIN, A. et al. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- CORGOZINHO, I. A democracia eletrônica em Minas Gerais. *Fronteira Virtual*, S.I., 2003. Disponível em: <http://www.fronteiravirtual.com.br/art016.htm>. Acesso em: 02 mar. 2003.
- CÔTÉ, F. Parliamentary institutions and cyber-democracy. *Canadian Parliamentary Review*, Québec, v. 27, n. 3, p. 23-26, 2004. Disponível em:
<http://www.parl.gc.ca/Infoparl/english/index.htm>. Acesso em: 20 jul. 2006.

CUNHA, M. A. V. C.; CORRÊA, S. M.; DUCLÓS, L. C. Interação entre Executivo e Legislativo apoiada por TI. In: Congresso Anual de Tecnologia de Informação, 2005, São Paulo. Anais do Congresso Anual de Tecnologia de Informações, 2005, p. 1-14

EISENBERG, J. Internet e política. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 10, jan./jul. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/CadernosEscol/Caderno10/internet.asp>>. Acesso em: 24 mar. 2003.

EISENBERG, J. Internet, Democracia e República. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 491-511, 2003.

EISENBERG, J.; CEPIK, M. *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

FERBER, P.; FOLTZ, F.; PUGLIESE, R. The Internet and Public Participation: State Legislature Websites and the Many Definitions of Interactivity. *Bulletin of Science, Technology & Society*, v. 25, n. 1, Feb 2005, p. 86-93. Disponível em: Sage Publications. Acesso em: ago. 2006.

FRIDAY, J. Quem tem medo de uma sociedade on line? *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 9, jul./dez 1999. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/CadernosEscol/Caderno9/quem.asp>>. Acesso em: 19 mar. 2003.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice*. Geneva: Inter-parliamentary Union, 2006. Disponível em: <<http://www.ipu.org/dem-e/guide.htm>>. Acesso em: nov. 2006.

INTER-PARLIAMENTARY COUNCIL. *Guidelines for the content and structure of parliamentary websites* S.I., 2000. 16 p. Disponível em: <<http://www.ipu.org/english/parlweb.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2004.

MARTINS, F. R. S. *A influência do e-mail sobre as decisões dos parlamentares brasileiros: um estudo de caso sobre o projeto de lei da Biossegurança*. Monografia. Curitiba: UFPR, Departamento de Ciências Sociais, 2005, 87 p.

MELLO, S. A. DE; COHEN, F. B. R. F.; OLIVEIRA, P. P. de. *Avaliação de capital intelectual das páginas web das Assembléias Legislativas brasileiras*. Monografia (Especialização em Poder Legislativo). Belo Horizonte: PUC-MG, Instituto de Educação Continuada, 2003, 177 p.

MENDEL, T. *Parliament and access to information: working for transparency governance*. World Bank, 2005. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Parliament_and_Access_to_Information_with_cover.pdf>. Acesso em: dez. 2006.

MIKEVIS, D. Poder on line: Testes mostram que, mesmo no mundo virtual, serviços públicos tardam em responder. *Folha de São Paulo*. São Paulo, Informática, p. F1-F8, 17 set. 2003.

NORRIS, P. *Digital divide?: civic engagement, information poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

NORRIS, P. *Democratic divide? The impact of the Internet on Parliaments Worldwide*. Disponível em: <www.pippnorris.com> . Acesso em: 20 mar. 2003.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, Campinas, v. XI, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

Anexo: mapas

Da informação dos órgãos legislativos sul-americanos

	ARG	BOL		BRA		CHI		COL		ECU	GUY	PAR		PER	URU		VEN	
	OTM	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	CD	CD	CD	CD	CD	SF	CD	SF	CD
1) INFORMAÇÕES GERAIS NAVEGABILIDADE (100)																		
1 Mecanismos de busca no site (25)	25	0	0	0	0	c	c	c	0	c	0	0	c	c	c	c	c	c
2 Há "mapa do site"? (25)	25	c	0	c	c	0	c	c	0	c	c	c	c	0	c	c	i	c
3 Fácil acesso a Organograma(s) da Casa(10)	10	i	0	c	c	0	c	0	0	0	c	c	0	0	c	c	c	0
4 Endereço de e-mail ou e-mail para contato (10)	10	i	i	c	c	c	c	c	c	c	c	i	c	c	c	c	c	
5 História da Casa (10)	10	0	c	i	i	c	c	c	c	c	c	0	c	c	c	c	0	
6 Visita Virtual (10)	10	i	i	i	i	c	c	c	0	c	0	0	c	c	c	i	c	
7 Estatísticas de navegação	0	0	i	0	0	0	0	0	0	0	i	0	0	0	c	c	0	
8 Página em Inglês [Norris]	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	
9 Glossário de Termos Parlamentares	0	0	c	0	0	0	c	0	c	c	0	0	0	0	c	i	0	
10 Aumento/diminuição de letras	0	0	0	0	0	c	c	c	0	c	c	0	0	0	0	0	0	
11 Página em outro idioma	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	c	0	0	0	c	0	0	
12 Folheto explicativo sobre funcionamento da Casa. (5)	5	0	i	c	c	i	c	c	c	c	c	c	c	c	c	0	c	
13 Link de volta para a página inicial visível (5)	5	0	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	
14 Acessibilidade para deficientes	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	0	c	0	
15 Enquete sobre temas polêmicos em discussão	0	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	0	
Pontuação	100																	
MÉDIAS POR PAÍS																		

	OTM	ARG		BOL		BRA		CHI		COL		ECU		GUY		PAR		PER		URU		VEN	
		SF	CD	CD	CD																		
2) CENTROS DECISÓRIOS																							
a) Mesa Diretora/Partidos (100)																							
16	AR para Composição da Mesa Diretora (40)	40	i	c	0	0	c	c	i	i	i	i	i	0	c	c	0	i	i	c			
17	Contatos Mesa Diretora (10)	10	c	c	i	i	c	c	i	0	0	0	c	0	c	c	0	0	i	c			
18	Competências da Mesa (10)	10	i	0	0	0	i	c	0	i	0	c	c	0	0	i	0	0	0	0			
19	Acesso rápido para Representação Partidária (25)	25	c	i	i	i	c	c	c	c	0	0	i	0	c	c	0	0	c	c			
20	AR para as lideranças partidárias (5)	5	0	c	i	i	c	c	c	c	0	0	0	0	c	c	0	0	0	i			
21	Contato Lideranças (5)	5	0	c	0	0	c	c	0	c	0	0	c	0	c	c	0	0	0	i			
22	Reuniões de Líderes ou análogos (5)	5	0	c	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0			
Pontuação	100																						

	ARG		BOL		BRA		CHI		COL		ECU		GUY		PAR		PER		URU		VEN	
	OTM	SF	CD	CD	CD	CD	CD	CD	SF	CD	SF	CD	CD									
b) Comissões (200)																						
23	Composição Com. Perm. (CPs) (40)	40	c	c	i	i	i	c	i	i	i	i	i	0	c	c	c	i	i	c		
24	Composição Com. Temp. (CTs) (20)	20	i	c	i	i	c	c	i	i	i	i	i	0	c	c	c	i	i	c		
25	Ordem do dia Principais Comissões (30)	30	c	c	i	i	c	c	c	c	i	c	0	0	0	c	c	c	c	c		
26	Atas/resultados das reuniões CPs (10)	10	i	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	c		
27	Atas/resultados das reuniões CTs (10)	10	i	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	c		
28	Pesquisa por data nas reuniões CPs (10)	10	i	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	c		
29	Transcrição trab. CCJ ou análoga (10) [AR]	10	0	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	c		
30	Link rápido para Íntegra Pareceres (10)	10	0	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0		
31	Relatórios CPs (10)	10	0	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0		
32	Relatórios legislatura anterior (10)	10	0	0	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	c		
33	Relatórios CPIs ou análogas (10)	10	0	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	c		
34	Atas/Resultados das reuniões CTs (10)	10	0	i	0	0	0	c	c	c	0	0	i	0	0	0	c	c	c	c		
35	Transcrições da reuniões CTs (10)	10	0	i	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	c		
36	Atas Comissão Conselho de Ética (10)	5	0	0	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0		
37	Arquivos de áudio com trabalhos das CPs	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0		
38	Link para projetos de lei que tramitam na CCJ(5)	5	c	c	0	0	0	c	c	c	c	0	i	0	0	0	c	0	0	0		
39	Proposições q tramitam nas demais COM (ARG)	0	c	c	0	0	0	c	c	c	c	0	i	0	0	0	c	0	0	0		
Pontos	200																					
Ajustado: Po/2,0 = X	100																					

	OTM	ARG	BOL		BRA		CHI		COL		ECU	GUY	PAR		PER	URU		VEN
		SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	CD	CD	CD	CD	SF	CD	CD
c) Plenário (150)																		
40	Ordens do Dia Plenário (30)	30	c	c	0	0	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c
41	Pesquisa Ordem do Dia (20)	20	c	c	0	0	c	c	c	c	0	i	c	c	c	c	c	c
42	Atas/resultados das últimas reuniões (20)	20	c	c	0	0	c	c	c	c	0	0	c	c	c	c	c	c
43	Agenda da casa com eventos importantes (10)	10	0	c	i	i	c	c	c	c	i	i	c	c	c	c	c	c
44	Diários últimas reuniões (30)	30	c	c	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	0	c	i	c
45	Presença dos parlamentares nas sessões	10	0	c	0	0	0	c	c	c	0	0	c	0	i	i	c	0
46	Resultados das votações nominais (10)	10	0	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	i	i	c	c
47	Questões de ordem	0	c	c	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	c	c	c	0
48	Notas taquigráficas em tempo real (5)	5	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
49	Agenda do presidente da Casa (5)	5	i	c	0	i	c	c	c	c	c	c	0	c	c	c	c	c
50	Resumo movim. parlamentar últimos dias (10)	10	0	c	0	i	c	c	c	c	0	0	c	c	c	c	c	c
Pontos		150																
Ajustado: Po / 1,5 = X		100																
MÉDIA CENTROS DECISÓRIOS																		
MÉDIAS POR REGIÃO																		

		ARG	BOL		BRA		CHI		COL		ECU		GUY		PAR		PER		URU		VEN	
	OTM	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	C	CD	C	CD	CD	SF	CD	SF	CD	CD	
3) PARLAMENTARES:																						
a) Bancadas (100)																						
51 Quadro de bancadas com filiações (50)	50	c	c	c	c	c	c	c	c	c	0	c	c	c	c	0	c	c	c	c		
52 Indicação de líderes vice-líderes e contato (20)	20	c	i	i	i	c	c	c	c	0	c	c	0	c	c	0	0	0	0	0		
53 Dados sobre Legislaturas anteriores (10)	10	c	0	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	0	0	0	c	c	c	c		
54 Quadro de suplentes em Exercício (10)	10	i	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	c	i	i	c		
55 Quadro comp. eleitos X atuais (10)	10	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0		
56 Planilha Excel com dados sobre todos os dep.	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Pontuação	100																					
b) Informações biográficas (100)																						
57 Perfil individual de cada parlamentar (40)	40	c	c	c	c	c	i	c	c	c	0	0	0	0	c	c	c	c	c	c		
58 Link para votação do parlamentar (10)	10	0	0	i	i	0	0	0	i	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0		
59 Cargos anteriores (10)	10	i	i	i	i	i	c	c	c	0	0	0	0	0	c	c	i	i	c			
60 Filiações partidárias anteriores (20)	20	0	0	0	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	c	0	0	c			
61 Fotografia (10)	10	c	c	i	i	c	c	c	c	0	0	0	0	0	c	c	c	c	c			
62 Contatos dos parlamentares (10)	10	c	c	0	0	c	c	c	c	0	0	c	0	c	c	c	c	c	c			
63 Edita perfis biográficos (0)	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
64 Declaração patrimonial do parlamentares	0	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	i	0	0	0		
65 Principais propostas ou metas eleitorais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Pontuação	100																					

	OTM	ARG		BOL		BRA		CHI		COL		ECU		GUY		PAR		PER		URU		VEN																									
		SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	CD	CD	CD	SF	CD	SF	CD	CD	SF	CD	CD																							
c) Atuação parlamentar (100)																																															
66	Íntegra dos discursos (20) [link/AR]	20	0	c	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	i	i	c	c	c	c	0																										
67	Votação nominal individualizada (20) [link]	20	0	0	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0																											
68	Principais proposições de autoria do dep. (20)	20	c	c	0	0	c	c	0	c	0	0	0	0	i	c	c	c	c	c																											
69	Índice de presença individualizado (10)	10	0	0	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	i	0	c	c	c	c																											
70	Links para sites (10)	10	0	i	0	0	c	0	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	0																											
71	Resumo da atuação (10)	10	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	c	c	c	0																											
72	Serviço de clipping (10)	10	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																							
73	Registro de presença nas Comissões (0)	0	0	c	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	i	0	c	c	c	c																											
74	Link para atuação nas Comissões (0)	0	c	c	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	i	c	c	c	c	c																											
Pontuação		100																																													
MÉDIA PARLAMENTARES																																															
MÉDIAS POR REGIÃO																																															

	ARG	BOL		BRA		CHI		COL		ECU	GUY	PAR		PER	URU		VEN	
	OTM	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	CD	CD	CD	CD	SF	CD	SF	CD	CD
4) PROCESSO DECISÓRIO																		
a) Sinopse (40)																		
75 Ementas das leis (30) [AR ou pelo sistema]	30	c	c	c	c	c	c	c	0	i	c	c	c	c	c	c	c	c
76 Normas conexas (10)	10	c	c	0	0	c	c	c	0	0	c	c	c	0	c	c	c	c
77 Proposição de origem (10)	10	0	0	0	0	c	c	c	0	0	i	0	0	0	0	c	c	c
78 Acesso rápido à tramitação dos PL (40)	30	c	0	i	i	c	c	c	0	0	c	0	0	i	c	i	i	c
79 Fluxograma de tramitação (10)	10	c	c	c	c	c	c	0	0	0	c	c	0	c	c	i	i	c
80 Ações da Tramitação (30)	30	c	0	c	c	c	c	c	0	0	c	0	0	0	c	c	c	c
81 Íntegra dos PL (30)	30	c	c	c	c	c	c	c	i	0	c	i	0	i	i	c	c	c
82 Acesso rápido a pareceres (10)	10	0	0	0	0	c	c	c	0	0	c	0	0	0	0	0	0	c
83 Norma Resultante (20) (acesso rápido)	20	c	0	0	0	c	c	c	0	0	c	0	c	0	c	c	c	c
84 Votação da proposição (10) (acesso rápido)	10	0	0	0	0	0	c	c	i	0	0	0	0	0	c	0	0	c
85 Informações sobre outras proposições (30)	30	c	c	0	0	c	c	c	0	0	c	0	c	0	c	c	c	c
86 Emendas Constitucionais (10)	10	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	i	0	0	0	0	0	0
87 Requerimentos (10)	10	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0
88 Indicações (10)	10	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
89 Mensagens do Executivo (20)	20	c	0	0	0	c	c	0	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0
90 Vetos (20)	20	0	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
91 Outras (10)	10	c	c	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	c	0	c	0
92 Cadastro e-mail p/acompanhamento (10)	10	0	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0
93 Acesso imediato às modificações (30)	30	0	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	c
94 Busca avançada na legislação (30)	30	c	c	c	c	c	c	c	0	0	c	0	c	c	c	c	c	c
95 Busca avançada nas proposições (30)	30	c	c	c	c	c	c	c	0	0	c	0	0	c	c	0	c	
Pontuação	400																	
Ajustado: Po / 40 = X	100																	

	OTM	ARG	BOL		BRA		CHI		COL		ECU	GUY	PAR	PER	URU		VEN		
		SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	CD	CD	CD	SF	CD	SF	CD	CD
b) Integrais (150)																			
96	Proposições apresentadas (20)	20	c	c	i	i	c	c	c	c	0	0	c	0	0	0	c	c	c
97	Proposições aprovadas (20)	20	c	c	c	c	c	c	c	c	0	0	c	0	c	c	c	c	c
98	Constituição em formato pdf. ou doc. (20)	20	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c
99	Regimento Interno (20)	20	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c
100	Diários Legislatura atual (20)	20	c	i	i	i	c	c	c	c	0	0	c	0	0	0	c	c	c
101	Diários Legislaturas anteriores (10)	10	c	i	i	i	c	c	c	c	0	0	c	0	0	c	c	c	c
102	Diários de todas as Legislaturas (10)	10	0	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	i	0	0	0	0	0
103	Busca nos Diários (10)	10	c	i	i	0	c	c	c	c	0	0	c	0	0	c	c	c	c
104	Busca Legislaturas anteriores (10)	10	c	c	c	0	c	c	c	c	0	0	c	0	0	c	c	c	c
105	Resenha/Resumo da produção Legislativa (10)	10	c	c	c	0	c	c	c	c	i	i	c	0	0	c	c	0	c
106	Anuário Legislativo ou Relatório em pdf.	0	0	0	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	0	c	0	0	c
Pontuação		150																	
Ajustado: Po/ 1,5 X		100																	
c) Orçamento [10]																			
107	Leis ou emendas Orçamentárias (link) (10)	20	0	0	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	c	c	c	i	i
108	Receitas/Despesas Executivo (10)	15	0	0	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	c	c	c	c	c
109	Execução orçamentária Executivo (10)	15	0	0	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	0	c	c	c	c
110	Matérias explicativos Orçamento (10)	15	c	0	0	0	c	c	c	i	0	c	0	0	c	c	c	c	c
111	Relatório da gestão fiscal da casa (40)	15	c	0	0	0	c	c	c	c	c	c	0	0	0	c	c	c	c
112	Remuneração pessoal do parlamentares (10)	10	c	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	0
113	Link para Comissão de Orç. ou análogo (10)	10	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	c
Pontuação		100																	
MÉDIA PROCESSO DECISÓRIO		100																	
MÉDIAS POR REGIÃO																			

	OTM	ARG	BOL		BRA		CHI		COL		ECU		GUY		PAR		PER		URU		VEN	
			SF	CD	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	CD										
5) RELAÇÃO COM O PÚBLICO																						
a) Ouvidoria/Conselho de Ética (100)																						
114 Existência de Ouvidoria ou análogo	0	0	c	0	0	c	c	c	0	0	c	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	
115 Contatos p/denúncias (30)	30	0	0	c	c	0	c	c	c	i	c	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	
116 Quadro/resumo da atuação da Ouvidoria (30)	30	0	0	0	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	
117 Seminários realizados pela ouvidoria	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	
118 Relatório Final Ouvidoria (20)	20	0	0	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	
119 Composição do Conselho de Ética	0	0	0	0	0	c	c	c	0	0	c	0	0	0	0	c	0	0	c	0	0	
120 Código de Ética (10)	10	0	0	0	0	c	c	0	0	0	c	0	0	0	c	c	c	0	0	c	0	
121 Ações Conselho de Ética (10)	10	0	0	0	0	c	c	0	0	0	c	0	0	0	c	0	0	c	0	0	c	
Pontuação	100																					
b) Escola do Legislativo (100)																						
122 Existência do programa ou afim (40)	40	c	0	c	c	c	c	c	i	0	i	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	
123 Ações e resultados do programa (20)	20	0	0	0	0	c	c	0	i	0	i	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	
124 Publicações do programa (10)	10	0	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	
125 Eventos realizados pelo programa (10)	10	0	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	
126 Cursos ofertados pelo programa (10)	10	0	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	
127 Contato (10)	10	0	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	
Pontuação	100																					

		ARG		BOL		BRA		CHI		COL		ECU		GUY		PAR		PER		URU		VEN		
		OTM	SF	CD	CD	CD	CD	SF	CD	CD	CD	CD	CD	CD	CD									
c) Comunicação e mídia (100)																								
128	Acervo Sonoro das sessões e eventos (10)	10	0	0	0	0	i	i	c	i	0	0	0	0	0	0	0	0	c	c	c	0		
129	Transmissão de rádio pela Web (10)	10	0	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	i	i	0		
130	Programação de Rádio (5)	5	0	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	i	0		
131	Transmissão de TV pela Web (10)	10	c	c	c	c	c	c	0	c	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	c	0	0	c
132	Programação da TV (5)	5	0	0	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
133	Boletim Informativo (10)	10	c	i	c	c	c	c	c	c	0	c	c	0	0	c	c	0	0	c	c	0	0	c
134	Link para agência de comunicação (5)	5	c	i	c	c	c	c	c	c	0	c	c	0	c	c	c	c	c	c	c	c	c	
135	Anúncio de Livro e Documentos editados (5)	5	i	i	0	0	c	c	c	i	0	0	0	0	0	c	c	c	c	0	0	0		
136	Periódicos circulação regular (5) (elet. ou pdf)	5	i	i	0	0	c	c	c	c	0	0	c	0	c	c	c	c	0	0	c			
137	Íntegras das publicações (10)	10	i	i	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0		
138	Serviço de Clipping (10)	10	0	0	0	0	c	0	i	c	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	c			
139	Coordenadoria de Informações ou publicações (5)	5	c	0	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	0	0	c			
140	Serviço de notícias (10)	10	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	i	c	c	c	0	0	c			
141	"Release" dos Projetos Relevantes	0	i	c	0	0	c	0	c	c	i	0	i	c	i	c	c	c	c	c	c			
	Pontuação	100																						
d) Interatividade (100)																								
142	Fóruns ou chats de Debates (10)	10	c	0	c	c	0	c	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	0	0	c			
143	Acervo dos chats ou fóruns realizados	0	c	0	i	i	0	c	c	c	i	0	0	0	0	0	c	0	0	c				
144	Legislação/orçam. participativo (10)	10	i	0	c	c	0	c	c	c	i	0	0	0	0	0	c	0	0	c				
145	Formulários para contatos (20)	20	c	0	c	c	i	c	c	c	c	c	0	0	0	0	c	0	0	c				
146	Cadastro/subscrição de notícias p/e-mail (20)	20	0	i	c	c	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	0	0	c				
147	Formulário de sugestões para melhoria (20)	20	0	0	i	i	0	c	c	c	c	c	0	0	0	0	c	0	0	c				
148	Avaliação do desempenho/sugestões (20)	20	0	0	0	0	0	c	c	c	c	c	0	0	0	0	c	0	0	c				
149	Inscrição on-line para eventos realizados	0	0	0	0	0	i	c	i	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	c				
150	Votação virtual de proposições (CHI)	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	c				
	Pontuação	100																						

	ARG		BOL		BRA		CHI		COL		ECU		GUY		PAR		PER		URU		VEM	
	OTM	SF	CD	CD																		
e) Atividades culturais (100)																						
151 Acesso a textos/consultoria (20)	20	c	0	0	0	i	c	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	c	
152 Informações sobre Consultoria (10)	10	c	0	0	0	c	c	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	c	
153 Acesso a publicações dos Consultores (10)	10	c	0	0	0	c	c	0	0	c	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	c	
154 Acesso ao acervo da Biblioteca (20)	20	c	i	c	c	c	c	c	c	i	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	
155 Livrarias/aquisição livro (10)	10	c	0	c	c	c	c	0	i	0	0	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	
156 Programação Eventos (10)	10	c	0	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	0	0	0	i	c	c	0	c	
157 Visitas ao Público (10)	10	c	c	c	c	c	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	c	0	c	
158 Espaço Cultural (10)	10	c	i	0	0	c	c	c	0	c	0	0	0	0	0	0	c	0	0	0	c	
Pontuação	100																					
MÉDIA RELAÇÃO COM O PÚBLICO	100																					
MÉDIAS POR REGIÃO																						

		ARG	BOL	BRA	CHI	COL	ECU	GUY	PAR	PER	URU	VEM	
	OTM	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	CD	SF	CD	CD
6) ADMINISTRAÇÃO													
a) Informações gerais: (100)													
159 Relação ou número dos Servidores (10)	10	i	c	0	0	c	0	0	0	0	0	c	0
160 Relação da direção administrativa (20)	20	c	c	c	c	c	c	0	c	c	0	c	c
161 Contatos Público c/ Direção Administ. (10)	10	c	i	c	c	c	c	0	c	c	0	c	c
162 Organograma Administração (20)	20	c	i	c	c	c	c	0	c	c	0	c	c
163 Materiais didáticos sobre a Casa (10)	10	c	i	c	c	c	c	0	c	c	0	c	c
164 Notícias Cursos p/formação de Servidores (10)	10	i	0	0	0	c	c	c	0	0	0	c	c
165 Atribuições das Unidades (10)	10	c	0	i	i	c	c	0	c	c	0	c	c
166 Link p/ Depto. ou Divisão de Informática (10)	10	c	0	i	i	c	c	c	0	0	0	c	0
Pontuação	100												
b) Editais/Llicitação (100)													
167 Informações sobre concursos Públicos (15)	20	i	0	0	0	c	c	c	i	0	0	c	0
168 a) Editais (5)	5	i	0	0	0	0	c	0	i	0	0	0	0
169 b) Gabaritos das Prova (5)	5	i	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0
170 c) Resultados dos concursos (5)	5	i	0	0	0	0	c	0	0	0	0	0	0
171 Programas de estágios profissionais	0	i	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0
172 Lista de empresas fornecedoras (20)	20	c	c	c	c	c	c	i	i	c	c	i	0
173 Contratos (5)	5	c	c	c	c	c	c	i	c	c	0	0	0
174 Editais licitações (15)	10	c	c	c	c	c	c	0	c	c	0	c	i
175 Licitações em andamento (10)	10	c	c	c	c	c	c	0	c	c	0	c	i
176 Licitações anteriores (10)	10	c	c	c	c	c	c	0	c	c	0	c	i
177 Sistema de acompanhamento Licitações(10)	10	c	c	c	c	c	c	0	c	c	0	c	i
Pontuação	100												
MÉDIA ADMINISTRAÇÃO	100												
MEDIAS POR REGIAO													

		ARG	BOL		BRA		CHI		COL		ECU		GUY	PAR		PER		URU		VEM
	OTM	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	CD	CD	CD	SF	CD	CD	CD
7) OUTROS																				
a) Eleições																				
178	Calendário Eleitoral (5)	5	0	0	c	c	c	c	c	c	c	c	0	0	0	c	c	0	0	c
179	Link para legislação eleitoral vigente (5)	5	0	0	c	c	c	c	c	c	c	c	0	0	0	c	c	0	0	c
180	Resultados de eleições anteriores (10)	10	0	0	c	c	c	c	c	c	c	c	0	0	0	c	c	0	0	c
181	Base de dados pesquisável (5)	5	0	0	c	c	c	c	c	c	c	c	0	0	0	c	c	0	0	c
182	Link para o Tribunais ou órgãos eleitorais (5)	5	0	0	c	c	c	c	c	c	c	c	0	0	0	c	c	0	0	c
b) Links para órgãos de interesse																				
183	Link para outra Câmara Legislativa (5)	5	c	c	0	0	c	c	c	c	c	c	0	0	0	c	c	c	c	c
184	Sistema Legislativo Integrado/Interlegis (5)	5	c	c	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	0	0	c	c	c	c
185	Legislativos Subnacionais (0)	0	c	c	c	c	c	c	0	0	0	0	c	c	0	0	c	0	0	0
186	Legislativos de outros países (10)	10	c	c	0	0	0	c	i	c	0	0	c	0	0	c	c	c	c	c
187	Parlamento Latinoamericano (10)	10	c	c	0	0	0	0	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	c	c
188	Link para União Interparlamentar Mundial (10)	10	c	c	0	0	0		c	c	0	0	0	0	0	c	c	c	c	c
189	Poder Executivo (5)	10	c	c	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	0	c	c	c	c	c
190	Tribunais/Judiciário (5)	5	c	c	i	0	c	c	c	c	c	c	0	0	0	0	c	0	0	c
191	Partidos Políticos (5)	5	c	c	c	c	c	c	i	i	0	0	0	0	0	c	0	0	c	
192	Outros (0)	0	c	c	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	0	0	c
193	Videoconferência "Interlegis" (5)	5	c	c	0	0	c	c	0	c	0	0	0	0	0	c	0	0	0	c
194	Link p/Diário Oficial da Unidade (5)	5	c	c	0	0	c	c	c	0	0	0	0	0	0	c	c	0	c	
195	Portal de Pesquisas Legislativas integrado (0)	0	c	c	0	0	c	c	c	c	0	0	0	0	0	c	c	c	c	c

As estratégias de retórica na disputa pela Prefeitura de São Paulo em 2004: PT, mandatário, versus PSDB, desafiante

Luciana Fernandes Veiga

Universidade Federal do Paraná

Doxa/Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro

Nelson Rosário de Souza

Universidade Federal do Paraná

Emerson Urizzi Cervi

Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro

Resumo

A experiência do PT no governo (nos âmbitos nacional e local) suscitou a curiosidade sobre possíveis alterações no seu discurso eleitoral na disputa pela Prefeitura de São Paulo. O foco desta análise está nas continuidades e rupturas das estratégias retóricas elaboradas a partir dos eixos ideológico (esquerda e direita) e pragmático (mandatário e desafiante). A preocupação central é o discurso do PT, e a análise da comunicação apresentada pelo PSDB tem um caráter complementar. Todos os programas e spots veiculados pelas campanhas do PT e do PSDB em São Paulo foram analisados a partir de métodos qualitativos e quantitativos.

Palavras-chaves: discurso partidário, Partido dos Trabalhadores, eleições municipais, São Paulo.

Abstract

The experience of the Worker's Party at the Brazilian national and local governments has stimulated the curiosity about changes in its electoral discourse at the elections for the São Paulo Mayor. This article focuses on the changes and continuities of rhetorical strategies and the analysis is based on campaign 'spots' veiculated by the Worker's Party and the Brazilian Social Democratic Party.

Key words: party discourse, Worker's Party, local elections, São Paulo.

Introdução

Ao longo das duas últimas décadas, os brasileiros se acostumaram com o discurso do Partido dos Trabalhadores, predominantemente de esquerda e oposicionista. As críticas do partido recaíam particularmente na política econômica neoliberal praticada pela seqüência de presidentes desde a redemocratização e suas seqüelas na promoção da justiça social. Em 1989, o então candidato Lula pregava o não pagamento da dívida externa; em 1994 e 1998, ele criticou o Plano Real e, mesmo em 2002, argumentava ser a política econômica do então presidente Fernando Henrique e de seu ministro Pedro Malan, a responsável pelos altos índices de desemprego.

A proposta de um governo participativo era outro aspecto do discurso de esquerda do partido. Nas campanhas do PT, o povo brasileiro era apresentado como uma entidade organizada e cidadã.

Em 2004, aconteceram as primeiras eleições depois que o partido assumiu a Presidência da República. Acompanhar o pleito de 2004 e identificar como a experiência no governo federal pode ter alterado o discurso nos pleitos municipais despertaram a atenção dos pesquisadores do Grupo de Comunicação e Política da Universidade Federal do Paraná¹.

Em trabalho anterior, (VEIGA, SOUZA e CERVI, 2005) a equipe já analisou os discursos do PT e de seus principais adversários em Curitiba e Porto Alegre. Neste artigo, será realizado o debate sobre São Paulo. A eleição na capital paulista foi particularmente importante porque era considerada como o terceiro pleito da disputa de 2002: era a oportunidade do PT reforçar a vitória obtida na disputa presidencial ou da superação do PSDB com o candidato José Serra. Todo o país acompanhava o desempenho dos dois partidos em São Paulo.

No âmbito municipal, o PSDB também podia ser classificado como desafiante. José Serra concorria com a então Prefeita, Marta Suplicy (PT). Assim, acompanhar o discurso do PT em São Paulo em 2004 era acompanhar o discurso do partido que estava na situação nos âmbitos nacional e local e cuja vitória era muito importante para as duas esferas de poder.

O artigo está organizado da seguinte maneira: em um primeiro momento, a idéia é apresentar uma revisão da literatura sobre os estudos dos discursos eleitorais do PT; o passo seguinte é entender o desempenho e a retórica do partido nas eleições municipais da capital paulista desde 1985; a seguir, serão apresentados os dois eixos que norteiam a análise dos discursos: o espectro

¹ Para o trabalho foi utilizado o arquivo de propagandas eleitorais do Doxa/luperj. Por isso, gostaríamos de agradecer ao Prof. Marcus Figueiredo e à Alessandra Aldé. Agradecemos às bolsistas de iniciação científica Sandra dos Santos, Carolina de Paula e Rossana Freitas da UFPR, que contribuíram muito para a realização do trabalho.

esquerda e direita e a escala situação e oposição. Interessa entender até que ponto os discursos do PT e do PSDB podem ser diferenciados pensando na escala ideológica de esquerda e direita e, ainda, verificar como o PT elaborou o seu discurso de mandatário e o PSDB construiu a sua retórica de desafiante. O estudo a partir dos dois eixos já foi elaborado anteriormente por Oliveira (2005) ao analisar as disputas municipais de Belo Horizonte e Salvador em 2000.

A quarta parte do artigo traz a análise propriamente dos programas e spots veiculados pelas campanhas do PT e PSDB em São Paulo. Para o estudo da propaganda foi utilizada a mesma metodologia empregada nos estudos anteriores de Curitiba e Porto Alegre. Trata-se de uma adaptação do estudo original de Figueiredo, Aldé, Dias e Jorge (2000), que se empenharam na elaboração de uma metodologia para análise de spots eleitorais. Na conclusão, algumas rápidas considerações sobre o discurso do partido nas três diferentes capitais: São Paulo, Porto Alegre e Curitiba.

1. A trajetória e a retórica do PT: alguns fragmentos de discursos ao longo da história.

Não há a pretensão de fazer um exaustivo levantamento sobre os discursos utilizados pelo PT ao longo de sua história, mas apenas apontar para os aspectos mais centrais dessa trajetória.

Desde a volta da democracia, o PT vem se consagrando como o principal partido de esquerda do país. A primeira experiência eleitoral da legenda foi em 1982, quando o então líder sindical Lula se candidatou ao governo do estado de São Paulo, tendo como um de seus principais lemas: “Vote no três que o resto é burguês”.

Discurso semelhante esteve presente na disputa presidencial de 1989. Naquela eleição, Lula tinha como principal adversário Fernando Collor de Mello (PRN), que venceu com um discurso populista e de direita. A campanha de Lula também adotou um enfoque fortemente ideológico, propunha que a exploração da classe trabalhadora pela classe capitalista era o problema fundamental do país e a chegada dos trabalhadores no poder a solução (ALBUQUERQUE, 1999). Além dos discursos de classe e de oposição à política neoliberal havia a valorização da sociedade organizada. O discurso do então candidato Lula evidenciava as tendências:

Enquanto a dona de casa, enquanto o trabalhador se mata pra comprar o seu feijão, se mata pra comprar o que comer diariamente, às custas de uma inflação de quase 40%, aparece na televisão, cincicamente, os empresários e o governo dizendo que são contra a inflação e que querem acabar com a inflação. Mas é exatamente, cenas como estas, do investimento no ouro, do over, aonde este ano 15 milhões de dólares foram lucros para os empresários, saídos do setor público, ou seja, dinheiro do Estado que deixou de ser investido na produção pra ir para os cofres dos patrões. (...) (Discurso de Lula na campanha de 1989, extraído de ALBUQUERQUE, 1999, p. 158).

Ainda que o partido não tenha vencido em 1989, não há dúvidas de que ele obteve um resultado surpreendente. Lula terminou o primeiro turno com mais votos do que políticos tradicionais como Ulysses Guimarães (PMDB), Aureliano Chaves (PFL), Mário Covas (PSDB) e Leonel Brizola (PDT).

Em 1994, o PT passou por uma de suas piores experiências eleitorais. Até meados de maio de 1994, a vitória de Lula parecia certa. O candidato aparecia nas pesquisas de opinião com aproximadamente 42% dos votos válidos. O então ministro da fazenda Fernando Henrique (PSDB) ficava em segundo lugar com 14%. Aconteceu, então, o imponderável: o Plano Real. O candidato Lula ficou sem discurso diante do sucesso do plano para estabilização da moeda, implantado pelo ministro do presidente Itamar Franco. Roberto Amaral (1995) descreveu bem o que aconteceu naquele momento: a “campanha ficou paralisada, indo e voltando, atacando um dia e no outro prometendo manter o Real, salvá-lo e aperfeiçoá-lo”, sem indicar uma alternativa ao plano.

Pode-se dizer, em linhas gerais, que o partido ao elaborar o seu discurso privilegiou a postura ideológica à pragmática. Preferiu atacar o Plano Real que era mencionado na campanha como mais um ineficiente plano econômico burguês a se ater à satisfação da população brasileira com a economia. Ao longo da campanha houve mudanças na intenção de voto e Fernando Henrique foi eleito já no primeiro turno.

Em 1998, a questão da estabilidade do Real voltou a ganhar centralidade na disputa presidencial. A moeda e o efeito estabilizador da inflação ao longo de quatro anos de vigência eram apreciados por mais da metade do eleitorado. A expectativa de que uma vitória de Lula permitiria o retorno da inflação pode ser vista como uma grande barreira para o crescimento da candidatura do PT. Como aconteceu em 1994, o discurso oposicionista não beneficiava a candidatura de Lula. Para Venturi (1998), as oposições não conseguiram explicar para os cidadãos que o nível de desemprego e a fragilidade do Brasil diante da crise econômica que acometia a Rússia e os Tigres Asiáticos eram decorrência da política econômica de

Fernando Henrique. Este discurso pautou a campanha de Lula, mas os eleitores não estavam convencidos de sua veracidade e novamente Fernando Henrique foi eleito já no primeiro turno.

Em 2002, o eleitorado estava insatisfeito com a política econômica do segundo governo Fernando Henrique. Ainda em 1999, o presidente desvalorizou a moeda e tal atitude influenciou o padrão de vida dos brasileiros. No caso dos eleitores mais pragmáticos, as frustrações com a economia e as expectativas de mudanças pareciam casar perfeitamente com um discurso oposicionista. No caso dos eleitores mais ideológicos, o cansaço com a política neoliberal do PSDB era a indicação de que se esgotava um ciclo do partido no governo federal.

Na ocasião, o discurso de Lula estava mais moderado. Antes da disputa, ele assumiu publicamente o compromisso de cumprir contratos assinados com o mercado financeiro internacional, mas ainda assim, mantinha a retórica oposicionista em relação ao PSDB e mais à esquerda.

2. A trajetória e a retórica do PT nas disputas pela Prefeitura de São Paulo.

A rivalidade entre petistas e malufistas iniciou-se em 1988 e se estendeu nos pleitos seguintes. A disputa inicial se deu entre Luiza Erundina (PT) e Paulo Maluf (PDS), resultando na vitória da candidata petista. O representante tucano era José Serra, que obteve 6,9% dos votos. No pleito municipal seguinte, em 1992, Maluf (PDS) se apresentou para a disputa novamente, enfrentando e vencendo Eduardo Suplicy (PT). Fábio Feldman (PSDB) obteve 5,8%.

Na eleição de 1996, Paulo Maluf indicou seu secretário da Fazenda, Celso Pitta (PPB), para disputar sua sucessão com Luiza Erundina (PT). Graças ao prestígio do padrinho, Pitta (62,3%) venceu. José Serra, de novo candidato, obteve 15,6% dos votos.

O PT retorna à Prefeitura de São Paulo quatro anos depois com a vitória de Marta Suplicy sobre Maluf. O então vice-governador Geraldo Alckmin (PSDB) obteve 17,2% dos votos no primeiro turno.

Ao analisar o pleito de 2000 na capital paulista, Chaia, Meneguello, Azevedo e Schmitt (2002) ressaltaram que os dois principais adversários apresentavam práticas políticas muito distintas com propostas antagônicas para a cidade.

Marta Suplicy (PT) que defendeu uma proposta de gestão com participação, transparência e ética, com divisão da cidade em subprefeituras, com conselhos de representantes e orçamento participativo; de outro lado Maluf (PPB), que retomaria a proposta de administração da cidade de São Paulo da época em que foi prefeito: centralização, não participação da sociedade, administração

extremamente personalista e com esbanjamento dos gastos públicos, com cooptação da Câmara Municipal e outras práticas políticas nefastas. (CHAIA et al, 2002, p.38)

Ou seja, o antagonismo entre propostas e discursos estava muito claro, de um lado, havia a estratégia conservadora de Paulo Maluf e, de outro, o projeto de esquerda do PT, assim como nos anos anteriores. O eleitorado se via repetidas vezes entre dois medos conhecidos. Por um lado o conservadorismo malufista e a administração da eficiência e, do outro, a esquerda no poder e a administração pela transformação, (CHAIA et al, 2002).

Em 2004, o ciclo de malufismo *versus* PT foi rompido. Após uma série de denúncias sobre corrupção, desvio de dinheiro e superfaturamento de obras públicas envolvendo Paulo Maluf e seu grupo político, o malufismo foi perdendo espaço entre o eleitorado paulistano. A cada dia parecia mais insustentável o “rouba, mas faz” como argumento de defesa do voto em Paulo Maluf.

Por outro lado, o PT foi reduzindo o tom de esquerda do seu discurso. Após as primeiras denúncias de corrupção no âmbito federal, o partido abriu mão, também, do discurso da ética e da transparência. Além disso, com a saída de Maluf do páreo, a estratégia perdia sua eficiência.

Paulo Maluf se lançou à disputa em 2004, mas sua candidatura ficou em uma situação periférica. A disputa ficou focada em Marta Suplicy (PT) e José Serra (PSDB). O inusitado aconteceu no segundo turno, quando Marta Suplicy aceitou o apoio de Paulo Maluf. Com a desestruturação do antagonismo que marcara as disputas em São Paulo até então, as antigas estratégias discursivas caíram por terra. Como se pretende mostrar, não houve naquele pleito mais lugar para o estereótipo: candidato de direita *versus* candidato de esquerda. O discurso ficou mais no campo pragmático: situação *versus* oposição.

3. A apresentação dos dois eixos de análise

3.1) Eixo esquerda e direita

Ao analisar as retóricas utilizadas nas campanhas de Salvador e de Belo Horizonte, Oliveira (2005) parte de dois eixos de análise – um ideológico e outro pragmático. No eixo ideológico temos a escala esquerda e direita; no eixo pragmático temos as posturas de situação e oposição. Os mesmos eixos analíticos serão utilizados nesse trabalho. A nossa proposição é que as campanhas do PT e do PSDB se diferenciaram menos no discurso ideológico e mais no discurso pragmático.

Na definição do primeiro eixo é preciso esclarecer os conceitos de esquerda e direita. Nossa definição estará ancorada em três aspectos:

Aspecto 1: O ideal de igualdade

Esta é a principal divisão entre esquerda e direita no debate político. Para Bobbio (1995), a esquerda e a direita se diferenciam quando três perguntas são respondidas: Igualdade entre quem, em relação à que e com base em que critérios? A esquerda estaria disposta a realizar mudanças em busca de mais igualdade, já a direita não estaria disposta a realizar mudanças em prejuízo da ordem.

Em relação ao eleitorado brasileiro, propõe-se – assim como Singer (2002) – que ainda que a esquerda seja mais igualitária que a direita, não podemos afirmar que os eleitores de direita sejam contrários à promoção de maior igualdade. A partir de survey desenvolvido por Moisés, Singer mostra que 81,9% dos eleitores concordam que “em um país como o Brasil, é obrigação do governo diminuir as diferenças entre os muito ricos e os muito pobres”.

Em uma sociedade marcada pela profunda desigualdade de renda, como é a brasileira, parece compreensível que vastas porções do eleitorado – elas próprias desvalidas – sejam simpáticas a medidas de cunho igualitarista, independentemente da posição ideológica em que se situem. Devido ao tremendo impacto da desigualdade sobre o conjunto da sociedade, pode-se dizer que o igualitarismo tornou-se espécie de ideologia nacional. (SINGER, 2002, p. 147)

Neste caso, pode se dizer que a postura a favor de maior igualdade social – embora seja tradicionalmente destinada à esquerda – é adotada também pelos partidos de centro e de direita no Brasil atual, na medida em que, tal como foi colocado por Singer, tornou-se uma ideologia nacional.

Aspecto 2: Intervenção do Estado na economia

O segundo aspecto envolvendo os conceitos de esquerda e direita se refere ao grau de intervenção do estado na economia. Neste caso, em princípio, os partidos podem defender uma postura mais estatizante, caso sejam de esquerda, ou mais neoliberal (privatista), caso sejam de direita.

Estudos recentes sobre a cultura política na Europa demonstram que os públicos de direita e de extrema direita vêm se aproximando da esquerda ao também desejarem maior intervenção do estado na economia. Singer (2002) vai demonstrar que também no caso brasileiro há uma tendência do público de direita em ser estatizante. Ainda citando o trabalho desenvolvido por Moisés, Singer (2002) lembra que ao serem solicitados a reagirem à frase “para que o país cresça, o

governo deveria intervir mais na economia”, os eleitores localizados à direita chegaram a concordar mais do que os eleitores de esquerda.

Aspecto 3: O ideal da participação popular

A partir deste aspecto, pode-se propor que a direita tende a adotar uma postura mais hierárquica, desejosa de reforçar a autoridade repressiva e ao mesmo tempo provedora do Estado. Ou seja, ela tem uma atitude que defende a manutenção da ordem na busca por maior igualdade. Para isso, os direitos sociais precisam ser providos, mas de cima para baixo. Já a esquerda defende e aposta na mobilização social como meio de obter direitos sociais para todos. Para Singer (2002), esta é a clivagem mais forte entre os dois pólos ideológicos no Brasil.

A diferença entre esquerda e direita no que diz respeito à mobilização social explicita-se ainda na resposta à seguinte questão da pesquisa Cultura Política/90: “O que seria melhor para resolver os problemas do Brasil: 1. a atuação de um líder que colocasse as coisas no lugar; 2. ou a participação da população nas decisões importantes de governo, 3- ou as duas coisas” Enquanto 65% dos eleitores de esquerda preferem a participação, essa opção só é adotada por 48% dos eleitores que se colocaram à direita. (SINGER, 2002).

Como já foi mencionado anteriormente, o discurso do PT nas disputas presidenciais sempre abordou os efeitos do neoliberalismo, sobre a necessidade de se promover maior justiça social e a importância de dar espaço e promover a mobilização social. De acordo com Chaia et al (2002) em São Paulo o PT também tratou de tais clivagens de modo a se diferenciar de Paulo Maluf em 2000. E como o PT se comportou em 2004?

3.2) Eixo situação – oposição

Figueiredo et al (2000) propõem que em sua forma mais simples, o jogo da persuasão em uma disputa tem a seguinte estrutura: a situação se empenhará em mostrar que, a sua administração ou governo vem promovendo um mundo atual bom e que caso tenha oportunidade de permanecer no poder, poderá promover ainda mais benefícios, gerando um mundo futuro ainda melhor. Por sua vez, a oposição tentará mostrar que a administração ou governo atual não tem sido capaz de garantir um mundo atual bom e que; se o candidato tiver a oportunidade de vencer a disputa, promoverá os benefícios que a situação não está sabendo entregar aos cidadãos.

Atrás desse desenho de retórica há a percepção de que os eleitores agem de maneira a maximizar suas oportunidades e reduzir os seus custos de informação. Ou seja, o eleitor imaginará o mundo futuro que cada um dos principais candidatos na disputa poderá lhe oferecer caso eleito.

A construção da expectativa do mundo futuro de cada candidato se dá a partir da avaliação que os eleitores fazem do mundo atual. Aquele candidato que apresentar um mundo futuro melhor terá mais chances de vencer as eleições. No entanto, a construção dos mundos não pode ser descolada da realidade. Os mundos atuais e futuros devem parecer verossímeis.

Em seu trabalho, Figueiredo et al (2000) apresentam recursos discursivos que são típicos da situação e outros que são pertinentes para a oposição. Os mandatários utilizam estratégias como o carisma e o cargo, competência e o cargo, símbolos do cargo, postura “acima da briga”, ênfase em realizações e associação com a administração em curso. Já as estratégias do desafiante seriam o apelo à mudança, ofensiva quanto a temas, ênfase no otimismo para o futuro, ataques à administração em curso e ataques ao adversário.

A partir da metodologia desenvolvida por Figueiredo et al (2000) para avaliação das retóricas de campanhas, iremos elaborar a nossa análise sobre a importância do segundo eixo: situação e oposição.

4. Análise da retórica

Para a análise dos discursos das campanhas foram utilizados todos os programas de TV e spots veiculados pelas campanhas de Marta Suplicy e José Serra na disputa municipal de 2004. As gravações foram disponibilizadas pelo Laboratório de Comunicação Política e Opinião Pública Doxa/IUPERJ.

A análise dos programas se deu a partir de uma planilha fortemente inspirada na metodologia desenvolvida por Figueiredo et al (2000). Poucas alterações foram feitas, apenas o que era necessário para adaptar uma planilha originalmente feita para análises de spots, para um estudo que incluía também o programa de TV.

O grupo de pesquisadores composto por professores e bolsistas de iniciação científica se reuniu para o pré-teste da planilha e para o treinamento da coleta de dados. A intenção com o treinamento era discutir e esclarecer dúvidas sobre a identificação das diversas categorias e sua aplicação. Feito isso, um grupo de apenas três pesquisadores (uma professora e duas bolsistas) ficou responsável pela aplicação das planilhas. O pequeno grupo estabeleceu freqüente interlocução durante a coleta dos dados.

Os resultados serão apresentados na tabela a partir das unidades-segmentos e tempo em segundos. A unidade-segmento é definida a partir das variáveis imagem e tema. Conta-se um novo segmento sempre que há alteração de tema ou de imagem.

4.1 Avaliação do eixo esquerda – direita.

A partir da análise de conteúdo das mensagens é possível perceber como cada campanha se posicionou diante das três clivagens.

Clivagem neoliberalismo e intervenção estatal: O assunto não foi abordado pelas campanhas de Marta Suplicy e de José Serra. Embora o desemprego aparecesse nas pesquisas de opinião como um dos três maiores problemas da capital, os candidatos não discursaram sobre os efeitos da política econômica no índice de desemprego, por exemplo. Mas os candidatos mais à esquerda do PT elaboraram ataques ao “PSDB de Serra e do ex-presidente Fernando Henrique” e ao “PT de Marta e do presidente Lula”. A ex-prefeita e candidata Luiza Erundina em sua propaganda chegou a perguntar por que Marta e Serra não tocavam no assunto desemprego em São Paulo. A resposta vinha a seguir: porque a política econômica de Lula era a mesma de FHC e ambas geraram e continuam gerando o desemprego.

Clivagem igualdade social: Marta Suplicy se empenhou em esclarecer que em sua administração a prioridade fora e continuaria sendo a classe mais baixa da população de São Paulo, a que mais precisava de amparo da administração. Enquanto Marta falava sobre tal prioridade abertamente, José Serra preferia propor que a sua gestão seria para toda cidade. No entanto, ao apresentar suas realizações enquanto ministro, gostava de mostrar como já havia provido saúde para a população de classe mais baixa. Desta forma, as duas campanhas – uma de maneira mais explícita e outra de maneira mais implícita – mostraram preocupação e capacidade de prover maior bem estar social para o povo mais carente.

Como era de se esperar, as campanhas se comportaram de maneira muito próximas quando envolviam a questão da igualdade e dos direitos sociais. Afinal, como Singer (2002) propôs, se trata de uma ideologia nacional.

Clivagem participação popular: Os dois candidatos se preocuparam em demonstrar que uma vez eleitos garantiriam bem estar social para os seus moradores. Curioso, no entanto, foi a maneira como propunham realizar tal projeto. Apresentavam-se como grandes líderes capazes de prover benefícios ao povo. Não deixavam claro se falavam de direitos ou de favores. Neste caso, os candidatos se aproximavam mais do discurso aqui classificado como direita do que de esquerda. As campanhas não enfatizaram a ‘participação popular’.

Depoimento de Marta Suplicy em seu programa eleitoral ainda no primeiro turno:

"Mas para ser sincera, eu vou confessar para vocês, que em alguns momentos eu sinto um aperto no coração. Eu jamais vou poder esquecer de uma senhora de 70 anos, moradora da Zona Leste. Ela me disse que tinha brigado, brigado feio, com uma vizinha por minha causa. Ela me disse indignada: "Prefeita, ela recebe o Renda Mínima, sua filha estuda no Céu, ela tem um retrato da senhora no quarto dela e ela votou no Serra! Escondido da filha!" Olha confesso que eu tomei um susto. Eu tentei acalmar a senhora, dizendo: "É isso mesmo são coisas da vida. Cada um tem o direito de fazer o que quiser, de votar em quem quiser". Mas ela insistiu repetindo: "Direito ela tem, mas isso não é justo". Na verdade, eu saí dali com a sensação de que não só não consegui convencer ela com meus argumentos, como o contrário, foi ela que mexeu comigo de verdade com o seu não é justo. Durante o resto do dia, volta e meia, aquele pensamento vinha na cabeça.(...) Ainda há tempo, minha amiga. Pare, pense, reflita sobre tudo isso e principalmente consulte seu coração. Será que depois de tudo que eu fiz será justo não me dar a oportunidade para concluir tudo o que comecei?"

Programa de José Serra, dia 27 de outubro de 2004:

Locutor em off: A dona Maria recebeu uma carta do Ministro logo depois de sofrer um infarto.

Dona Maria: Tem vez que eu estou deitada assim e fico pensando: "Meu Deus do Céu, como é que eu fui receber uma benção tão grande logo do Ministro José Serra? É uma lembrança que eu trago comigo, é a carta dele".

Depoimento de José Serra sobre a saúde.

A edição dos programas com depoimentos de populares reforçava a imagem da autoridade do candidato José Serra diante do povo. Ao mesmo tempo em que os eleitores apresentavam uma posturaativa ao manifestarem desafios do seu dia-a-dia, eles agradeciam veementemente o político por suas realizações. Nestes momentos eles pareciam "orbitar" ao redor do candidato.

Programa de José Serra, dia 28 de outubro de 2004:

Locutor em off: Serra comanda campanhas de Saúde que melhoraram a vida de milhões de pessoas. Mutirão da catarata: Mais de 700 mil cirurgias.

Povo fala: Estou aqui vendo o mundo que eu não via.

Locutor em off: Campanha da próstata salvou a vida do seu Maneco.

Seu Maneco: Sou muito grato ao seu José Serra. É uma coisa que eu vou ficar devendo para ele o resto da vida. A coisa mais importante da vida é a saúde.

Depoimento de José Serra sobre a saúde.

As passagens lembram a análise de Albuquerque (1999) sobre como os candidatos Fernando Collor de Mello e Luiz Inácio Lula da Silva se relacionavam com a massa em suas campanhas de 1989. De acordo com Albuquerque, nos programas dos dois candidatos, havia uma presença maciça de pessoas do povo. No entanto, o tratamento dado em cada programa era distinto. As cenas de campanha dos programas de Collor enfatizavam, sobretudo, a autoridade e o heroísmo do candidato. Já na campanha de Lula, as cenas, em vez de acentuar a atuação do candidato, destacavam a participação da massa, composta por grande número de trabalhadores organizados.

Não há como identificar porque as campanhas tomaram uma postura tão distante do que se poderia esperar dos dois partidos mencionados freqüentemente como mais urbanos e modernos do país. Sabemos que isso não foi uma tendência do PT em todo o país. A campanha de Raul Pont em Porto Alegre foi profundamente ideológica. O candidato defendia com afinco a mobilização popular, citando as realizações do orçamento participativo na capital gaúcha. Existe, no entanto, uma suspeita que deve ser levantada. Desde 1988, a disputa em São Paulo vinha sendo polarizada entre o petismo e o malufismo. O pleito de 2004 vinha apresentando um novo jogo e as forças em disputa precisavam conquistar os “órfãos” do malufismo.

4.2) Avaliação do eixo situação - oposição.

Em relação a esse eixo, os dois candidatos assumiram as posturas esperadas: Marta assumiu um discurso de situação e José Serra, o de oposição. Como já foi mencionado anteriormente, os candidatos priorizaram o apelo pragmático, focando seus discursos em proposições que poderiam facilitar o discurso racional. O quadro a seguir apresenta as principais linhas das estratégias discursivas:

Quadro1: Estratégias de retórica

Interpretação	José Serra- PSDB	Marta Suplicy- PT
Mundo atual	<p>A administração atual não sabe planejar e priorizar o que de fato é importante. Ela deixou a desejar, particularmente na área da saúde.</p> <p>“Não é possível que se tenha dinheiro para túnel e não tenha para colocar médicos nos postos de saúde, que se gaste com coqueiro e não se gaste com remédio.”</p> <p>Argumento de José Serra.</p>	<p>A cidade melhorou muito com a atual administração. Marta ao assumir a Prefeitura de São Paulo se deparou com a herança maldita: caos no transporte público e escolas municipais de lata. Hoje: Renovação da frota de ônibus, Passa Rápido, Bilhete Único e Céus. Revitalização de parte da cidade.</p>
Mundo futuro	<p>Dar continuidade aos bons projetos da atual gestão e fazer o que foi negligenciado pela atual administração. Prioridade para a saúde: criação do “mãe paulistana”, mutirão da saúde com consultas especializadas e exames, abastecimento dos postos com remédios. Integração do transporte (ônibus/metrô). Manter e ampliar o projeto renda mínima. Construir mais moradias através do planejamento conjunto da Cohab(prefeitura) e Cdhu (governo). Manter os Céus educação e ampliar as vagas das creches e pré-escolas. Acabar com as escolas de lata.</p>	<p>Continuar e ampliar os projetos nas áreas de educação, transporte e planejamento urbano (mais Céus e mais Passa Rápido), mas a prioridade será a saúde. Criação do “Céu saúde”.</p>

O que fazer	"Trabalhar desde o primeiro dia de governo". União dos governos municipal e estadual. "Geraldo e Serra juntos, competência em dobro". "Trabalhando juntos em favor da nossa cidade".	União da Prefeitura com o Governo Federal.
Garantia	Personalismo: Nasceu em uma casa simples na Mooca, de família humilde, estudou em escolas públicas e foi professor. Sua trajetória política: Secretário do Planejamento governo Franco Montoro, duas vezes Deputado Federal, Senador, Ministro do Planejamento e Ministro da Saúde. Escolhido melhor Ministro da Saúde do Brasil. Criou o seguro-desemprego. Grupo político: Trânsito político, proximidade com o Governo Estadual.	Personalismo. Mulher de coragem: enfrentou a máfia do transporte. Experiência administrativa: acabou com a máfia dos transportes, construiu os CEUs educação, revitalizou o Mercado Municipal, ruas e avenidas da cidade. Grupo político: Acesso ao governo federal.

4.2.1) O mundo atual

De acordo com o mundo atual de Serra, a administração de Marta estava deixando a desejar, pois havia descuidado de áreas importantes da administração. O tucano mostrava o desempenho da prefeita na área da saúde para testar a ineficiência de sua gestão.

Marta para se defender lembrava que pegara uma prefeitura falida, com péssimos sistemas de transporte e de educação e que ao longo dos últimos quatro anos havia feito muito pela cidade.

Os discursos de Serra e Marta estavam de alguma forma atrelados à realidade, mas a argumentação de José Serra era capaz de reproduzir melhor o grau satisfação dos eleitores. No mundo real, a prefeita Marta era avaliada predominantemente de maneira regular. De acordo com pesquisa Ibope realizada no período pré-eleitoral, em junho de 2004, 40,8% dos paulistanos achavam que a sua administração estava regular. Também eram altas as avaliações péssima (23,8%) e ruim (11,06%), e para as avaliações positivas por outro lado, eram: boa 21,5% e ótima (2,3%).

Ainda de acordo com a pesquisa Ibope, a insatisfação com a gestão era justificada em boa parte pela péssima avaliação do serviço da saúde (nota média 3,77). Para 59,8% dos moradores, o serviço de saúde era um dos três principais problemas, ao lado do desemprego (66%) e da segurança pública (47,5%). Desta forma, quando o candidato tucano buscava construir um mundo atual ruim, ele apontava para o caos na saúde.

O discurso de defesa de Marta Suplicy também estava baseado na realidade. No mundo real, a educação e o transporte eram os serviços públicos que despertavam mais satisfação. Destaca-se a satisfação com o projeto Bilhete Único (7,44), que permitia o usuário andar em diferentes veículos ao longo de duas horas com apenas um bilhete. Na área da educação, destaca-se o contentamento com o CEU's (7,28).

Os dados de pesquisas realizadas pelo Instituto Datafolha mostram que José Serra era visto como o candidato mais preparado para ser prefeito e o mais preparado para cuidar da saúde. Já Marta Suplicy era tida como a candidata mais preparada para cuidar da educação e do transporte.

Grupo de Tabelas 1: Opiniões sobre o preparo dos candidatos – Instituto Datafolha (%)

	24 e 25/6/2004	26/8/2004	17/9/2004		24 e 25/6/2004	26/8/2004	17/9/2004
O MAIS PREPARADO PARA SER PREFEITO				O MAIS PREPARADO PARA CUIDAR DA ÁREA DA EDUCAÇÃO			
José Serra (PSDB)	27	30	37	Marta Suplicy (PT)	22	37	38
Marta Suplicy (PT)	16	28	29	José Serra (PSDB)	31	26	34
Paulo Maluf (PP)	35	24	17	Paulo Maluf (PP)	18	12	8
Luiza Erundina (PSB)	7	4	3	Luiza Erundina (PSB)	8	6	5
Todos	0	1	0	Todos	0	0	0
Nenhum	4	4	5	Nenhum	5	3	5
Não sabe	7	7	6	Não sabe	11	11	8
O MAIS PREPARADO PARA CUIDAR DA ÁREA DA SAÚDE				O MAIS PREPARADO PARA CUIDAR DA ÁREA DO TRANSPORTE			
José Serra (PSDB)	60	62	61	Marta Suplicy (PT)	28	48	48
Marta Suplicy (PT)	6	13	18	José Serra (PSDB)	19	16	23
Paulo Maluf (PP)	14	9	7	Paulo Maluf (PP)	24	16	13
Luiza Erundina (PSB)	5	3	2	Luiza Erundina (PSB)	7	4	2
Todos	0	0	0	Todos	0	0	0
Nenhum	4	3	5	Nenhum	4	4	4
Não sabe	8	7	6	Não sabe	13	11	9

4.2.2 O mundo futuro

Nas campanhas, os candidatos não dirigiram muita atenção na construção dos mundos futuros. Como mostra a tabela, falaram mais do passado e do presente do que do futuro.

Tabela 2: Dimensão Temporal

Candidato	Dimensão	n. segmentos	% segmentos	n. segundos	% segundos
José Serra	Passado e presente	534	74,2	6428	65,10
	Futuro	180	25	3350	33,93
	Indefinido	6	0,8	96	0,97
	Total	740	100	9874	100
Marta Suplicy	Passado e presente	447	80,7	7327	82,46
	Futuro	105	19	1539	17,32
	Indefinido	2	0,4	19	0,21
	Total	573	100	8885	100

Os mundos futuros prometidos por José Serra e Marta Suplicy eram muito parecidos. José Serra propunha continuar o que estava dando certo e dar prioridade para a saúde, que havia sido abandonada na gestão de Marta. Já a então prefeita argumentava que não apenas manteria, mas também expandiria os projetos de sucesso de sua gestão e daria prioridade para a saúde.

É preciso destacar que embora as interpretações do PT e do PSDB sobre o mundo atual resultassem em versões diferentes, ao proporem o mundo futuro, os projetos apresentados pelas campanhas ficavam semelhantes, e o que Marta chamava de continuidade Serra chamava de mudança.

4.2.3) A garantia

Dante de mundos futuros tão parecidos, a garantia passou a ganhar importância na hora da decisão do voto. Na medida em que as diferenças entre os dois planos de governo não ficavam evidentes para o eleitor, este começou a procurar entre Marta e Serra aquele que mais poderia cumprir as suas promessas, uma vez eleito. Ou seja, o eleitor passou a se preocupar com a garantia da entrega das propostas, mais do que com os projetos em si, que lhes pareciam muito semelhantes. Com freqüência, o eleitor procura identificar tal garantia nas trajetórias de vida e também política-administrativa dos candidatos, em suas características pessoais e em seu grupo político.

É possível perceber que os dois candidatos buscaram reforçar a sua imagem na tentativa de conquistar a confiança dos eleitores. As campanhas de Marta Suplicy e José Serra foram surpreendentemente centradas nas imagens dos candidatos. Serra buscava se apresentar como um político experiente, capacitado e do bem, preocupado com as pessoas. A sua experiência vinha de sua trajetória política. Já Marta Suplicy se preocupou em construir uma imagem de prefeita experiente, de coragem, que cumpre o que fala, voltada para os mais pobres.

Tabela 3: Atributo do candidato

Candidato	Atributo	n. segmentos	% Val. segmentos	n. segundos	% val. segundos
José Serra	Pessoal	54	12,2	748	13,1
	Político	366	82,4	4656	81,58
	Administrativo	24	5,4	303	5,31
	Total	444	100	5707	100
Marta Suplicy	Pessoal	19	7,2	345	7,79
	Político	18	6,8	345	7,79
	Administrativo	228	86	3737	84,41
	Total	265	100	4427	100

O partido e o grupo político do candidato também podem ser utilizados como garantia em campanhas eleitorais, como já foi mencionado. Ao longo de mais de vinte anos de história, o PT foi apresentado como a garantia da ética e da transparência. Marta Suplicy chegou a utilizar esse recurso no pleito de 2000. Em 2004, o partido não desempenhou este papel. Nem Marta e nem Serra fizeram muitas referências aos partidos.

Tabela 4: Menções ao partido

Candidato	Menção	n. segmentos	% segmentos	n. segundos	% segundos
José Serra	Sim	3	0,5	62	0,60
	Não	737	99,6	10196	99,4
	Total	740	100	10258	100
Marta Suplicy	Sim	3	0,5	116	1,26
	Não	570	99,5	9115	88,86
	Total	573	100	9231	100

Mas algumas lideranças foram escolhidas e serviram para transmitir a idéia de força política e apoio dos partidos aos candidatos. A campanha de José Serra contava com o patrono Geraldo Alckmin, governador do estado. Já Marta contava com o presidente Lula como patrono. De acordo com pesquisa Ibope, naquele momento, o patrono de José Serra agregava mais prestígio do que o patrono de Marta Suplicy.

Tabela 5: Avaliação de governos – Pesquisa Ibope (junho/2004)

Avaliação	Governo Estadual	Governo Federal
Ótima	9	3
Boa	35	22
Regular	41	39
Ruim	4	11
Péssima	8	22
NS	2	1

Marta Suplicy apresentou ainda outras lideranças em seu programa: os senadores Aloísio Mercadante e Eduardo Suplicy e o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci. Em todas aparições, o objetivo das mensagens era mostrar que a prefeita Marta poderia contar com o apoio do governo federal em suas realizações futuras. Desta forma, percebe-se que mais do que lideranças partidárias, as lideranças se apresentavam e agiam como operadores do governo federal. Exceção para o senador Suplicy, cuja presença teve uma motivação mais familiar do que política.

Tabela 6: Apelo e endosso de patronos.
Serra (governador Geraldo Alckmin); Marta (presidente Lula) - e lideranças.

Candidato - endosso	Apelo	n. segmentos	% segmentos	n. segundos	% segundos
José Serra – patrono	Pragmático	17	60,7	218	56,48
	Político	4	14,3	76	19,69
	Emocional	7	25	92	23,83
	Total	28	100	386	100
Marta Suplicy – patrono	Pragmático	10	50	435	61,27
	Político	5	25	193	27,18
	Emocional	4	20	59	8,31
	Documental	1	5	23	3,24
	Total	20	100	710	100

Candidato - endosso	Apelo	n. segmentos	% segmentos	n. segundos	% segundos
Marta Suplicy – lideranças partidárias	Pragmático	44	91	777	87,5
	Político	1	2,1	83	9,35
	Emocional	2	4,2	18	2,03
	Documental	1	2,1	10	1,13
	Total	48	100	888	100

Marta Suplicy fez uso do seu cargo em 37,9% dos fragmentos de sua campanha e fez associação com a sua administração em 58,8% dos fragmentos. Por isso, podemos verificar que ela usou a estratégia de mandatária.

Por outro lado, de acordo com a literatura internacional, manter a postura acima da briga também é uma atitude de mandatário. Mas, no caso da eleição municipal de São Paulo, mandatária e desafiante tiveram uma postura muito próxima em relação aos ataques.

Tabela 7: Postura “acima da briga”

Candidato	Acima da briga	n. segmentos	% segmentos	n. segundos	% segundos
José Serra	Sim	627	84,7	8379	81,68
	Não	113	15,3	1879	18,32
	Total	740	100	10258	100
Marta Suplicy	Sim	484	84,5	7869	85,25
	Não	89	15,5	1362	14,75
	Total	573	100	9231	100

Serra gastou 15,3% dos seus segmentos com ataques à administração de Marta Suplicy. Os ataques tinham o caráter pragmático e não apontavam para questões ideológicas ou partidárias. Criticava o que a prefeita havia deixado de fazer e responsabilizava a mesma por suas falhas. Cabe constatar que tais ataques eram em sua maioria feitos pelo próprio candidato Serra, contrariando a regra em propaganda eleitoral que prega que os ataques não devem ser realizados pelos próprios candidatos. A fim de preservá-los dos desgastes decorrentes das críticas, tais mensagens tendem a ser transmitidas por outros oradores. No caso específico, Serra assumia o comando dos ataques – em sua maioria voltados para o desempenho da Prefeita na área da saúde – porque gozava da imagem de uma autoridade na questão. Na condição de ex-ministro da Saúde criticava o desempenho da prefeita. Tais críticas acabavam por reforçar ainda mais a sua autoridade.

Os demais ataques de Serra estavam voltados para a imagem da prefeita Marta. Acusava Marta de ser uma má administradora, sem foco e prioridade nas questões importantes para o povo. Neste caso, o ataque era realizado predominantemente por outros oradores.

Os ataques realizados pela campanha de Marta Suplicy eram realizados por diversos oradores, inclusive pela candidata. Cabe ressaltar a postura de ataque do senador Aloísio Mercadante na campanha.

Tabela 8: Forma do ataque e orador dominante²

Candidato – forma de ataque	Orador dominante	n. segmentos	% segmentos	n. segundos	% segundos
José Serra – ataque à administração	Candidato	37	90,2	768	90,89
	Garoto propaganda	3	7,3	57	6,75
	Personagem ficção	1	2,4	20	2,37
	Total	41	100	845	100
José Serra – ataque a adversária	Âncora	17	22,7	320	29,01
	Off locutor	17	22,7	226	20,49
	Popular	15	20	129	11,70
	Candidato	12	16	212	19,22
	Garoto propaganda	10	13,3	143	12,96
	Personalidade	4	5,3	72	6,62
	Total	75	100	1103	100
Marta Suplicy – ataque a adversário	Popular	30	33	265	19,39
	Personalidade	24	26,4	431	31,53
	Candidato	19	20,9	324	23,70
	Off locutor	13	14,3	236	17,26
	Garoto propaganda	5	5,5	111	8,12
	Total	91	100	1367	100

² Algumas explicações sobre a classificação de oradores: candidato (no caso, Marta Suplicy e José Serra), popular (o tradicional “povo fala”, “depoimento do homem comum”), personalidades (pessoas que são destaques em suas funções, em geral conhecidas do público: políticos, artistas e esportistas), personagem de ficção, off locutor (locução que narra e descreve imagens diversas), âncora (apresentador principal da campanha, aparece com grande freqüência) e garoto propaganda (apresentadores secundários, que aparecem com menos freqüência, em geral têm participação pontual).

Conclusões

Este estudo buscou identificar continuidades e rupturas no discurso do PT na campanha para a prefeitura de São Paulo em 2004, primeiro pleito em que o partido deixou de ocupar o lugar da oposição nos cenários municipal e nacional. A análise das retóricas desenvolveu-se a partir de dois eixos: ideológico e pragmático.

Em relação ao eixo esquerda e direita, podemos concluir sobre as retóricas analisadas que:

- a) O PT não utilizou o discurso contra o neoliberalismo. Evitou tocar no assunto política econômica, tema considerado carro-chefe enquanto o partido estava na oposição nacional. Mas os partidos mais à esquerda se encarregaram das críticas ao modelo neoliberal e agora contra o PSDB e também o PT.
- b) Marta Suplicy tentou apresentar-se mais igualitária do que José Serra. Afinado com a ideologia nacional, o tucano também se empenhou em mostrar-se igualitário.
- c) O discurso da participação e mobilização popular não esteve presente nas campanhas de Marta Suplicy e de José Serra. Ao contrário, foi possível identificar fragmentos de mensagens nas duas campanhas com tom autoritário e centralizador. Os candidatos foram apresentados em alguns momentos como líderes provedores para uma massa passiva.

Assim, na eleição para prefeitura de São Paulo em 2004, diferente do que ocorreu nos anos anteriores, não houve um discurso típico de esquerda e outro de direita. A análise do eixo ideológico nos leva perceber que as campanhas do PT e do PSDB foram muito semelhantes.

Já ao analisarmos o eixo situação e oposição podemos perceber que cada candidato adotou o comportamento típico de sua situação na disputa:

- d) Marta Suplicy descreveu a situação da cidade como sendo boa, mas que poderia melhorar ainda mais e propôs a sua continuidade.
- e) José Serra apresentou problemas na cidade e na gestão de Marta Suplicy, responsabilizando a prefeita pelas falhas e não realizações. E em seguida, propunha um mundo futuro diferente.
- f) José Serra se empenhou fortemente na criação da imagem de político experiente e Marta Suplicy se empenhou na criação da imagem de prefeita eficiente. Foram campanhas muito personalistas. A garantia estava na imagem.

Os dois candidatos não utilizaram seus partidos como garantia. Esta é outra mudança do discurso do PT que merece ser assinalada. Marta Suplicy contou com o apoio do patrono presidente Lula e dos líderes Antônio Palocci, Aloísio Mercadante e Eduardo Suplicy. Os líderes se apresentavam mais como membros do governo

federal, dispostos a apoiar Marta Suplicy caso fosse eleita, do que como membros do partido. Serra contou exclusivamente com o seu patrono, o governador Geraldo Alckmin.

O discurso do PT na condição de mandatário foi mais pragmático e menos ideológico; deixou de priorizar o discurso oposicionista ao modelo neoliberal; perdeu a supremacia do discurso sobre a igualdade social e se afastou do apelo pela mudança social a partir da mobilização da sociedade. A adoção do discurso de tom pragmático correspondeu ao que se esperava de um partido de situação: saiu em defesa das suas realizações, fez uso do cargo e associações com a administração. Porém, a campanha não manteve a postura “acima da briga”.

Por sua vez, o discurso do PSDB, na condição de desafiante, permaneceu como de costume, mais pragmático e menos ideológico. Assim como antes, o partido não deu ênfase à clivagem liberalismo-intervencionismo. Em relação ao aspecto igualdade social se mostrou tão igualitário quanto o PT. E surpreendentemente, assim como aconteceu com Marta Suplicy, José Serra mostrou-se um líder por vezes centralizador e provedor para uma massa necessitada e passiva. O que não era de se esperar dos candidatos dos dois partidos mais modernos de nossa democracia. De acordo com a sua condição de oposição, Serra – na situação de político experiente e ex-ministro da Saúde – fez firmes críticas à gestão e ao desempenho administrativo de Marta Suplicy.

Por fim, cabe uma rápida comparação dos discursos do PT em São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Podemos afirmar que as mudanças de discurso observadas em São Paulo não aconteceram em todo o país. A retórica do PT em Porto Alegre permaneceu com forte conteúdo ideológico, abordando as três clivagens aqui estudadas. Ao mencionar as realizações do partido ao longo de 16 anos à frente da prefeitura, o candidato Raul Pont adotava o *slogan* pronunciado pelo povo da cidade: “(nome de uma obra ou programa da prefeitura) foi a gente que fez!”. Pont, assim como Marta, adotou um discurso pragmático coerente com a sua posição de situação na capital gaúcha.

Já em Curitiba, o PT não deu relevância para o discurso ideológico e adotou uma postura que não condizia com a sua posição na disputa, de oposição. Não atacou a gestão de Cássio Tanigucci (PFL), que tinha como vice-prefeito o seu principal adversário e vencedor da eleição, Beto Richa (PSDB).

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, A. *Aqui você vê a verdade na tevê: a propaganda política na televisão*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, Mestrado em Comunicação, Imagem e Informação, 1999.

AMARAL, R. Em busca do significado das eleições de 1994 (reflexões sujeitas a chuvas e trovoadas). *Comunicação & Política*. Nova série, v. 1, n.3, abr-jun, 1995.

BOBBIO, N. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Unesp, 1995.

CHAIA, V.; MENEGUELLO, R.; AZEVEDO, F. e SCHMITT, R. São Paulo: embate partidário, mídia e comportamento eleitoral. In: SILVEIRA, E. (Org) *Estratégia, Mídia e Voto*. Porto Alegre: Edipucrs, 2002.

FIGUEIREDO, M.; ALDE, A.; DIAS, H. e JORGE, V. Estratégias de Persuasão nas Eleições Majoritárias: Uma proposta metodológica para o estudo da propaganda política. In: FIGUEIREDO, R. (Org.) *Marketing Político e Persuasão Eleitoral*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

OLIVEIRA, L. A. *As estratégias retóricas na construção dos mundos de natureza ficcional da política: um estudo comparativo das campanhas de Belo Horizonte e Salvador na eleição municipal de 2000*. Tese de doutorado, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2005.

RUBIM, A. *Mídia e Política no Brasil*. João Pessoa: Editora UFPB, 1999.

SINGER, A. *Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2002.

VEIGA, L.F.; SOUZA, N. R. e CERVI, E. Da expectativa de vitória à derrota: as estratégias de retórica do PT em Curitiba e Porto Alegre. In: XXIX Encontro da Anpocs, Caxambu, 2005.

VENTURI, G. Imagem Pública, propaganda eleitoral e reeleição na disputa presidencial de 1998. In: *Comunicação & Política*, Vol.V, n.3, nova série, set-dez, 1998.

Bases da legitimidade democrática no Brasil: adesão a valores e avaliação de desempenho¹

Ednaldo Aparecido Ribeiro

Universidade Estadual de Maringá

Resumo

Estudos recentes sobre legitimidade democrática têm seguido uma perspectiva idealista que enfatiza a adesão dos cidadãos a valores fundamentais desta forma de governo. Alguns autores, entretanto, têm indicado que essa abordagem pode não ser adequada para a análise sobre países sem longa tradição democrática, propondo como alternativa um modelo realista que enfatiza como variável independente a avaliação de desempenho institucional. O presente artigo pretende contribuir para esse debate testando esse modelo alternativo para o caso brasileiro, utilizando dados produzidos pelo projeto *World Values Surveys*. Os resultados indicam que variáveis relacionadas a avaliações objetivas acerca do desempenho das instituições e das lideranças políticas têm um impacto maior sobre os níveis de legitimidade, em comparação com as variáveis referentes à adesão a valores.

Palavras-chaves: legitimidade política, democracia, desempenho, valores políticos.

Abstract

Recent studies about democratic legitimacy have been proceeding an idealistic perspective that emphasizes the adhesion of the citizens to value fundamental this government way. Some authors, however, have been indicating that approach cannot be adapted for the analysis of countries without long democratic tradition, proposing as alternative a realistic model that emphasizes as independent variable the evaluation of institutional performance. The article intends to contribute for that debate testing that alternative model for the Brazilian case, using data produced by the project *World Values Surveys*. The results indicate that varied related to objective evaluations concerning the performance of the institutions and of the political leaderships have a larger impact on the legitimacy levels, in comparison with the referring variables to the adhesion to value.

Key words: political legitimacy, democracy, performance, political values.

¹ Agradeço aos pareceristas anônimos de *Opinião Pública* pelas sugestões feitas.

A partir da segunda metade do século XX tornou-se recorrente nas análises políticas a adoção de modelos explicativos próprios da economia, que apesar da sua significativa diversidade interna, pretendem elucidar o comportamento social e político a partir de princípios oriundos da ciência econômica. De uma forma geral, os adeptos dessa perspectiva compartilham o pressuposto básico de que a análise deve se debruçar sobre o nível individual, entendendo os atores políticos ou sociais como dotados de recursos e capacidades para tomar decisões que produzam a maximização de benefícios tendo em vista seus objetivos específicos (DOWNS, 1999; BECKER, 1976; OLSON, 1999; COLEMAN, 1990).

Desde as suas primeiras formulações, tal abordagem tem gerado intensos debates nos quais tendem a se opor o *homo economicus* ao *homo sociologicus*. A polêmica se justifica, pois tal explicação se opõe as teorias sociológicas clássicas e contemporâneas que tratam de afirmar que os fenômenos sociais são mais adequadamente compreendidos a partir da análise de processos de socialização que constroem uma unidade de valores, padrões de comportamentos ou papéis sociais que orientam os atores em suas práticas.

Sem a pretensão de nos posicionarmos radicalmente em um campo ou outro desta disputa, neste trabalho pretendemos apresentar uma proposta de análise acerca do rendimento desta perspectiva racionalista para o campo específico dos estudos sobre legitimidade democrática e, mais especificamente ainda, no contexto da jovem democracia brasileira.

O tema da legitimidade é particularmente interessante para essa discussão, pois desde as primeiras formulações teóricas a seu respeito (EASTON, 1965), podemos verificar um esforço no sentido de estabelecer um caminho intermediário entre a racionalidade e a socialização dos indivíduos para a explicação dos níveis de apoio dispensados a determinados objetos que compõem os sistemas políticos.

Tentando contribuir minimamente para essa discussão, na primeira parte deste artigo, apresentamos uma revisão acerca das possíveis relações entre essa abordagem racionalista e os estudos sobre legitimidade em regimes democráticos. Nossa atenção neste momento se volta especialmente para a interessante combinação de fatores que configura a proposta multidimensional de Easton.

Na seqüência, utilizando dados produzidos pelo projeto *World Values Surveys*, analisamos a validade e potencialidade de uma abordagem racionalista ou realista na explicação dos níveis de legitimidade da jovem democracia brasileira.

Uma vez que a teoria clássica da legitimidade, bem como parte importante das sofisticações posteriores, foi produzida para ser aplicada às nações dotadas de uma longa tradição democrática, nossa intenção é verificar se a combinação do *homo economicus* com o *homo sociologicus* se mostra pertinente também para a análise do tema em realidades distintas, como a nossa.

Avaliação racional, valores políticos e a questão da legitimidade

O estudo das decisões como se fossem tomadas racionalmente (DOWNS, 1999), um princípio básico da explicação econômica, foi incorporado pelas demais ciências sociais no curso das últimas décadas. Na realidade, esse pressuposto racionalista pode ser interpretado como simplificação metodológica justificável diante da intenção de prever ou explicar os comportamentos humanos, uma vez que uma ação aleatória e desprovida de racionalidade é em essência indecifrável.

A suposição do ordenamento e padronização do comportamento humano é, portanto, o ponto de partida dos economistas e a base para o que se denominou de teoria da escolha racional, amplamente aplicada aos estudos dos fenômenos sociais e políticos.

A lista dos autores que contribuíram para a formulação dessa perspectiva, na sua maioria economistas, é imensa e qualquer tentativa de revisão exaustiva fracassaria pelas lacunas deixadas ou pela superficialidade no tratamento. Merecem destaque, entretanto, algumas obras referenciais: Anthony Downs, em 1957, adota os pressupostos da racionalidade para explicar o comportamento político do governo, partidos e eleitores na democracia moderna, construindo uma teoria econômica dessa forma de governo (1999); Gary Becker propôs um modelo que pretendia explicar o comportamento familiar (ou estratégias familiares) a partir da premissa fundamental de que os indivíduos tendem a desenvolver estratégias de maximização de seus recursos (1976); Mancur Olson, por sua vez, adota argumentos semelhantes para explicar a ação coletiva em grupos políticos (1999); James Coleman apresenta uma sistemática teoria que emprega um modelo micro-econômico para explicar os mais variados aspectos da organização social em seu *Fundations of social theory* (1990).

Neste artigo, pretendemos verificar se os argumentos básicos dessa perspectiva podem ser igualmente interessantes para a análise do tema da legitimidade, em especial em contextos nos quais os valores democráticos ainda não têm uma existência consolidada.

A idéia de que os atores políticos são capazes de produzir avaliações racionais acerca do desempenho de instituições e lideranças políticas específicas esteve presente desde a formulação inicial proposta por Easton para o estudo do tema. A perspectiva projetada no nível teórico por esse autor apontava para a existência de dois níveis de apoio ao regime: o difuso e o específico (EASTON, 1968). No primeiro nível estariam os valores básicos ligados à aceitação abstrata dos princípios fundamentais do regime democrático. O segundo seria composto por fenômenos específicos, principalmente ligados às avaliações acerca do funcionamento concreto das instituições que compõem o regime político e o desempenho dos seus operadores, ou seja, as elites.

O primeiro nível da legitimidade, portanto, aponta para a importância de processos prolongados de socialização política dos indivíduos que, submetidos a experiências no interior de instituições como a família e a escola, internalizariam valores de apoio ou rejeição ao sistema e as suas partes constituintes.

Esse processo de formação de valores e atitudes favoráveis à democracia envolve um complexo de fatores, pois não se dá apenas nos primeiros anos da vida dos indivíduos, em um suposto período de recepção que podemos chamar de socialização infantil. Experiências na fase pré-adulta e também na maturidade teriam importância fundamental para a configuração das orientações políticas (ALMOND & VERBA, 1989). Na medida em que as pessoas vivenciam suas experiências sociais em espaços distintos como a família, a escola, clubes sociais, sindicatos, associações de moradores, dentre outros, os seus valores, atitudes e comportamentos vão sendo formados e/ou alterados (ALMOND & POWELL, 1972).

É a continuidade na incorporação e alteração de valores e crenças básicas que nos remete à segunda dimensão da legitimidade, pois o apoio pode ser afetado no curto prazo por desempenhos conjunturais positivos ou negativos por parte das instituições e das lideranças políticas. Neste caso, devemos considerar os cidadãos como capazes de avaliarem tais desempenhos e, conscientemente, apoiarem ou rejeitarem esses objetos políticos isoladamente ou o sistema político como um todo em razão dos benefícios que recebem.

Os efeitos das avaliações de desempenho negativas e a consequente redução do apoio específico, no entanto, não conduzem imediatamente ao declínio dos níveis de apoio difuso, pois essa adesão abstrata não depende de um cálculo racional totalmente consciente, mas de um relativamente longo processo de mudança de orientações subjetivas, como argumentamos acima.

Sendo assim, o fato de recentes estudos indicarem o declínio dos níveis de legitimidade democrática em escala mundial (NORRIS, 1999; PHARR, PUTNAM e DALTON, 2000; DALTON, 2004) pode não significar imediatamente um risco para as democracias, pois o apoio difuso funcionaria como uma reserva que poderia minimizar os efeitos da redução no nível específico. Alguns autores chegam a considerar que na democracia certo grau de desconfiança em relação às instituições seja indicação de um saudável distanciamento do cidadão em relação aos assuntos públicos que não domina plenamente (WARREN, 2001; PETTIT, 1998). É claro que, como toda reserva, trata-se de algo finito que pode não resistir a sucessivos períodos de desempenho político insatisfatório. Tal situação é potencialmente perigosa para democracias que ainda lutam para solidificar sua legitimidade entre os cidadãos (EASTON, 1968; NEWTON e NORRIS, 2000).

Essa compreensão sobre a legitimidade foi aceita e sofisticada por trabalhos teóricos mais recentes que trataram de identificar categorias mais específicas de objetos alvos do apoio ou da rejeição dos indivíduos. Norris (1999), por exemplo,

identifica como objetos a comunidade política, os princípios do regime, o desempenho das suas instituições e os líderes políticos. Essas dimensões específicas recentemente foram empiricamente confirmadas por Seligson, Booth e Gómez (2006) em pesquisa realizada com a população da Costa Rica. Apesar da subdivisão, salientamos que as dimensões difusa e específica permanecem presentes.

Mishler e Rose, entretanto, denunciam que parte significativa dos estudos empíricos sobre legitimidade não tem acompanhado essa tendência multidimensional. Alertam para o fato de que diversos pesquisadores têm produzido medidas de apoio político orientados por uma abordagem idealista, que privilegia variáveis relacionadas à adesão dos cidadãos aos princípios ou idéias do regime democrático, ou seja, o que na terminologia de Easton é denominado de apoio difuso. Ainda que tal medida seja útil em países com democracias estáveis, os autores apontam que tal procedimento pode não ser adequado para avaliar a legitimidade em jovens democracias com passado autoritário e futuro relativamente incerto (MISHLER e ROSE, 2001, p. 303).

Para esses contextos, propõem uma abordagem realista que enfatiza a avaliação dos cidadãos das jovens democracias acerca do desempenho dos novos regimes em comparação com períodos anteriores, portanto, uma variação do apoio específico proposto pela teoria clássica. Essa proposta está baseada na noção de que tais públicos têm pouca compreensão sobre os ideais democráticos em razão de sua experiência curta neste regime, entretanto, têm percepções claras sobre os diferenciais de desempenho (principalmente econômico) através da comparação entre o que havia antes e a nova realidade política.

Através de modelos de regressão, Mishler e Rose testam o rendimento de cada uma das abordagens e constatam que a idealista, apesar de útil para democracias estáveis, não explica de maneira satisfatória o apoio ao regime nas novas democracias, nas democracias não-estáveis e nos regimes em transição. Esse teste incluiu o Brasil no grupo dos regimes em transição, mas como os autores realizaram uma análise agregada destes conjuntos de nações, as particularidades da tese não puderam ser verificadas no nível das unidades nacionais.

Inspirados por esse debate recente, na próxima seção propomos a verificação da pertinência desta abordagem realista para o caso brasileiro tratado em separado, procurando identificar qual o rendimento explicativo desta perspectiva que privilegia a avaliação racional dos cidadãos acerca do desempenho concreto do regime.

Bases da legitimidade democrática no Brasil

A partir da utilização do banco de dados produzidos pelo projeto *World Values Survey*, em sua sondagem de 1995-1997², iniciamos essa seção com a apresentação do modelo inicialmente empregado na análise.

A primeira difícil tarefa que enfrentamos foi a de identificar uma medida razoável de legitimidade. Trata-se de algo complexo, pois precisamos selecionar uma única variável para ocupar a posição de dependência em uma equação composta por várias outras independentes.

Muito freqüentemente as sondagens realizadas em nível nacional e mundial se valem de questões como essa:

“Vou descrever vários tipos de sistemas políticos e gostaria que você pensasse sobre cada um como formas de governar esse país. Para cada um poderia dizer se é muito bom, bom, mal ou muito mal. Havendo um sistema político democrático.” (WVS, 1995-1997)

O pressuposto básico que orienta a formulação desta questão é o de que os indivíduos entrevistados têm clareza suficiente acerca dos significados da palavra *democracia*, o que é, no mínimo, questionável. Como argumentam Mishler e Rose (2001), essa condição não pode ser assegurada nem mesmo em nações com longo histórico democrático.

Se nem ao menos no interior da academia as características fundamentais desta forma de governo são objetos de consenso, a situação é ainda mais complexa quando se tratam de populações que apenas recentemente vivem sob instituições democráticas.

A título de exemplo, Seligson (2001), em estudo comparativo envolvendo populações da Costa Rica e do Chile, identificou que para os habitantes desse primeiro país a liberdade civil seria um princípio básico para a democracia, enquanto os chilenos privilegiam o livre mercado e o capitalismo nas suas concepções.

Diante desta imprecisão, ao invés de variáveis que se utilizam do termo *democracia*, a medida aqui empregada corresponde à seguinte questão:

As pessoas têm diferentes visões sobre o sistema de governo deste país. Aqui temos uma escala que mede como as coisas vão: 1 significa muito ruim; 10 significa muito bom. Onde nesta escala você colocaria o sistema político que existe hoje?

² Infelizmente, a sondagem realizada em 1999-2002 não incluiu o Brasil. A amostra para nosso país é composta por 1149 entrevistas. Os responsáveis pela distribuição dos dados em nível nacional é o Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas, a quem agradecemos.

Por não fazer uso de termos ambíguos, essa questão pode ser aplicada em diferentes contextos políticos, inclusive naqueles em que o sistema não é democrático.

Selecionada a variável dependente, foi preciso adicionar ao modelo outras medidas que poderiam influenciar os graus de legitimidade manifestos pelos indivíduos. Como nossa intenção era testar a validade da abordagem realista, que privilegia a avaliação supostamente racional dos cidadãos acerca do desempenho do regime, foi preciso inicialmente selecionar questões compatíveis com esse empreendimento.

Nosso ponto de partida para essa tarefa foi a compreensão de que a satisfação dos indivíduos em relação ao desempenho do regime vigente é proporcional à sua percepção sobre os rendimentos que este lhe proporciona. Nos termos das teorias racionalistas, a renda de utilidade que o indivíduo pensa receber é que irá influenciar sua avaliação positiva ou negativa.

Sendo assim, as duas primeiras informações relevantes dizem respeito à percepção dos cidadãos acerca de sua atual situação econômica, que pode ser verificada através das respostas às perguntas sobre o nível de renda (1) e o seu grau satisfação com a situação financeira familiar (2).

Como a avaliação se dá geralmente em termos comparativos e em relação a períodos de tempo distintos, também selecionamos uma medida de desempenho do regime há dez anos atrás (3) e outra sobre a expectativa do entrevistado acerca do desempenho do regime daqui a dez anos (4). Seria interessante também incluir uma variável referente à avaliação do regime que antecedeu a democracia em nosso país, entretanto, tal medida não se encontra disponível para o caso brasileiro na base de dados do WVS.³

A quinta variável selecionada diz respeito à percepção sobre a corrupção (5). Esse é um importante problema em escala mundial, afetando fortemente as democracias estejam elas consolidadas ou não (POWER e GONZÁLEZ, 2003). No caso das chamadas jovens democracias, nas quais o apoio abstrato ao regime ainda é escasso, é plausível supor que os efeitos da percepção de que a corrupção se espalha pelo poder público são ainda mais danosos.

Selecionamos também uma medida de avaliação de desempenho que tem como objeto específico as lideranças políticas que operam as instituições fundamentais do regime em nível nacional (6).

Finalmente, também optamos por incorporar ao modelo medidas de confiança em instituições políticas e alguns de seus operadores (7, 8, 9, 10 e 11) por entender que essas variáveis dizem respeito à dimensão específica do apoio ao

³ A questão V151 do questionário do WVS foi construída de modo a ser aplicada em três diferentes contextos: 1) países de formação comunista, 2) países que recentemente (até 10 anos) passaram por mudanças de regime e 3) países que não passaram por tais mudanças recentemente. A avaliação do regime anteriormente existente só é coletada nos países que se enquadram no segundo grupo.

regime. O pressuposto que nos orienta aqui é o de que são as avaliações sobre o funcionamento concreto dos partidos, parlamentos, governos e outras instituições, bem como as percepções sobre o desempenho de seus principais operadores (deputados, senadores, presidente e funcionários públicos em geral) que produzem as oscilações nos níveis de confiança institucional.

Uma vez estabelecido o modelo que incorpora variáveis relacionadas com a avaliação supostamente racional realizada pelos indivíduos em relação ao sistema político, passamos agora a incorporação de outras medidas que se contrapõem a essa abordagem.

Para identificar e controlar os possíveis efeitos de variáveis sócio-demográficas sobre os níveis de legitimidade, selecionamos as variáveis idade (12), nível educacional (13) e classe social subjetiva⁴(14).

O contraponto mais importante, entretanto, é proporcionado pela inserção de medidas que se referem, de maneira direta ou indireta, à adesão dos entrevistados a alguns valores entendidos como fundamentais à democracia. Com esse procedimento, opomos em um mesmo modelo as abordagens idealista e realista. Nestas variáveis, a despeito da sua ambigüidade, o termo *democracia* é amplamente utilizado:

A democracia pode ter seus problemas, mas é melhor do que qualquer outra forma de governo. (concordo muito/concordo/discordo/discordo muito) (15)

Na democracia, o sistema econômico não funciona bem.

(concordo muito/concordo/discordo/discordo muito) (16)

Democracias trazem indecisão e muitas discussões.

(concordo muito/concordo/discordo/discordo muito) (17)

Democracias não são boas para manter a ordem.

(concordo muito/concordo/discordo/discordo muito) (18)

O interesse por política (19), variável presente nos estudos sobre cultura política desde o trabalho pioneiro de Almond e Verba (1989), também foi inserido nesta bateria que se refere à adesão a valores congruentes com a democracia.

Ainda nesta mesma dimensão valorativa, tratamos de incorporar ao modelo o auto-posicionamento dos entrevistados em relação ao espectro ideológico (20) que vai da esquerda à direita. Apesar dos problemas metodológicos que esse tipo de variável envolve (PERISSINOTTO e BRAUNERT, 2006), a sua inclusão pode ser interessante, pois possibilita a análise do impacto da filiação ideológica sobre os níveis de legitimidade.

⁴ Essa variável não se refere a critérios objetivos como renda ou posição na estrutura produtiva, mas à autodefinição dos indivíduos como representantes das classes alta, média alta, média baixa, trabalhadora e baixa.

Encerrando esse grupo, incluímos também uma medida que recentemente tem sido empregada para identificar a adesão a um conjunto de valores que estariam fortemente relacionados com a implantação e consolidação de regimes democráticos (INGLEHART, 1990; 1997; INGLEHART e WELZEL, 2005). Trata-se do índice de pós-materialismo (21) construído a partir da adesão dos indivíduos a valores que enfatizam a auto-expressão e a racionalidade, em oposição aos valores de sobrevivência e tradicionais.

Com o mesmo objetivo de controlar impactos externos sobre o modelo inicial, introduzimos também três variáveis que estão diretamente ligadas ao que Putnam (1996) conceitua como capital social: duas medidas de participação voluntária em associações⁵ (22 e 23) e uma de confiança interpessoal (24). De acordo com os autores adeptos dessa abordagem, o associativismo e a confiança seriam fatores fundamentais para a explicação do êxito ou do desempenho de democracias. Não nos interessa nesse momento analisar a pertinência desta complexa afirmação, mas apenas identificar a influencia do ativismo voluntário e da confiança interpessoal sobre o nível de apoio à democracia na presença de todas as demais variáveis já selecionadas.

Antes de apresentarmos os resultados do modelo, precisamos verificar o grau de legitimidade do atual regime democrático entre os brasileiros, medido a partir da variável selecionada como independente (Tabela 1). Na escala de dez pontos, a maioria da amostra se posicionou nos níveis inferiores, ou seja, a avaliação do regime atualmente vigente em nosso país era majoritariamente negativa no momento em que os dados foram coletados. Os percentuais acumulados nos pontos 3 e 4 são, respectivamente, de 51,8 e 71,7. A média de avaliação foi de 3,2 e o seu desvio padrão de 2,6.

⁵ Através do emprego da técnica de análise fatorial, identificamos uma divisão entre as questões que tratam da participação dos entrevistados em associações voluntárias, de modo que construímos dois índices diferentes para agrupar melhor os itens. O primeiro índice, que chamamos de Ativismo Voluntário I, é composto pela participação em organizações religiosas, artísticas/educacionais, ambientais e de caridade. O segundo, Ativismo Voluntário II, por sua vez, reúne a participação em sindicatos, partidos e organizações profissionais.

TABELA 1 – Avaliação do regime atual

Avaliação	%	% Acum.
0 (Muito ruim)	22,3	22,3
1	9,0	31,3
2	11,1	42,3
3	9,4	51,8
4	20,0	71,7
5	10,4	82,2
6	5,4	87,6
7	5,3	92,9
8	1,7	94,6
9 (Muito bom)	5,4	100,0
Média		3,2
Desvio Padrão		2,6

Fonte: WVS 1995-1997.

Ainda que as medidas sejam diferentes, é interessante notar que esses dados indicam uma situação ligeiramente mais negativa do que as encontradas por pesquisas que utilizam medidas idealistas, tal como definimos na seção anterior. Moisés (1995), em sondagem realizada entre os anos de 1989 e 1993, encontrou um mínimo de 43% dos brasileiros preferindo a democracia a qualquer outra forma de governo. O Instituto Latinobarômetro, em sua sondagem de 2001, encontrou 31% para essa mesma questão.

Podemos concluir que a legitimidade democrática em nosso país, independente da medida utilizada, não está garantida, o que torna o estudo dos seus determinantes ainda mais relevante.

Com esse objetivo, são apresentados abaixo (Tabela 2) os resultados de um modelo de regressão que estima o impacto de cada uma das vinte e quatro variáveis listadas anteriormente sobre a escala que mede a avaliação dos indivíduos acerca do regime atualmente existente.

Independentemente da significância estatística de cada variável, arbitrariamente listamos na segunda coluna (B) os coeficientes não-padronizados. É importante lembrar, todavia, que esses coeficientes não servem para comparar os feitos entre as variáveis, uma vez que as unidades de medida não são homogêneas. Na terceira coluna apresentamos apenas os coeficientes padronizados das variáveis que atingiram o mínimo de significância estatística e produziram um impacto de pelos menos 0,05 sobre a variável dependente.

TABELA 2
Estimativas sobre a avaliação no regime atual incluindo todas as variáveis

Variáveis	B	Beta
Nível de renda	-,049	
Satisfação com situação financeira familiar	,029	
Avaliação do sistema político há 10 anos	,084	,090
Expectativa em relação ao sistema político daqui a 10 anos	,221	,257
Percepção sobre a corrupção	-,034	
Satisfação com as lideranças políticas	,564	,221
Confiança no congresso/deputados e senadores	-,023	
Confiança no funcionalismo público	,209	,075
Confiança no governo	,185	,074
Confiança nos partidos políticos	,271	,101
Confiança no sistema judiciário	-,100	
Idade	,002	
Classe social (subjetiva)	,101	
Nível educacional	,042	
Democracia pode ter seus problemas, mas é a melhor forma de governo.	,053	
Na democracia o sistema econômico não funciona bem	-,184	,073
A democracia leva à indecisão.	-,082	
A democracia não é boa para manter a ordem.	-,123	,053
Interesse por política	,144	,056
Posicionamento na escala esquerda - direita	-,034	
Índice de pós-materialismo	-,117	,052
Participação voluntária I	,127	
Participação voluntária II	-,079	
Confiança interpessoal	,636	
R ² Ajustado	31%	

Método: Enter

Fonte: WVS 1995-1997

Como os coeficientes padronizados (Beta) indicam, cinco das variáveis ligadas à abordagem realista, na presença das demais medidas, não influenciam de maneira significativa a avaliação do regime político atual.

Renda e percepção sobre a situação financeira familiar parecem não influenciar a avaliação que os cidadãos fazem do sistema político em que vivem atualmente. Esse resultado contraria parcialmente a tendência encontrada por

Mishler e Rose (2001) no nível mundial, pois o segundo item aparece como significativo no modelo que os mesmos propõem, ainda que o coeficiente padronizado seja baixo (0,07). Entre os cidadãos brasileiros a percepção sobre a situação econômica particular parece estar relativamente desligada do desempenho do regime.

A percepção sobre o quanto a corrupção está disseminada na administração pública também não demonstrou exercer impacto significativo sobre a variável dependente. Isso não significa que a corrupção não esteja sendo percebida pela população nacional, pois 57,9% dos entrevistados acreditam que quase todos os ocupantes de cargos públicos estão envolvidos em práticas desta natureza. Como poderíamos esperar, o coeficiente é negativo, indicando que a relação entre as variáveis é inversa, entretanto, na presença das demais medidas o efeito dessa percepção sobre a avaliação do sistema político se torna bastante reduzido.

Dentre as variáveis de confiança institucional, apenas as que se referem ao congresso/deputados e senadores e ao sistema judiciário não tiveram impacto significativo, o que poderia ser explicado pelo fato de que, na democracia brasileira, o poder executivo possui uma clara preponderância em relação aos dois outros poderes fundamentais (PEREIRA e MUELLER, 2000). Entre os pesquisados, 45,9% declararam não confiar no congresso e o percentual acumulado entre as opções “não confia” e “confia pouco” para o sistema judiciário alcançou 45 pontos.

Nenhuma das variáveis sócio-demográficas se mostrou significativamente importante no contexto do modelo elaborado. A autopercepção em relação à classe social foi a que alcançou o maior coeficiente padronizado (0,04), ainda assim não atingindo o índice mínimo para significância estatística.

Sobre as variáveis relacionadas ao apoio difuso e à abordagem idealista, é interessante notar que aquela obtida através do grau de concordância dos entrevistados à afirmação “*a democracia pode ter seus problemas, mas ainda é a melhor forma de governo*” não apresentou impacto significativo sobre a avaliação do regime atual. Mais de 80% da amostra, cumulativamente, escolheram as opções “concorda” e “concorda muito”.

Essa situação pode indicar que o reservatório que sustenta o apoio à democracia *per se* ainda é significativo e tem evitado a corrosão do apoio ao regime, apesar das avaliações de desempenho concreto serem negativas. Entretanto, como já abordamos anteriormente, pode também ser indicativo de que a utilização de questões que pressupõem a compreensão por parte dos entrevistados acerca do significado do termo democracia pode produzir medidas equivocadas.

O auto-posicionamento na escala ideológica também não alcançou níveis significativos de influência sobre a variável independente, demonstrando que os diferenciais na avaliação do sistema atual não podem ser imputados a posturas ideológicas de direita ou esquerda.

O mesmo aconteceu com as duas medidas de participação política voluntária, ou seja, o fato de atuarem em instituições políticas ou sociais não tem impacto considerável sobre a avaliação que os indivíduos fazem do regime atual.

Para além desta análise sobre o relacionamento entre as variáveis, vale apontar que os níveis de participação na amostra nacional são muito baixos mesmo quando não se trata da atuação em organizações políticas. No primeiro índice somatório, que mede a adesão a organizações e associações artísticas, educacionais, religiosas ou esportivas, em uma escala que vai de 0 a 4, a média foi de apenas 0,6. Mais de 58% dos entrevistados declararam não ter nenhuma participação.

No segundo índice somatório a situação é semelhante, pois a média foi de 0,9, em uma escala que vai de 0 a 7. Da mesma maneira, mais de 50% da amostra não possui em qualquer tipo de atuação em organizações de natureza política.

A variável confiança interpessoal, normalmente utilizada nos estudos sobre capital social, também não apresentou influência considerável no contexto do modelo. A maioria absoluta (97,2%) dos incluídos na sondagem se situou no nível mínimo de confiança, o que equivale à afirmação “devemos sempre tomar cuidado no tratamento com as pessoas”. Essa desconfiança, entretanto, parece estar desligada da avaliação que os cidadãos fazem do sistema político vigente.

O interesse por política e o índice de pós-materialismo apresentaram coeficientes padronizados apenas ligeiramente superiores ao mínimo de 0,05, o que denota um impacto reduzido sobre a medida de legitimidade.

Esses resultados indicaram a possibilidade de exclusão de um número considerável de variáveis, o que poderia contribuir para o melhor ajustamento do modelo. Sendo assim, em um segundo momento da análise, optamos pelo método *stepwise*, que automaticamente apresenta uma lista de modelos indicando qual deles possui o maior potencial explicativo. Sendo assim, a tabela abaixo (Tabela 3) traz os resultados envolvendo apenas as variáveis que exercem influência significativa e contribuem para o ajuste do modelo.

TABELA 3
Estimativas sobre a avaliação do regime atual (modelo com melhor ajuste)

Variáveis	B	Beta
Avaliação do sistema político existente há 10 anos	,086	,092
Expectativa em relação ao sistema político daqui a 10 anos	,223	,260
Satisfação com as lideranças políticas	,581	,227
Confiança no governo	,207	,082
Confiança nos partidos políticos	,276	,103
Confiança no funcionalismo público	,211	,075
Na democracia o sistema econômico não funciona bem	-,228	-,090
A democracia não é boa para manter a ordem	-,157	-,068
R ² Ajustado		31%

Método: Stepwise.

Fonte: WVS 1995-1997

Como podemos verificar, o modelo que melhor explica a variação na avaliação do sistema atualmente existente é composto por apenas oito variáveis que obtiveram coeficientes padronizados significativos. Notem que o interesse por política e o índice de pós-materialismo, que no modelo completo obtiveram coeficientes padronizados ligeiramente superiores a 0,05, foram excluídos neste momento pois a sua presença implicava em redução do poder explicativo do conjunto das variáveis.

Mais de 68% dos entrevistados manifestaram nenhum ou pouco interesse em política, o que deve ser interpretado como algo negativo, uma vez que tal medida é utilizada desde o estudo pioneiro de Almond e Verba (1989) como um indicador importante da cultura cívica de uma população.

No que se refere à adesão aos valores pós-materialistas, tal como definidos por Inglehart, a situação encontrada é compatível com as afirmações da teoria do desenvolvimento humano em escala mundial. Desde a década de 1970, Inglehart (1990; 1997) tem identificado manifestações do que classifica como uma síndrome de valores pós-materialistas nos países economicamente desenvolvidos. Essa mudança se caracterizaria pela substituição dos valores tradicionais e de sobrevivência por valores racionais e de auto-expressão.

Essa alteração seria impulsionada pelos níveis de bem-estar e satisfação material dos indivíduos, que os conduziriam a preocupações pós-materialistas. As consequências políticas deste processo seriam de grande importância, pois ao enfatizarem a auto-expressão em lugar da sobrevivência física os cidadãos pressionariam os sistemas políticos à democratização (INGLEHART e WELZEL, 2005).

Neste sentido, como o Brasil ainda não atingiu níveis elevados de desenvolvimento econômico e está longe de superar os problemas referentes à satisfação das necessidades materiais da maioria de sua população, é compreensível que em uma escala que vai de 0 a 5 tenhamos encontrado uma média de 2,2, com um percentual acumulado de mais de 58% entre os níveis 0 e 2.

Essa situação negativa em ambas as variáveis, entretanto, não produziu impacto suficientemente relevante para serem incluídas no modelo que apresentamos acima Tabela 3.

A tese de que em democracias sem longa tradição o apoio ao sistema político se deve mais às experiências recentes positivas do que à adesão a valores e ideais abstratos (MISHLER e ROSE, 2001) parece ser parcialmente corroborada pelos resultados encontrados neste segundo momento de análise.

Como já destacamos anteriormente, as variáveis culturalistas que normalmente são empregadas por diferentes abordagens para explicar os níveis de legitimidade democrática foram excluídas em razão de seu impacto inexpressível. Como pretendemos argumentar agora, as medidas mantidas estão relacionadas com o que podemos classificar como avaliações mais ou menos racionais e conscientes produzidas pelos cidadãos em relação ao funcionamento ou desempenho concreto do sistema e de suas principais instituições.

As duas primeiras medidas que apresentam coeficientes padronizados relevantes se referem às avaliações anteriores e posteriores do sistema político. Neste sentido, servem para identificar o impacto da percepção acerca do desempenho recente e do que se espera do futuro. No primeiro caso, verificamos que cada ponto adicional na avaliação do sistema dez anos atrás acrescenta 0,09 desvio padrão à avaliação do sistema atual.

A expectativa em relação ao sistema para daqui a dez anos, entretanto, apresentou um impacto bastante superior (Beta de 0,26). A interpretação destes valores indica que, apesar do impacto da experiência passada recente ser importante, o fator tendencial merece maior atenção.

Chamamos de fator tendencial a reta que é composta pelas avaliações medidas em pelo menos dois momentos diferentes em uma linha temporal. Neste caso, os dados referentes à amostra utilizada indicam uma tendência ligeiramente positiva para o Brasil, pois a média na avaliação anterior é de 3,6, enquanto a expectativa para o futuro próximo alcança 4,9.

O segundo maior impacto encontrado se refere à avaliação do desempenho das lideranças políticas. É interessante notar que a aprovação neste item superou os 50 pontos percentuais. Mais precisamente, 57,3% dos entrevistados se colocaram entre as opções “satisffeito” e “muito satisffeito”.

Com coeficiente padronizado de 0,23, a relação entre essa avaliação de desempenho dos operadores das instituições políticas e o apoio ao sistema atual

corrobora a afirmação de que medidas ligadas ao cálculo relativamente consciente dos cidadãos possuem considerável capacidade explicativa sobre a legitimidade em jovens democracias como a nossa.

Entre as medidas de confiança institucional, três se mostraram relevantes. Como defendemos no momento em que apresentamos as variáveis que comporiam o modelo inicialmente proposto, os níveis de confiança nas instituições centrais do sistema democrático, bem como de alguns de seus operadores, podem ser vistos como componentes do apoio específico pois, apesar de serem também formados por processos de socialização relativamente prolongados, são sensíveis às flutuações significativas em razão de fenômenos conjunturais relacionados ao desempenho. Como afirma Moisés, os indivíduos se identificam com as instituições “porque aprenderam a fazê-lo através de processos sucessivos de transmissão de seu significado de geração a geração mas, principalmente, porque suas experiências concretas, ao longo de sua vida adulta, qualifica-os para avaliar racionalmente o seu desempenho” (MOISÉS, 2005, p. 53).

Tal interpretação nos habilita a considerar essas medidas como integrantes da abordagem realista da legitimidade, que leva em consideração a capacidade dos indivíduos para produzirem avaliações racionais sobre o desempenho das instituições.

Os resultados encontrados em nossa análise, ao incluir apenas medidas de confiança no governo, partidos e funcionalismo público, apontam para questões interessantes.

A primeira delas diz respeito à relação entre os poderes fundamentais da nossa democracia na percepção dos cidadãos. É sabido que no contexto democrático brasileiro o poder executivo apresenta uma proeminência sobre os demais, exercida por meio de peças jurídicas como as medidas provisórias e outros mecanismos menos institucionalizados (PEREIRA e MUELLER, 2000). Neste sentido, é compreensível a exclusão dos níveis de confiança nas instituições legislativas e no sistema judiciário no modelo com melhor ajustamento.

Da mesma forma, era previsível a ocorrência de coeficiente significativo na confiança no governo/executivo, possivelmente visto pelos entrevistados como a instituição fundamental do sistema democrático concretamente existente.

A segunda questão que desponta dos resultados diz respeito à intensidade do contato estabelecido entre os cidadãos e as instituições. Ou seja, poderíamos supor inicialmente que quanto maior fosse a freqüência e intensidade das experiências dos cidadãos com as diferentes instituições políticas, maior seria o impacto da confiança depositada nelas sobre a avaliação do sistema político.

Não dispomos de evidências empíricas suficientes para afirmar que a preponderância política do executivo também se converte em maior visibilidade pública e proximidade em relação aos cidadãos, entretanto, acreditamos que a

exclusão dos níveis de confiança nas instituições legislativas e no sistema judiciário no nosso modelo com melhor ajustamento pode ser uma indicação inicial de que tal fenômeno possa estar ocorrendo. A confirmação futura dessa hipótese poderia explicar o fato de termos verificado que a variável relacionada ao poder executivo, diferentemente dos demais, exerce impacto sobre a variável dependente.

Ainda sobre a questão da proximidade, verificamos que o nível de confiança depositado no funcionalismo público, com o qual os cidadãos estabelecem contatos concretos relativamente freqüentes, impacta significativamente a avaliação do sistema político.

Esse tema pode ser relacionado com a questão do papel da informação na teoria econômica da democracia de A. Downs (1999). Os atores políticos podem não ser informados suficientemente bem para analisarem racionalmente todos os fatores que envolvem o apoio político a um partido ou sistema político, mas em algumas áreas específicas o seu cálculo pode ser mais consciente e acertado. Como ilustramos anteriormente, um cidadão que tenha sido recentemente vítima de assalto pode ter obtido informação qualificada acerca do tema segurança pública em razão do seu interesse. Investindo tempo e outros recursos, esse indivíduo dotado de informação pode tomar uma decisão mais racional em relação a esse tema específico.

Como os contatos e experiências dos cidadãos comuns com o funcionalismo público são bem mais freqüentes do que aquelas travadas com as instituições parlamentares (congresso/deputados e senadores) ou judiciais os seus relativos impactos sobre os níveis de apoio ao sistema político também deveriam ser superiores.

Na amostra nacional verificamos percentuais acumulados de 40,9 e 51,4 pontos entre as opções “não confia” e “confia pouco” para o funcionalismo público e governo/executivo, respectivamente. Essa situação negativa possui um poder explicativo considerável sobre os baixos níveis de apoio ao sistema político existente.

Causou certa surpresa a permanência da confiança nos partidos políticos no modelo, sobretudo porque a mesma alcançou o maior coeficiente (0,10) dentre as variáveis relacionadas a essa dimensão específica. Essa situação não pode ser explicada pelos argumentos construídos anteriormente, pois as instituições partidárias não são aquelas com as quais os cidadãos mais freqüentemente se relacionam. A relação entre apoio às instituições partidárias e a legitimidade do sistema em nosso país, portanto, demanda análises específicas que possam esclarecer os pormenores da questão.

As duas últimas variáveis que se mantiveram fazem parte do grupo de questões normalmente utilizadas por abordagens idealistas nos estudos de

legitimidade. Tal grupo é formado por medidas que se prestam à identificação da adesão dos cidadãos aos valores e ideais ligados à democracia.

A permanência de duas dessas variáveis em nosso modelo, entretanto, não invalida as conclusões a que chegamos até aqui, pois elas se situam na tênue linha que separa a adesão a valores e a avaliação racional do desempenho. Propomos a hipótese de que ao se posicionar diante das afirmações “na democracia o sistema econômico não funciona bem” e “a democracia não é boa para manter a ordem” o cidadão brasileiro esteja se valendo muito mais de suas experiências recentes relacionadas ao desempenho econômico e ao controle dos conflitos internos do que de um reservatório de legitimidade abstrato, ou seja, de valores incorporados por longo processo de socialização em ambiente democrático.

Essa hipótese só se justifica em razão da natureza dessas afirmações que remetem o entrevistado diretamente à avaliação do desempenho do sistema político atual. As demais, que se referem a uma dimensão mais abstrata, não alcançaram impacto significativo. Essa proposição também pode ser verificada quando comparamos os coeficientes das duas variáveis que se mantiveram: a que se refere à dimensão econômica alcançou valores superiores.

Desta forma, mesmo quando medidas associadas à abordagem idealista se mostram relevantes, é preciso ter em mente que algumas delas podem dizer respeito muito mais à avaliação do desempenho dos sistemas políticos no curto e médio prazo do que à adesão a valores e ideais.

Em síntese, os resultados apresentados na última tabela favorecem a conclusão de que a chamada abordagem realista possui rendimentos interessantes para a análise do tema da legitimidade para o caso nacional. Devido ao caráter recente de nossa experiência com o sistema democrático, parece ser razoável acreditar que análises que privilegiam a adesão a valores e ideais podem produzir resultados questionáveis para contextos similares ao nosso. Neste sentido, seria útil a aplicação de modelos alternativos inspirados no pressuposto de que os indivíduos são capazes de produzir avaliações relativamente racionais sobre o desempenho do sistema político e, a partir deste procedimento, apoiá-lo ou rejeitá-lo.

Considerações finais

Medidas de legitimidade baseadas na adesão dos cidadãos a valores e ideais congruentes com a democracia, apesar de serem amplamente utilizadas, podem não ser interessantes quando aplicadas a países que passaram apenas recentemente por processos de democratização. A generalização é inviável porque as populações de jovens democracias não possuem a experiência prolongada com esse sistema político, necessária à internalização de tais valores.

Como procedimento alternativo, Mishler e Rose (2001) propõem uma abordagem realista que enfatiza a avaliação racional que os indivíduos fazem do desempenho do sistema político como medida de legitimidade.

Nosso objetivo nesse artigo foi verificar a validade dessa última formulação para a identificação dos determinantes da legitimidade no caso da jovem democracia brasileira. Valendo-nos de uma medida realista de apoio ao sistema (sem o emprego do discutível termo *democracia*), buscamos identificar que ordem de variáveis produziria impacto considerável sobre a adesão dos indivíduos ao regime democrático vigente.

Os resultados da análise apresentada corroboram a abordagem realista, pois o conjunto das variáveis que alcançaram influência significativa sobre a avaliação do sistema político nacional diz respeito às percepções dos cidadãos em relação ao desempenho de diferentes componentes da democracia realmente existente. Neste caso, podemos afirmar que a experiência recente com o sistema político tende a produzir maior impacto sobre os níveis de legitimidade democrática no Brasil.

É importante destacar que essa conclusão não implica na desconsideração da adesão aos valores e ideais democráticos. Adotando a terminologia de Easton (1968), entendemos que o apoio difuso ou abstrato é tão importante quanto o específico na configuração dos níveis de legitimidade de um sistema político. Altos níveis de legitimidade dependem de avaliações de desempenho positivas, mas também da disseminação entre os cidadãos de valores e ideais compatíveis com processos de democratização.

Esse reconhecimento, entretanto, não pode nos impedir de interrogar sobre a preponderância de uma destas dimensões do apoio em contextos particulares, pois é plausível supor que a dinâmica que envolve ambas se altere na medida em que se alteram os ambientes sociais, econômicos, políticos e institucionais. Foi justamente um exercício de questionamento desta natureza que tentamos aqui realizar.

Referências bibliográficas

- ALMOND, G.; VERBA, S. *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations.* New York: Sage, 1989.
- ALMOND, G; POWELL JR, B. *Uma teoria da política comparada.* Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- BECKER, G. *The Economic Approach to Human Behavior.* Chicago: University of Chicago Press, 1976
- COLEMAN, J.S. *Fundations of social theory.* Cambridge, Belknap Press, 1972
- DALTON, R.J. *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies.* Oxford: Oxford University Press, 2004.
- DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia.* São Paulo: Edusp, 1999
- EASTON, D. *A systems analysis of political life.* New York: Wiley, 1965.
- _____. D. *Uma teoria de análise política.* Rio de Janeiro: Zahar, 1968
- INGLEHART, R. *Cultural Shift in Advanced Industrial Society.* Princeton: Princeton University Press, 1990.
- _____. R. *Modernization and Postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.
- INGLEHART, R.; WELZEL, C. *Modernization, cultural change, and democracy.* Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- MISHLER, W.; ROSE, R. Political support for incomplete democracies: realist vs. idealist theories and measures. *International Political Science Review*, vol. 22, n. 4, p. 303-320, 2001.
- MOISÉS, J.A. *Os brasileiros e a democracia.* São Paulo: Ática, 1995.
- NEWTON, K.; NORRIS, P. Confidence in public institutions: faith, culture or performance? In: PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.

NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PERISSINOTTO, R.M.; BRAUNERT, M.B. 2006. A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1995-2002). *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, n. 1, p. 114-135, abr·mai. 2006.

PETTIT, P. Republican theory and political trust. In: BRAITHWAITE, V.; LEVI, M. (Eds.). *Trust and governance*. New York: Sage, 1998.

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

POWER, T.J; GONZÁLEZ, J.. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 51-69, 2003.

SELIGSON, M.A. Costa Rica exceptionalism: why the ‘Ticos’ are different. In: CAMP, R.A.(ED.). *Citizen views of democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.

SELIGSON, M.A.; BOOTH, J.A.; GÓMEZ, B.M. Os contornos da cidadania crítica: explorando a legitimidade democrática. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, n. 1, p. 1-37, abr/mai.2006.

WARREN, M.E.(ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Anexo

Variável	Nº WVS	Codificação
(1) Nível de renda	V236	Escala de 1 (baixa) a 10 (alta)
(2) Satisfação com situação financeira familiar	V80	Escala de 0 (nada satisfeito) a 10 (muito satisfeito)
(3) Avaliação do sistema político há 10 anos atrás	V163	Escala de 0 (muito ruim) a 9 (muito bom)
(4) Expectativa em relação ao sistema político daqui a 10 anos	V163i	Escala de 0 (muito ruim) a 9 (muito bom)
(5) Percepção sobre a corrupção	V213	Escala de 0 (quase nenhum dos funcionários está envolvido) a 3 (quase todos estão envolvidos)
(6) Satisfação com as lideranças políticas	V174	Escala de 0 (muito insatisfeito) a 3 (muito satisfeito)
(7) Confiança no congresso/deputados e senadores	V155	Escala de 0 (não confia) a 3 (confia muito)
(8) Confiança no funcionalismo público	V156	Escala de 0 (não confia) a 3 (confia muito)
(9) Confiança no governo	V153	Escala de 0 (não confia) a 3 (confia muito)
(10) Confiança nos partidos políticos	V154	Escala de 0 (não confia) a 3 (confia muito)
(11) Confiança no sistema judiciário	V212	Escala de 0 (não confia) a 3 (confia muito)
(12) Idade	X003	Anos
(13) Nível educacional	X025R	Escala de 1 (baixo) a 3 (alto)
(14) Classe social (subjetiva)	X045	Escala de 1 (classe baixa) a 5 (classe alta)
(15) Democracia pode ter seus problemas, mas é a melhor forma de governo.	V172	Escala de 0 (discorda muito) a 3 (concorda muito)
(16) Na democracia o sistema econômico não funciona bem	V169	Escala de 0 (discorda muito) a 3 (concorda muito)
(17) A democracia leva a indecisão.	V170	Escala de 0 (discorda muito) a 3 (concorda muito)
(18) A democracia não é boa para manter a ordem.	V171	Escala de 0 (discorda muito) a 3 (concorda muito)
(19) Interesse por política	V133	Escala de 1 (nenhum interesse) a 4 (muito interesse)
(20) Posicionamento na escala esquerda-direita	V139	Escala de 1 (direita) a 10 (esquerda)
(21) Índice de pós-materialismo	Y001	Escala de 0 (materialista) a 5 (pós-materialista)

(22) Participação voluntária I	V028, V030, V033, V035	Índice somatório de 0 a 4. As questões originalmente apresentavam as opções “membro ativo= 1/ membro inativo= 2/ não participa= 3”. Após a recodificação se tornaram binárias: “membro ativo /membro inativo= 1/ não participa= 0”
(23) Participação voluntária II	V031, V032, V034	Índice somatório de 0 a 3. As questões originalmente apresentavam as opções “membro ativo= 1/ membro inativo= 2/ não participa= 3”. Após a recodificação se tornaram binárias: “membro ativo /membro inativo= 1/ não participa= 0”.
(24) Confiança interpessoal	V25	Binária (0/1)

A crise e suas fronteiras: oito meses de “mensalão” nos editoriais dos jornais

Luis Felipe Miguel

Instituto de Ciéncia Política da Universidade de Brasília

Aline de Almeida Coutinho

Mestranda em Ciéncia Política da Universidade de Brasília

Resumo

Com certa freqüênci, a imprensa é acusada de “incendiária”, alimentando as crises políticas, de forma irresponsável, na busca por melhores manchetes. A partir da análise de editoriais dos três principais jornais da imprensa brasileira entre maio e dezembro de 2005, meses do escândalo do “mensalão”, este artigo observa outra faceta: como a crise é constituída como “desvio” a ser corrigido pela punição ou exclusão de determinados atores e comportamentos, impedindo que se coloque em questão os fundamentos do regime político.

Palavras-chave: mídia e política, crise política, política brasileira, Partido dos Trabalhadores, corrupção

Abstract

Press is frequently accused of being “incendiary”, nourishing political crisis in an irresponsible way, in search of better headlines. This article relies on an analysis of editorial stuff of the three leading Brazilian newspapers to observe another facet: how the crisis is constituted as a “deviation” something to be corrected by punishment or exclusion of certain actors and kinds of behavior. Thus, the foundations of the political system are never put in question.

Keywords: media and politics, political crisis, brazilian politics, Workers’ Party, corruption

A crise do chamado “mensalão” – pretenso esquema de propinas pagas regularmente a parlamentares federais, com dinheiro público desviado, para que votassem a favor do governo – foi, provavelmente, a mais estrondosa da história da República¹. Escândalos políticos e denúncias de corrupção de pessoas públicas são muito freqüentes no Brasil. Se a ditadura militar, graças à censura, conseguia conter a divulgação dos malfeitos de seus pró-homens, desde a redemocratização, em 1985, são tantos os casos de desvio de verbas que é difícil recordar, mesmo que sejam apenas os mais importantes.

Vários fatores contribuíram para singularizar o mensalão em meio a tantas outras derrapadas éticas da elite política nacional, entre eles o talento histrônico do principal denunciante, o deputado Roberto Jefferson, ou o fato de que eram atingidas figuras centrais do governo de um partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), que fizera da moralização da política sua bandeira mais vistosa. Mais importante, talvez, foi a incapacidade do governo em sufocar a crise. Enquanto seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, impedia a abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com uma base mais frágil no Congresso se viu obrigado a conviver com diferentes CPI's investigando seu governo durante meses.

Entre os fatores que explicam a importância adquirida pela crise está a ação dos meios de comunicação de massa. A revista *Veja* iniciou a denúncia de um esquema de corrupção nos Correios, empresa pública gerida por um dos partidos da base de sustentação do governo. O caso ganhou nova dimensão após a entrevista bombástica do então deputado Roberto Jefferson ao jornal *Folha de S. Paulo*, em 6 de junho de 2005. Nela, Jefferson afirmou que o governo pagava mesadas para deputados votarem a seu favor e cunhou o termo “mensalão”. Daí em diante, os principais jornais diários e as revistas semanais de informação passaram a competir por novas denúncias e evidências contra autoridades da República, repetindo a “dobradinha” mídia/CPI que, em 1992, levou ao *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo.

Com freqüência, o comportamento da imprensa em episódios deste tipo (e no caso do “mensalão” em particular) é lido como “incendiário”. A imprensa alimentaria as crises políticas, de maneira irresponsável, na busca desenfreada por melhores manchetes. Encontram-se aí ecos da crítica ao “denuncismo”, a veiculação de denúncias sem a necessária averiguação, que faz da mídia um espaço

¹ Uma versão anterior deste texto foi apresentada no III Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), realizado em Campinas (SP), em setembro de 2006. Os autores agradecem aos participantes da mesa “Meios de comunicação de massa e crise política”, em especial Alessandra Aldé, Fernando Azevedo, Flávia Birolí, Milena Weber e Vera Chaia, bem como a Luiz Augusto de Souza Carneiro de Campos, Paola Novaes Ramos e Regina Dalcastagnè, pelas críticas e sugestões.

de linchamento moral permanente e um instrumento nas mãos dos interesses em conflito na política (ABREU e LATTMAN-WELTMAN, 2001; LATTMAN-WELTMAN, 2002), e também da crítica ao “cinismo” dominante na cobertura política (CAPPELLA e JAMIESON, 1997). E esta foi a tônica do discurso de defensores do governo, entre os quais se destacou o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, que, em artigo publicado em 23 de junho de 2005 no jornal *Valor Econômico*, culpou a mídia pela eclosão da maior parte das crises políticas da nossa história².

A partir da análise de órgãos da imprensa brasileira ao longo da crise de 2005, este trabalho busca observar outra faceta: como a crise é constituída enquanto “desvio” a ser corrigido pela punição ou exclusão de determinados atores e comportamentos, impedindo que se coloque em questão os fundamentos do regime político. Se o governo, os parlamentares envolvidos, o Partido dos Trabalhadores ou outros partidos políticos são apresentados como culpados, não se discute os problemas vinculados à delegação de poder por meio do voto (a abdicação compulsória do exercício da soberania por parte de seu detentor nominal, o povo) e à combinação entre a democracia concorrencial e a economia capitalista. Assim, a mídia pode ser “incendiária” na conjuntura, mas a perspectiva que apresenta desinfla os elementos potencialmente mais explosivos da crise enquanto possibilidade de contestação ao sistema.

Esta pesquisa envolveu a análise dos editoriais dos três principais jornais diários do país, durante um período de oito meses. Muitas vezes, escolher os editoriais como objeto de análise é uma necessidade de economia de recursos, já que o material noticioso tende a ser demasiado abundante. Mas pode ser um atalho perigoso, caso se verifique, como às vezes ocorre, uma postulação implícita de que o noticiário reflete automaticamente as posições apresentadas como oficiais do veículo. Esta postulação precisa ser demonstrada para cada caso – e este artigo não se propõe a buscar tal demonstração. Os dados aqui apresentados dizem respeito apenas aos editoriais, revelando como uma parcela influente da elite empresarial brasileira (os controladores da imprensa) pensou a crise política.

Na primeira seção do texto, é apresentado um breve perfil do Partido dos Trabalhadores e seu envolvimento no escândalo que suscitou a crise. Na segunda seção, são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa, seguidos, na terceira seção, pela exposição dos dados. A conclusão sustenta a percepção de que, no enquadramento que seus editoriais deram à crise, os jornais a caracterizaram como o desvio de uma ordem política que, em sua essência, é a adequada e a possível.

² Na mesma linha, ver Lima (2006); ou, ainda, a reportagem de Marini (2007).

O PT e a crise

Fundado no bojo da reforma partidária de 1979, no momento de liberalização da ditadura militar, o Partido dos Trabalhadores representou uma experiência inédita na vida política brasileira. Congregando um conjunto heterogêneo de aderentes, entre os quais sobreviventes da esquerda armada e militantes do catolicismo “progressista”, o novo partido tinha como principal base o novo sindicalismo urbano, em especial na região industrial do ABC paulista, de onde provinham suas lideranças mais importantes. Entre elas, sobressaía Luiz Inácio Lula da Silva, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, que ganhara projeção nacional ao comandar as greves operárias de 1977 e 1978.

Singularizavam o PT, no cenário político brasileiro, tanto o fato de ser um partido que nascia “de baixo para cima” quanto sua relação com os movimentos sociais que deseja representar – uma relação em que o partido estaria a serviço destes movimentos, aprendendo com eles, em vez de deles se servir para impor um programa “pronto”, como no modelo da esquerda mais tradicional. Sem nunca ter apresentado uma posição monolítica, antes pelo contrário, os petistas ganhavam uma identidade pela radicalidade com que anunciam a idéia de que era possível fazer política de um modo diferente.

A partir daí, a história do partido pode ser contada como uma progressão quase linear, ainda que com ritmo diferenciado ao longo do tempo, na direção de maior pragmatismo e maior integração ao jogo político tradicional. Do ponto de vista interno, isto significou um crescente predomínio das tendências “moderadas” na direção partidária e o abrandamento do programa do partido (RIBEIRO, 2003). Diante do público, ocorrem mudanças na construção da imagem pública do partido e de Lula (RUBIM, 2003), nos padrões de coligação (MACHADO, 2007) e nas estratégias discursivas (MIGUEL, 2006). Interpretadas como “amadurecimento” ou “capitulação”, conforme a perspectiva do observador, tais mudanças contribuíram para consolidar o PT, a partir dos anos 1990, como um dos protagonistas do jogo político brasileiro.

Boa parte do impulso para a transformação adveio do sucesso eleitoral, que impôs sua pedagogia aos petistas. É difícil manter uma posição “leninista” – participar das eleições apenas para marcar posição e fazer proselitismo – no momento em que a vitória parece estar ao alcance da mão, ao custo de umas poucas concessões. Da mesma forma, a participação no parlamento e a administração de governos locais fornecem fortes incentivos ao pragmatismo, condição para oferecer aos eleitores algo mais do que palavras (seja na forma de leis, de políticas públicas, de serviços ou de obras).

De maneira sumária, é possível dizer que, de sua fundação até a vitória eleitoral para a presidência em 2002, o PT passou de uma situação em que se

projetava como singular no cenário político por seu caráter classista para outra em que o diferencial buscado era ético. É a passagem do “Trabalhador vota em trabalhador”, *slogan* da primeira experiência eleitoral do partido, em 1982, para o “Quero um Brasil decente”, que a campanha de Lula anuncia 20 anos depois. A aposta na ética foi o que permitiu ao PT migrar de um discurso classista para um outro, de apelo universalista, enfrentando um dilema – manter-se fiel à base social original ou diluí-la para ampliá-la – que é recorrente nos partidos operários (PRZEWORSKI, 1985).

Por isso, os deslizes éticos do governo Lula tiveram mais impacto do que se o governo federal estivesse nas mãos de outro partido. Ainda que antes das eleições houvesse surgido denúncias envolvendo municipalidades administradas pelo PT – incluindo, ao menos, um escândalo de grandes proporções, o assassinato do prefeito de Santo André, Celso Daniel, no início de 2002 – e uma crise ética e política irrompesse no governo federal já em 2004, quando se tornou pública a ligação do subchefe de assuntos parlamentares da presidência da República, Waldomiro Diniz, com o jogo do bicho carioca, foi o “mensalão” que apareceu, diante da opinião pública, como a demonstração de que o diferencial petista era apenas fachada.

Embora o neologismo “mensalão” só tenha chegado à imprensa em 6 de junho de 2005, na entrevista que o então deputado Roberto Jefferson, presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), concedeu ao jornal *Folha de S. Paulo*, o ponto inicial da crise data de maio de 2005. A revista *Veja* divulgou uma fita de vídeo em que Maurício Marinho, um funcionário dos Correios, negociava o pagamento de propina com empresários interessados em participar de uma licitação. A partir daí, sucederam-se revelações de um grande esquema que envolveria o financiamento ilegal de campanhas eleitorais (o chamado “caixa dois”, o repasse de dinheiro a partidos em troca de apoio a candidatos, o desvio de verbas de empresas públicas e a compra do voto de parlamentares em troca de um pagamento mensal (o “mensalão” propriamente dito). Duas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPI’s formadas por integrantes da câmara dos deputados e do senado federal) são instaladas, a dos Correios, em 9 de junho de 2005, e a da compra de votos, em 20 de julho de 2005. Sem que tenha alcançado um ponto final, a crise arrefeceu no segundo semestre de 2006, com o encerramento dos trabalhos das CPI’s e a absorção das atenções pela campanha eleitoral.

Orientações metodológicas

A pesquisa visou entender como a crise do “mensalão” apareceu nos editoriais de três jornais diários – *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*. Entre os “quality papers” brasileiros (isto é, excluídos os jornais de cunho popularesco), são aqueles que possuem maior circulação e alcance nacional. Foram lidos, fichados e tabulados todos os editoriais publicados entre 1º de maio (mês em que eclodiu a crise) e 31 de dezembro de 2005, num total de 245 dias e 1803 editoriais, dos quais 472 se referiram, de maneira menos ou mais central, à crise política.

Como primeiro passo, os editoriais foram enquadrados de acordo com a temática dominante, de acordo com uma listagem de 20 categorias. A exceção foi a primeira categoria, exatamente “crise política”, que incorporou todos os textos que tratavam do tema, ainda que lateralmente.

As categorias foram adaptadas de outra pesquisa³, após análise de amostra do *corpus*, chegando-se à seguinte listagem: (1) *crise política*, incluindo todos os editoriais que comentaram a crise do “mensalão”, expondo alguma análise sobre suas causas, efeitos, personagens envolvidas, possíveis soluções etc.; (2) *outros escândalos*; (3) *ações do poder executivo*, seja da União ou dos estados; (4) *propostas legislativas e ações no parlamento*; (5) *discussão de leis e institutos legais*; (6) *justiça e poder judiciário*; (7) *eleições de 2006*; (8) *ações de movimentos sociais e sociedade civil*; (9) *economia brasileira*; (10) *cidades*, englobando questões como trânsito, transporte coletivo, direito do consumidor, greves em serviços públicos (exceto educação e saúde, que recebem categorias à parte), limpeza urbana, revitalização de áreas urbanas e outras; (11) *criminalidade e segurança pública*; (12) *educação*; (13) *saúde*; (14) *meio-ambiente*; (15) *energia*; (16) *ciência e tecnologia*; (17) *dados demográficos e indicadores sociais*; (18) *internacional*, incluindo política mundial (salvo quando o foco era a diplomacia brasileira), política interna de outros países e economia global; (19) *relações exteriores do Brasil*; e (20) *outros*.

Em seguida, isolados os editoriais que tratavam da crise, foram observadas as personagens vinculadas a ela, tanto indivíduos (Lula, Roberto Jefferson, José Dirceu) quanto instituições (o governo federal, o PT). Por fim, foram identificados os enquadramentos dados à crise, divididos em dois aspectos – as causas da crise, segundo os editoriais, e os remédios propostos para debelá-la.

³ Pesquisa “Determinantes de gênero, visibilidade midiática e carreira política no Brasil”, apoiada pelo CNPq com dotações dos editais 45/2005 e 61/2005 e coordenada por Luis Felipe Miguel.

As causas da crise foram agrupadas em 14 categorias:

(1) *Corrupção do PT e/ou de seus líderes*. Afirmou-se freqüentemente que a crise foi fruto de atos de corrupção do PT ou de seus membros mais célebres; nos editoriais, apareciam expressões como “macieira podre do PT”⁴ ou “propinoduto do PT”⁵ e idéias como a de que, para o partido, os fins justificam os meios⁶. Enunciados como esses se combinam, muitas vezes, com a percepção de que a irrupção da crise seria mera questão de tempo, devido à própria “natureza vil” do partido, descendente de doutrinas esquerdistas ultrapassadas e até totalitárias.

(2) *Corrupção da administração petista*, categoria em que os ilícitos são considerados comuns ao PT e a seus parceiros no governo federal, em especial aqueles partidos considerados nanicos e fisiológicos, como o PTB, o PL e o PP. É a noção de que a crise está vinculada à “distribuição de dinheiro ilegal entre partidos e políticos pelo propinoduto do PT”⁷ ou à corrupção destinada “a irrigar partidos nanicos e atraí-los para a base do governo Lula”⁸. A crise, por esta interpretação, foi causada por atos ilegais do *governo federal*, não exclusivamente do partido que o comandava.

(3) *Denúncias de corrupção inespecíficas*. Esta terceira categoria passa a idéia de que foram atos corruptos as causas da crise, mas não explicita quem foram seus atores. Expressões como “crise da corrupção”⁹ exemplificam essa “despersonalização” dos atos ilícitos. Entretanto, a falta de preocupação em denunciar além da mera ocorrência da crise não impede que se perceba a quem o texto se referia, pois os agentes já tinham se tornado óbvios ao público.

(4) *Fisiologismo*, categoria que, embora correlata, diferencia-se da corrupção. O fisiologismo se evidencia por uma volição, um desejo de poder, vantagens e ganhos, sem o necessário desrespeito a regras. Já a corrupção, no dizer de John B. Thompson, “envolve dois elementos-chave: 1) a violação de regras, convenções ou leis referentes ao exercício adequado das obrigações públicas para fins particulares, pecuniárias ou de proveito pessoal ; e 2) a perversão, ou subversão, de padrões de integridade associados a uma função pública”

⁴ “Ética bolchevista”. OESP, 20/7/2005

⁵ “Verdade dos fatos”. OG, 5/10/2005

⁶ “O fim do drama de Dirceu”. OESP, 2/12/2005

⁷ “Biografia em jogo”. OG, 9/10/2005

⁸ “Defesa frágil”. OG, 21/10/2005

⁹ “A única política de Lula”. OESP, 23/11/2005

(THOMPSON, 2002, p. 56). Em outras palavras, quando o editorial afirma que o motivo da crise se deu por fisiologismo, há implicitamente uma condenação moral – “um processo mais amplo de moralização”, segundo Thompson (2002, p. 43): a busca pelo poder é censurada, embora não se afirme que esta conduta se constitua em fato antijurídico. Trata-se, antes, de uma frustração de preceitos éticos e expectativas sociais: “o presidente [...] apostou em representantes desse consórcio fisiológico de tendências políticas, dando à sua administração um perfil que já em nada representa as aspirações do eleitor por mudanças no país”¹⁰.

(5) *Inexperiência de Lula e/ou do PT para governar*, em que a ênfase está na desqualificação do presidente ou de seu partido:

*Ao que se saiba, o presidente Lula não fez psicanálise nem antes nem depois de ascender ao Planalto. Tivesse feito, o terapeuta decerto teria oportunidades de sobra para levar o paciente a perceber a sua propensão para uma operação mental que não chega a ser propriamente rara, mas quando repetida em excesso sugere que a pessoa padece da neurose de escassez de autocrítica e de percepção enviesada da realidade que o cerca. A operação consiste em atribuir aos outros atos condenáveis de autoria própria. No caso de Lula, ou disso se trata ou é caso de má-fé política*¹¹.

Outras vezes, os editoriais reiteravam a idéia de que Lula não comprehende a realidade político-social de seu país, reflexo não da falta de inteligência, mas de seu uso voltado para um projeto fisiológico de manutenção de poder.

À parte a noção tosca da inteligência como um atributo estático, que não se desenvolve com a massa de conhecimentos adquiridos ao longo da vida, a apologia da indigência cultural apenas confirma uma suspeita que não cessa de crescer à medida que Lula vai exercendo o seu mandato: a de que, tendo percorrido e tornado a percorrer os quatro cantos do País, do que tanto se orgulha, da missa não entendeu a metade. Lula jamais captou a complexidade da vida nacional, os diferentes tempos históricos que nela coexistem, as relações entre o Estado, a política e os inumeráveis interesses em movimento na órbita do poder. Daí, afinal, o seu estado de alienação, perceptível a olho nu, diante das revelações dos grossos delitos que se propagam, como uma metastase, pelo organismo da administração federal. Alienação que nos sugere a imagem de Nero tocando sua lira diante de Roma incendiada.

¹⁰ “Mágicas e conchavos”. FSP, 10/7/2005

¹¹ “Ou neurose ou má-fé”. OESP, 20/12/2005.

O que não significa, obviamente, que Lula seja desprovido de inteligência. O problema é que ela está voltada como que em tempo integral para o seu projeto personalista. O presidente pode não querer saber ou não conseguir saber do que vinha se passando nos promíscuos porões onde ambições de poder guiadas pela ‘ética bolchevista’ se encontram com negócios movidos por uma ganância insaciável, uma coisa e outra expressas em cifras de assombrar até os brasileiros mais abonados. Mas Lula sabe perfeitamente o que quer: ficar no Planalto até 2010, com o PT ou sem, com o que há de mais execrável na política, se necessário. É para isso que “estamos dispostos a enfrentar o que é necessário”. Mais difícil de explicar é o desconhecimento do País revelado pelos companheiros com “quantidade de escolaridade” maior do que ele, responsáveis pelas enormidades que passaram a vir à tona nos últimos dias¹².

O governo petista, ao tentar contornar alguns efeitos da crise acaba por agravá-la, pois peca na arte da articulação¹³, figurando seu líder “entre os mais desastrados governantes brasileiros de todos os tempos”¹⁴, devido à “precariedade da sua visão de governança e a sua notória inapetência para as servidões da política”¹⁵. Por fim, a inexperiência de Lula e seus companheiros não se limita ao campo político, mas compromete toda ação governamental: “o Partido dos Trabalhadores não apenas chegou ao Planalto sem um plano de governo como lhe faltava a aptidão para gerenciar programas que já existiam”¹⁶.

(6) *Aparelhamento da máquina pública ou do Estado.* Esta categoria abarca aquelas análises que consideram o preenchimento de cargos públicos por profissionais não especializados (pessoas geralmente ligadas a um partido político, no caso o PT) uma das causas latentes da continuidade e até de aumento da corrupção, motivo imediato da irrupção da crise política:

*Em resumo, o que fizeram os Dirceus, Delúbios e sua ampla gama de sócios foi profissionalizar a corrupção – desprofissionalizando, ao mesmo tempo, a administração – numa estratégia cuidadosamente pensada para estender ao âmbito federal, com os necessários aperfeiçoamentos, o que havia sido posto em marcha em mais de uma importante prefeitura acaparada pelo PT – a começar pela de Santo André*¹⁷.

¹² “Em estado de alienação”. *OESP*, 17/7/2005

¹³ “Desastre político”. *FSP*, 29/6/2005

¹⁴ “Crônica de um desastre”. *OESP*, 29/6/2005

¹⁵ “Uma incerteza a menos”. *OESP*, 14/7/2005

¹⁶ “Adeus às ilusões”. *FSP*, 12/6/2005

¹⁷ “Corrupção generalizada”. *OESP*, 7/6/2005.

(7) Severino Cavalcanti e o “mensalinho”. O deputado Severino Cavalcanti elegeu-se presidente da câmara dos deputados em fevereiro de 2005, em episódio que demonstrou a desarticulação política da administração petista (foi o único caso na história da República em que um candidato governista não logrou o posto) e sinalizou o descrédito do poder legislativo, pois se tratava de parlamentar julgado inexpressivo, despreparado e fisiológico. Esta categoria abriga os editoriais que comentam ou o enfraquecimento do governo federal na câmara ou o caso do chamado “mensalinho”, escândalo menor em que Severino Cavalcanti foi acusado de receber propinas e que o levou a renunciar ao mandato no dia 21 de setembro de 2005.

(8) Corrupção no Legislativo, quando congressistas foram vistos como agentes nos atos de corrupção e fisiologismo que levaram à crise:

Seria um grave equívoco atribuir apenas ao Legislativo a origem dos problemas que têm desgastado a imagem da classe política e indignado o país. O Executivo, sem dúvida nenhuma, é cúmplice nesse processo. Isso, porém, não exime o Congresso Nacional de assumir suas responsabilidades. A instituição tem sido palco de sucessivos casos de fisiologismo, nepotismo e busca de vantagens pessoais que golpeiam a confiança da população na própria eficácia da democracia¹⁸.

Assim, a corrupção de parlamentares e também posturas vistas como antiéticas e não condizentes com a realidade social brasileira (férias prolongadas, semana reduzida de trabalho etc.) por vezes foram interpretadas como motivos da crise, já que agravavam a insatisfação pública, decorrendo daí uma desestabilização da política:

É notório que tem havido um desgaste generalizado da imagem do Parlamento, perante os cidadãos. Na verdade, não podemos dissociar esse desgaste do que também atinge os outros poderes de Estado. Mas não seria este um oportuníssimo momento para melhorar a imagem do Legislativo, se seus próprios integrantes, sponte sua, fizessem passar em suas Casas uma nova lei disciplinadora e moralizadora, no tocante ao próprio trabalho dos legisladores? Será que a redução drástica do período de recesso parlamentar, o cancelamento definitivo de remuneração extra, nos períodos de convocação extraordinária, e a simples introdução do trabalho de segunda a sexta-feira, para os representantes do povo, não significariam um alento ético para um eleitorado dele tão necessitado?¹⁹

¹⁸ “Imagem desgastada”. FSP, 13/6/2005

¹⁹ “Por trás da convocação”. OESP, 18/12/2005

(9) Corrupção generalizada, quando os editoriais afirmavam não ser peculiaridade brasileira, nem do governo petista, a prática da corrupção. Antes, esses atos estariam presentes na maioria, senão na totalidade, das democracias modernas. Entre as causas da crise estariam, neste caso, práticas ilícitas encontráveis e conhecidas em toda a parte do globo – a corrupção seria “endêmica nas democracias modernas”²⁰.

(10) *Arcabouço legal*, incluindo menções à ineficácia, à obsolescência ou a distorções do ordenamento jurídico, seja eleitoral ou penal (foram bastante comuns expressões que afirmavam que penas suaves não inibem práticas criminosas). Por exemplo, o padrão de financiamento de campanhas era julgado indutor da corrupção – “é a necessidade desse ‘custeio eleitoral’ que gera, o mais das vezes, as apropriações de recursos públicos, os desvios e as demais irregularidades político-administrativas”²¹.

(11) *Cultura brasileira não afeita à obediência às leis*. Uma suposta cultura brasileira de desrespeito às leis (ou famoso “jeitinho brasileiro”) foi algumas vezes citada para explicar os atos de corrupção que levaram à crise: “muito da presente crise se explica pelo hábito de brasileiros em geral e políticos em particular de não levar as leis tão a sério como deveriam”²². Embora essa categoria se refira a um ente abstrato e de longa duração (a cultura), isso não excluiu a possibilidade de responsabilizar o PT pela sua exacerbão, ou melhor, revitalização:

Dos delitos do cotidiano, como entrar em acordo com um profissional liberal para realizar pagamentos sem emissão de nota, aos grandes esquemas de sonegação fiscal ou captura de fundos públicos, estende-se pela sociedade toda uma trama de complacências e licenças que faz da burla – ou do ‘jeitinho’, em seu pior sentido – quase que um traço nacional.

[...] É óbvio que a corrupção não é uma fenômeno de apenas um país. Aqui, porém, a prática é enraizada e pouco combatida. [...] E a administração petista, que tudo mudaria, vai se revelando apenas uma espécie de versão revista e atualizada do antigo populismo que fez história na região [da América Latina]²³.

²⁰ “Náusea política”. FSP, 11/9/2005

²¹ “O outro ‘mensalão’”. OESP, 16/6/2005

²² “Não ao casuísmo”. FSP, 18/8/2005

²³ “Corrupção enraizada”. FSP, 29/8/2005

(12) *Falta de governabilidade*, isto é, a precariedade de condições do ambiente político em que se devem efetivar as atividades administrativas. As condições materiais do exercício do poder, da legitimidade e da sustentação política do governo fertilizam um ambiente propício à irrupção de crises, como a do “mensalão”.

(13) *Oportunismo da oposição*, acusada, senão de participar dos fatos que levaram propriamente à deflagração da crise, de prolongá-la através de provocações e incitações que apenas aumentavam o desconforto e a desestabilização do cenário político nacional.

(14) *Outros motivos*, categoria residual que agrupou enquadramentos infreqüentes, correspondendo a 1,5% do corpus analisado.

Já os “remédios” à crise foram agrupados em 12 categorias:

(1) *Investigação minuciosa das denúncias*, com o desvendamento completo dos esquemas de corrupção. Mencionou-se, freqüentemente, a importância do Estado Democrático de Direito, cujo um dos princípios estabelece que acusações deve se seguir de provas cabais para legitimar posteriores punições.

(2) *Punição dos culpados*, mostrando que não caberia impunidade neste caso, o que diminuiria o ceticismo e a instabilidade reinantes na política nacional. Ademais, a punição era vista, também, como prevenção de crises futuras análogas, já que desencorajaria outros atos corruptos.

(3) *Reforma política*, mudando as leis e criando mecanismos que evitassem e coibissem a corrupção:

Está mais do que comprovado que a atual legislação eleitoral e partidária é o caldo de cultura da corrupção. Como explicou com clareza cristalina o ‘professor’ Roberto Jefferson, as indicações para cargos de confiança na administração direta e em estatais - hoje mais de 20 mil! - nada mais são do que expedientes para captar ‘doações’ para os fundos de campanha dos partidos que apóiam o governo. Essa prática contumaz tornou a corrupção um fato corriqueiro na vida política. O mensalão foi apenas o corolário dessa corrupta forma de arrecadação de fundos, consolidada pela proliferação de partidos de aluguel e pelo troca-troca de partidos. A legislação viciada torna o sistema político intrinsecamente corrupto. Enquanto ela vigorar, conselhos de ética, comissões de inquérito e sindicâncias policiais apenas arranharão o verniz que recobre as deformidades da vida político-partidária. É preciso - e urgente - mudar essa legislação, o que começa a ser feito

*com a aprovação da reforma pela Comissão. O projeto vai agora para o plenário da Câmara e, em seguida, ao Senado. Se aprovado até o final de setembro, vigorará nas eleições de 2006*²⁴.

Uma série de propostas de leis e normas eleitorais passou a ter visibilidade maior, sendo muitas vezes afiançadas como uma forma de se evitar a profusão de atos corruptos como aqueles que deram início à crise estudada. Entre elas estão a chamada “MP do Bem”, a aplicação da cláusula de barreira, a pauta legislativa suprapartidária, a adoção de listas fechadas etc.

(4) *Evitar crise institucional* e a contaminação da economia pela instabilidade política. Como soluções para a crise, ou formas de se evitar seu aprofundamento, foram defendidas, freqüentemente, uma maior imparcialidade do judiciário, uma separação dos poderes constitucionais mais clara e a manutenção da austeridade fiscal, entre outros. Entre as formas de diminuir os efeitos da crise política estava a adequação do campo econômico aos moldes neoliberais.

(5) *Desaparelhar a máquina pública e o Estado*, significando sobretudo o corte dos cargos de confiança, com a conseqüente “profissionalização” da administração:

*O governo Lula faria ainda melhor para recuperar pelo menos em parte da credibilidade que a crise lhe está corroendo se tivesse coragem de propor medidas que limitassem de maneira drástica o número de cargos a serem preenchidos livremente nas estatais e exigissem de seus ocupantes qualificação técnica. Isso não seria suficiente para eliminar a corrupção, mas reduziria o espaço para seu florescimento*²⁵.

*O presidente Luiz Inácio Lula da Silva poderá proteger a economia brasileira desta e de outras crises políticas se tiver a ousadia de promover duas grandes mudanças: uma ambiciosa reforma do orçamento e uma blindagem de grande parte da administração contra o loteamento de cargos. Com a primeira iniciativa ele conduziria o País a um status mais elevado no sistema econômico e financeiro internacional e consolidaria os fundamentos necessários a um crescimento duradouro. Com a segunda, tornaria mais profissional a gestão do Estado e de suas empresas e tornaria a máquina pública menos vulnerável aos conchavos políticos e à corrupção. Com ambas, tornaria mais arejada e mais democrática a condução dos negócios públicos*²⁶.

²⁴ “A reforma política”. OESP, 26/6/2005

²⁵ “Aproveitar o momento”. OESP, 10/6/2005

²⁶ “Momento de ousar”. OESP, 21/6/2005 (ênfases acrescentadas)

(6) *Evitar o imobilismo do governo*, que deveria contestar a ética do Congresso e responder efetivamente, sem subterfúgios, às denúncia. Isso não seria uma solução *per se*, mas um auxílio inicial e necessário à busca de remédios à crise.

(7) *Reforma ministerial*, mencionada como necessária para minorar os efeitos da crise, afastando alguns dos principais envolvidos, assim como para dinamizar a política governamental:

Não é admissível que o Planalto, em seu imobilismo, continue a contemporizar com uma situação que se vai mostrando insustentável. É preciso que os suspeitos sejam afastados de seus cargos para responder às acusações e que o presidente conclua a reforma ministerial que vem ensaiando a meses²⁷.

(8) *Buscar transparência nas contas e atos da administração pública*. O amplo acesso às transações financeiras de partidos e do governo aparece como fator fundamental para monitorar o ambiente político e restringir feitos como a compra de votos no Parlamento, o “mensalão”.

(9) *Evitar casuismos*. Esta categoria abarca todas as críticas da idéia de que a reformulação de leis ou uma reforma política seriam suficientes para solucionar a crise e prevenir outras.

(10) *Escolha de nome ilibado para substituir Severino Cavalcanti na presidência da câmara dos deputados.*

(11) *Reestruturação do PT*, com afastamento dos grupos que o comandavam e fim das práticas políticas vistas como nocivas:

Não há dúvida de que a política empreendida pelo grupo de Dirceu foi desastrosa. A esta altura, já ficou claro que a sobrevivência da legenda depende de uma ampla recomposição de seu quadro político-administrativo. Mais que um discurso estéril de vitimização, o PT deve à sociedade sinais de que responderá à crise com uma profunda reformulação interna²⁸.

²⁷ “O amigo publicitário”. FSP, 4/7/2005.

²⁸ “As desculpas do PT”. FSP, 18/8/2005

(12) Outros remédios, incluindo propostas mencionadas raramente, alcançando 3,8% do *corpus*. O *impeachment* de Lula, que representaria um desfecho drástico à crise, foi mencionado uma única vez e incluído nesta categoria.

Identificados os enquadramentos presentes nos editoriais e classificados em categorias, tanto na dimensão das “causas” quanto dos “remédios”, os dados foram inseridos em software estatístico para que fossem realizados os cruzamentos que alimentam as análises a seguir.

Os editoriais e a crise

Dos 1803 editoriais publicados no período sob análise, 26,2% tratavam da crise do “mensalão”, o que a torna a categoria temática mais freqüente. Seguem-se economia brasileira (15%) e internacional (11,4%); juntas, as três categorias somam mais da metade do *corpus* de análise. Para qualquer um dos três jornais, a crise foi o tema mais presente, com percentuais bastante próximos, ao passo que outras categorias demonstram maior disparidade (Tabela 1).

Cumpre observar que o volume total de editoriais variou muito entre os três jornais. Nos oito meses sob a análise, *O Estado de S. Paulo* publicou 735 editoriais, enquanto a *Folha de S. Paulo* publicou 680 e *O Globo*, apenas 388. Esta disparidade se refletiu também nos textos sobre a crise, dos quais 40,7% são do *Estado*, 35,6% da *Folha* e 23,7% do *Globo*.

Tabela 1: Temáticas mais presentes nos editoriais do jornais,
maio/dezembro de 2005

	Folha	Estado	Globo	total
Crise política	24,7%	26,1%	28,9%	26,2%
Economia brasileira	18,5%	12,1%	14,2%	15%
Internacional	15,6%	7,5%	14,9%	12,1%
Ações do poder executivo	7,1%	10,9%	2,6%	7,7%
Relações exteriores	2,9%	10,3%	3,9%	6,2%
Cidades/Brasil	4,7%	4,8%	5,9%	5%

Fonte: os autores.

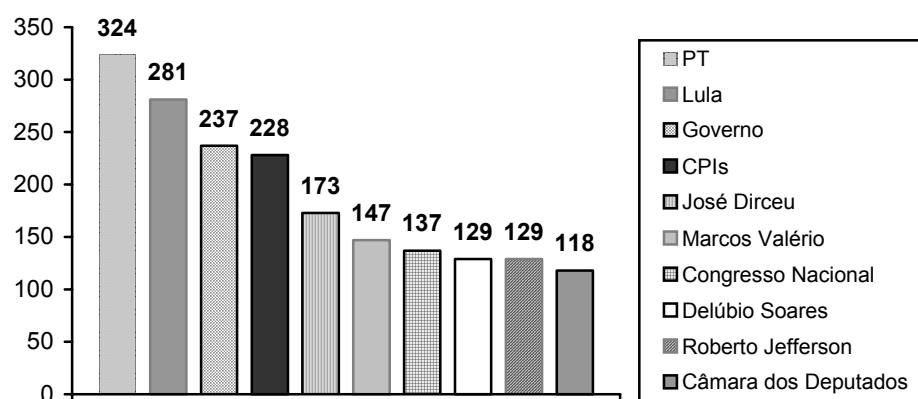
Deflagrada em maio, a crise dominou os editoriais nos quatro meses seguintes, quando foi tratada em mais de 30% deles, com picos em julho (37,9% dos editoriais falam da crise) e agosto (38,3%). A partir daí, entrou em declínio,

respondendo por apenas 17% dos editoriais em dezembro, o que ilustra o fenômeno do “ciclo de atenção da mídia”²⁹. O prolongamento da pesquisa pelo primeiro semestre de 2006 talvez mostrasse uma nova onda de atenção ao tema, sobretudo com as denúncias que atingiram o ministro da Fazenda, Antônio Palocci, levando à sua renúncia em março.

Nestes 472 editoriais que tratavam da crise, as personagens mais freqüentes foram o Partido dos Trabalhadores (em 68,6% deles), o presidente da República (em 59,5%) e o governo da União (em 50,2%). O foco no PT, como organização partidária, mais do que em seus líderes ou na administração federal, já indica que a denúncia das “promessas vãs” do petismo – que faria política de um jeito diferente, que seria guardião da ética – foi um dos elementos centrais do enquadramento da crise. Os partidos seguintes mais lembrados, PSDB e PTB, apareceram, cada um, em 11,7% dos editoriais sobre a crise.

Ao todo, foram citados quase 400 nomes, entre indivíduos e organizações, dos quais mais de 300 foram lembrados em menos de 10 editoriais. O dado demonstra a pulverização do foco quanto aos atores secundários, fato que se explica em parte pela própria constituição da crise: um encadeamento de vários escândalos surgidos ao longo do tempo envolvendo personagens das mais diversas.

Gráfico 1: Personagens citadas em 100 ou mais editoriais de jornais sobre a crise, maio/dezembro de 2005



Fonte: os autores

²⁹ A expressão foi celebrizada por Downs (1972).

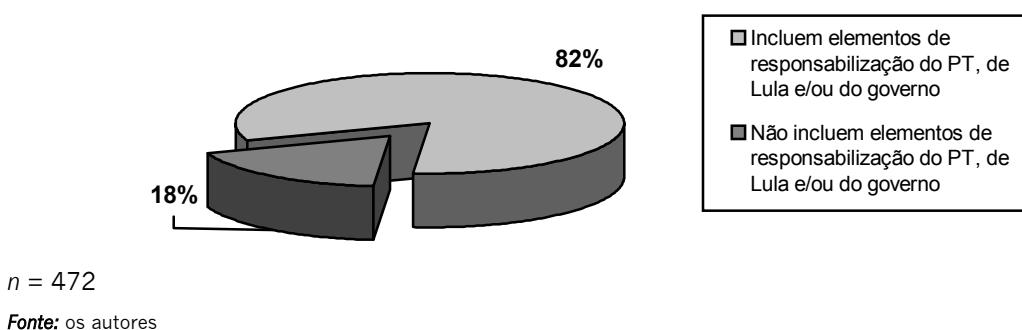
Algumas das personagens mais citadas apareceram de forma relativamente constante ao longo do tempo, caso do PT, de Lula e do governo – todos apareceram um pouco menos em setembro, mês em que Severino Cavalcanti foi um dos grandes protagonistas dos editoriais, e em novembro Lula esteve mais presente e o governo, menos, mas, no geral, as alterações forem pouco significativas. Já a aparição de Marcos Valério teve seu pico em julho e agosto e Roberto Jefferson declinou acentuadamente a partir de setembro, quando de sua cassação, o que os identifica claramente como desempenhando papéis estrepitosos, mas secundários, no desenrolar da crise.

Entre os motivos da crise, destaca-se, com nitidez, a corrupção. Nada menos que 95,3% dos editoriais que trataram do tema mencionaram ao menos uma das categorias focadas na corrupção, sobretudo a corrupção do PT e seus líderes (57,2%) e a corrupção da administração petista (54%), que foram, de longe, os motivos mais citados para a crise – em terceiro lugar, apareceram denúncias inespecíficas de corrupção, com 16,9%. Os números revelam, que uma boa parcela dos editoriais indicava mais de um elemento de corrupção como causa da crise.

Na linha do tempo, destacou-se o declínio do “fisiologismo” como causa – indicado em 38,1% dos editoriais que abordaram o tema em maio, apareceu em apenas 2,6% em dezembro. Ao que parece, as evidências surgidas ao longo do processo fortaleceram a idéia de que, para além da mera transgressão moral (caracterizada pelo “fisiologismo”), houve a violação de regras legais. Cresceu, ao contrário, a referência à corrupção à corrupção do PT e de seus líderes, presente em menos de 40% dos editoriais sobre a crise em maio e junho, mas superando os 60% em cinco dos outros seis meses estudados.

Das categorias apresentadas na seção anterior, três culpabilizavam expressamente o PT, Lula ou o governo federal – além de “corrupção do PT e/ou de seus líderes” e “corrupção da administração petista”, há “inexperiência de Lula e/ou do PT para governar”. Uma grande maioria dos editoriais incluiu ao menos uma destas categorias, revelando a percepção de que o presidente, seu partido e seu governo foram os principais responsáveis pela eclosão da crise política (Gráfico 2).

Gráfico 2: Responsabilização do PT, de Lula e/ou do governo nos editoriais de jornais sobre a crise, maio/dezembro de 2005



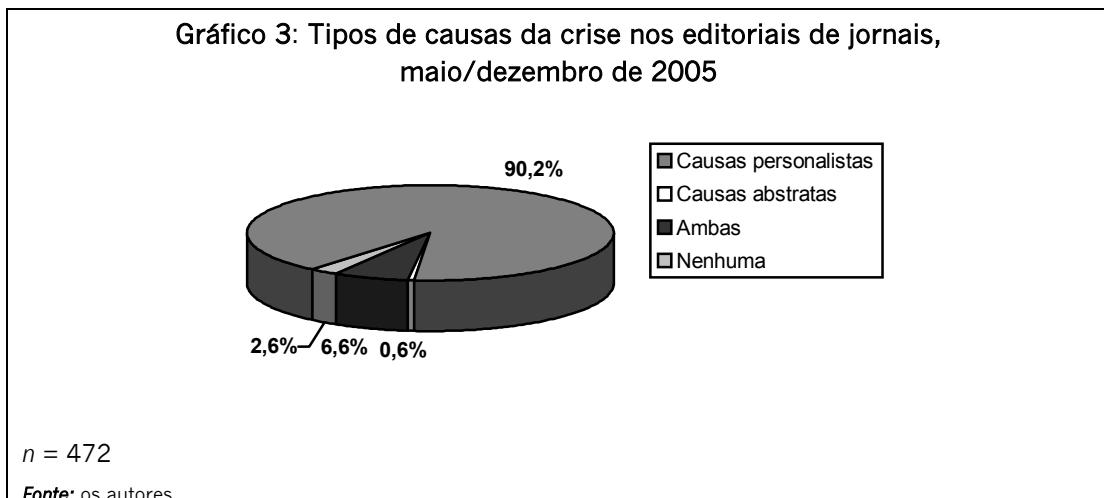
Ainda mais significativo foi o agrupamento dos motivos da crise em dois grandes grupos. De um lado, o que chamamos aqui de “causas personalistas”, em que a explicação para o surgimento da crise é dada pelas ações ou omissões de um agente ou grupo de agentes, incluídos aí tanto pessoas quanto instituições. Do outro, “causas abstratas”, que deslocam o foco para motivos históricos, culturais ou estruturais, vinculados à organização política do país ou a comportamentos enraizados das elites ou do povo brasileiro.

No primeiro grupo, estão “Corrupção do PT e/ou de seus líderes”, “Corrupção da administração petista”, “Denúncias de corrupção inespecíficas”, “Inexperiência de Lula e/ou do PT para governar”, “Severino Cavalcanti e o ‘mensalinho’”, “Corrupção do Legislativo”, “Oportunismo da Oposição” e “Aparelhamento da máquina pública/Estado”. Esta última categoria poderia se referir a um fenômeno de mais longo curso, mas nos editoriais apareceu, na quase totalidade dos casos, como a denúncia das práticas da administração presente. Já sob o rótulo de “Causas abstratas” foram agrupados “Corrupção generalizada”, “Arcabouço legal”, “Cultura brasileira não afeita à obediência às leis” e “Falta de governabilidade”.

A ampla presença de “causas personalistas” não causa estranheza, uma vez que mesmo razões históricas e estruturais, de longa duração, só se manifestam incorporadas nas ações de agentes concretos. O que chama a atenção é a quase ausência das “causas abstratas”, incluídas em apenas 7,2% dos editoriais, conforme mostra o gráfico 3. A parcela dos textos que aborda exclusivamente causas abstratas não alcança sequer 1% do corpus.

Trata-se, conforme observou Gamson, de um fenômeno próprio à forma narrativa da notícia, que “tende a concretizar alvos” e “freqüentemente apresenta razões para as pessoas se zangarem com alguém. Obviamente, esse ‘alguém’ não precisa ser a verdadeira fonte de todo sofrimento, mas apenas um substituto

conveniente” (GAMSON, 1992, p. 34). No caso dos editoriais, que não estão presos às convenções narrativas do texto noticioso, é mais razoável falar em uma opção de caráter ideológico.



Alguns excertos ilustram com clareza a personalização da crise levada a cabo pelos editoriais:

Até terça-feira passada, o sinônimo da crise era Luiz Inácio Lula da Silva, cujas omissões tornaram-no o ‘grande culpado’ dos problemas de seu governo, como se comentou neste espaço. Naquele dia, por ações e palavras, ele fez o que deveria ter feito desde a primeira hora, colocando-se a anos-luz de distância do presidente que, diante do recém-revelado escândalo dos Correios, alardeou bisonhamente seu alheamento. ‘Olha para minha cara para ver se eu estou preocupado’, disse então a um repórter, para demonstrar o seu estado de espírito zen. Mas se Lula, enfim, resolveu segurar com mão firme o leme de um governo ameaçado de adernar em meio à mais inclemente tormenta que sobre ele se abateu nesses seus dois anos e meio de existência, a crise no Planalto parece a caminho de assumir um novo nome: José Dirceu de Oliveira e Silva³⁰

Ao enunciar [os governistas] uma prática que seria generalizada, a argumentação tenta afastar a necessária responsabilização individual e transferir o problema para uma solução sistêmica. Então, passa a pregar a necessidade de reformar as regras político-eleitorais, que seriam as culpadas em última instância por tudo o que está acontecendo. Esse exercício retórico, porém, não resiste à lógica³¹.

³⁰ “O novo nome da crise”. OESP, 11/6/2005 (ênfases acrescentadas)

³¹ “Caixa dois não anistia”. FSP, 16/10/2005.

Embora em linhas gerais se mostrassem bastante similares, as abordagens dos três jornais apresentaram algumas diferenças significativas. Em *O Estado de S. Paulo*, a corrupção foi focada no PT e em seus dirigentes, mais do que na administração federal, ao contrário do que ocorreu nos outros dois jornais. Também no *Estado*, a inexperiência do presidente e de seu partido aparece como motivo importante para a crise – foi o terceiro mais citado no jornal, presente em quase um quarto dos editoriais que enfocaram o tema –, o que não se verificou na *Folha* ou no *Globo*. O diário carioca, por sua vez, foi o único a dar ênfase ao aparelhamento da máquina pública. Chamou a atenção, ainda, o fato de que *O Estado de S. Paulo* não mencionou nem uma única vez o “oportunismo da oposição” como motivo para a crise. Pelo contrário, foi capaz de exaltar o “comportamento exemplar da oposição”, responsável por evitar “a transformação da crise política em institucional”³².

De forma geral, a tabela 2 indica um anti-petismo e anti-lulismo mais acentuados no *Estado* do que nos outros jornais. *O Globo*, por sua vez, mostrou-se como o mais moderado.

Tabela 2: Causas da crise nos editoriais que trataram do tema, maio/dezembro de 2005

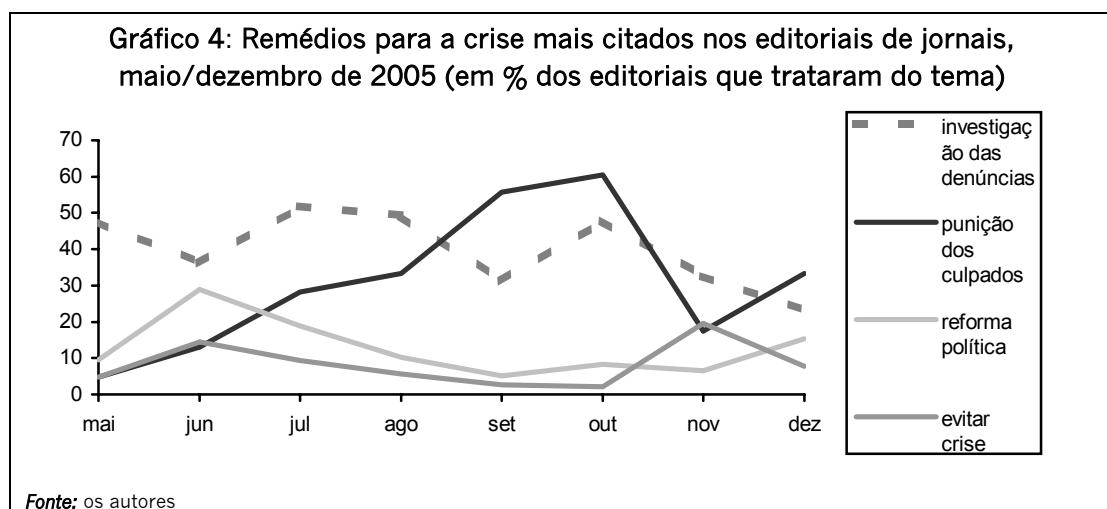
	<i>Folha</i>	<i>Estado</i>	<i>Globo</i>	total
Corrupção do PT e/ou de seus líderes	56%	62,5%	50%	57,2%
Corrupção da administração petista	56,5%	51,6%	54,5%	54,0%
Denúncias de corrupção inespecíficas	20,2%	16,1%	13,4%	16,9%
Fisiologismo	12,5%	18,2%	15,2%	15,5%
Inexperiência de Lula e/ou do PT para governar	8,3%	23,4%	6,3%	14,0%
Aparelhamento da máquina pública/Estado	1,2%	8,9%	26,8%	10,4%
Eleição de Severino Cavalcanti	6%	5,2%	5,4%	5,5%
Corrupção do Legislativo	4,2%	3,6%	1,8%	3,4%
Corrupção generalizada	3,0%	1,6%	3,6%	2,5%
Arcabouço legal	-	1%	7,1%	2,1%
Cultura brasileira não afeita à obediência às leis	3,6%	-	1,8%	1,7%
Falta de governabilidade	0,6%	1,6%	2,7%	1,5%
Oportunismo da oposição	1,2%	-	3,6%	1,3%
outros	-	1%	4,5%	1,5%
nenhum	3,6%	1%	2,7%	2,3%
	<i>n</i> = 168	<i>n</i> = 192	<i>n</i> = 112	<i>n</i> = 472

Fonte: os autores

³² “O grande culpado”. OESP, 8/6/2005.

Entre os remédios propostos, destacaram-se a investigação das denúncias e a punição dos culpados por corrupção, o que é congruente com o foco em causas personalistas para a crise. Como explica Gamson, “se a indignação moral é estimulada pela indicação dos ‘caras maus’ [bad guys], ela é rápida e facilmente diminuída pela remoção deles” (GAMSON, 1992, p. 35). Como mostra o gráfico 4, quaisquer outros remédios apresentados se situam em posição francamente minoritária em relação a estes dois. Uma grande parcela de editoriais (110, isto é, 23,3%), por outro lado, se absteve de apresentar qualquer proposta para debelar a crise.

Entre os 362 editoriais que apresentaram algum remédio à crise, 92% incluíam mecanismos focado no combate à corrupção; apenas 18,5% mencionaram soluções que privilegiavam outros aspectos. Por todos os dados aqui apresentados, fica evidente que a crise, de acordo com a opinião dos jornais, foi uma crise de corrupção.



O aspecto senoidal da linha vinculada à investigação das denúncias, no gráfico 4, se explica pela dinâmica da crise, em que diversos escândalos se encadeavam. Cada nova denúncia ensejava a exigência de sua confirmação, isto é, uma averiguação cuidadosa dos fatos. Corroborada a sua veracidade, tornava-se necessário punir os culpados, categoria que cresceu mês a mês até outubro. A queda brusca no mês de novembro está associada ao crescimento da categoria “evitar crise institucional”. Pela primeira vez, o escândalo chegou ao então ministro da Fazenda, Antônio Palocci. Punir eventuais culpados tornava-se medida

secundária diante da necessidade de evitar a descontinuidade da política econômica, da qual Palocci era considerado o principal fiador.

Entre os três jornais, mais uma vez, é possível detectar semelhanças no atacado, a começar pela preponderância das categorias vinculadas à investigação das denúncias e à punição dos culpados, mas com algumas diferenças importantes, apresentadas da tabela 3. Muito mais do que os diários paulistas, *O Globo* destacou a importância da reforma política, presente em quase um terço dos seus editoriais sobre o tema. A *Folha de S. Paulo*, por sua vez, se singularizou pela menor preocupação com evitar a crise institucional, presente em 4,2% dos seus editoriais, contra mais de 10% nos outros dois jornais, e com o desaparelhamento da máquina pública, que não citou sequer uma vez.

Tabela 3: Remédios à crise nos editoriais que trataram do tema, maio/dezembro de 2005

	<i>Folha</i>	<i>Estado</i>	<i>Globo</i>	total
Investigação minuciosa das denúncias	39,9%	41,7%	41,1%	40,9%
Punição dos culpados por corrupção	29,2%	31,8%	41,1%	33,1%
Reforma política	8,3%	7,8%	31,3%	13,6%
Evitar crise institucional	4,2%	10,4%	10,7%	8,3%
Desaparelhar a máquina pública/Estado	-	8,9%	10,7%	6,1%
Evitar immobilismo do Governo	2,4%	2,6%	9,8%	4,2%
Reforma ministerial	3,0%	3,1%	4,5%	3,4%
Buscar transparência na administração pública	6,5%	1,0%	1,8%	3,2%
Evitar casuís mos	3,0%	-	6,3%	2,5%
Escolha de nome ilibado para substituir Severino Cavalcanti	3,6%	1,0%	1,8%	2,1%
Reestruturação do PT	1,2%	2,1%	1,8%	1,7%
outros	4,2%	2,6%	5,4%	3,8%
nenhum	28,6%	26,6%	9,8%	23,3%
	<i>n</i> = 168	<i>n</i> = 192	<i>n</i> = 112	<i>n</i> = 472

Fonte: os autores

Proporcionalmente, *O Globo* apresentou mais remédios à crise do que os jornais de São Paulo – foram, em média, 1,66 propostas em cada editorial sobre a crise, contra 1,13 de *O Estado de S. Paulo* e 1,05 da *Folha de S. Paulo*. Isto contribuiu para que apresentasse um elenco mais diversificado, em que, além das duas categorias comuns a todos os veículos, outras ganharam importância. A maior

presença de editoriais que sugeriam “evitar crise institucional” e “evitar imobilismo do governo” – isto é, medidas que visam garantir a continuidade da ação governamental –, por sua vez, sinalizava para uma posição mais cautelosa no enfrentamento com Lula. Uma explicação possível para a divergência está no fato de que as Organizações Globo, um conglomerado muito maior e mais influente do que as empresas controladoras do *Estado* e da *Folha*, mantinham relação privilegiada com o governo, com ligação íntima com o ministro das Comunicações (nomeado em meio à crise, em agosto de 2005), seu ex-funcionário Hélio Costa, e interessadas diretas numa decisão crucial que estava sendo tomada no período, o padrão da televisão digital brasileira.

Conclusões

A cobertura da crise do mensalão pelos três jornais em foco, assim como pelo restante da mídia, ao longo de 2005 e também em 2006, foi “dura”. Ainda que falte uma análise mais aprofundada do noticiário, a unanimidade dos observadores chega a esta conclusão. O núcleo de poder do governo federal foi atingido em ondas sucessivas. Em 16 de junho de 2005, o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, tido como homem forte do governo, renunciou ao cargo (e teria seu mandato de deputado federal cassado meses depois). Em 27 de março de 2006, o governo Lula perderia seu outro homem forte, o ministro da Fazenda, Antônio Palocci, em consequência de um dos desdobramentos do escândalo.

Os editoriais aqui analisados revelam essa severidade. Mesmo *O Globo* merece o qualificativo de “moderado” apenas em contraposição aos diários paulistas. Em mais da metade dos editoriais de qualquer um dos três veículos, o presidente da República, seu governo ou seu partido foram acusados de corrupção.

No entanto, quando analisavam os motivos da crise ou propunham alternativas para sua superação, os editoriais se mantiveram dentro da lógica da ordem vigente. De fato, a natureza do escândalo, associada à perda das esperanças com uma gestão governamental “diferente” – que Lula e o Partido dos Trabalhadores representavam –, abria as portas à possibilidade de uma negação radical da política concorrencial estabelecida, na linha do *que se vayan todos* argentino de 2001, que postulava a remoção de toda a elite política e apontava na direção de novas, ainda que obscuras, formas de organização social. Para além da improbidade deste ou daquele administrador público, o episódio punha a nu a baixa capacidade de controle dos representantes por seus constituintes, bem como o inevitável extravasamento das desigualdades materiais para a arena política.

Para os três jornais, a crise política resultou do descumprimento de regras legais (corrupção) ou de normas morais tácitas (fisiologismo) que deveriam reger o

comportamento político. A solução estaria no cumprimento da lei (investigação e punição dos culpados), secundada por modificações acessórias nas regras em vigor (mudança do sistema eleitoral, redução dos cargos de confiança). Apesar das diferenças de ênfase, este retrato vale para qualquer dos diários analisados.

Mesmo quando eram apontados defeitos na democracia concorrencial estabelecida, as alternativas para remediar os não extrapolavam a mera revisão de algumas normas legais:

As dimensões da crise são amplas. Ela expõe as graves distorções do sistema político brasileiro e as deficiências da representatividade parlamentar na nossa democracia. Também desnuda as doenças de um Estado obeso e que mantém indecentes e incestuosas relações com esse mundo político, cujo funcionamento tem sido regido por usos e costumes à margem de qualquer padrão ético aceitável. [...]

*Luiz Inácio Lula da Silva e a classe política têm o desafio estratégico de assumir agora uma agenda que retome a reforma do Estado – abandonada nesse governo – e inclua a modernização das instituições políticas e de representatividade do cidadão, pela revisão das normas que regem a vida parlamentar e dos partidos*³³.

Tratava-se, portanto, de uma questão de “deficiências” a serem sanadas pela redução do Estado e pela “modernização” das regras políticas. Não houve, nem mesmo nas raras ocasiões em que foram apontadas causas estruturais para a crise, qualquer espaço para uma discussão sobre o afastamento entre as instituições representativas e o povo que é titular nominal da soberania, afastamento que não é contingente, mas que é próprio das democracias eleitorais. Muito menos para pôr em questão a relação entre a economia capitalista, marcada pela desigualdade de recursos entre os agentes privados, e a esfera política formalmente democrática, em que todos têm condições pretensamente iguais de influência. No entanto, desde seu início, o escândalo ilustrou o transbordamento da desigualdade econômica para a arena política.

Tal transbordamento não é a exceção, mas a regra. No mundo dos editoriais de *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo* e *O Globo*, porém, percebe-se o inverso. A crise foi marcada pelo signo do *desvio*. Indivíduos nefandos burlam as regras, que precisam ser respeitadas ou, quando muito, reforçadas de maneira a impedir que os malfeiteiros tenham sucesso. Com a punição dos maus e as devidas medidas

³³ “Agenda de choque”. OG, 8/6/2005

profiláticas para evitar que episódios similares ocorram, volta-se à “normalidade”, isto é, ao adequado funcionamento do sistema.

A análise dos editoriais indica que os meios de comunicação podem ter sido “incendiários” na conjuntura, mas adotaram antes a postura de “bombeiros” em relação a possíveis questionamentos de longo alcance do sistema político e de sua relação com o sistema econômico. O “ideal político” que suas representações forjam é inequivocamente conservador.

Daniel Hallin afirmou, em estudo hoje clássico, que a imprensa, quando se abre para o contraditório, se movimenta dentro de um espaço de “controvérsia legítima” (HALLIN, 1986, p. 116-7). Posições que vão além deste espaço são silenciadas. No caso do mensalão, as fronteiras da legitimidade foram dadas pela permanência das características centrais do regime de democracia concorrencial limitada sob economia capitalista. Em suma, nas categorias de Iyengar, ainda que o jornalismo possa adotar uma postura “opositiva” quanto ao governo – como ocorreu, em alguns veículos de forma agressiva, na gestão de Lula –, ele permanece “deferente” ao sistema político e suas principais instituições (IYENGAR, 1991). Colabora, assim, para estabelecer o fato de que *política é isso, política se faz assim*, e que é possível pensar em reformá-la, mas não em fugir da lógica já dada.

Referências bibliográficas

ABREU, A. A. e LATTMAN-WELTMAN, F. Controles midiáticos: investigação e denuncismo na construção da visibilidade pública democrática. In: XXV Encontro Anual da ANPOCS, 2001, Caxambu.

CAPPELA, J. N. e K. H. J. *Spiral of cynicism: the press and the public good*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

DOWNS, A. Up and down with ecology: the “issue-attention cycle”. *The Public Interest*, Washington, nº 28, p. 38-50, 1972.

GAMSON, W. *Talking politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

HALLIN, D. *The “uncensored” war: the media and Vietnam*. Berkeley: University of California Press, 1986.

IYENGAR, S. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

LATTMAN-WELTMAN, F. Mídia e poliarquia: denuncismo e oligarquia. In: XI Encontro da COMPÓS, 2002, Rio de Janeiro.

LIMA, V. A. Presunção de culpa: a cobertura da crise política de 2005-2006. In: *Mídia: crise política e poder no Brasil*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2006.

MACHADO, C. A. M. *Identidades diluídas: consistência partidária das coligações para prefeito no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Brasília, Universidade de Brasília, 2007.

MARINI, A. R. Com quantas manchetes se derruba um presidente? *Mídia e Democracia*, São Paulo, nº 5, p. 16-22, 2007.

MIGUEL, L. F. From equality to opportunity: transformations in the discourse of Workers' Party in the 2002 elections. *Latin American Perspectives*, Riverside, vol. 33, nº 4, p. 122-43, 2006.

PRZEWORSKI, A. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

RIBEIRO, P. J. F. O PT sob uma perspectiva sartoriana: de partido anti-sistema a legitimador do sistema. *Política & Sociedade*, Florianópolis, nº 3, p. 45-70, 2003.

RUBIM, A. A. C. Cultura e política na eleição de 2002: as estratégias de Lula presidente. En: XII Encontro da COMPÓS, 2003, Recife.

THOMPSON, J. B. *O escândalo político*. Petrópolis: Vozes, 2002.

Cambio constitucional y capacidades institucionales: un análisis de la protesta social en Colombia

Marcela Velasco Jaramillo

Universidad de los Andes, Colombia

Resumén: El trabajo examina por que la Reforma Constitucional de 1991 en Colombia, diseñada para reducir los efectos negativos del centralismo político no sossegó la comtestacion social. El trabajo analisa bases de datos para una serie de tiempo y estadísticas variadas

Palabras-clave: contestación social, Colombia, ciudadanía, Estado

Abstract: The article examines why the Constitutional Reform of 1991 in Colombia , which was elaborated to reduce the negative impact of the political centralism, did not succeed to calm social protests. Time series data and various statistics are used.

Key words: social protest, Colombia, citizenship, State

La política contestataria se enfoca en el estudio de la política transgresiva, o aquellas acciones colectivas y públicas que en general desafían el orden político establecido para exigir el reconocimiento de actores excluidos, la ampliación de derechos o la redefinición de categorías políticas (MCADAM et al, 2001)¹. El énfasis en la política contestataria permite una compresión más compleja de la relación entre Estado y sociedad, ya que dicha relación va más allá de las normas formales de hacer política como son las elecciones, el cabildeo o los procesos parlamentarios. Los procesos de contestación además ponen en juego al poder, el mérito y los recursos, los cuales están distribuidos de manera no proporcional en la sociedad (RUESCHEMEYER et al, 1992; ECKSTEIN, 1989), y cuyo acceso asegura la auto determinación, y una buena vida libre de necesidades. La falta de poder, la incapacidad, las desventajas y la pobreza se correlacionan con la dependencia, la miseria, la necesidad y el abuso. Por lo tanto, la gente hace reclamos para aumentar su poder, mérito, capacidades y recursos.

El presente trabajo se enmarca en la literatura de la política contestataria y examina por qué la reforma constitucional de 1991, ostensiblemente diseñada para reducir los efectos negativos del centralismo político en la democracia, no sosegó la contestación social en Colombia (o las huelgas, protestas y tomas llevadas a cabo por trabajadores, residentes urbanos, campesinos y estudiantes). Esta Constitución trató de darle una respuesta institucional a la oleada de descontento sociopolítico de los años ochenta, e incrementó el número de mecanismos formales de representación y participación política como el plebiscito, el referendo, la tutela, las acciones populares, entre otros. Teóricamente, estos mecanismos no sólo servirían para mejorar la relación entre Estado y ciudadanos, sino también para aminorar el uso de la protesta, e inclusive, de la violencia para presionar al Estado. Sin embargo, las protestas continuaron, e inclusive, se incrementaron hacia finales de la década, lo que es particularmente preocupante ya que protestar en Colombia conlleva altos costos para la vida, propiedad y libertad de los manifestantes. Todo esto sugiere que para acoger las demandas de mayor participación y disuadir la política contestataria no basta con democratizar las instituciones políticas. Por lo tanto, necesitamos evaluar factores adicionales que puedan explicar la contestación en Colombia.

La literatura especializada sobre los movimientos sociales en Colombia afirma que la protesta es el producto de los efectos negativos de la centralización política (SANTANA, 1983; LEAL 1991), de la debilidad de la sociedad civil (ARCHILA, 2003c) de un reto a las categorías políticas que justifican la exclusión de grupos enteros

¹ Según McAdam, Tarrow y Tilly (2001) la política contestataria es una “interacción episódica, pública y colectiva entre reclamantes y los objetos de su reclamo cuando (a) por lo menos un gobierno es reclamante u objeto de reclamo y (b) si se lograra el reclamo, se verían afectados los intereses de por lo menos una de las partes”.

como portadores de derechos (RAMÍREZ, 2002), y de la ineficiencia de los mecanismos de representación, que deja a los ciudadanos con la sola opción de utilizar la protesta para influenciar al sistema político. Otros estudios plantean que las protestas responden a necesidades materiales, como la pobreza, la falta de tierra, y los bajos ingresos, todo esto empeorado por las contradicciones de clase y la concentración de la riqueza y del poder. Así, los actores contestatarios impugnan las condiciones de dependencia, de pobreza y de subdesarrollo que deterioran su bienestar socioeconómico (GILHODES, 1970; PÉCAUT, 1982; ZAMOSC, 1989).

No obstante la variedad de enfoques arriba citados, esta literatura no le ha prestado suficiente atención a la relación entre la protesta y el desarrollo de instituciones como la ciudadanía y el Estado, y tampoco ha hecho buen uso de los métodos estadísticos para establecer relaciones de causalidad entre la protesta y los factores que la explican. Por lo tanto, el trabajo evalúa la relación entre la protesta y el desarrollo de estas instituciones mediante el análisis estadístico y propone que la protesta social resulta de la pérdida de capacidades del Estado para contener la protesta y/o proteger el bienestar y los derechos de las personas, y del deterioro de las capacidades ciudadanas para acceder a recursos políticos y económicos que les permita influenciar las políticas públicas. De forma más precisa, este trabajo evalúa tres hipótesis en el periodo de tiempo entre 1964 y 2000:

(1) *La contestación social aumenta en la medida en que se deterioran las capacidades ciudadanas y las del Estado.* La pérdida de capacidades les genera inseguridad socioeconómica y política a los miembros del sistema político. Además, si los mecanismos y recursos legales para hacer demandas son ineffectivos, los ciudadanos utilizarán mecanismos contestatarios para presionar al Estado.

(2) *En un contexto de deterioro de las capacidades ciudadanas y del Estado, el paso del tiempo aumenta la contestación social.* En la medida en que pasa el tiempo, el uso de los mecanismos contestatarios se institucionaliza o se vuelve rutinario si el estado sigue siendo débil y las capacidades ciudadanas son inoperantes.

(3) *La Constitución de 1991 no afectó el comportamiento de la política contestataria.* Los cambios constitucionales toman mucho tiempo en alterar comportamientos políticos que responden a procesos de mayor escala, como son la construcción del Estado o la democratización. Estos procesos macro-sociales están inmersos en dinámicas nacionales e internacionales que pueden anular los efectos positivos de un cambio institucional o distorsionar las funciones institucionales.

Estas hipótesis se examinarán estadísticamente utilizando el método de regresión de series de tiempo. Las series de tiempo de contestación se toman de las bases de datos de protestas del Centro de Investigación para la Educación Popular (CINEP) y las de ciudadanía y Estado de las bases de datos del Departamento de Planeación Nacional, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Banco de la República y el Banco Mundial.

La capacidad del Estado supone procesos de monopolización de la fuerza, y de control de recursos, actividades y personas (MCADAM et al, 2002; HUBER, 1995, SKOCPOL, 1985). Dicha consolidación se ve afectada por los intereses de las élites políticas, y está condicionada por procesos locales, nacionales e internacionales (RUESCHMEYER et al, 1991). Además, las capacidades de los Estados con altos niveles de deuda externa, déficit fiscal, economías débiles y que además están reestructurando sus instituciones son fuertemente condicionadas por actores internacionales (WEISS, 2003), ya que las élites estatales les ofrecen más privilegios a los inversores internacionales, y siguen directrices políticas de países extranjeros u organizaciones financieras multinacionales (VILAS, 1995). El proceso de consolidación del Estado está limitado por la contestación. Sobre este tema los institucionalistas históricos argumentan que si bien las instituciones políticas² condicionan y proveen orden al comportamiento político, éstas cambian como resultado del conflicto (STEINMO and THELEN, 1992). Las instituciones distribuyen poder y “emergen no de una preocupación compartida por lograr ganancias mutuas por medio de la cooperación, sino que surgen del conflicto político y la negociación estratégica entre actores sociales” (THELEN, 2003, p. 215). Como el resultado del conflicto produce balances institucionales favorables para los actores más poderosos (THELEN, 2003, p. 216), los actores contestatarios optan por ignorar las instituciones prevalecientes para así tener un impacto sobre la política (PIVEN and CLOWARD, 1977).

Por otro lado, la capacidad ciudadana contempla las habilidades de la población para ejercer derechos y tener bienestar. En una crítica al argumento de T.H. Marshall sobre los derechos ciudadanos, Bottomore (1998) contradice la descripción que presenta Marshall (1950) del desarrollo de los derechos civiles, políticos y sociales como producto de la evolución política, y plantea que el compromiso público (del Estado) con la ciudadanía se logró por medio de acciones contestatarias y sobretodo después de que una clase social lograra transformar las instituciones a su favor (BOTTOMORE, 1992)³. Por lo tanto, la ciudadanía es una

² Las instituciones son el conjunto de reglas, normas y tradiciones formales e informales y las organizaciones y regulaciones sociopolíticas relativamente establecidas que condicionan las interacciones políticas. Estas reglas y organizaciones son afectadas por factores socioeconómicos y por la cultura política, y también por acontecimientos históricos significativos.

³ Así, la burguesía obtuvo derechos civiles contestando el poder de la monarquía y lograron los derechos a la propiedad, la vida y la libertad. Los trabajadores y otros grupos subalternos protestaron para ganar

institución que se moldea a través de la contestación, y los derechos de los ciudadanos sólo son significativos si un Estado con capacidades los confirma.

Por otro lado, el tener derechos aumenta las capacidades de lograr las cosas que la gente valora, como tener educación o participar en la toma de decisiones (SEN, 1999). Pero, para lograr esas cosas los individuos necesitan recursos pues los derechos restringidos por la pobreza no son significativos. Según Sen (1999) cinco mecanismos privados y públicos se mezclan para promover las libertades y capacidades (*capabilities*) de las personas: (1) las *libertades políticas* proporcionan los derechos esenciales de las instituciones poliárquicas, (2) los servicios económicos le ofrecen a la gente las oportunidades de usar sus recursos para producir, consumir e intercambiar, (3) las *oportunidades sociales* como el acceso a la educación y a los servicios de salud mejoran la participación en los asuntos públicos, (4) las *garantías de transparencia* ofrecen acceso claro y veraz a la información y previenen la corrupción, y (5) la *seguridad protectiva* provee beneficios de desempleo y otros subsidios para aliviar las necesidades de aquellos afectados por las crisis económicas profundas.

En Colombia, seis procesos más o menos interrelacionados desalientan la consolidación de los mecanismos que lista Sen y debilitan las capacidades ciudadanas: (1) las presiones internacionales para implementar medidas neoliberales recesivas, (2) la violencia centrífuga, (3) la influencia de intereses particulares y sobretodo empresariales (nacionales e internacionales) sobre las instituciones democráticas, (4) la democracia delegativa, (5) el mal desempeño económico, y (6) la debilidad de la sociedad civil. En primer lugar, las reformas del Estado estuvieron dirigidas a reducir la intervención del Estado en la prestación de servicios sociales. Estas políticas han tenido efectos negativos sobre el alivio de la pobreza y la distribución más igualitaria de la riqueza. Segundo, el aumento de la violencia en todos los niveles sociales y políticos ha polarizado la sociedad y ha fracturado las organizaciones ciudadanas. Tercero, una versión criolla de la “ley de oro” (*the golden rule*) de Ferguson (1995)⁴ se puede observar. Aquí, las organizaciones que representan intereses privados, de sectores financieros y de importadores ejercen poder directo sobre el proceso político no sólo por medio de las elecciones, sino también por medio del uso privilegiado del lobby, las campañas en los medios de comunicación, el clientelismo y la corrupción.

En cuarto lugar, la concentración de la toma de decisiones en la rama ejecutiva menoscaba las instituciones representativas y caracteriza la democracia

derechos políticos y sociales como el sufragio, la libertad de asociación y los seguros sociales. Bottomore argumenta entonces que las coaliciones gobernantes que representan intereses empresariales restringen los derechos ciudadanos a los civiles y políticos; y las coaliciones laboristas apoyan los derechos sociales y el aumento del gasto público para aumentar beneficios sociales (Bottomore 1992: 121).

⁴ Donde los grupos más prósperos del sistema político americano aumentan su influencia sobre la política pública inyectándole capital a las campañas electorales.

colombiana como un sistema delegativo⁵ menos liberal, donde las políticas gubernamentales no se acercan a las promesas electorales, y los líderes esperan que los votantes sean pasivos. O'Donnell (1994) argumenta que en las democracias delegativas la política pública sigue un patrón errático y la sociedad protesta las políticas anti-populares. Si es necesario, las protestas populares son reprimidas violentamente. En quinto lugar, el desempleo y el deterioro de los salarios reducen los recursos de movilización y organización de los grupos marginados de la política.

La contestación social, la capacidad del Estado y las capacidades ciudadanas

La contestación de los trabajadores, los pobres urbanos, los campesinos y los estudiantes expande el alcance y el significado de la ciudadanía. Estos actores defienden derechos sociales y políticos previamente adquiridos, y buscan reformar y democratizar el Estado. Aunque muchos actores contestatarios promulguen discursos en contra del gobierno y se conviertan en víctimas de la represión del Estado, estos reconocen al Estado como una institución estratégica para formalizar derechos y reclamos. Por su lado, las élites estatales responden a los episodios de protesta democratizando las instituciones, ignorando las demandas, o reprimiendo a los actores sociales. La negociación lleva a la democratización y la expansión de la ciudadanía, mientras que la represión lleva al autoritarismo. Este trabajo denomina “protesta social” las acciones colectivas contestatarias de trabajadores, campesinos, estudiantes y pobres urbanos, entre otros, para distinguirla de la contestación guerrillera o paramilitar⁶ prevaleciente en Colombia.

La serie de tiempo de contestación social fue tomada de las bases de datos del Centro de Investigación para la Educación Popular (CINEP) que recoge información anual sobre protestas sociales. Esta información ha sido publicada por Archila (2003c) quien presentó estadísticas de protestas de trabajadores, pobres urbanos, estudiantes, campesinos y otros actores entre 1958 y 1974. Los datos de los años 1975-2000 fueron publicados por Delgado (2003) quien muestra información sobre huelgas laborales, Prada (2003) sobre campesinos, y García (2003a, 2003b, 2003c) sobre pobres urbanos, estudiantes y otros actores.

Ya que los conceptos de capacidad del Estado y de la ciudadanía pueden ser evaluados con una amplia gama de indicadores empíricos — como se demostrará

⁵ Sistemas de gobiernos mayoritarios e individualistas que concentran el poder en la oficina del presidente.

⁶ Otros tipos de política contestataria en Colombia incluyen el conflicto intra-gubernamental donde funcionarios del estado usan mecanismos de protesta, desobediencia o resignación a sus cargos con el fin de presionar otra rama del gobierno. Los funcionarios públicos (especialmente de la rama ejecutiva) han usado estrategias extra-constitucionales (Ej. el terror o las acciones paramilitares) para derrotar una clase social o un sector de la economía, prevenir el cambio social, o reformar el estado.

abajo — he decidido agrupar los indicadores que sirven para medir cada concepto en un número más pequeño de factores. El análisis factorial es un procedimiento estadístico que identifica la correlación entre un gran número de indicadores relacionados entre sí y los agrupa en un conjunto más pequeño de índices. Así, con la ayuda de la función de SPSS⁷ para hacer análisis factorial, se crearon índices que permiten medir los conceptos de capacidades ciudadanas y del Estado.

Los siguientes criterios guiaron la selección de las variables para medir cada concepto: las estadísticas que valoran las libertades políticas y el bienestar socioeconómico de las personas (i.e. esperanza de vida, educación, salarios) fueron utilizadas para medir la capacidad ciudadana. La capacidad del Estado se mide con estadísticas macroeconómicas internas y externas, y con indicadores que miden el control del Estado sobre personas y recursos en su territorio.

Las capacidades del Estado⁸

Las estadísticas utilizadas para medir las capacidades financieras y de control de actividades del Estado incluyen el porcentaje del presupuesto nacional que viene del cobro de impuestos entre 1958 y 2000 (Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) 1998, 2002), el déficit fiscal como porcentaje del PIB entre 1958-2000 (Fuente: DNP 1998, 2002), y el índice de inflación entre 1958 hasta 2000 (Fuente: DNP 1998, 2002). El déficit fiscal constituye un problema para la capacidad del Estado ya que se financia con deuda, y el Estado se ve cada vez más obligado a seguir recetas del Fondo Monetario Internacional para reducirlo. Esto limita la autonomía política del gobierno. La tasa de inflación establece si el gobierno está aplicando políticas monetarias expansionistas o restrictivas. Las políticas monetarias expansivas son positivas si redistribuyen el ingreso para generar empleo e incrementar los ingresos de los pobres. Pero si se salen de control pueden tener efectos negativos sobre el crecimiento económico cuando se pierde la confianza en el mercado financiero y se reduce la inversión. En este trabajo, un índice bajo de impuestos como porcentaje del presupuesto, un déficit fiscal alto y un índice alto de inflación se relacionan con la reducción de las capacidades del Estado.

Las estadísticas utilizadas para medir el control de actividades evalúan la habilidad del Estado para proteger las propiedades y las libertades de las personas que viven en su jurisdicción. Esto se puede observar con la serie de secuestros entre 1964 y el 2000 (Fuente: DNP 1998, 2002). El secuestro es un fenómeno que afecta sobretodo a los colombianos más ricos o a los miembros de las fuerzas armadas

⁷ Programa de análisis estadístico para ciencia social.

⁸ Una discusión más amplia de estos factores se presenta en la tesis de doctorado que le estoy presentando al departamento de ciencia política de la Universidad de Boston.

del Estado, y su incremento genera un ambiente de inseguridad que afecta la economía y que puede aumentar la fuga de capitales. Si una de las principales funciones del Estado es (como mínimo) proveer protección de las vidas y propiedades de los más ricos⁹, entonces el incremento de los secuestros es una medida próxima de incapacidad del Estado.

En teoría un Estado con capacidades le debe dar respuesta a las demandas de política pública de su población. Las demandas más importantes del pueblo colombiano son el desarrollo económico (i.e. crecimiento económico, servicios públicos y sociales, educación, salud, infraestructura, vivienda) y el fin del conflicto armado (i.e. seguridad y justicia). Estas capacidades se miden con el crecimiento anual de Producto Interno Bruto entre 1958-2000 (WORLD BANK, 2002), y con el gasto social, el gasto en justicia y seguridad, y el gasto en infraestructura como porcentajes del total del gasto público entre 1958-2000 (DNP, 1998; 2002). Índices altos de crecimiento, y porcentajes altos de gasto público son señales de mayor capacidad del Estado.

Finalmente, el desarrollo de Colombia y de su Estado está restringido por el acceso a recursos y mercados internacionales que no siempre se presentan en buenas condiciones para el país. Los constreñimientos internacionales fueron medidos con la deuda externa entre 1958 y 2000 (DNP, 1998; 2002), la ayuda internacional como porcentaje del PIB entre 1960 y 2000, y la balanza externa como porcentaje del PIB entre 1958 y el 2000 (WORLD BANK, 2002). Una deuda externa alta y un porcentaje alto de ayuda extranjera se relacionan con una reducción de capacidades, mientras que un porcentaje alto en la balanza externa se relaciona con un aumento de capacidades.

Las capacidades ciudadanas

Las estadísticas utilizadas para medir el bienestar socioeconómico de los ciudadanos incluyen la tasa de desempleo y los salarios. Estas son estadísticas importantes, pues la población desempleada tiene mayores posibilidades de caer en la pobreza y perder seguridad económica. Los indicadores utilizados incluyen la taza de desempleo¹⁰ entre 1963 y 2000 (DNP, 1998; 2002); el salario mínimo urbano¹¹ entre 1958 y 2000 (DNP, 1998; 2002); y la esperanza de vida al nacer entre 1958-2000 (WORLD BANK, 2002). Un nivel alto de desempleo reduce las

⁹ Tilly (1985) argumenta que los estados se consolidan cuando le dan protección a sus “clientes” internos, o aquellos que pagan impuestos y motivan el crecimiento económico.

¹⁰ La serie usa la tasa de desempleo de las siete principales ciudades de Colombia. Como el desempleo se mide mensualmente, utilicé el indicador de septiembre ya que es el mes que citan la Organización Internacional del Trabajo y la Cepal para observar el desempleo en Colombia.

¹¹ Se dividió el salario nominal de cada año (que no corrige la inflación) por el índice de precios al consumir de cada año, y luego se multiplicó la cifra por 100.

capacidades, mientras que el incremento de los salarios y una mejor esperanza de vida al nacer se relacionan con un incremento de las capacidades de los ciudadanos.

Las estadísticas que miden las condiciones que afectan las posibilidades que tienen los ciudadanos para asociarse y presionar la política pública incluyen la escolaridad y la violencia. El número promedio de años de escolaridad entre 1958-2000 nos da una idea general del tiempo de participación de los colombianos en el sistema educativo, donde reciben información general sobre instituciones políticas como el voto y los derechos ciudadanos, y aprenden a leer y a escribir (DNP 1998, 2000). La tasa de homicidios incluye asesinatos que resultan del crimen común, el tráfico de drogas y la violencia sociopolítica y se usa como un indicador amplio que mide las manifestaciones económicas, políticas y sociales de la violencia (tasa de homicidios por cada 100,000 desde 1964-2000, DNP 1998, 2002).

Como indicadores de derechos políticos utilizaré dos variables dicotómicas: (1) la implementación de las políticas de elección popular de alcaldes en 1986 y (2) la aprobación del mecanismo de la tutela en 1994 que amplió los recursos legales para reclamar derechos constitucionales (0=a los años cuando la reforma no se había implementado y 1=a los años después de la implementación de la reforma). Un puntaje igual a 1 en las variables de elección local de alcaldes y de tutela se relaciona con mayores capacidades ciudadanas, una estadística alta en la taza de homicidios apunta a una reducción de capacidades, y un promedio alto de años de escolaridad se relaciona con un incremento de las capacidades ciudadanas.

Los factores

Se hizo un análisis de componentes principales usando análisis factorial con solución de iteraciones¹² con 11 variables de capacidad del Estado (ver la Tabla 1) y con 7 variables de capacidad ciudadana (Tabla 2).

Una rotación varimax generó la máxima distinción entre los factores al aislar las dimensiones independientes entre las variables. Este ejercicio produjo 2 factores para la capacidad del Estado. Seis indicadores se agruparon en el componente 1 (sus cargas están agrupadas en el cuadro superior izquierdo), y los otros cinco indicadores se cargaron en el componente 2 (cuadro derecho inferior). El componente 1 fue denominado el “índice de capacidades fiscales y jurisdiccionales” (o índice fiscal) ya que las variables que se agruparon en este componente tienen en común que en su mayoría miden las restricciones de presupuesto, económicas y de control de actividades del Estado. El componente 2 fue denominado “índice de

¹² Principal factoring with iterations solution.

capacidad monetaria y de política pública” (o índice de política pública) porque se agruparon estadísticas de gasto público con el índice de inflación¹³.

Tabla 1. Cargas de las variables de capacidad del Estado en dos factores (Colombia 1964-2000) Matriz de rotación de componentes*

Variables	Componente 1 Capacidades fiscales y jurisdiccionales (índice fiscal)	Componente 2 Capacidad monetaria y de política pública (índice de política pública)
Medida reversada de la deuda externa	0.91	
Medida reversada del número de secuestros	0.91	
Déficit del gobierno central	0.82	-0.26
Crecimiento del PIB	0.75	
Medida reversada de ayuda extranjera como % del PIB	-0.63	-0.58
% del presupuesto del gobierno que viene de cobrar impuestos	0.52	-0.36
Medida reversada de la tasa de inflación		0.90
% gasto del gobierno en infraestructura como total del gasto		0.81
% gasto del gobierno en justicia y seguridad	-0.41	0.79
% gasto social		-0.76
Balanza externa como % del PIB		-0.59
Total de la variación que explica cada componente	34.50	32.40

Método de extracción: Análisis de componentes principales. Método de rotación: Varimax con normalización Kaiser. *La rotación convergió en 3 iteraciones.

Con respecto a las capacidades ciudadanas, el análisis factorial de 7 variables produjo 2 componentes. Sin embargo, el segundo componente será excluido del análisis pues sólo explica 14.8% de la variación entre las variables.

¹³ Para simplificar el análisis, un número de variables fueron re-codificadas para cambiar su dirección, así un número alto siempre se relaciona con un aumento de capacidades ciudadanas o del estado. Las variables re-codificadas han sido denominadas “medidas reversadas” del indicador original. Para cambiar su dirección se hizo una sustracción de todos los casos anuales del indicador más alto de la serie. Por ejemplo, en la serie de secuestros el año 1999 registra 3706 secuestros. Como supongo que un alto número de secuestros significa un deterioro de capacidades estatales, la dirección de este indicador debía ser cambiada. Para producir el “indicador reversado” se hizo una sustracción de todos los casos de la serie del indicador más alto (3706 – la serie de secuestros = medida reversada). Esto convirtió 3706 en 0, el punto más bajo para las capacidades del estado en la serie de “secuestros reversada”. Al mismo tiempo, el indicador más bajo de secuestros en la serie original (44 secuestros en 1979) se convirtió en 3662, o el punto más alto para las capacidades del estado en la serie reversada.

**Tabla 2. Cargas de las variables de capacidad ciudadana en dos factores
(Colombia 1964-2000) Matriz de rotación de componentes***

Variables	Componente 1	Componente 2
	Capacidad ciudadana	
Medida reversada de la tasa de homicidios	-0.96	
Elección local de alcaldes	0.93	
Escolaridad (promedio nacional)	0.92	
Expectativa de vida al nacer	0.91	
Implementación de la tutela	0.81	-0.24
Salario mínimo urbano	-0.77	
Medida reversada de la tasa de desempleo		0.99
Total de la variación que explica cada componente	67.79	14.79

Método de extracción: Análisis de componentes principales. Método de rotación: Varimax con normalización Kaiser. *La rotación convergió e 3 iteraciones.

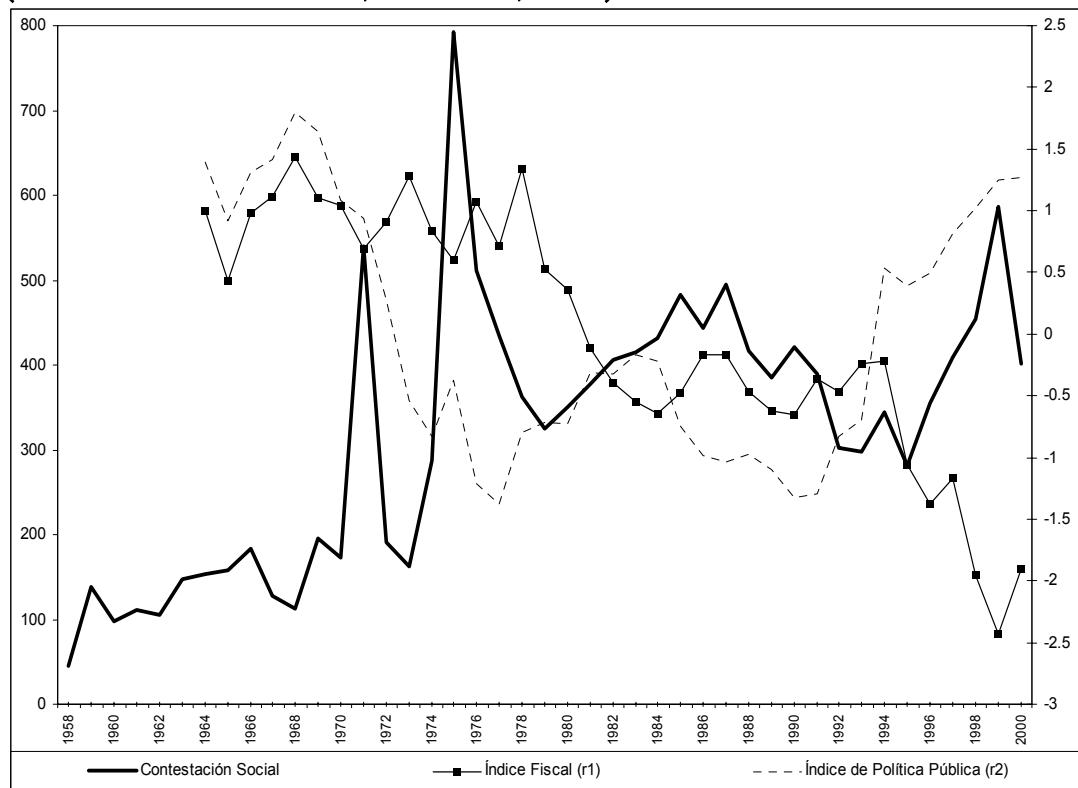
El paso del tiempo y la Constitución de 1991

La variable del paso del tiempo se mide de la siguiente forma, 1964 es el primer año y obtiene un 1, 1965 obtiene un 2, y así sucesivamente hasta el 2000, el último año de la serie que obtiene un 37. La Constitución de 1991 se mide como una variable dicotómica es decir, obtiene un 1 entre 1991 y 2000 cuando la reforma se empezó a implementar, y un 0 entre los años 1964 y 1990 cuando todavía no se había efectuado.

Cuarenta y tres años de protestas sociales en Colombia

La Figura 1 muestra las series de protestas sociales y los índices de capacidad del Estado y revela que la contestación social se ha incrementado en el tiempo.

Figura 1. Contestación social y capacidades del Estado, Colombia 1958-2000
(Correlaciones: $r_1 = -.46^{***}$, $r_2 = -.41^{**}$, N=37)



Fuentes: Contestación social Delgado (2003); García (2003a; 2003b; 2003c); Prada (2003); y Archila (2003c). Nota: Prueba de significancia a una cola, índice de correlación de Pearson $p < .01^{***}$, $p < .05^{**}$, $p < .1^*$

Se observan picos de contestación en 1971, 1975 y 1999 y picos más pequeños en 1985 y 1987. En 1971, se registraron más de 500 actos como resultado de las invasiones campesinas de tierra, el movimiento estudiantil y la actividad sindical en contra de la violación de pactos laborales y por la mejora de sus condiciones de empleo. En 1975, más de 750 acciones fueron registradas debido a la fuerte movilización de los sectores urbanos, incluyendo estudiantes y trabajadores, que protestaron el incumplimiento de las propuestas de apertura política y reforma social prometidas por el gobierno de Alfonso López (1974-1978),

y contra el incremento de precios y el decrecimiento de los salariales reales. Hacia finales de los setenta, las protestas se reducen como resultado de la represión estatal, amparada bajo el estatuto de seguridad del gobierno de Julio César Turbay (1978-1982), que entre otras cosas, justificó la persecución política de los opositores del gobierno. Se observa luego un crecimiento de la protesta en los años ochenta como resultado de la crisis política, las violaciones de derechos humanos, y la recurrente violación de los derechos laborales, entre otras.

Las acciones contestatarias cayeron durante los primeros años del periodo neoliberal (1990-2000) cuando las instituciones democráticas fueron ajustadas a un contexto de mayor liberalización económica y mayores canales de participación. El promedio de acciones contestatarias durante este periodo se redujo a 380, aunque en 1999 más de 500 protestas fueron observadas como respuesta a la crisis de desempleo y decrecimiento que afligió a la economía nacional como resultado de la apertura económica y las reformas financieras que quebraron buena parte de la producción y el empleo nacional, y la flexibilización laboral y de los sistemas de seguridad social que hicieron más precarias las condiciones de empleo de los colombianos. Los campesinos se movilizaron junto a algunos gremios para defender la producción agraria afectada por la importación de alimentos, el movimiento laboral protestó las medidas de privatización, los estudiantes se movilizaron en contra del alza de matrículas y los recortes presupuestales, y la clase media se movilizó para defenderse de la crisis del sistema financiero que causó la pérdida de sus viviendas, y muchos colombianos se movilizaron para pedir el respeto de la vida y de los derechos humanos.

Como se demostró arriba, el análisis factorial produjo dos componentes de capacidades del Estado. El primer factor fue denominado el Índice Fiscal y el segundo el Índice de Políticas Públicas. El Índice Fiscal demuestra que las capacidades del Estado colombiano se han desmejorado entre 1964 y el 2000. Este índice es más alto entre 1964 y 1979 cuando el gobierno no estaba tan endeudado, sus déficit fiscales eran manejables, y el conflicto armado era latente¹⁴. El Índice de Política Pública muestra que las capacidades del Estado eran relativamente más altas entre 1964 y 1971, y más bajas entre 1974 y 1993. Los gobiernos del Frente Nacional (1958-1974) gastaron una proporción más alta de su presupuesto en la modernización de la infraestructura del país y en seguridad. Estos gobiernos mantuvieron índices de inflación relativamente bajos (comparado con otros gobiernos latinoamericanos), y le asignaron porcentajes comparativamente más

¹⁴ Durante la mayoría del periodo del Frente Nacional (1958 hasta 1973) el déficit fiscal era menor al 1% del PIB. Después de 1979 los gobiernos han producido déficit de 2.4%, muchas veces financiados con deuda interna y externa. Las décadas de los setenta y ochentas tuvieron tasas de crecimiento más robustas (promedio de 5%). El índice baja entre 1980 y 1984 en la medida en que la deuda externa aumenta, el conflicto deja de ser latente, y el crecimiento económico baja.

altos del gasto público a la inversión social. Por su lado, los gobiernos de los noventa redujeron la tasa de inflación y le empezaron a asignar un porcentaje importante de su gasto a la infraestructura y al gasto en justicia y seguridad¹⁵. Finalmente, las correlaciones muestran una relación inversa entre las capacidades del Estado y la contestación social. Es decir, la contestación se incrementa en la medida en que el Estado pierde capacidades, resultado que corrobora en parte mi hipótesis.

Figura 2. Contestación social y capacidades ciudadanas, Colombia 1958-2000
(Correlación: $r=.29^{**}$, $N=37$)



Fuentes: Contestación social Delgado (2003); García (2003a; 2003b; 2003c); Prada (2003); y Archila (2003c). Nota: Prueba de significancia a una cola, índice de correlación de Pearson $p < .01^{***}$, $p < .05^{**}$, $p < .1^*$

¹⁵ El principal objetivo de los gobiernos neoliberales es lograr la estabilidad macroeconómica para atraer capital financiero. El gasto del gobierno tiende a beneficiar a aquellos sectores más atractivos para los inversionistas, como son las telecomunicaciones y el transporte. El gobierno además está haciendo esfuerzos importantes en el gasto en seguridad y justicia para derrotar la guerrilla y el narcotráfico.

La Figura 2 muestra las series de protestas sociales y el índice de capacidad ciudadana. Las capacidades ciudadanas crecieron gradualmente entre 1970 hasta 1990, y llegaron a su punto más alto entre los años 1991 y 1994. Varios factores explican el aumento de las capacidades ciudadanas: primero los avances socioeconómicos que aumentaron la esperanza de vida al nacer de la población¹⁶, segundo la implementación gradual de políticas que optimizaron la relación entre el gobierno y los ciudadanos, y finalmente, el acrecentamiento del empleo en el Estado, la urbanización y el desarrollo de industrias en algunas regiones mejoraron las posibilidades de asociación de los ciudadanos en la medida en que un número mayor de personas trabajaban y vivían en condiciones más organizadas y más susceptibles a las regulaciones del Estado.

El deterioro económico y una tasa de homicidios más alta explican la caída del índice después de 1995. Finalmente, la correlación entre capacidades ciudadanas y contestación social es positiva, lo que desafía mi teoría de que la contestación aumenta en la medida en que bajan las capacidades ciudadanas. En otras palabras, la correlación entre protesta y capacidad ciudadana es positiva si no controlamos estadísticamente el efecto del Estado. Por lo tanto debemos evaluar la relación con una regresión múltiple.

Comprobación de las hipótesis

Las tres hipótesis de este trabajo — (1) *la contestación social aumenta en la medida en que las capacidades del Estado y de los ciudadanos se deterioran*, (2) *en un contexto de deterioro de las capacidades ciudadanas y del Estado, el paso del tiempo aumenta la contestación social*, y (3) *la Constitución de 1991 no afectó el comportamiento de la política contestataria* — serán examinadas usando los datos del CINEP como medida de la variable dependiente (total de protestas), los factores que construí para medir las capacidades ciudadanas y del Estado, y las variables dicotómicas que miden los regímenes políticos. Estas hipótesis serán evaluadas por medio de regresiones de series de tiempo con corrección de colinealidad utilizando el procedimiento Cochrane-Orcutt y Prais Winsten con la ayuda del programa estadístico STATA. Estas regresiones de tiempo utilizan observaciones nacionales de las variables dependiente e independiente entre los años 1964-2000¹⁷.

¹⁶ Por ejemplo, los años de escolaridad han aumentado de 3.1 en 1958 a 7.3 en el 2000. Sin embargo, aunque hayan aumentado, en promedio los colombianos tienen un nivel educativo elemental. El PIB per capita aumentó gradualmente de \$996 en 1958 a \$2438 en 1997, pero un PIB per capita de \$2438 caracteriza a Colombia como un país con poco desarrollo y condiciones de vida inadecuadas para la población. Finalmente, la expectativa de vida aumentó de 56 años en 1958 a 71 en el 2000.

¹⁷ En las ecuaciones de regresión, los coeficientes indican qué tanto cambia la variable dependiente con un incremento de una unidad en la variable independiente, controlando estadísticamente las demás

Tabla 3. Análisis de regresión de series de tiempo. Contestación social en Colombia (1964-2000).

Hipótesis 1			Hipótesis 2			Hipótesis 3		
Coeficiente	Nivel de Significancia	Beta Ponderada	Coeficiente	Nivel de Significancia	Beta Ponderada	Coeficiente	Nivel de Significancia	Beta Ponderada
-124,702	0,002	***	-0,780	-71,402	0,170	-0,447	-72,479	0,197
-63,383	0,007	***	-0,396	-48,530	0,048	**	-49,781	0,117
-73,648	0,061	*	-0,461	-150,574	0,022	**	-152,739	0,042
				12,326	0,149	0,968	12,194	0,174
							6,360	0,952
								0,017
357,587	0,000		47,443	0,823		49,028	0,822	
36			36			36		
6,240	0,002	***	6,230	0,001	***	4,860	0,002	
0,369			0,446			0,448		
0,310			0,374			0,355		
1,822			1,928			1,937		
1,967			1,970			1,970		

Nota: p<.01***, p<.05**, p<.1*. La media de las variables dicotómicas corresponde a la proporción (o porcentaje si se multiplica por 100) de los casos que tienen un 1.

variables independientes. La Beta ponderada es el coeficiente estandarizado que muestra la influencia relativa de cada una de las variables independientes sobre la variable dependiente. Entre más grande sea la Beta, más fuerte es la relación de esa variable con la variable dependiente. Finalmente, el nivel de significancia es el criterio que se usa para rechazar una hipótesis nula. Como este es un trabajo exploratorio, usaré un nivel de significancia de .10 como umbral.

Las regresiones presentadas en la Tabla 3 prueban que todas las hipótesis son válidas y explican entre el 31% y el 38% de la variación en la protesta social (ver R^2 ajustado)¹⁸. Además, las ecuaciones tienen poca colinalidad, ya que la estadística Durbin Watson original se acerca mucho a 2. La falta de auto-correlación indica que existe un alto grado de independencia entre las observaciones de todas las variables que introduce en el modelo. También demuestra que los residuos de la ecuación son independientes ya que no están distribuidos de manera sistemática en la ecuación, lo que inflaría el resultado de la regresión.

La ecuación de la hipótesis 1 establece que el deterioro de las capacidades ciudadanas y del Estado aumenta el uso de la política contestataria entre los actores sociales. Sin embargo, la contestación social es mucho más sensible al deterioro de las capacidades del Estado — ya que el nivel de significancia de estas variables está por debajo del 0.01 — y es menos sensible al deterioro de las capacidades ciudadanas. El índice fiscal resulta ser la variable con mayor influencia pues su Beta ponderada es de -0.78.

Por otro lado, la relación negativa que obtuvo el índice de capacidad ciudadana en la regresión comprueba que en un contexto en donde estas capacidades han aumentado (ver Figura 2) se incrementa el uso de la protesta cuando el Estado pierde capacidades. Es decir, los miembros del sistema político esperan seguir mejorando su bienestar político y económico, y al percibir que éste se deteriora como resultado de reveses en las capacidades del Estado para garantizar el bien público, los ciudadanos están más dispuestos a utilizar la contestación como mecanismo de presión política.

La ecuación de la hipótesis 2 introduce la variable de tiempo para evaluar su efecto en la relación entre las variables de capacidad y la contestación social¹⁹. Esta ecuación demuestra que el efecto del tiempo es estadísticamente insignificante cuando se introduce en la ecuación junto con las variables de capacidad. No obstante lo anterior, la variable del tiempo muestra que la influencia de la capacidad ciudadana y del índice fiscal sobre la contestación social estaba distorsionada por el paso del tiempo. En otras palabras, con la introducción de esta variable a la ecuación, el índice fiscal pierde significancia, el efecto del índice de política pública se mantiene más o menos igual, pero la Beta de capacidad ciudadana aumenta a -0.94, convirtiéndose en la variable más importante de la ecuación. Esto modifica lo propuesto en la segunda hipótesis del trabajo, donde se

¹⁸ El R^2 es el coeficiente de determinación múltiple y es una medida multi-variada de asociación. El R^2 muestra el grado de variación en la variable dependiente que es explicado por las variables independientes que fueron incluidas en la ecuación. El R^2 ajustado “encoje” el valor del R^2 al “penalizar” la inclusión de variables adicionales en la ecuación (O’SULLIVAN Y RASSEL, 1999, p. 440).

¹⁹ En las regresiones de series de tiempo, los coeficientes de las variables independientes (en este caso, las variables de capacidad) miden tanto el efecto del paso del tiempo como la variable en sí, a no ser que se introduzca el paso del tiempo como variable independiente.

plantea que en un contexto de pérdida de capacidades, el paso del tiempo aumentará la contestación social. En conclusión, el tiempo no tiene un efecto independiente sobre la contestación.

La tercera hipótesis incluye una variable dicotómica de la Constitución de 1991. Su efecto en la variable dependiente no es significativo estadísticamente. Así, los efectos democratizadores de la nueva constitución—supuestamente diseñados para reducir la contestación social—aparentemente no fueron exitosos. En esta ecuación, el índice fiscal sigue siendo insignificante. Por otro lado, el índice de política pública deja de ser significativo. Así, la variable de capacidad ciudadana continúa siendo la más fuerte.

Conclusiones

Entre los principales logros de la Constitución de 1991 está la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, y la restricción del uso frecuente de los estados de sitio, limitándolos sólo a situaciones de amenaza a la seguridad nacional. No obstante estos logros para el afianzamiento de los derechos ciudadanos, muchos de los mecanismos de democracia directa contemplados en la constitución son casi inoperantes como resultado de fallas del Estado, y sobretodo, de incumplimiento de acuerdos negociados entre gobierno y ciudadanos. Además, los gobiernos neoliberales han recurrido a prácticas autoritarias como último recurso para implementar medidas poco populares relacionadas con las reformas de mercado, muchas de ellas exigidas por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional como parte de los compromisos gubernamentales para acceder a préstamos o por el gobierno de los Estados Unidos para recibir ayuda militar (ver el texto del Plan Colombia).

Por otro lado, las prácticas violentas e iliberales de narcotraficantes, guerrillas y paramilitares han contribuido a deteriorar la institucionalidad democrática de Colombia y a reducir, en amplias zonas del país, la efectividad de los derechos ciudadanos. En otras palabras, la incapacidad estatal de restringir el uso de la violencia contra los miembros del sistema político y la reticencia política del gobierno para hacer que las instituciones de la democracia sean significativas están reduciendo los derechos de los colombianos. Como resultado, muchos ciudadanos organizados deducen que los gobiernos neoliberales, y la Constitución de 1991, sólo contemplan sus derechos en el papel y que las instituciones del país generalmente no representan el bien común. Por lo tanto, no sólo es lógico, sino imperativo, combinar métodos formales y contestatarios para hacer reclamos, formar opinión pública y llevar los debates al gobierno.

Así, los colombianos han utilizado activamente algunas de las oportunidades políticas contempladas en la Constitución de 1991 para influenciar al gobierno y hacer valer sus derechos, como la tutela o el recurso legal que le da a los ciudadanos acceso rápido a las cortes con el fin de hacer valer derechos fundamentales. También han encontrado aliados en la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, e inclusive en la Fiscalía y la Contraloría, instituciones que en ocasiones han actuado a favor de asociaciones de ciudadanos al controvertir procesos de privatización o denunciar violaciones a los derechos humanos. Así, el recurso ciudadano a las tutelas, las acciones populares y a otros mecanismos de participación ha aumentado, a la vez que el número de protestas se mantiene alto.

En general, este trabajo esperaba encontrar que la contestación aumenta en la medida en que las capacidades ciudadanas y del Estado se disminuyen. Este fue un resultado anticipado, pues la pérdida de capacidades del Estado se traduce en inseguridad socioeconómica y política para la gente en general. Consecuentemente, cuando los miembros de sistemas democráticos – onde la promesa de la ciudadanía es percibida como una realidad alcanzable – no tienen acceso a recursos y han perdido derechos utilizarán mecanismos contestatarios para hacerle reclamos al Estado, si los mecanismos legales son ineffectivos para manifestar sus preferencias de producción y consumo, sus expectativas de participación política y sus deseos de mejorar su calidad de vida. Con este trabajo he demostrado que mi proposición tiene validez para el caso de Colombia y he usado el análisis de regresiones de tiempo como método empírico para comprobar mi hipótesis.

Referencias

- ARCHILA, M. Colombia 1975-2000: de crisis en crisis. Contexto. En: ARCHILA, M. et al. 25 Años de luchas sociales en Colombia, Bogotá: CINEP, 2003 a.
- _____. Balance de 25 años de luchas en Colombia: Conclusión. En: ARCHILA, M. et al. 25 Años de luchas sociales en Colombia, Bogotá: CINEP, 2003 b.
- _____. *Idas y venidas, vueltas y revueltas: Protestas sociales en Colombia 1958-1990.* Bogotá: CINEP, ICANH, 2003 c.
- BONILLA, R. y González J. *Bien-estar y macroeconomía. Informe de coyuntura.* Bogotá: CID, 2003.
- BOTTOMORE, T. Ciudadanía y clase social, cuarenta años después. En: MARSHALL Y BOTTOMORE T., *Ciudadanía y clase social.* Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- DELGADO, A. Las luchas laborales. En: ARCHILA, M. et al. 25 Años de luchas sociales en Colombia. Bogotá: CINEP, 2003.
- DNP (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. UNIDAD DE ANÁLISIS MACROECONÓMICO). *Estadísticas históricas de Colombia.* Bogotá: DNP, 1998.
- _____. *Estadísticas históricas de Colombia, 2002.* En:
http://www.dnp.gov.co/03_PROD/PUBLIC/1p_ee.asp#3
- _____. *Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia.* En:
http://www.dnp.gov.co/01_CONT/INDICADO/SISD.HTM. Consultado en nov. 2004.
- ECKSTEIN, S. Power and Popular Protest in Latin America. En: *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, Berkeley: University of California Press, 1989.
- EDWARDS, S. y STEINER R. On the Crisis Hypothesis of Economic Reform: Colombia 1989-1991. En: *Cuadernos Económicos*, nº 112, p. 1-51, 2000.
- EVANS, P. B., RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, T. On the Road Toward a More Adequate Understanding of the State. En: EVANS, P. B., RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, T. (Org.) *Bringing the State Back In.* Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FERGUSON, T. *The Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

FOWERAKER, J. *Theorizing Social Movements*. London and Boulder: Pluto Press, 1995.

FOWERAKER, J. y LANDMAN, T. *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

GARCÍA, M. Luchas urbano-regionales. En: ARCHILA, M. et al. *25 Años de luchas sociales en Colombia*. Bogotá: CINEP, 2003a.

_____. Luchas estudiantiles. En: ARCHILA, M. et al. *25 Años de luchas sociales en Colombia*. Bogotá: CINEP, 2003b.

_____. Luchas sociales protagonizadas por actores menos visibles." En: ARCHILA, M. et al. *25 Años de luchas sociales en Colombia*. Bogotá: CINEP, 2003c.

GARRETÓN, M. *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Serie Políticas Sociales. Santiago: Cepal, 2001.

GILHODES, P. *Las luchas agrarias en Colombia*. Bogotá: Ediciones el Tigre de Papel, 1970.

GRINDLE, M. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press, 1999.

HUBER, E. Assessments of State Strength. En: SMITH, P.(ed.). *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder: Westview, 1995.

JENKINS, C. Social Movements, Political Representation, and the State: An Agenda and Comparative Framework. In: *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.

LEAL, F. Los movimientos políticos y sociales: Un producto de la relación entre Estado y sociedad civil. *Análisis político* 13, may-agosto. 1991.

MARSHALL, T. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press. 1950.

MCADAM, D., TARROW. S.y TILLY, C. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

O'DONNELL, G. *Delegative Democracy*. *Journal of Democracy*, 5(1), p. 55-69, 1994.

O'SULLIVAN, E. y RASSEL, G. *Research Methods for Public Administrators*. New York: Longman, 1999.

PÉCAUT, D. *Política y sindicalismo en Colombia*. Bogotá: Ediciones Culturales, 1982.

PIVEN, F. y CLOWARD, R. *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*. New York: Vintage, 1977.

PRADA, E. Luchas Campesinas e indígenas. En: ARCHILA, M. et al. *25 Años de luchas sociales en Colombia*. Bogotá: CINEP, 2003.

RAMÍREZ, M. Los movimientos cívicos como movimientos sociales en el Putumayo: el poder visible de la sociedad civil. En: ARCHILA, M. y PARDO, M. *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá: CES/Universidad Nacional, ICANH, 2001a.

_____. M. *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Colciencias, ICANH, 2001b.

RUESCHEMEYER, D. et al. *Capitalist Development & Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

SANTANA, P. *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*. Controversia 107-108. Bogotá: Cinep, 1983.

_____. P. Los movimientos cívicos. El nuevo fenómeno electoral. En: *Revista Foro N°6*, p. 47-61, 1988.

_____. P. Crisis municipal: movimientos sociales y reforma política en Colombia. En: *Revista Foro N° 1*, p. 4-15, 1986.

SEN, A. *Development as Freedom*. New York: Random House, 1999.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

STEINMO, S. e THELEN, K. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, T. et al (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1992.

TARROW, S. Social Movements in Contentious Politics: A Review Article. *The American Political Science Review*, 90 (4), p. 874-883, 1996.

_____. S. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

THELEN, K. How institutions evolve: insights from comparative-historical analysis. In: MAHONEY, J. (ed.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

TILLY, C. Introduction. In: TILLY, L. and TILLY, C. (eds.). *Class Conflict and Collective Action*. Beverly Hills and London: Sage Publications, 1981.

_____. Social Movements and National Politics. In: BRIGHT, C. and HARDING, S (eds.). *Statemaking and Social Movements*. Ann Arbor: University of Michigan, 1984.

_____. War Making and State Making as Organized Crime. In: SKOCPOL, T. et al (ed.). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____. Citizenship, Identity and Social History. In: TILLY, C. (ed). *Citizenship, Identity and Social History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

TOURAINE, A. *Las sociedades dependientes: Ensayos sobre América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1976.

_____. *The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____. *The Return of the Actor: Social Theory in Post-Industrial Society*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988.

URRUTIA, M. *Development of the Colombian Labor Movement*. New Haven: Yale University, 1969.

VILAS, C. Después del ajuste: La política social entre el Estado y el mercado. En: VILAS, C. (ed.). *Estado y políticas sociales después del ajuste*. Caracas: Nueva Sociedad, 1995.

WEISS, L. *States in the Global Economy*. Cambridge, 2003.

WILKINSON, P. *Social Movements*. London: Macmillan, 1971.

WORLD BANK. *World Development Indicators CD-ROM*. Washington, DC: The World Bank, 2002.

ZAMOSC, L. Peasant Struggles of the 1970s in Colombia. In: ECKSTEIN, S. (ed.). *Power and Popular Protest : Latin American Social Movements*. Berkeley, University of California Press, 1989.

Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina¹

Margarita Jiménez Badillo

Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados,
Mexico

Resumen: En América Latina es común que la institución presidencial se desempeñe con gobiernos sin mayorías parlamentarias, dificultándose la aprobación de la agenda de gobierno en el congreso. El objetivo de este estudio es exponer los componentes que determinan la posibilidad de articular consensos entre los poderes ejecutivo y legislativo en la arena parlamentaria. Se sostiene que a mayor distancia ideológica, menos posibilidades de integrar coaliciones para despejar la agenda política.

Palabras clave: ejecutivo-legislativo, legislaturas latinoamericanas, gobernabilidad, democracia

Abstract: In Latin America, presidential governments rule without parliamentary majority. The aim of this article is to show the determinants of consensus between the executive and legislative, and to affirm that the greater the ideological distances the lesser are the possibilities to make coalitions.

Key Words: executive-legislative, latinamerican parliaments, governability, democracy

¹ Una versión preliminar de este estudio fue presentado en el 3o. Congresso Latinoamericano de Ciéncia Política: Democracia e Desigualdades. Universidade Estadual de Campinas, 4 a 6 de Setembro de 2006 y fue desarrollado en el marco del Proyecto “Los congresos Estatales mexicanos y la experiencia legislativa autonómica española: campos fecundos para la cooperación política” financiado por el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI 12/05) de la Fundación Carolina, España 2005-2006 y coordinado por Ernesto Hernández Norzagaray, Universidad Autónoma de Sinaloa; Igor Vivero Ávila Universidad Autónoma del Estado de México y Margarita Jiménez Badillo Universidad Autónoma de Guerrero.

“El funcionamiento de todos los regímenes políticos es eficazmente explicable sólo en la medida en que se explican las relaciones entre gobierno y oposición”

(PASQUINO, G. 1990/1997, p. 42)

Presentación

Un factor relevante en América Latina en estos primeros años del siglo XXI es el nivel de satisfacción que se tiene respecto al funcionamiento de la democracia. No obstante el avance democrático en América Latina, la ciudadanía sigue demandando un rendimiento de las instituciones para elevar su calidad de vida. En este amplio espectro en el que se incluyen aspectos políticos, económicos y sociales, se hace necesario reflexionar acerca de qué tan eficaces son las instituciones políticas no sólo en mantener la gobernabilidad democrática sino para tomar decisiones orientadas a aumentar la calidad de la democracia.

Un debate central en esta línea es cómo garantizar la gobernabilidad en América Latina, la cual, en su mayoría, experimenta como parte de su normalidad cotidiana una división de poderes con gobiernos sin mayorías. Existe *gobierno sin mayorías parlamentarias* cuando el partido o coalición del presidente no tiene el control mayoritario de escaños en el congreso, y, ante una presencia significativa de fuerzas de oposición, el conflicto deviene de tener los dos bloques, intereses distintos, por lo que se pone en riesgo las decisiones eficientes para determinar las políticas de gobierno. Teóricamente, el umbral de escaños para hablar de un gobierno con mayoría absoluta o gobierno unificado es cuando el partido del presidente alcanza el 50 por ciento más uno de los escaños en el congreso.

La relación entre los poderes ejecutivo y legislativo con oposición mayoritaria es un punto de atención que ha devenido en argumentaciones de crisis políticas, bloqueo institucional y hasta ingobernabilidad. Contrariando esta línea de análisis, se muestra aquí, mediante algunos componentes institucionales e ideológicos, que esta variable no es determinante para generar distorsión en el funcionamiento de las instituciones políticas. El desempeño de los presidentes con contingentes legislativos minoritarios alienta más bien, el contrapeso de poderes, así como un papel reivindicador de los congresos, que tradicionalmente se les han considerado como subordinados a las decisiones de la figura presidencial.

Factores de diseño institucional, reformas políticas y de carácter electoral han propiciado que el poder legislativo opere con mayorías divididas. Cuando el presidente controla la mayoría absoluta en el congreso, su capacidad para ver aprobados los proyectos de ley ordinarios y reformas constitucionales que propone será mucho más flexible. Sin embargo, contar con gobierno unificado puede limitar ampliamente el contrapeso de poderes.

El objetivo de este estudio es exponer los componentes que determinan la posibilidad de articular consensos entre los partidos en la arena parlamentaria. Esto es, qué elementos favorecen o limitan la capacidad de los presidentes para despejar su agenda política en un contexto de minoría parlamentaria. Asimismo, se avanzan elementos que permiten distinguir la estructuración ideológica de los sistemas de partidos en la región latinoamericana.

Los datos aportados representan una diversidad del comportamiento institucional que difícilmente puede llevar a generalizaciones teóricas y/o empíricas. Se asume más bien el precepto de que dicha diversidad es apenas un recorrido exploratorio que ofrece pautas para interpretar los procesos políticos contemporáneos en América Latina, coincidiendo así con la tesis de tener en cuenta la peculiaridad de cada caso nacional y el respeto a sus tradiciones, culturas y estructuras políticas (NOHLEN, 1998, p. 25) y dejando abierta la posibilidad de estudios de caso y comparados para avanzar en el conocimiento de cómo funcionan las instituciones políticas (TSEBELIS, 2002/2006).

En el primer apartado de este estudio, se identifica la imagen que tienen las instituciones políticas (presidente, parlamento y partidos) desde la valoración de la opinión pública, así como de los propios legisladores, un componente relevante para entender el comportamiento de las élites y su compromiso con la democracia. Después se exponen brevemente los poderes constitucionales y legislativos del presidente, factores que inciden en la posibilidad de despejar la agenda presidencial. En otro apartado, se avanza en definir la estructuración ideológica de los sistemas de partidos en América Latina, considerando que la ideología determina los nichos de competencia entre los partidos, por lo que es un componente indispensable en la argumentación de la capacidad presidencial para hacer aprobar su agenda de gobierno. Más adelante, se muestra que la agenda presidencial ha tenido un grado elevado de éxito sea en gobiernos unificados o de mayorías divididas. Por último, se aportan algunas reflexiones finales.

Valoración del desempeño de las instituciones políticas

La división de poderes en el presidencialismo latinoamericano ha provocado un amplio debate que resalta problemas de gobernabilidad por los conflictos en el desempeño institucional entre el ejecutivo y el legislativo. Reiterados argumentos acentúan la tesis de que en un escenario de mayorías divididas se dificulta la formulación de las políticas públicas, ya que las fuerzas representadas en el

congreso tienen un potencial poder de veto capaz de impedir la aprobación de las iniciativas presidenciales².

En la literatura académica se han identificado dos generaciones de debate sobre las dificultades para gobernar en el presidencialismo latinoamericano. MAINWARING (2004) ubica la primera cuando inician las *transiciones a la democracia*. Una vez superada esta fase, la segunda, a decir del autor de referencia, se da hoy cuando se centra la atención en *cómo construir democracias que funcionen*. En el trasfondo de estos debates está claro que América Latina apostó y sigue apostando por la democracia. Sumando ya un cuarto de siglo su durabilidad, aunque se trate de una democracia de mínimos (ZOVATTO y BURDMAN, 2005), el reto ahora es construir una democracia de calidad y sostenible en el tiempo³.

Efectivamente, luego de las transiciones democráticas de los sistemas políticos latinoamericanos, desde mediados de los años setenta, al ser desplazados los regímenes militares en el gobierno, los partidos políticos fueron recobrando su identidad como vías fundamentales de articulación política con la sociedad. Un contexto en el que los valores democráticos empezaron a dominar la arena política y en el que los distintos actores apostaron por “la democracia como preferible a cualquier otra forma de gobierno”, como lo indica el seguimiento que ha venido haciendo por más de una década, la Corporación Latinobarómetro en Chile, de la opinión pública en 18 países de América Latina⁴.

Diluidas hoy las amenazas de reemplazar a la democracia por el autoritarismo⁵, han surgido nuevos desafíos que apuntan a consolidar los procesos

² Uno de los principales teóricos que ha suscitado gran controversia a favor, o contraviniendo estas tesis, ha sido Juan Linz, al sostener que las características propias del presidencialismo latinoamericano no puede favorecer la democracia y en cambio existen más bondades del sistema parlamentario. Ver LINZ (1997, p. 25-143); LINZ (1996) e LINZ, J. (1990). Las tesis que sostiene Linz son relativas a la rigidez del presidencialismo, ausencia de un poder legislativo autónomo, doble legitimidad (presidente y congreso), que el sistema parlamentario garantiza más la durabilidad de la democracia que el presidencialismo. Un presidencialismo con sistema multipartidista ha sido igualmente puesto a debate porque dificulta las relaciones de cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo (MAINWARING, 1995).

³ La calidad de la democracia es una noción muy amplia que está orientada a encontrar mecanismos para lograr la eficacia de las instituciones políticas para superar los niveles de vida y bienestar social de la población. O'DONNELL (1999) agrega un argumento moral y político considerando que la democracia se funda en valores que exigen una actitud respetuosa hacia la dignidad y autonomía de cada ser humano y, por muy imperfecta que sea la democracia, sigue siendo la forma de gobierno que ofrece mayores posibilidades que cualquier otra forma política.

⁴ El Informe 1996-2006 del Latinobarómetro al preguntar a la ciudadanía de los 18 países de América Latina si “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” reportó estar de acuerdo en una media del 58 por ciento frente al 53 por ciento obtenido en 2005. Estos datos indican que existe un apoyo a la democracia cada vez superior si se compara con el año 2001 cuando registró un 48 por ciento. Una población más escéptica es la que le da lo mismo un gobierno democrático o autoritario (media de 17 por ciento en 2006).

⁵ El estudio realizado igualmente por el Latinobarómetro para 2005 al pulsar la opinión ciudadana con la pregunta: *¿apoyaría usted un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático, si las cosas se ponen muy difíciles, o no apoyaría usted en ninguna circunstancia a un gobierno militar?* El país de más alto grado de rechazo a apoyar un gobierno militar fue Costa Rica (94 por ciento) seguido de Panamá y Uruguay (77 y

democráticos con acciones políticas para elevar la calidad de vida de las sociedades. Es en este marco que cobra importancia el desempeño institucional y el rol que juegan los partidos políticos, el parlamento y la presidencia en la calidad de la democracia, en espera de superar las falacias en el quehacer político donde prevalecen estructuras clientelares y poderes personalistas que impiden una eficaz coordinación interinstitucional evidenciada en la percepción de los ciudadanos respecto al funcionamiento de dichas instituciones políticas.

Intentando indagar con qué credibilidad cuentan las instituciones políticas en su desempeño se han consultado los resultados de las encuestas de: 1) La opinión ciudadana, obtenida del Latinobarómetro y 2) La opinión de los legisladores de cada congreso en Latinoamérica⁶, esto es, la valoración de sí mismos como representantes de la voz ciudadana.

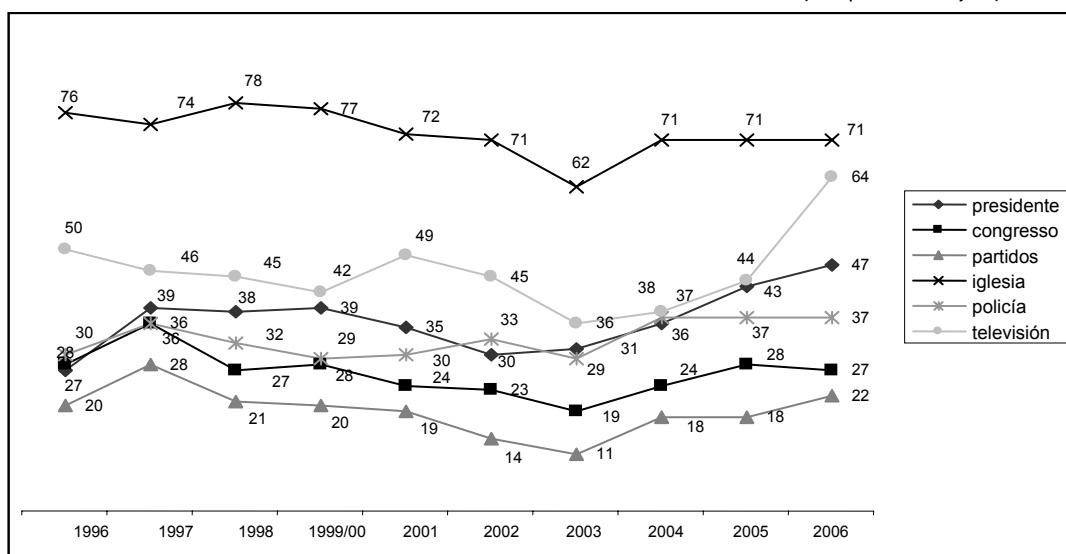
1) Opinión ciudadana. Al hacer un balance de 18 países durante una década en la confianza ciudadana en las instituciones políticas (1996-2006)⁷, el promedio que obtuvo la presidencia en América Latina muestra una tendencia ascendente de confianza del 39 por ciento en 1997 al 47 por ciento en 2006, lo cual indica que la figura presidencial viene recuperando una imagen en su gestión, aunque no alcanza a convencer ni a la mitad de la población (Gráfico 1).

76 por ciento, respectivamente). En contraparte, los países que más anuencia reconocieron fueron Perú y Honduras, ambos con el 48 por ciento, además de Paraguay con el 31 por ciento. México respondió en un 63 por ciento que en ninguna circunstancia apoyaría un gobierno militar. El promedio de América Latina en esta respuesta fue del 62 por ciento.

⁶ Para este fin se consultaron los Boletines del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, publicados en el marco del *Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas* coordinado por Manuel Alcántara Sáez y financiado por el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, España.

⁷ La pregunta que dicha Corporación ha aplicado a la población Latinoamérica es: *Diría usted que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...el presidente, el congreso, etc.* Los promedios concentran las respuestas de *muchas* y de *algo* de confianza.

Gráfico 1 – Grado de confianza social en las instituciones (en porcentajes)



Fonte: Latinobarómetro (1996-2006)

Más bajo nivel de confianza tiene el congreso que prácticamente en una década tiene la escasa confianza del 27 por ciento, así como los partidos, que, de las tres instituciones, son los que menos confianza le representan a la sociedad. La desconfianza en dichas instituciones políticas puede tener su explicación en la forma de hacer política, donde sus actores políticos no han podido apartarse de prácticas de corrupción y mal manejo de los recursos nacionales⁸. El ejercicio del poder de la figura presidencial ha devenido en la práctica, en una amplia concentración del poder político, obstaculizado el ejercicio de las responsabilidades delegadas a mandos intermedios.

No obstante, lo alarmante que resultan estas cifras, lo cierto es que las tres instituciones han funcionado en el marco de una débil democracia en unos países y más consolidada en otros, alejando las amenazas de régimes autoritarios en la región y tanto militares como civiles han asumido en términos de PRZEWORSKI (1996) el acatamiento de las reglas del juego de la democracia. Aún cuando los partidos políticos son los peor evaluados son necesarios porque:

⁸ Una explicación del Latinobarómetro al bajo nivel de confianza en los partidos y el parlamento es que se trata de actores “invisibles”, esto es, que no son cercanos a la ciudadanía, al no existir interacción de vida de los ciudadanos con estas instituciones. Se trata de un argumento dentro de lo que dicha Corporación ha definido como *democracia experiencial*, esto es, que los latinoamericanos aprecian las cosas no conceptualmente sino en la medida que las pueden experimentar (Ver Informe Latinobarómetro, 2006, p. 31).

“...continúan realizando funciones centrales en los sistemas políticos, aunque desempeñen mal las de representación y articulación de demandas; también siguen participando y estructurando la competencia política; seleccionando a los representantes; contribuyendo a la socialización de los ciudadanos, aunque cada vez en menor medida; dirigiendo el gobierno y la administración pública; estableciendo la agenda pública y coadyuvando en el establecimiento de la agenda mediática; actuando como oposición, incluso, realizando tareas de fiscalización y, en fin, haciendo operativo el sistema político” (ALCÁNTARA, 2006, p. 10).

Así pues, son tres instituciones que deben funcionar reproduciendo las pautas necesarias para vigorizar la democracia en la región. A efectos de comparación, se incluyen otras instituciones en el mismo Gráfico 1, como son la policía, la televisión y la iglesia. Se observa claramente que la imagen de la policía siempre ha sido superior a la que guardan los partidos, no obstante que también representa a la sociedad una baja confianza como lo reportan los datos en 2006, que fue del 37 por ciento. La televisión tiene mayor aceptación (64 por ciento) y ambas son superadas por la iglesia, que tiene un nivel de confianza ciudadana del 71 por ciento. Probablemente, la valoración tiende a hacerse en función de los valores creados y reproducidos en su cotidianidad inmediata y, en efecto, los partidos o el congreso resulten ser “imperceptibles” porque hace falta un acercamiento mayor con la sociedad.

2) Opinión de los legisladores. La confianza que les ha representado la institución presidencial, el mismo congreso y los partidos, según datos del equipo de Elites Parlamentarias de la Universidad de Salamanca (Tabla 1), es más alta para la valoración del congreso en las dos etapas de estudio. La media total para América Latina comparando dos períodos legislativos es del 71,7 y 72,3, respectivamente; es decir, los miembros del congreso lo evalúan con mayor confianza puesto que ellos son quienes hacen que funcione. Con respecto a las otras instituciones, el presidente tiene un porcentaje de confianza mayor que el que otorgan a los partidos. Es significativo porque entonces tanto elites como ciudadanos coinciden en valorar con mínima confianza a los partidos, un punto de alerta más aún cuando los legisladores que son miembros de algún partido reconocen que dichos institutos tienen una débil institucionalización y volatilidad que conlleva a una crisis de los sistemas de partidos.

Tabla 1. Grado de confianza que otorgan las élites parlamentarias a las instituciones políticas de su país (valores de *mucho y bastante* en porcentajes)

País	Legislatura	Primera Etapa*			Legislatura	Segunda Etapa		
		Presidente	parlamento	Partidos		presidente	parlamento	Partidos
Argentina	1997-2001	46,9	65,6	59,8	2003-2007	76,7	66,5	36,3
Bolivia	1997-2002	65,3	54,1	32,7	2002-2007	37,2	40,3	25,9
Brasil	.	.	.	.	2003-2007	67,9	76,9	51,5
Chile	1997-2001	91,0	84,1	56,2	2001-2005	96,6	81,5	55,3
Colombia	1998-2002	87,3	66,3	45,5	2002-2006	87,9	63,6	24,1
Costa Rica	1998-2002	85,8	79,6	67,3	2002-2006	76,5	72,5	33,4
Ecuador	1998-2002	69,7	75,0	34,0	2002-2006	29,6	62,2	20,4
El Salvador	2000-2003	60,6	53,4	42,6	2003-2006	47,6	60,1	46,3
Honduras	1997-2001	80,3	81,7	64,8	2001-2005	74,9	82,0	59,4
Guatemala	2000-2004	39,3	63,3	38,0	2004-2008	59,4	62,2	29,7
México	2000-2003	61,0	89,4	58,5	2003-2006	64,0	72,2	65,8
Nicaragua	1997-2001	42,8	50,0	32,9	2002-2006	34,4	64,4	58,9
Panamá	1999-2004	60,9	59,4	51,6	2004-2009	82,4	88,2	73,5
Paraguay	1998-2003	54,7	83,1	66,2	2003-2008	82,3	87,9	55,1
Perú	.	.	.	.	2001-2006	83,2	74,3	40,5
Rep. Dominicana	1998-2002	69,9	81,4	74,7	2002-2006	56,9	76,3	70,2
Uruguay	2000-2005	84,9	89,8	88,5	2005-2010	87,8	96,5	93,2
Venezuela	.	.	.	.	2000-2005	63,7	74,7	18,3
Medias		66,7	71,7	54,2		62,5	72,3	47,6

Pregunta: En relación con a las siguientes instituciones, ¿qué grado de confianza *mucho, bastante, poca o ninguna* le merece la actuación en la vida pública de su país? presidente, parlamento y Partidos.* En la primera etapa, por falta de datos se omiten Brasil, Perú y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia con datos de: *Boletines de Opinión Elites Parlamentarias Latinoamericanas* para cada país. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

Se observa en la Tabla 1 también que Chile es la nación que mayor confiabilidad le ha representado su presidente a los legisladores (91 por ciento en 1997-2001 y 96,6 por ciento en 2001-2005), lo cual va acorde con la satisfacción que pueda reportar la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en una democracia consolidada y en contraparte, países como Nicaragua, Guatemala, Ecuador y el Salvador tienden a manifestar mayor tensión en sus instituciones políticas.

Dada la limitada credibilidad de estas instituciones políticas que tienen una cierta parcela de poder, de su grado de articulación depende en gran parte su rendimiento para favorecer la calidad de la democracia. “La cooperación interinstitucional puede producir resultados poco satisfactorios si no se basa en una amplia representación de las diversas tendencias políticas que cuenten con apoyo de los ciudadanos” (COLOMER, 2003).

Esta cooperación depende también de la naturaleza de los poderes ejecutivo y legislativo por cuanto a sus facultades constitucionales y legislativas que regulan su capacidad para coaligarse y despejar los proyectos de ley presidenciales. Si el planteamiento inicial ha sido sostener que los gobiernos sin mayorías no son determinantes para una parálisis institucional, bien puede entonces abonarse argumentos que expliquen por qué se ha mantenido el funcionamiento de los poderes ejecutivo y legislativo en este formato sin mayorías parlamentarias.

Poderes constitucionales y partidarios del presidente.

Cuando el presidente no tiene mayorías en el congreso tiene que buscar otros mecanismos para llevar a cabo su programa de gobierno. La capacidad del presidente en el proceso legislativo está estrechamente relacionada con la interacción entre sus *poderes constitucionales* (veto y decreto) que le otorgan flexibilidad para ejercer poder en la agenda política⁹ aún sin contar con una mayoría legislativa y los *poderes partidarios*, que son las facultades presidenciales para definir el proceso de elaboración de las leyes, así como del control que tiene sobre su partido o partidos y del número de los escaños que éstos ostenten (SHUGART y MAINWARING, 1997/2002, p. 20).

Las competencias legislativas del presidente se identifican como *poderes reactivos*, que son los que le permiten defender el *statu quo* contra las tentativas de la mayoría legislativa (poder de veto). Los *poderes proactivos* son los poderes que permiten al presidente tomar decisiones para establecer, o tratar de establecer, un nuevo *statu quo* (decreto) (SHUGART y MAINWARING, 1997/2002, p. 50).

Los legisladores, en su calidad de actores relevantes, tienen poder de veto para mantener el *statu quo* o producir el cambio en las políticas de la agenda de gobierno. Tal recurso de poder político es el que frena o favorece las condiciones para evitar el conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo. Aquí intervienen variables como la heterogeneidad de los intereses de los legisladores y sus grupos

⁹ El *poder de agenda* de un presidente es la capacidad que tiene para determinar qué iniciativas de ley someterá al congreso y cuándo lo hará. Un mayor poder de agenda es la capacidad del ejecutivo para influir directamente en el trabajo legislativo (LIMONGI Y FIGUEIREDO, 1988, p. 86, citados en NOLTE, 2003, p. 50).

parlamentarios, así como las prioridades que cada cual pretende impulsar, y, en todo caso, los consensos para facilitar la cooperación (SHEPSLE y BONCHEK, 2004/2005, p. 301-310).

El presidente mexicano cuenta con poderes reactivos, es decir, que sólo tiene poder de veto y no de decreto y no puede fijar de manera exclusiva la elaboración de las políticas; el congreso, según su composición, puede influir en la agenda conjuntamente con el ejecutivo. De estas variaciones institucionales depende el rendimiento de los actores políticos en la elaboración de las políticas.

Ahora bien, ¿cómo definir si el presidente ve aprobada su agenda política y con qué grado se da ésta?, ¿cómo definir si el presidente es fuerte o débil? En la literatura politológica se ha sostenido que un *presidente es fuerte* cuando define las políticas, y por tanto tiene capacidad para llevar a cabo su agenda; por el contrario, los *presidentes débiles* son cuando sus asambleas son las que definen la agenda, no tienen autoridad constitucional independiente sobre la legislación; y son *muy débiles* si carecen del control de un partido mayoritario. Así, determinar cuánto poder tiene el presidente en términos constitucionales, está en razón de sus facultades legislativas y en particular de su poder de veto. presidentes con poder de veto “fuerte” pueden ratificar o vetar la legislación y presidentes con poderes de decreto pueden incluso legislar sin la participación del congreso (SHUGART y CAREY, 1992) como ha sido en Argentina y Brasil.

Los presidentes fuertes lo son por el marco constitucional en el que se desempeñan y, al canalizar las iniciativas para el congreso, éste tiene en cuenta las preferencias del presidente a la hora de ser dictaminadas. Asimismo, se tratará de un presidente fuerte cuando tenga el control de su partido y más aún si éste tiene la mayoría de escaños en el congreso (poderes partidarios). Así, un presidente tiende a ser más *fuerte o débil* dependiendo de la posición que tenga frente al sistema de partidos y de sus facultades en materia legislativa.

Si los sistemas de partidos son más institucionalizados¹⁰ es más factible la conformación de coaliciones legislativas que definan la agenda política. En cambio, en sistemas de partidos de débil institucionalización como es el caso ecuatoriano existe mayor indisciplina de sus miembros, y menos cohesión interna para forjar coaliciones más duraderas. El presidente en estas circunstancias tiende a buscar incentivos hasta recurriendo a miembros clave de las legislaturas para buscar consensos y lograr el respaldo del congreso en sus iniciativas.

¹⁰ Un sistema de partidos es institucionalizado cuando: 1) Hay competencia regular entre partidos; 2) Los partidos tienen raíces estables en la sociedad 3) Los partidos y las elecciones son los mecanismos para determinar quién gobierna y 4) Las organizaciones partidarias deben ser relativamente sólidas (MAINWARING y SCULLY, 1997).

Gobernando en congresos de mayorías divididas

En el presidencialismo latinoamericano existe una normativa muy variada en los mecanismos de selección y permanencia en el cargo del ejecutivo y el legislativo. De estos criterios depende en parte la capacidad de ambos poderes para despejar la agenda política. La Tabla 2 muestra que la mitad de 18 países en la región tiene una estructura unicameral del Poder legislativo, con la posibilidad de reelección de sus miembros a excepción de Costa Rica¹¹. Al igual que la restricción en el período del mandato presidencial en este país, se explica para evitar la perpetuación en el poder del partido gobernante. Igualmente la oposición impuso el mismo criterio en la asamblea; en México la no reelección procede de la clase política que, al negar la reelección, sujetaba a las élites a guardar lealtades si querían continuar su carrera política. Sólo seis países impiden la reelección presidencial, mientras que otros lo permiten consecutivamente o bien después de un período presidencial.

Tabla 2. Atributos del poder ejecutivo y el legislativo en América Latina

País	Institución presidencial			Poder legislativo			
	Tipo de sistema	Período presidencial	Reelección Presidencial	congreso	Escaños	Período legislativo	Reelección Legislativa
Argentina	Federal	4	Inmediata	Diputados senadores	257 72	4 6	Indefinida* Indefinida
Bolivia	Unitario	4	No inmediata	Diputados senadores	130 54	5 5	Indefinida Indefinida
Brasil	Federal	4	Inmediata	Diputados senadores	513 81	4 8	Indefinida Indefinida
Chile	Unitario	6	No inmediata	Diputados senadores	120 38	4 8	Indefinida Indefinida
Colombia	Unitario	4	No	Diputados senadores	166 83	4 4	Indefinida Indefinida
Costa Rica	Unitario	4	No	Unicameral	57	4	No consecutiva
Ecuador	Unitario	4	No inmediata	Unicameral	100	4	Indefinida
El Salvador	Unitario	5	No inmediata	Unicameral	84	3	Indefinida
Guatemala	Unitario	4	No	Unicameral	158	4	Indefinida
Honduras	Unitario	4	No	Unicameral	128	4	Indefinida
México	Federal	6	No	Diputados senadores	500 128	3 6	No consecutiva No consecutiva
Nicaragua	Unitario	5	No inmediata	Unicameral	92	5	Indefinida
Panamá	Unitario	5	No inmediata	Unicameral	78	5	Indefinida
Paraguay	Unitario	5	No	Diputados senadores	80 45	5 5	Indefinida Indefinida

¹¹ Un estudio de Costa Rica, así como Venezuela en su mayor extensión respecto al tema de la reelección lo presenta CAREY (1996/2006).

País	Tipo de sistema	Período presidencial	Reelección Presidencial	congreso	Escaños	Período legislativo	Reelección Legislativa
Perú	Unitario	5	Inmediata	Unicameral	120	5	Indefinida
República Dominicana	Unitario	4	No inmediata	Diputados	178	5	Indefinida
				senadores	32	4	Indefinida
Uruguay	Unitario	5	No inmediata	Diputados	99	5	Indefinida
				senadores	31	5	Indefinida
Venezuela	Federal	6	Inmediata	Unicameral	167	5	1 + 2 períodos

* Renovación de la mitad de sus miembros cada dos años.

Fuente: Elaboración propia

Un aspecto clave del funcionamiento de los régimenpresidencialistas es el apoyo que el presidente tiene del congreso. En América Latina, es una práctica común que el partido al que pertenece el presidente no tenga el control de la asamblea parlamentaria. En México, se da desde 1997, y en ambas situaciones es imperativa la necesidad de alcanzar acuerdos para facilitar la conformación de coaliciones parlamentarias y despejar la agenda política. Por tanto, es a partir de este escenario que las relaciones institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo se modifican sustancialmente de cara a su desempeño legislativo en gobiernos de mayorías divididas.

Por ello, el principal rol de los partidos en este marco es desafiar a la élite gobernante participando en el proceso decisivo de la vida política, en virtud de que la buena gobernanza no implica la neutralización de las instituciones ni el dominio de la presidencia sino otorgarle un papel prioritario al congreso (COLOMER Y NEGRETTO, 2003).

Es así que los mecanismos para gobernar con estabilidad política están en razón de la capacidad de ambos poderes de lograr coaliciones partidarias y sancionar las iniciativas de ley que son parte de la agenda de gobierno.

La Tabla 3 resume el apoyo parlamentario con el que ha contado el presidente latinoamericano, traducido a número de escaños que le respalda. Obsérvese que en la mayoría de los países se han establecido las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo con congresos de mayoría dividida, donde el partido o coalición del presidente no alcanzó un número de escaños superior al 50 por ciento más uno para contar con la mayoría absoluta y tener la capacidad de definir por sí mismo la agenda de gobierno. Por el contrario, se tiene una pluralidad de fuerzas políticas representadas en la arena parlamentaria, lo cual obliga tanto al ejecutivo como al legislativo a la negociación para generar consensos en la elaboración de las políticas, más aún cuando se trata de reformas constitucionales, que exigen un número mayor de legisladores a favor de una ley para producirse el cambio.

**Tabla 3. Gobiernos unificados y sin mayorías en América Latina
(escaños en número y porcentaje del partido o coalición de gobierno)**

País	Período legislativo o presidencial	presidente	Partido o coalición en el gobierno	Cámara baja		Cámara alta		Tipo de gobierno
				N	%	N	%	
Argentina	1997-1999	Carlos Menem	Partido Justicialista	118	46,0	37	51,4	SM
Argentina	1999-2001	Fernando de la Rua	Alianza (UCR/FREPASO)	124	48,2	20	27,7	SM
Argentina	2001-2003	Rodríguez Saa, Duhalde y otros	Partido Justicialista	116	45,1	40	55,5	SM
Argentina	2003-2005	Nestor Kirchner	PJ/Frente para la Victoria	129	51,0	41	56,9	U
Argentina	2005-2007	Nestor Kirchner	PJ/Frente para la Victoria	107	41,6	43	59,7	SM
Bolivia	2006-2007	Evo Morales	Movimiento al Socialismo	72	55,3	12	44,4	SM
Brasil	1999-2003	Fernando Enrique Cardoso	Partido Social Democracia Brasileño	95	18,5	16	19,6	SM
Brasil	2003-2007	Ínacio Lula da Silva	Partido de los Trabajadores	91	17,7	10	12,3	SM
Chile	2000-2006	Ricardo Lagos	Concertación de Partidos por la Democracia	62	47,9	20	51,3	SM
Chile	2006-2010	Michelle Bachelet	Concertación por la Democracia	64	53,3	20	52,6	U
Colombia	2006-2010	Álvaro Uribe	Primero Colombia	86	51,8	68	66,6	U
Costa Rica	1998-2002	Miguel Ángel Rodríguez	Partido Unidad Social Cristiana	27	47,4	n/a	n/a	SM
Costa Rica	2002-2006	Abel Pacheco	Partido Unidad Social Cristiana	19	33,3	n/a	n/a	SM
Costa Rica	2006-2010	Oscar Arias	Partido Liberación Nacional	25	43,9	n/a	n/a	SM
Ecuador	1998-2000	Jamil Mahuad	Democracia Popular	35	28,0	n/a	n/a	SM
Ecuador	2003-2005	Lucio Gutiérrez	Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero	13	13,0	n/a	n/a	SM
Ecuador	2005-2007	Alfredo Palacios	Partido Social Cristiano	24	22,2	n/a	n/a	SM
El Salvador	1999-2004	Francisco Flores	Alianza Republicana Nacionalista	29	34,5	n/a	n/a	SM
El Salvador	2004-2009	Elias Antonio Saca González	Alianza Republicana Nacionalista	27	32,1	n/a	n/a	SM
Guatemala	2000-2004	Alfonso Portillo Cabrera	Frente Republicano Guatemalteco FRG	63	55,7	n/a	n/a	U
Guatemala	2004-2008	Oscar Rafael Berger	PP-MR-GANA	39	30,7	n/a	n/a	SM
Honduras	2002-2006	Ricardo Maduro Joest	Partido Nacional	61	47,6	n/a	n/a	SM
Honduras	2006-2010	Manuel Zelaya Rosales	Partido Liberal Hondureño	53	41,1	n/a	n/a	SM
México	2000-2003	Vicente Fox	Partido Acción Nacional	153	30,6	46	35,9	SM
México	2003-2006	Vicente Fox	Partido Acción Nacional	207	41,4	47	36,7	SM
México	2006-2009	Felipe Calderón	Partido Acción Nacional	205	41,0	52	40,6	SM
Nicaragua	2002-2007	Enrique Bolaños	Partido Liberal Constitucional	52	57,7	n/a	n/a	U
Nicaragua	2007-2012	Daniel Ortega	Frente Sandinista de Liberación Nacional	38	41,3	n/a	n/a	SM
Panamá	1999-2004	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	17	23,9	n/a	n/a	SM
Panamá	2004-2009	Martín Torrijos Espino	Partido Revolucionario Democrático	41	52,5	n/a	n/a	U
Paraguay	1998-1999	Raúl Cubas Grau	P Colorado/UNR	45	52	24	49,3	SM
Paraguay	1999-2003	Luis Ángel González Machi	Partido Colorado**	37	45,3	16	35,5	SM

Paraguay	2003-2008	Nicanor Duarte	Asociación Nacional Republicana Partido Colorado ANR	43	53,7	18	40	SM
Perú	2001-2006	Alejandro Toledo	Perú Posible	35	29,2	n/a	n/a	SM
Perú	2006-2011	Alan García	Partido Aprista Peruano PAP	36	30,0	n/a	n/a	SM
República Dominicana	2000-2004	Hipólito Mejía	Partido Revolucionario Dominicano	71	47,7	28	90,6	U
República Dominicana	2004-2006	Leonel Antonio Fernández Reyna	Partido de la Liberación Dominicana	41	27,5	1	3,1	SM
Uruguay	2000-2004	Jorge Batlle	Partido Colorado	33	33,3	10	32,2	SM
Uruguay	2005-actual	Tabaré Vázquez	Frente Amplio	52	52,5	16	51,6	U
Venezuela	2005-2006	Hugo Chávez	Movimiento Quinta República	114	68,3	n/a	n/a	U
Venezuela	2006-actual	Hugo Chávez	Movimiento Quinta República y aliados	167	100	n/a	n/a	U*

SM Sin mayorías.

U Gobierno unificado.

n/a: No aplica porque son países unicamerales.

* Sin partidos de oposición representados en el congreso, dado que se retiraron en bloque en 2005 al desconfiar del sistema de recuento de la votación.

Fuente: Elaboración propia.

En el escenario político en América Latina predomina este tipo de gobierno y sólo Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela han experimentado un gobierno unificado en los últimos años. Lo relevante es que desde la oleada de democratización iniciada en la década de los setenta, la gran mayoría ha gobernado sin crisis constitucionales (CAREY, 1996/2005, p. 26)¹².

El bloque de países de gobierno dividido por su parte, además de las dificultades de carecer de mayorías, su presidente ha tenido que afrontar limitados apoyos a nivel regional como en Brasil y México. El Partido dos Trabalhadores en Brasil, que llegó al poder con el 61,3 por ciento pero no ganó en los tres estados más importantes (Rio de Janeiro, Sao Paulo y Minas Gerais); Vicente Fox del Partido Acción Nacional en 2000 perdió el Distrito Federal, la ciudad más importante del país, además de que apenas gobernó su partido en siete entidades. Su sucesor, Felipe Calderón también de ese partido, gobierna nueve de 31 entidades del país, de las cuales en cinco no tiene mayorías y perdió también en el Distrito Federal.

Para continuar con el eje planteado inicialmente, esto es, qué elementos favorecen o limitan la capacidad de los presidentes para despejar su agenda política en gobiernos sin mayorías, se avanza enseguida, exponiendo que la fragmentación

¹² Características muy peculiares son las del caso venezolano que, producto de una crisis institucional en su segundo mandato, ha llevado a neutralizar el papel de los partidos de oposición y a un repositionamiento fuerte del presidente Chávez. Como un asunto de urgencia reglamentaria, en sus primeros días de su tercer gobierno, ha sometiendo ante la asamblea nacional una iniciativa de ley conocida como *Proyecto de Ley Habilitante*, en la que se reforma la constitución para otorgar al presidente poderes para legislar unilateralmente y por vía rápida en un lapso de año y medio. Diario *El País*, 20 de enero de 2007, España. El caso de Ecuador es también una nación que pervive en un clima de inestabilidad política.

del sistema de partidos en la arena parlamentaria es también un indicador a considerar para definir los apoyos al presidente.

El número efectivo de partidos (NEP) en un sistema de partidos es clave para determinar su cooperación con el ejecutivo, pues si éste es multipartidista hay mayor dificultad de favorecer la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo para forjar coaliciones de votación y aprobar los proyectos de ley. El NEP es un indicador ya clásico, de LAAKSO y TAAGEPERA (1979)¹³, para ponderar el peso de cada partido en función de su tamaño en la arena electoral o parlamentaria. Es también funcional para definir el número real de jugadores que controlan los puntos de voto en la elaboración de las políticas públicas (NACIF, 2003, p. 4).

Para obtener los valores del NEP, se tiene en cuenta el número de escaños obtenidos por cada partido, luego de haberse celebrado las elecciones. El índice se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$\text{NEP} = \frac{n}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

Donde p_i es la proporción de escaños que tiene el i partido con representación en la cámara de diputados. Los rangos de ponderación se retoman de la tipología de Sartori (1976/1999). Un *sistema de partidos predominante* es cuando el mismo partido gana continuamente la mayoría de las curules durante un período de varias décadas; uno *bipartidista* es cuando un partido obtiene una mayoría y goberna sólo, no obstante que los partidos puedan alternarse en el gobierno; cuando el sistema de partidos tiene una baja polarización ideológica y con no más de cinco partidos relevantes, se está ante un *multipartidismo moderado*; y por último, el *multipartidismo polarizado* es cuando existe una alta polarización con más de cinco partidos relevantes.

La representación gráfica del NEP se observa en el Gráfico 2 que ilustra las dificultades de los presidentes de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela para gobernar. Sus sistemas de partidos son multipartidistas polarizados. Particularmente el caso de Brasil que es el país con una representación que supera los siete partidos efectivos.

Brasil registra un número efectivo de partidos muy elevado y sin embargo el presidente Lula ha sido reelecto para un segundo mandato y no hay amenazas de cerrar el congreso o movilizaciones sociales como ha sucedido en Perú o Ecuador,

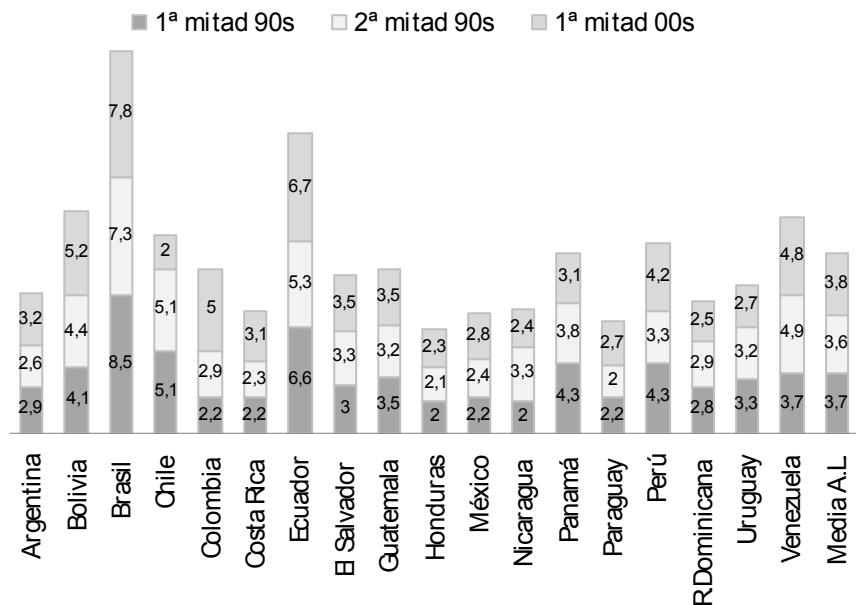
¹³ LAAKSO, M. y TAAGEPERA R. (1979) Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* nº 12, p. 3-27.

Partido dominante cuando el NEP es menor de 1,7; bipartidista entre 1,8 y 24; multipartidismo moderado entre 2,5 y 3,9 y multipartidismo polarizado más de 4,0.

países donde la crisis institucional no proviene de gobernar sin mayorías sino por la débil institucionalización de los procesos y agrupaciones políticas. Resultado de ello es que desde 1996 no ha cubierto un período completo de gobierno un presidente ecuatoriano.

En otros países como Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay no superan los tres partidos. En México, con la primera legislatura de Felipe Calderón se ha obtenido un NEP de 3,5 por lo que ha venido aumentado su polarización, y con ello las dificultades para encontrar consensos en la definición de las políticas. El promedio de América Latina en su conjunto es del 3,8 partidos efectivos. Es posible que entre más polarizado sea un sistema de partidos más se debilite el funcionamiento de sus instituciones, sin embargo, para comprobar esta hipótesis, habría que profundizar en el análisis con otras variables como el grado de disciplina de los partidos, que es también un criterio indispensable para determinar cuán eficaz puede ser el presidente en su administración.

Gráfico 2. Número Efectivo de Partidos en la arena parlamentaria



Fuente: Elaboración propia con datos de Alcántara y Freidenberg, 2001 p. 26 y Jones, 2005 citado en Stein et. al. (2006).

Estructuración ideológica de los sistemas de partidos

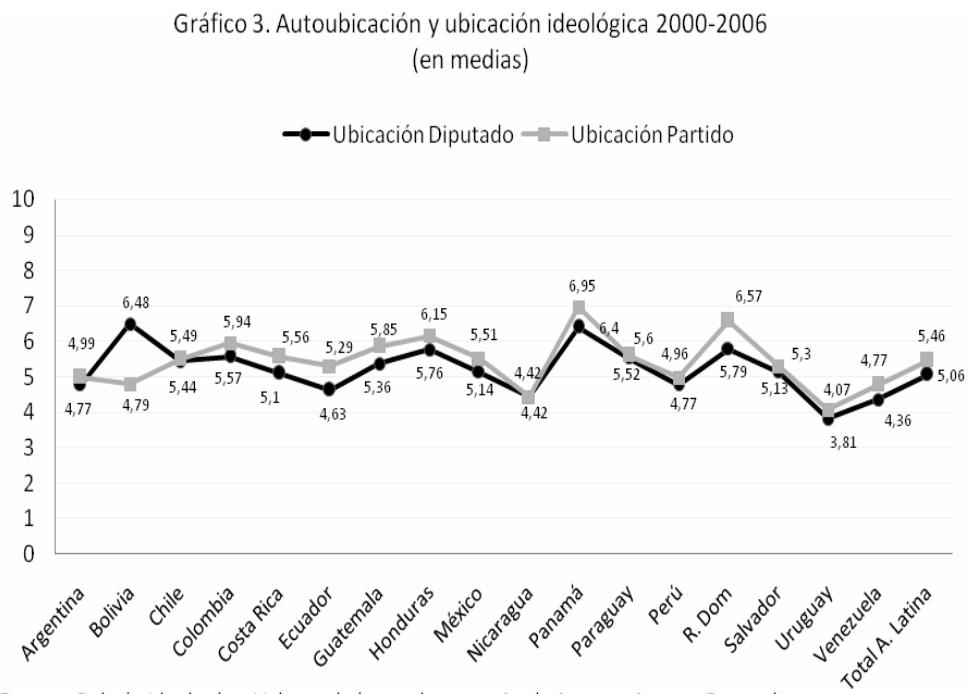
Una pieza igualmente importante para determinar las capacidades presidenciales en llevar a cabo su programa de gobierno es la estructuración ideológica de los sistemas de partidos. Se considera aquí un predictor relevante que puede contribuir a definir cómo forjar alianzas interpartidarias en el congreso, pues la cooperación puede estar en razón del grado de polarización ideológica entre los partidos¹⁴. Entre más fragmentado es un sistema de partidos, más se dificultan los acuerdos en los trabajos parlamentarios, y se vuelve fácilmente vulnerable la relación entre ejecutivo y legislativo en tanto no puede haber acuerdos con partidos volátiles.

De ahí que los presidentes más exitosos – léase aquellos que han logrado la aprobación de sus iniciativas de ley en el congreso – se de en sistemas políticos más moderados, pues existen más posibilidades de consensos entre oposición y partido gobernante en la medida que se acercan más al centro del espectro político¹⁵. En contraparte, los sistemas de multipartidismo polarizado son los más vulnerables a problemas de ingobernabilidad y, sin embargo, sus instituciones políticas pueden funcionar como es el caso de Brasil.

Para determinar la estructuración ideológica del sistema de partidos se parte de las preferencias actitudinales de los partidos representados en el poder legislativo, las cuales son un indicador confiable para identificar la distancia ideológica entre éstos y así evaluar su disposición de coaligarse entre sí para despejar la agenda política. Empíricamente, la estructuración ideológica puede medirse a partir de dos variables: *autoubicación ideológica* de los legisladores, esto es, la ubicación de diputado y la *ubicación ideológica de su partido*.

¹⁴ La *polarización* es entendida como la distancia o proximidad percibida por las élites políticas (en general, miembros del parlamento), en términos de cuán cercanos o alejados se sienten de los demás partidos, o bien la distancia que resulta de un análisis de contenido de plataformas electorales y/o de las posiciones ideológicas de los partidos” (SARTORI, 1976/1999, p. 424-428).

¹⁵ Espectro político o eje espacial, que es una expresión simbólica de estructuración ideológica, una línea donde 1 es izquierda y 10 es derecha.



Fuente: Boletín Ideología y Valores de los parlamentarios latinoamericanos. Datos de opinión. Elites Parlamentarias Latinoamericanas. Instituto Interuniversitarios de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

A las preguntas hechas a cada legislador respecto a dichas variables¹⁶, el Gráfico 3 concentra el promedio de las medias por país entre 2000 y 2006¹⁷ y la lectura que arroja es que los sistemas de partidos en América Latina están identificados más en el centro del espectro ideológico, es decir, tienen una orientación centrípeta. La media total de los 17 países estudiados es de 5,06 en la ubicación del diputado y 5,46 en la ubicación de su partido¹⁸. El caso brasileño, que

¹⁶ Las preguntas realizadas fueron: "Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla se colocaría usted teniendo en cuenta sus ideas políticas?". En la misma escala, ¿dónde ubicaría usted a su propio partido?

¹⁷ Las entrevistas fueron realizadas por el Equipo de Elites Parlamentarias del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica en el marco de los Proyectos de Elites Parlamentarias Latinoamericanas que han venido desarrollándose desde 1994 bajo la coordinación de Manuel Alcántara Sáez financiados por el "Plan Nacional Español de I + D".

¹⁸ Cuando el Latinobarómetro, en su Informe 2006, mide la posición ideológica de la población en la misma escala de izquierda a derecha da como resultado exactamente el mismo promedio de 5,4 que el que obtiene la Universidad de Salamanca al entrevistar a los legisladores, por lo que ambas fuentes concluyen que América Latina se encuentra en el centro político. Los electores, según el Latinobarómetro, se autoubican en la derecha en los países de: El Salvador, 50 por ciento; República Dominicana, 45 por ciento; Honduras, 44 por ciento, Colombia y Nicaragua, 43 por ciento. En cambio,

no se expone en dicho Gráfico por contar sólo con parte de los datos, registra una media de 4,41 de ubicación de diputado, esto es, se autoubican en el centro-izquierda del eje espacial.

Estas medias muestran una relativa coherencia entre las dos variables de estudio, y un ligero desplazamiento más a la derecha al ubicar a su partido. Analizando los datos por país, es claro que tanto Argentina, Brasil, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela son los países que se colocan más a la izquierda; mientras que los más identificados con la derecha son Honduras, Panamá y República Dominicana. El espectro ideológico del total de países no se localiza en la extrema derecha ni se observa una fuerte polarización en alguno de los países entre las dos variables de estudio, con lo cual se confirma que América Latina tiene sistemas de partidos moderados y de centro y centro-derecha¹⁹.

Las coaliciones interpartidarias se favorecen cuando existe una estrecha distancia ideológica entre los partidos, de tal suerte que es un componente factible para no dificultar los acuerdos institucionales. El partido mediano es el que determina la orientación de la votación, es decir, que, de acuerdo a su posición ideológica en el eje de izquierda-derecha, tiene tanto a su izquierda como a su derecha más o menos el mismo número de partidos en sus preferencias²⁰.

Expuesto lo anterior, se hace necesario calcular la *distancia ideológica* de acuerdo a la noción de SARTORI (1976/1999, p. 433)²¹, a fin de evidenciar qué tan polarizado es el sistema de partidos en cada país, un indicador que apoya la hipótesis de que entre más cercanos se encuentren los partidos extremos desde el punto de vista ideológico, mayores posibilidades hay de construir coaliciones legislativas. Por el contrario, cuanto más distancia exista entre los dos partidos extremos, el presidente encontrará mayores dificultades para hacer aprobar sus iniciativas de ley (Tabla 4).

sólo Uruguay es el país con el más alto porcentaje de población identificada a la izquierda (34 por ciento).

¹⁹ Las posiciones actitudinales se agrupan considerando como izquierda a las medias ubicadas en los cuadrantes 1 y 2; centro-izquierda 3-4; centro 5-6; centro-derecha 7-8 y derecha cuando se autoubican entre las escalas de 9 y 10.

²⁰ “La opción por la preferencia del votante mediano se basa en la propiedad aritmética de que la posición mediana, sea cual sea su localización en el espacio, minimiza la suma de las distancias con respecto a todas las demás posiciones. Dado que la ‘proximidad’ ha sido adoptada como el criterio básico de satisfacción, una política que coincide con la preferencia del votante mediano y minimice la suma de las distancias puede ser considerada como aquella que es capaz de producir una mayor satisfacción colectiva o utilidad social” (COLOMER y NEGRETTO, 2003, p. 15), que en este caso implicaría la factibilidad para aprobar las iniciativas de ley entre coalición gobernante y partidos de oposición.

²¹ “La *distancia* entre dos grupos cualesquiera, medida por la diferencia (absoluta) entre su autocolocación media dividida por el máximo teórico, que, en la escala izquierda-derecha en cuestión, es 9”.

**Tabla 4. Distancia ideológica de los sistemas de partidos
en América Latina (Medias de los partidos extremos en
autoubicación ideológica de los legisladores)**

País	Período legislativo	Partidos extremos	Autoubicación ideológica	Distancia ideológica
Argentina	1997-2001	FREPASO/PJ	3,0-6,6	0,40
Bolivia	1997-2002	MIR/ADN	3,4-6,0	0,28
Chile	1997-2001	PS/UDI	2,5-7,9	0,60
Costa Rica	1998-2002	RD/PUSC	4,0-6,2	0,22
Ecuador	1998-2002	MUPP-NP/PSC	3,2-6,8	0,40
El Salvador	2000-2003	FMLN/ARENA	1,9-7,7	0,64
Guatemala	2000-2004	URNG/PAN	2,3-6,2	0,39
Honduras	1997-2001	PINU-SD/PN	4,5-7,0	0,27
México	2000-2003	PRD/PAN	3,0-5,9	0,29
Nicaragua	1996-2001	FSLN/UNO96	2,6-9,0	0,71
Paraguay	1998-2003	PEN/ANR	4,9-5,8	0,10
Perú	2001-2006	UPP/PERÚ POSIBLE	3,3-5,2	0,21
Rep. Dominicana	1998-2002	PLD/PRSC	4,2-8,0	0,42
Uruguay	1997-2001	EP-FA/PC	2,6-5,4	0,31
Venezuela	1997-2001	MVR/PRVZL	3,6-6,5	0,32

El índice de distancia es el resultado de restar la media (autoubicación) del valor más extremo a la izquierda del valor más extremo a la derecha, dividiendo el resultado por nueve (Sani y Sartori, 1976/1999).

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto *Elites Parlamentarias en América Latina (PELA)* 1994-2004. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

Cuando se obtiene una distancia más próxima a 0 representa una menor distancia ideológica entre dos partidos; y cuando está más cercana al 1 significa que hay mayor distancia ideológica. La coalición por tanto dependerá de la proximidad de la política que proponga el presidente y la política preferida por cada agrupación parlamentaria. Los resultados observables en la Tabla 4 muestran mayor polarización ideológica en Chile, El Salvador y Nicaragua.

A efecto de comprobar estadísticamente qué grado de coherencia ideológica existe entre la autoubicación y la ubicación ideológica, esto es, cómo se identifican los legisladores y cómo ven a su partido en el eje de izquierda a derecha, la Tabla 5 muestra la correlación de Pearson, distinguiendo una asociación altamente significativa para Chile, El Salvador, República Dominicana; mientras que las posiciones de menor coherencia ideológica se encuentran en México, Venezuela, Perú y Guatemala, lo cual denota un mayor distanciamiento entre los diputados y

sus propios partidos. En el Salvador, por el contrario, se encuentra una mayor homogeneidad entre las dos variables, así lo refleja el índice $r = 0,94$ ($p \leq 0,01$).

Tabla 5. Correlación de Pearson en las variables autoubicación y ubicación ideológica para los sistemas políticos de América Latina

País	Período legislativo	Partidos	Correlación de Pearson	N
Argentina	1997-2001	PJ/UCR/FREPASO/Provinciales	0,76**	122
Bolivia	1997-2002	ADN/MNR/MIR/UCS/ CONDEPA	0,67**	90
Chile	1997-2001	DC/RN/UDI/PPD/PS	0,90**	82
Costa Rica	1998-2002	PUSC/PLN/RD/PALA/PRC/PIN	0,83**	48
Ecuador	1998-2002	PSC/DP/PRE/ID/MUPP-NP/PCE/PL	0,85**	107
El Salvador	2000-2003	FMLN/ARENA	0,94**	50
Guatemala	2000-2004	PAN/FRG/URNG/P UNIONISTA/UNE	0,63**	74
Honduras	1997-2001	PL/PN/PINU-SD/PDCH	0,85**	71
México	2000-2003	PAN/PRI/PRD	0,46**	116
Nicaragua	1996-2001	PL/FSLN/CCN/PCN/PRONAL/MRS/UN096	0,83**	69
Paraguay	1998-2003	ANR/PLRA/PEN	0,78**	65
Perú	2001-2006	UNIDAD NACIONAL/FIM/PAP/UPP/PERÚ POSIBLE	0,62**	74
Rep. Dominicana	1998-2002	PRD/PLD/PRSC/BIP	0,89**	97
Uruguay	1997-2001	EP-FA/PC/PN/NE	0,88**	66
Venezuela	1997-2001	MVR/AD/MAS/COPEI/PRVZL	0,60**	85

** La correlación es significativa al nivel del 0,01

Fuente: Elaboración propia con datos del *Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina (PELA) 1994-2004*. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

Sin embargo, al pedir a los miembros del congreso en cada país que ubiquen ideológicamente a otros partidos diferente al suyo, los promedios por partido dan resultados que reflejan un escenario político en el que predomina la derecha, es decir, el escenario ideológico no es ya centrípeto sino que está más polarizado hacia la extrema derecha, aunque otros partidos son considerados más de centro y en menor medida, otros, a la izquierda (Tabla 6).

Tabla 6. Ubicación media de cada partido según las percepciones de los otros partidos en los congresos de América Latina (donde 1 es izquierda y 10 es derecha)

Argentina	3,9 • FREPASO	UCR 5,8 •	PJ •	6,6						
Bolivia			MIR •	7,2	MNR 8,6 •	• 9,0 ADN				
Chile	• 2,3 PS	PPD 3,7 •	PDC 4,6 •		• 7,2 RN		UDI 9,6 •			
Colombia						• 8,2 PC				
Costa Rica		5,6 PLN •		• 7,4 PUSC						
Ecuador		5,4 ID		• 7,2 DP 7,5 PRE •		• 9,3 PSC				
El Salvador	• 1,2 FMLN		• 6,0 PDC	• 7,3 PCN		• 9,3 ARENA				
México	PRD 2,8 •		• 6,3 PRI			• 9,2 PAN				
Guatemala				• 7,2 PAN 7,8 FRG •						
Honduras		5,9 PDC • PINU- SD 5,8 • PL 5,9 •			8,7 PN •					
Paraguay		5,6 • PLRA	6,8 ANR •							
Nicaragua	1,9 • FSLN			7,6 • PCN	• 8,3 PCN	• 9,0 PLC				
Panamá		• 5,4 PRD		• 7,0 PA	7,7 • Molirera 7,7 • Solidaridad LN 7,7 •					
Paraguay		5,6 • PLRA	6,8 ANR •							
Perú		4,6 • UPP		6,7 FIM •						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

República Dominicana	• 5,3 PLD	• 7,0 PRD	8,5 • PRSC
Uruguay	• 3,2 EP/FA	• 7,0 PN	7,9 PC •
Venezuela	• 5,0 MAS	7,9 AD •	8,4 • COPEI
	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10		

Pregunta realizada: "Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla colocaría usted a los siguientes partidos?"

Fuente: Elaboración propia con datos de: *Boletines de Opinión Elites Parlamentarias Latinoamericanas* para cada país, editados por el Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

Una estrategia presidencial para superar la polarización es que en la práctica se busca establecer apoyos de otros partidos para constituir coaliciones en la arena parlamentaria. Es el caso de Argentina con Kirchner quien, no obstante que tuvo mayoría absoluta en ambas cámaras con el partido Justicialista en 2005, la oposición mantuvo el control del 49 por ciento de los escaños en la cámara baja y el 43 por ciento en el senado, de los cuales un tercio fueron de orientación ideológica de derecha y cercanos a Carlos Menem. Así, la estrategia del presidente Kirchner fue la transversalidad, es decir buscar apoyo político mediante la cooptación de líderes partidarios y sociales fuera del Partido Justicialista (AMORIM NETO, 2004).

Desde cualquiera de estas rutas, lo relevante es la presencia protagónica de los partidos de oposición en la arena parlamentaria. La proclividad de los partidos para acotar los mecanismos institucionales del presidencialismo exacerbado de antaño (Argentina, México) es el atributo rescatable de los escenarios sin mayorías que tiene que afrontar la institución presidencial. Tal es uno de los atributos que abona elementos favorables para el funcionamiento adecuado de las democracias en América Latina.

Las percepciones actitudinales de autoubicación y ubicación ideológica nos han permitido demostrar que en América Latina existen sistemas de partidos moderados y, en menor grado, otros países con sistemas polarizados y que la noción distancia ideológica es confiable para determinar qué tan distantes o próximos. Oportuno es plantearnos ahora en qué medida los diputados compiten por las mismas localizaciones espaciales. Es decir, en qué medida su plataforma programática, principios y valores son coincidentes en una variedad de temáticas de tal forma que puedan diluir el conflicto. Para este fin, se calcula el grado de superposición existente entre los partidos, que no es sino la media en que los

miembros de los partidos ocupan las mismas posiciones en la escala izquierda-derecha²².

La superposición es aplicada aquí sólo al sistema de partidos de México a manera de ejemplo. Ésta puede representarse mediante nichos ideológicos para cada partido, los cuales son áreas que se conforman para caracterizar pares de partidos. La superposición entre dos partidos permite valorar qué tan condicionada se encuentra la disposición de cada uno para cooperar en su desempeño legislativo. Son espacios cuadrados o rectangulares que “ayudan a establecer cómo el espacio ideológico constriñe y condiciona la competición y la cooperación entre los partidos políticos” (LLAMAZARES y SANDELL, 2001, p.48).

La configuración de los nichos se realiza mediante sus percepciones de cómo se sienten ideológicamente (autoubicación) y cómo ven a su partido (ubicación), agrupadas en los cinco segmentos del *continuum* espacial. Su tamaño se define tanto con las medias de estas variables como por sus desviaciones típicas.

La Tabla 7 concentra las medias y desviaciones típicas para la configuración de los nichos ideológicos por cuanto a su tamaño y superposición²³. En la última columna se muestra qué tan grande es el traslape entre pares de partidos, calculado en porcentajes.

²² El índice de superposición entre dos partidos se calcula comparando los porcentajes de casos situados en cada uno de los cinco segmentos del *continuum*. Se obtiene dividiendo la suma (absoluta) de las diferencias por el máximo teórico (es decir, 200, ya que cada línea suma 100) y sustrayendo el resultado de 1 (SANI y SARTORI 1976/1999, p. 432-433)

²³ El ancho y altura del nicho está en función de las operaciones siguientes: $X_{bajo\ p}$ es el límite inferior del partido p en la dimensión x; μ_{xp} es el valor medio en x para el partido p; σ_{xp} es la desviación típica en x para el partido p; $X_{alto\ p}$ es el límite superior de ese nicho.

Tabla 7. Nichos ideológicos y traslapos de los partidos políticos según su posición en una dimensión de izquierda-derecha. Cámara de Diputados de México

legislaturas	Autoubicación de los Legisladores			Ubicación de los partidos			Nicho	Traslape (porcentajes)		
	μ	σ	Nicho	μ	σ	Nicho		PRI	PAN	PRD
2000-2003										
PRI	4,71	1,44	2,88	5,25	1,18	2,36	6,79	00	22,7	18,8
PAN	5,88	1,16	2,32	6,38	1,03	2,06	4,77	32,3	00	00
PRD	3,08	1,08	2,16	4,18	1,32	2,64	5,70	22,3	00	00

μ = medias; σ = desviación típica

Operacionalización de los datos para calcular los nichos ideológicos se ejemplifica con PRI y PAN:

PRI autoubicación

$$X_{bajo\ p} = \mu_{xp} - \sigma_{xp}: 4,71 - 1,44 = 3,27 \text{ (límite inferior de autoubicación)}$$

$$X_{alto\ p} = \mu_{xp} + \sigma_{xp}: 4,71 + 1,44 = 6,15 \text{ (límite superior de autoubicación)}$$

$$X_p = X_{alto\ p} - X_{bajo\ p} : 6,15 - 3,27 = 2,88 \text{ (nicho)}$$

PRI ubicación

$$X_{bajo\ p} = \mu_{xp} - \sigma_{xp}: 5,25 - 1,18 = 4,07 \text{ (límite izquierdo)}$$

$$X_{alto\ p} = \mu_{xp} + \sigma_{xp}: 5,25 + 1,18 = 6,43 \text{ (límite ancho derecho)}$$

$$X_p = X_{alto\ p} - X_{bajo\ p} : 6,43 - 4,07 = 2,36 \text{ (nicho)}$$

$$\text{El área del nicho: } 2,88 * 2,36 = 6,79$$

PAN autoubicación

$$X_{bajo\ p} = \mu_{xp} - \sigma_{xp}: 5,88 - 1,16 = 4,72 \text{ (límite inferior de autoubicación)}$$

$$X_{alto\ p} = \mu_{xp} + \sigma_{xp}: 5,88 + 1,16 = 7,04 \text{ (límite superior de autoubicación)}$$

$$X_p = X_{alto\ p} - X_{bajo\ p} : 7,04 - 4,72 = 2,32 \text{ (nicho)}$$

PAN ubicación

$$X_{bajo\ p} = \mu_{xp} - \sigma_{xp}: 6,38 - 1,03 = 5,35 \text{ (límite ancho izquierdo)}$$

$$X_{alto\ p} = \mu_{xp} + \sigma_{xp}: 6,38 + 1,03 = 7,41 \text{ (límite derecho)}$$

$$X_p = X_{alto\ p} - X_{bajo\ p} : 7,41 - 5,35 = 2,06 \text{ (nicho)}$$

$$\text{El área del nicho: } 2,32 * 2,06 = 4,77$$

Solapamiento entre los nichos del PRI y el PAN:

$$615 - 4,72 = 1,43$$

$$6,43 - 5,35 = 1,08$$

$$1,43 * 1,08 = 1,54$$

$$1,54 / 6,79 = 22,6\%$$

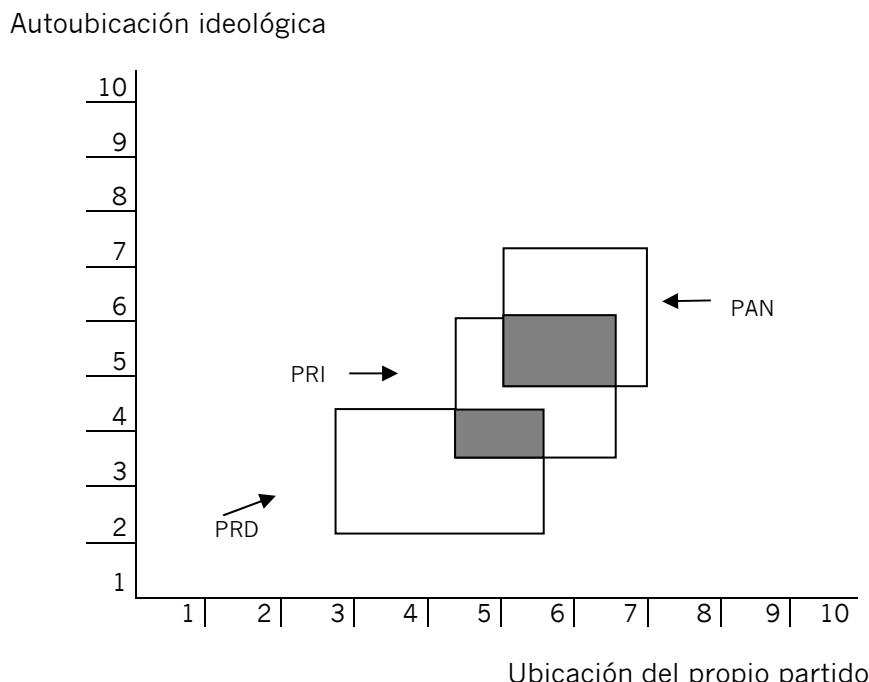
$$1,54 / 4,77 = 32,3\%$$

Fuente: Elaboración propia.

Los nichos ideológicos, teóricamente caracterizan pares de agrupaciones políticas. Cuando no hay solapamiento entre dos partidos significa que no hay competencia entre sí (HANNAN, CARROLL y PÓLOS, 2003, p. 3). En contraparte, cuando compiten por un mismo espacio, se superponen en la dimensión de izquierda a derecha. Al ser sobrepuertos o traslapados, describe las organizaciones que compiten entre miembros similares (McPHERSON, 1983) o bien, en el contexto

electoral, es cuando las organizaciones compiten por miembros de la misma población (LOVELAND, 2001, p. 24).

Figura 1
Nichos ideológicos en la Cámara de Diputados
(LVIII Legislatura, 2000-2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de Llamazares y Sandell (2001).

El PRD es el único partido que tiene su propia definición ideológica, esto es, no compite con los otros partidos sus valores y principios ideológicos. Este espacio menos competitido se observa en el traslape que tiene con el PRI (área sombreada). Un espacio que ambos comparten y que es más reducida que la que comparten el PRI y el PAN. En todo caso, la Figura corrobora que el sistema de partidos en México es moderado ya que las tres principales agrupaciones tienden a concentrarse en el centro del eje espacial de izquierda a derecha. El PRI que está más al centro comparte ciertos valores con el PRD pero éste partido con el PAN no tiene convergencia alguna porque ambos nichos están distantes.

La Figura 1 también ratifica que a mayor distancia y menor superposición más alto es el grado de polarización ideológica. Tal es el caso del PRD y el PAN. En otros términos, las mayores dificultades para cooperar y llegar a acuerdos en la arena parlamentaria están entre el PRD y el PAN²⁴.

Producción legislativa de la institución presidencial

Queda por resolver el grado de éxito presidencial en materia de producción legislativa. En otros términos, si su agenda propuesta al congreso le es aprobada por éste, tanto en los gobiernos unificados como en los gobiernos sin mayorías parlamentarias. El caso argentino es sintomático por su reconocida aprobación de Kirchner frente a un sistema de partidos con escaso margen de credibilidad, especialmente en los últimos años, luego de la crisis económica de 2001.

Kirchner, de 2003 a 2006 ha orientado su política gobernando por decreto y, en menor medida, enviando iniciativas de ley al congreso²⁵. La práctica presidencial de gobernar por decretos de necesidad y urgencia (DNU) se ha institucionalizado como un ejercicio común y aceptable entre las élites de decisión política. Esto significa que el presidente asume las facultades propias del congreso, que son dictar normas con rango de ley, modificarlas o derogarlas²⁶. De las emitidas en mayo 2005 a mayo 2006, que fueron un total de 61, alrededor de 35 se refieren a políticas públicas como jubilaciones, subsidios, asignaciones familiares, indemnizaciones, así como 22 fueron relativas a la ley de presupuesto, los fondos fiduciarios y la deuda pública, y ratificaciones de acuerdos y tratados internacionales, es decir, son temas de carácter ordinario que sin menos cabio pasan en el congreso (Tabla 8).

²⁴ Teniendo en cuenta los dos índices de Distancia y el de Superposición, el par PRI-PAN tiene un 0,13 y 0,76 respectivamente. El par PRI-PRD un 0,18 de distancia y 0,44 de superposición y el par PAN-PRD un 0,31 y 0,19. Es decir, son más distantes ideológicamente y en consecuencia su traslape es menor.

²⁵ Los decretos de necesidad y urgencia (DNU) fueron resultado de una reforma constitucional en 1994, en la que se otorgó al presidente la facultad de dictar leyes sólo "cuando circunstancias excepcionales hicieron imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución" (artículo 99). FERREIRA y GORETTI (2006) consideran que dichos decretos sólo se justifican en caso de crisis extrema, la necesidad de sancionar un tema resistido por la ciudadanía o un congreso cerrado o con el oficialismo en minoría. Sin embargo, Kirchner ha seguido esta política preferencial de decreto y no canalizar sus iniciativas al congreso aún cuando tuvo mayoría absoluta en el parlamento y sin un escenario de crisis económica extrema.

²⁶ Este comportamiento político de los poderes ejecutivo y legislativo en Argentina contradice la tesis sostenida aquí, en lo general respecto a América Latina respecto al rol proactivo que están asumiendo los congresos porque su mayor presencia en escaños le otorga recursos para influir en la elaboración de las políticas públicas.

Tabla 8. El presidente legisla por Decreto en Argentina (2003-2006)

Período	Iniciativas enviadas al congreso (Proyectos de ley)	Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)
2003-2004	56	67
2004-2005	45	73
2005-2006	57	61
Total (Iniciativas y DNU) 359	158 (44%)	201 (56%)

Fuente: Elaboración propia con datos de Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti (2006). Estudio del Centro de Estudios de Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA).

Los DNU se refieren principalmente a temas relativos al presupuesto. Si bien es un rubro muy sensible y en el que por regla general los congresos intentan mayor protagonismo respecto al ejecutivo pretendiendo imponer su criterio, es notable que el presidente tuvo por preferencia asegurar su agenda de gobierno mediante este canal y no sujetándose al férreo control político que implica pasarlas por el congreso, máxime cuando un tercio de los diputados estaban definidos más hacia el nemenismo, aunque ha tenido un contingente favorable controlando 34 de 45 comisiones ordinarias en la Cámara baja y 19 de 24 en el senado. En otras palabras, el papel que Kirchner ha jugado es desplazar de sus funciones al congreso, pues con los DNU que no son de urgencia, ha asumido facultades propias del congreso.

Se trata de una práctica común desde Carlos Menem, quien en sus diez años de gobierno decretó 545 DNU (54,5 por año). La interpretación de estos procesos está en razón de que prevalecen en Argentina los resabios del hiperpresidencialismo de antaño, donde la concentración del poder en la institución presidencial era parte de la política cotidiana. Kirchner sigue esta estrategia para asegurar la concreción de su agenda política y su partido argumenta que es válido el procedimiento de legislar por decreto, una prerrogativa que en estos días está siendo revisada por el senado para modificar su contenido y otorgar su lugar de legislador al congreso.

En Argentina, las iniciativas prioritarias surgen de la presidencia; en México también, sin embargo, el presidente mexicano no tiene el poder de decreto-ley que tiene Argentina, Brasil con las *medidas provisórias* y en Venezuela desde febrero 2007 cuando se aprobó la Ley Habilitante que consiste en otorgar a Chávez la facultad de decretar en un lapso de 18 meses para impulsar sus políticas²⁷.

²⁷ La asamblea que está integrada sólo por diputados oficialista autorizó el 31 de enero de 2007 que el presidente tuviera capacidad para emitir decretos de ley en once campos: transformación del Estado; participación popular; ejercicio de la función pública; seguridad ciudadana y justicia; ordenación territorial; seguridad y defensa; infraestructura, transporte y servicios; económico y social; financiero y tributario; ciencia y tecnología; y energético.

El éxito del presidente mexicano es alto porque su porcentaje de iniciativas aprobadas en relación a las presentadas fue de un 90,5 por ciento en las dos legislaturas del sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000); mientras que Vicente Fox alcanzó un 75 por ciento de éxito²⁸. Estos datos sin embargo corresponden al total de iniciativas presentadas, sin distinguir ordinarias o prioritarias, por lo que no puede concluirse que Fox haya tenido un muy alto éxito en su agenda política ya que quedaron aplazadas para negociación y acuerdos, las reformas estructurales que consideró prioritarias en su gestión pública²⁹.

En Argentina y en México, los presidentes en la práctica han sido dominantes para fijar la agenda política tanto en un contexto de gobierno unificado como en los gobiernos sin mayorías. Si bien se han reducido sus prerrogativas pragmáticas o reglas no escritas, al prevalecer un contingente mayor de oposición en la arena parlamentaria no han reducido su éxito en hacer aprobar sus iniciativas de ley, o ha disminuido muy ligeramente en el marco en el que desarrolla su función, que es el de un presidencialismo más acotado porque la institución presidencial ha visto reducida la concentración del poder político.

Datos menos recientes muestran en otros países latinoamericanos la tasa de éxito presidencial en la aprobación de sus iniciativas (Tabla 9). Nótese que tratándose de gobiernos unificados o sin mayorías los presidentes han logrado coaliciones interpartidarias en el congreso para definir su agenda legislativa.

²⁸ En el primer período sin mayorías en México (1997-2000) el presidente tuvo un éxito del 82 por ciento de sus iniciativas que presentó en el congreso; en el período de 2000 a 2006, que implica todo el sexenio de Vicente Fox, y caracterizado por gobierno sin mayorías, el presidente presentó al congreso 162 iniciativas de ley o decreto, de las cuales se le aprobaron 121, esto es, el 74,8 por ciento.

²⁹ Intenso debate e imagen pública suscitaron las propuestas de Vicente Fox para grabar impuesto a artículos de primera necesidad, así como medicamentos, libros y revistas. El impuesto al valor agregado fue una de sus propuestas prioritarias, así como atender la reforma fiscal, laboral y privatización de la energía eléctrica. Tales temas de agenda denominados reformas estructurales no fueron desahogados en el congreso en ninguna de las dos legislaturas de su gestión. Desde la óptica de la oposición, cooperar con el presidente les representaba mayores costos políticos, resultando insuficientes los incentivos para definir sus preferencias ideológico-programáticas a favor de dichos proyectos. Ningún partido de oposición sacrificó votos electorales al aproximarse las elecciones intermedias de julio 2003 y después las presidenciales de 2006.

Tabla 9. Tasa de aprobación de las iniciativas propuestas por el poder ejecutivo

País	Período	Porcentaje
México	1982-1999	96
Paraguay	1990-1999	83
Honduras	1990-1996	79
Chile	1990-2000	69
Venezuela	1958-1988	68
Perú	2001-2004	65
Argentina	1983-2000	64
Uruguay	1985-2000	57
Ecuador	1979-1996	42
Costa Rica	1986-1988	41

Fuente: Stein, et. al. (2006)

Las tasas más reducidas corresponden a Ecuador y Costa Rica a final de los años noventa. Sin embargo, el México todavía hegemónico que sufría en ese período la debacle de crisis económica o “la década perdida” fue el que alcanzó una tasa de éxito muy superior a otros países.

En Chile, parece seguirse el mismo patrón de predominar más la agenda del presidente que la de los legisladores. Durante el gobierno de Aylwin (1990-1993), el ejecutivo alcanzó una tasa del 91,8 por ciento de sus iniciativas aprobadas, mientras los legisladores apenas lograron ver aprobadas el 8,2 de sus iniciativas (SIAVELIS, 2001). El mismo autor analiza el período de Eduardo Frei (1994-1997) en donde el ejecutivo vio un éxito del 75,1 frente al 25 por ciento de los legisladores. Aún cuando se contaba con mayorías parlamentarias los datos no reflejan un ejecutivo muy exitoso, por lo que no necesariamente en los gobiernos sin mayorías es donde se dan tasas disminuidas de éxito presidencial.

Oportuno es tener en consideración que en el presidencialismo latinoamericano, como en el caso chileno, e igualmente en México, cuando la agenda política presidencial no es atendida en tiempos por el congreso, el ejecutivo no tiene ningún mecanismo de sanción y el congreso puede prorrogar el análisis, o incluso no hacerlo, de las iniciativas presidenciales. Así, en el gobierno de Aylwin, si bien alcanzó una tasa elevada de aprobación, el proceso para llegar a esta fase fue muy lento en casi todas las iniciativas presidenciales dictaminadas.

A Ricardo Lagos se le aprobó el 64 por ciento de sus iniciativas presentadas, frente al 36 por ciento de los legisladores. Un factor favorable al ejecutivo que “concentra una enorme masa de capacidad técnica que le permite mejores oportunidades para imponer sus iniciativas legislativas. Cada ministerio posee su propia técno-estructura, que lo habilita como co-legislador en su propia área. La presidencia, a través de su secretaría general – que tiene rango de ministerio – no solamente coordina la elaboración de los proyectos de leyes, sino también su

presentación constitucional y la estrategia que en cada caso conviene seguir en el congreso" (GODOY, 2003)³⁰.

Lo anterior es apenas un indicador que muestra la fortaleza de la institución presidencial en los gobiernos tanto unificados como sin mayorías y, si bien en éstos últimos se favorece el presidencialismo más acotado, se da una división de poderes más equilibrada. Por tanto, los gobiernos sin mayorías y su producción legislativa no parecen ser variables que generen ingobernabilidad en América Latina, y en cambio sí sigue pendiente el análisis cualitativo de qué tipo de leyes son las que se aprueban, esto es, si son protocolarias, de permisos presidenciales para viajar al exterior, o son iniciativas de mayor impacto social que se convierten en políticas de gobierno. Sigue quedando como agenda pendiente también evaluar qué tanto aporta esa actividad legislativa a la calidad de la democracia, prioridad que merece un estudio más minucioso.

Reflexiones finales

Una particularidad de los gobiernos de mayoría dividida es la posibilidad de una competencia entre partidos, institucionalizando el disenso en donde las fuerzas de oposición adquieren un valor cualitativo para la consolidación de la democracia. Se ha transitado de la inexistencia de partidos en los regímenes autoritarios al reconocimiento de éstos como instancias de intermediación de los intereses sociales, que si bien tienen un rango de credibilidad muy limitado, siguen siendo la expresión más acabada de voz ciudadana, y la articulación del conflicto que tiene su cause en la negociación entre los actores políticos y no las decisiones verticales y autoritarias que se dieron en los tiempos de dictadura.

La ausencia de mayoría absoluta en el congreso del partido o coalición gobernante puede propiciar el equilibrio de poderes; es un aspecto determinante para que las instituciones asuman nuevas actitudes, nuevas formas de hacer política con la sensibilidad de renovarse adoptando acciones de gobierno para la implementación de políticas públicas que reporten beneficios sociales a una colectividad y no que favorezcan intereses de minorías.

Con gobiernos sin mayorías es más factible valorar el papel del Poder legislativo como instancia con capacidad decisoria en la elaboración de políticas. De este cuerpo legislativo salen aprobadas las leyes que son remitidas al ejecutivo para su decreto y puesta en marcha. Se ha avanzado en ir superando la imagen de

³⁰ El mismo autor hace un recuento del trabajo legislativo de 1990 a 2003, donde se registran 962 leyes aprobadas y promulgadas, de las cuales 725 se originaron en el poder ejecutivo y 237 en el congreso. Esto es, 75,3 por ciento provienen de la presidencia y sólo 24,6 por ciento de los legisladores.

congresos débiles, sumisos y reactivos como podría leerse con la evidencia empírica de que en Argentina, México, Chile y otros países sigue siendo el ejecutivo el de mayor éxito en la aprobación de sus iniciativas. El rol legislativo no está únicamente en la producción legislativa, su influencia y rol de representación de los intereses ciudadanos, son indispensables en la rendición de cuentas, en bloquear también ambiciones personalistas del presidente, en influir mediante enmiendas en las propuestas del ejecutivo, entre otras funciones.

Para el caso mexicano, no ha habido disfunción en el papel de las instituciones. Los distintos partidos políticos han conformado coaliciones de votación para aprobar los proyectos de ley del ejecutivo. De 1997 a 2000, concurrieron partidos de oposición y gobernante para construir coaliciones de votación en el 46,8 por ciento de las iniciativas aprobadas durante toda la legislatura. Asimismo, de 2000 a 2003, la gran coalición donde concurrieron todas las fuerzas políticas se dio en el 76,8 por ciento de las iniciativas aprobadas (JIMÉNEZ, 2006). Estos datos demuestran que sí hay acuerdos entre partido de gobierno y partidos opositores.

En las tres legislaturas sin mayorías en México (1997-2000; 2000-2003 y 2003-2006) no se ha puesto en riesgo la gobernabilidad porque se hayan bloqueado los proyectos presidenciales. La actual legislatura que pudo despertar suspicacias de que el PRD bloquearía al presidente Calderón por la falta de claridad en su triunfo electoral, y sin embargo, se han forjado coaliciones, votan juntos asumiendo un papel proactivo en la producción legislativa.

Así, el comportamiento político de los poderes ejecutivo-legislativo se ha venido articulado mediante la cooperación manifestada en la disposición de las fuerzas políticas para construir coaliciones y despejar la agenda política, aún cuando los contenidos de las enmiendas a las propuestas presidenciales que haga la oposición, no sean óptimas para la presidencia. La tesis de Linz de que al no contar el partido del presidente con el apoyo mayoritario en el legislativo, los partidos de oposición carecen de incentivos para cooperar con el presidente no se adapta al caso mexicano. La estructuración ideológica del sistema de partidos en México así lo demuestra. Son tres fuerzas políticas con una distancia moderada entre sí, un par de partidos (PRI y PAN) que comparten principios y valores programáticos e ideológicos, y los tres que tienden a desplazarse al centro del espectro político.

Coincidiendo con NOLTE (2003 p. 52), el bloqueo político que producen los gobiernos de mayorías divididas ha resultado en la práctica política menos complicado que en la teoría. Un mecanismo que prevalece para llegar a acuerdos entre los poderes ejecutivo y legislativo han sido los arreglos institucionales entre los actores en juego. En México, no se ha llegado a una disfunción institucional –

léase ingobernabilidad – porque los partidos políticos, aún cuando ostentan ideologías diferenciadas, han logrado consensos para definir las políticas en el país.

Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo que han experimentado gobiernos de coalición son en gran medida una alternativa para evitar bloqueos y parálisis institucional. Chile es uno de los países que ha mostrado avance en esta ruta; Brasil también, aún con un sistema multipartidista polarizado, sus instituciones funcionan.

Lejos de descalificar los sistemas políticos con congresos de gobierno sin mayorías, es preciso reivindicar el pluralismo político en la arena parlamentaria. Si bien la fragmentación partidaria sigue siendo un obstáculo para construir coaliciones estables, los hechos muestran que las crisis de gobernabilidad provienen más de la cultura de corrupción que sigue encenada en la región latinoamericana, además del culto al personalismo y lealtades clientelares que se han convertido en la obstrucción de la calidad de la democracia. Dichos resabios del quehacer político de antaño pueden superarse mediante rediseños institucionales que regulen el comportamiento político de los actores en juego, instrumentando reformas que favorezcan la rendición de cuentas para un mejor aprovechamiento de los recursos y decisiones políticas.

Quizá sería oportuno poner a prueba la tesis sostenida por PÉREZ-LIÑÁN (2005), cuando afirma que, a corto plazo, el principal desafío para la gobernabilidad latinoamericana no está en el conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo, sino en la amenaza del alzamiento popular en un contexto de insatisfacción del funcionamiento de las nuevas democracias. Es decir, los esfuerzos tendrían que apuntar a valorar los alcances concretos que se han logrado en materia económica y social para garantizar mejores niveles de vida en la población. No puede ser incompatible democracia con calidad de vida, por el contrario, es este el reto que habría que tener presente en las agendas de gobierno.

Referencias Bibliograficas:

ALCÁNTARA, M. Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. Ponencia. En: Seminario Permanente Partidos Políticos y Sistemas Electorales. México: UAEDEX, IEEM, 2006.

ALCÁNTARA, M. y FREIDENBERG, F. Los partidos políticos en América Latina. *Revista América Latina Hoy*, Salamanca: Ediciones Salamanca, nº 27, p. 17-35, abr. 2001.

AMORIM NETO, O. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Econômica*, 4 (1), p. 9-34, 1994.

_____. En defensa del semipresidencialismo, pero solamente para algunos países. EN: Seminario Internacional: Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina, 2004. Disponible en:<http://www.upd.oas.org/lab/executive_coo/events/2004/georgetown/merged_ponencias.pdf>. Consultado el 2 jun. 2006.

CAREY, J. Presidencialismo e instituciones representativas. En: DOMÍNGUEZ, J. y SHIFTER, M. (eds.). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. Colombia: Fondo de Cultura Económica, 2005 (1996).

_____. *Límites a la reelección y representación legislativa*. México: CIDE, 2006 (1996).

COLOMER, J. *Reflexiones sobre la reforma política en México*, 2003. Disponible en: <<http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/reflexionesmexico.pdf>>. Consultado el 19 mar. 2007.

COLOMER, J. y NEGRETTO, G. Gobernanza con poderes divididos en América Latina. *Revista Política y Gobierno*, México: CIDE, vol. X, nº 1, p. 13-61, primer semestre 2003.

DOMINGUEZ, J. *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. México: FCE, Serie Continente Americano, 2005 (1996).

FERREIRA, R. y GORETTI, M. Estudio del Centro de Estudios de Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA), 2006.

GODOY, A. Parlamento, presidencialismo y democracia protegida. *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Vol. 23, nº 2, p.7-4, 2003.

HANNAN, M. et al. A formal theory of Resource Partitioning, 2003. Disponible en: <http://faculty-gsb.stanford.edu/nagymaros/papers/files/partitioning_may6.pdf>. Consultado el 12 abr. 2007.

JIMÉNEZ, M. *La oposición parlamentaria en México: Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Miguel Ángel Porrúa y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, 2006.

LINZ, J. Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica? En: LINZ, J. y VALENZUELA, A. (Comps). *La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Universidad, 1997.

LLAMAZARES, I. y SANDELL, R. Partidos políticos y dimensiones ideológicas en Argentina, Chile, México y Uruguay. Esbozo de un análisis espacial. Revista *Polis*, México: UAM-I, 00, nº extraordinario, p. 43-69, 2001.

LOVELAND, M. Religious switching: preference development, maintenance and change, 2001, Working Paper and Technical Report Series nº 6, University of Notre Dame. Disponible en: <<http://www.nd.edu/~soc2/workpap/2001/mll1.pdf>>. Consultado el 28 feb. 2007.

MAINWARING, S. Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la combinación difícil. *Revista Sociología y Política*, Nueva Época, México: Universidad Iberoamericana, nº 7, año III, p. 115-144, 1995.

_____. Presidencialismo y gobierno dividido. Foro: *América Latina y México: saldo y oportunidades del gobierno dividido*. Centro Latinoamericano de la Globalidad, May. 2004.

MAINWARING, S. y SCULLY, T. La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina. *Revista América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, nº 16, p. 91-108, ag. 1997.

_____. (Comps). Presidencialismo y democracia en América Latina. Paidós: Buenos Aires, 2002 (1997).

McPHERSON, J. An ecology of affiliation. *American Sociological Review*, Vol. 48, p. 519-532, 1983.

NACIF, B. Policy making under divided government in Mexico. Working Paper nº 305. México: CIDE, mar. 2003.

NOHLEN, D. Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos. En: NOHLEN D. y FERNÁNDEZ M. (Eds). *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Venezuela: Nueva Sociedad, 1998.

NOLTE, D. El congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, vol. XXIII, n° 2, 2003.

O'DONNELL, G. Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas. En: TOCKMAN, V. y O'DONELL, G. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1999.

PASQUINO, G. Oposición, gobierno sombra, alternativa. Por qué y cómo estudiar a la oposición. En: PASQUINO, G. *La oposición en las democracias contemporáneas*, 1^a ed. en español. Buenos Aires: Eudeba, 1997 (1990).

PÉREZ-LIÑÁN, A. Pugna de poderes y Crisis de Gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo presidencialismo?. Disponible en:
[<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=972>](http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=972). Consultado el 20 jul. 2006.

PRZEWORSKI, A. *Democracia y mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: University Press, 1996.

SANI, G. y SARTORI, G. Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales. En: SARTORI, G. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1999 (1980).

SARTORI, G. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1999 (1976).

SHEPSLE, K. y GONCHEK, M. *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*. México: Taurus, CIDE, 2005 (2004).

SHUGART, M. y CAREY, J. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Nueva York: Cambridge, University, Press, 1992.

SHUGART, M. y MAINWARING, S. Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. En: MAINWARING, S. et al. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002 (1997).

SIAVELIS, P. Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet. En: LANZARO, J. (Comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001.

STEIN, E. et al (Coords). Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies e Harvard University, 2006.

THIBAUT, B. El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada. En: NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ, M. *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.

TSEBELIS, G. *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México: FCE, 2006 (2002).

ZOVATTO, D. y BURDMAN, J. *Balance Electoral Latinoamericano 2003-2004*. En: Observatorio Electoral Latinoamericano. Disponible en: <<http://www.observatorioelectoral.org>>, out. 2005. Consultado el 16 jun. 2005.

OTRAS FUENTES DE CONSULTA:

BASES DE DATOS DEL PROYECTO ELITES PARLAMENTARIAS EN AMÉRICA LATINA (PELA) 1994-2004. SÁEZ, M. A. (coord.). Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, [s.d].

BOLETÍN Ideología y valores de los parlamentarios latinoamericanos: Datos de opinión, Elites Parlamentarias Latinoamericanas. SÁEZ, M. A. (coord.). Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca, [s. d.].

INFORME Latinobarómetro 2006. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006_02.pdf>. Consultado el 12 en. 2007.

Cuotas de género y tipo de lista en América Latina

Nélida Archenti

Universidad de Buenos Aires/FLACSO

María Inés Tula

Universidad de Buenos Aires/CONICET

Resumo

Las reformas electorales llevadas a cabo en algunos países de América Latina a partir de los '90 han producido resultados cuyo análisis es ineludible para la comprensión del acceso de las mujeres a los cargos electivos. En la actualidad, no existe un consenso respecto a cómo afectan los elementos del sistema electoral a la participación política femenina bajo las leyes de cuotas, en particular en lo referente al tipo de lista (bloqueada o desbloqueada) y la magnitud de distrito. Este artículo intenta, a través del análisis de los resultados electorales de esas provincias, aportar nuevos elementos empíricos al debate sobre los efectos del tipo de lista en el acceso de las mujeres a los legislativos, en sistemas con cuotas de género.

Palavras chave: sistemas electorales, género, cuotas, listas abiertas, voto preferencial

Abstract

The electoral reforms implemented in some Latin American countries at the 90's have had a strong impact over the women access to elected positions, although there is not a consensus about the electoral systems' components that affect the women participation in politics through specific electoral laws. This article analyses the effects of electoral mechanisms on women's participation in politics in some municipalities in Argentina.

Key words: electoral system, gender, open lists, Argentina

Introducción¹

La relación entre los sistemas electorales y las oportunidades de las mujeres para acceder al poder legislativo en carácter de representantes no constituye un tema nuevo. Duverger (1955) ya había señalado una relación positiva entre el sistema de representación proporcional y la presencia de mujeres en las cámaras. Sin embargo, recién a mediados de los ´80, a partir de las investigaciones de Pippa Norris (1985) y Wilma Rule (1987), se instala en la teoría la relevancia del sistema electoral como predictor del acceso de las mujeres al legislativo.

A partir de la década de los ´90, la sanción de las leyes de cuotas en América Latina y sus diversos impactos sobre el acceso de las mujeres a los cargos electivos en la región fortalecieron el papel de las variables institucionales como factores imprescindibles para explicar y comprender el ascenso de la participación política de las mujeres.

Para recorrer el debate en torno a los efectos de los sistemas electorales en el acceso de las mujeres a cargos electivos en países con cuotas de género consideramos importante aclarar algunos conceptos sobre las leyes de cuotas y los sistemas electorales, cuya combinación dará lugar a los contextos institucionales estratégicos para garantizar el incremento de la presencia de las mujeres en los procesos de decisión. Con este objetivo, en este trabajo se analizan dos temas que complejizan las investigaciones sobre la representación política de las mujeres en América Latina: a) el desacuerdo sobre el impacto que ejercen los elementos del sistema electoral en la representación política femenina bajo las leyes de cuotas y b) la heterogeneidad de las leyes de cuotas – con la diversidad de sus textos y componentes – que impactan de modo diferente, según se limiten a establecer recomendaciones para los partidos, garanticen la presencia de mujeres en las listas partidarias o incluyan cláusulas que estimulen la factibilidad de que resulten electas.

En segundo lugar, se advierte sobre algunas cuestiones metodológicas que pueden afectar las mediciones del impacto de las cuotas y su comparabilidad. La primera se refiere a la validez de algunos indicadores, como a) las magnitudes de distrito promedio y b) la denominada ‘cuota de facto’ o ‘cuota efectiva’. La segunda indica la necesidad de tomar en cuenta las especificidades institucionales de los diferentes países (como el sistema parcial o total de renovación legislativa) cuando se construyen datos para llevar a cabo estudios comparativos entre cámaras legislativas. En tercer lugar, y en relación con los dos puntos anteriores, se señala el riesgo que significa para los estudios comparados los datos con alta volatilidad, construidos en contextos políticos muy cambiantes donde predominan proyectos de

¹ Este trabajo forma parte del Proyecto “Representación, reformas institucionales y género”, financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.

reformas institucionales que contemplan modificaciones, como la reducción o incremento del número de legisladores y el rediseño de los distritos electorales.

La última parte de este trabajo se centra en el impacto que ejerce el tipo de lista, en su variante cerrada y desbloqueada, sobre el acceso de las mujeres para cargos públicos representativos. En este sentido, se aportan nuevos elementos empíricos a la discusión sobre sistemas electorales y la efectiva representación de las mujeres. Para ello, se presenta un estudio de caso de la provincia argentina de Tierra del Fuego en dos niveles de análisis: provincial y municipal, focalizado este último en el municipio de Ushuaia. En ambos distritos, desde hace varios años, se utiliza el sistema de tachas y el voto preferencial en la elección de sus legisladores.

Cuotas de Género. Condiciones para su eficacia

Se han implementado diferentes arreglos institucionales a fin de incorporar más mujeres a los procesos de toma de decisiones. Las leyes de cuotas han sido el método más empleado en América Latina, sin embargo, no es el único existente en la actualidad. Otros procedimientos, por ejemplo, en la India y varios países africanos, asignan a las mujeres un número fijo y de pocos escaños en los parlamentos, independientemente de cuál sea el resultado electoral de los comicios². Una de las críticas más comunes que ha recibido este método es que constituye un “techo de cristal”, es decir, un tope o freno al acceso de las mujeres y a la posibilidad de que éstas incrementen su participación en las cámaras gradualmente.

La finalidad de las leyes de cuotas, sancionadas en diversos países de América Latina a partir de la década de los '90³, es garantizar la presencia de ambos sexos en las listas de candidatos para cargos electivos. Sin embargo, y a pesar de la importancia que tienen estas normas para promover la participación política de las mujeres, por sí solas no alcanzan a lograr sus objetivos. Para ello, es necesario que cumplan con ciertos requisitos mínimos que otorguen mayores garantías para su eficacia y que estén enmarcadas en contextos institucionales favorables. En otras palabras, las cuotas aseguran la presencia de mujeres en las

²En India el 33% de las bancas de todos los cuerpos locales están reservados a las mujeres por la constitución.

En África varios países tienen escaños reservados para las mujeres: Djibouti (2002), Eritrea (1995), Marruecos (2002), Rwanda (2003), Sudan (2000), Tanzania (2000) y Uganda (1989). En algunos las candidatas se eligen en forma independiente al acto electoral y en otros a través de un colegio electoral conformado por hombres y mujeres (Uganda) o sólo por mujeres (Rwanda), en cada uno de los distritos (BALLINGTON, 2004).

³Argentina (1991), México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1997), Ecuador (1997), Panamá (1997), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1998), Colombia (1999) y Honduras (2000).

listas partidarias pero no necesariamente su elección, ya que ésta depende – además del voto popular – de un conjunto de otros condicionamientos.

Pueden identificarse tres tipos de condicionamientos para la efectividad de las leyes de cuotas: a) ciertos rasgos de la cultura política, b) las características particulares del sistema electoral, y c) los contenidos de las normas o leyes de cuotas.

a) Los rasgos de la cultura política

La cultura política está vinculada a reglas de juego no necesariamente expresadas en normas, pero sí relacionadas con valores, creencias, estereotipos, costumbres, intereses, actitudes, lealtades, prácticas políticas y dinámicas electorales. Los estudios sobre cultura política enfatizan una mirada sobre el mundo valorativo de los sujetos participantes en política donde se construyen modelos de orden, de relaciones jerárquicas y de posicionamientos frente al poder establecido que dan por resultado criterios de inclusión y de exclusión (LECHNER, 1995).

En la cultura política latinoamericana perduran ciertos rasgos patriarcales que inciden negativamente en la efectividad de las cuotas de género. Por ejemplo, algunas normas informales presentes en los partidos políticos -como la interpretación minimalista que realizan de las cuotas- convierte, la mayoría de las veces, el porcentaje mínimo de mujeres establecido por la ley en un techo a la hora de confeccionar las listas.

Además, los mecanismos de selección de candidatos adoptados por los partidos se vinculan a diferentes grados de hegemonía. Los *gatekeepers* (quienes confeccionan la lista) se orientan más por la búsqueda del mejor desempeño electoral, tendiendo esta acción a perjudicar a las mujeres cuya incorporación depende de su imagen como candidatas deseables que ayudarían al éxito partidario (MATLAND, 1998, p.71).

Por otro lado, en algunos países, la capacidad de presión de los dirigentes y líderes partidarios es ejercida sobre las candidatas y mujeres electas para que acepten situaciones que atentan contra el derecho que la ley les garantiza. Una práctica muy común es que al poco tiempo de ser electas, las mujeres renuncian a sus cargos (obligadas por los partidos políticos) para que accedan en su lugar los reemplazantes o suplentes hombres. Otra práctica discriminatoria se observa a *posteriori* de haberse efectuado el proceso interno de selección de candidatos, cuando las élites partidarias incluyen en la lista oficializada a las mujeres de la fracción perdedora o corrientes minoritarias a modo de castigo (“el que pierde pone la mujer”).

Estas prácticas o costumbres persisten en los diferentes países con diversos niveles de asiduidad y de violencia y no existe aún una legislación que permita su control⁴.

b) Los atributos del sistema electoral

En todo sistema electoral es posible reconocer al menos cuatro elementos constitutivos: la magnitud del distrito, la fórmula electoral, la barrera legal y la estructura de la boleta de votación (también conocido como tipo de lista). A su vez, cada uno de ellos puede adquirir diversas particularidades.

Se entiende por *magnitud de distrito* al número de bancas que se eligen en un determinado territorio o circunscripción. Este puede ser: nacional, provincial, departamental, municipal o seccional. Según su tamaño, se pueden clasificar en uninominales o plurinominales. Los primeros eligen un solo representante y en ellos sólo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría; en cambio, en los segundos se pueden elegir dos o más candidatos por circunscripción. Ahora bien, como la categoría “plurinominal” es poco precisa – pues abarca todas las jurisdicciones con más de un legislador – se la subdivide a fin de determinar los efectos que producen las distintas jurisdicciones plurinominales sobre la representación proporcional. En este sentido, se consideran *pequeñas* a aquellas que eligen entre dos y cinco representantes; *medianas*, entre seis y diez; y *grandes*, más de diez (NOHLEN, 1981; 1994). Universalmente se acepta que por debajo de las cinco bancas se produce una elección mayoritaria (del tipo de sistemas electorales que establecen mayorías), entre seis y diez comienza la proporcionalidad y con más de diez los efectos proporcionales se acentúan notoriamente.

Así, cuanto mayor es la *magnitud de distrito* mayor es la proporcionalidad, con independencia de la fórmula electoral que se emplee (RAE, 1971). En otras palabras, a menor tamaño, menor efecto proporcional del sistema electoral y menos oportunidades para las fuerzas minoritarias de acceder a una banca.

La *estructura de la boleta de votación* hace referencia a la existencia o no de diferentes posibilidades en manos del elector de expresar su preferencia entre diversos partidos políticos o postulantes, determinando, por tanto, la presencia de *listas cerradas y bloqueadas*, *listas cerradas y desbloqueadas* o *listas abiertas*. Cabe

⁴En Bolivia, debido a las prácticas violentas ejercidas contra las mujeres que hacen política, el Comité Impulsor de los Derechos Políticos de la Mujer (integrado por el Viceministerio de la Mujer, la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (UMPABOL), el Desarrollo Democrático Participación Ciudadana (DDPC3), el Foro Político Nacional de Mujeres, la Coordinadora de la Mujer y el Defensor del Pueblo) presentó en 2005 un proyecto de ley al Senado “Contra el acoso y la violencia política en razón de género”. La Comisión de Política Social de la Cámara de Diputados retomó el tratamiento del proyecto en junio de 2006.

aclarar que el formato de la lista – como atributo del sistema electoral – no ejerce una influencia directa sobre la representación legislativa como sí, por ejemplo, la magnitud de distrito, la fórmula electoral y la barrera legal. Sin embargo, su análisis es importante puesto que la estructura de la boleta incide en el vínculo elector-candidato y entre éste y su partido. En efecto, como el armado de la lista partidaria es el resultado de distintos arreglos institucionales (formales e informales), la elección de uno u otro criterio, definirá la mayor o menor sujeción de los candidatos respecto de sus agrupaciones.

Así, se considera “cerrada y bloqueada” cuando no hay posibilidades de modificar la boleta electoral y debe respetarse la decisión partidaria en el proceso de selección de candidaturas como el orden adjudicado a éstas. La utilización de listas “cerradas y bloqueadas” establece una relación más dependiente de los candidatos con su partido y la competencia se desarrolla en el sistema partidario dado que el reparto de bancas se efectúa a partir de la cantidad de votos obtenida por cada agrupación.

En cambio, cuando la lista es “cerrada y desbloqueada” se admite una movilidad de tipo “vertical” (o de reordenamiento intrapartido), al poder alterarse el orden de los integrantes de una misma boleta partidaria y, por otro lado, la lista abierta (también conocida como *panachage*), que autoriza a los ciudadanos a una movilidad de tipo “horizontal” (o de reagrupamiento interpartido) al permitir no sólo modificar el orden sino también incorporar candidatos de otros partidos políticos.

La movilidad vertical o desbloqueo de la lista (bajo el carácter cerrado) admite, a su vez, dos manifestaciones de empleo: positivas (preferencias) y negativas (tachas), que asemejan un sistema de “premios” y “castigos” dirigidos de manera individual a los integrantes de una lista partidaria.

Tanto la lista cerrada y desbloqueada como la lista abierta generan una menor dependencia de los candidatos con su agrupación. Asimismo, la competencia se desarrolla en dos planos: el externo (competencia interpartidaria) que determina cuántas bancas obtiene cada partido político, y el interno (competencia intrapartidaria) que define quiénes ocuparán los escaños ganados por cada agrupación.

Las circunscripciones pequeñas (hasta cinco bancas) limitan la efectividad del sistema de cuotas ya que los partidos políticos suelen obtener entre uno o dos escaños en una misma circunscripción o distrito electoral. Así, si en los distritos donde se aplican las listas cerradas y bloqueadas, los primeros lugares de la boleta son ocupados por candidatos varones, éstos son los únicos que tienen posibilidades “reales” de acceder a una banca.

La mayoría de las investigaciones comparadas que analizan la relación entre el sistema electoral y la elección de las mujeres en las legislaturas confirma el efecto positivo que tienen al combinarse una fórmula electoral proporcional y una

magnitud de distrito de tamaño grande (lista plurinominal con más de diez candidatos o donde se renueven como mínimo más de diez bancas). Arriban a la misma conclusión los estudios comparativos de Rule (1987), donde la autora analiza veintitrés democracias, MATLAND (1998) veinticuatro legislaturas nacionales, Htun y Jones (2002) que estudian once países latinoamericanos y Ballington (2004) que presenta el análisis de las leyes de cuotas en los países africanos.

También los estudios latinoamericanos a nivel subnacional confirman la relevancia de estas dos variables. Permiten ampliar el universo de estudio los trabajos de Tula y De Luca (1999, Argentina), Jiménez Polanco (2003, República Dominicana), Schmidt (2004, Perú), Jones (2004, Costa Rica); Reynoso y D'Angelo (2004, México), Villanueva Flores (2004, Perú) y Araújo (2004, Brasil).

El consenso es menor respecto de los efectos que tiene la estructura de la boleta de votación o el tipo de lista en asegurar una mayor representación de las mujeres en los cuerpos representativos. La lista cerrada y bloqueada tiene un impacto positivo en la representación de las mujeres ya que impide la alteración posterior del orden de los candidatos, evitando así que se anule - en caso de existir - el mandato de posición pre establecido por la ley de cuotas.

En cambio, cuando se trata de indagar el impacto que producen las listas abiertas y las listas desbloqueadas, las investigaciones no acuerdan en definir sus efectos. Esta diversidad de interpretaciones se debe: 1) a que son muy pocos los países de la región cuyos sistemas electorales nacionales adoptan el formato de listas abiertas (Ecuador) y listas desbloqueadas (Brasil, Panamá y Perú), y 2) a la gran escasez de estudios empíricos comparativos que permitan extraer conclusiones más contundentes (MATLAND, 1998; SCHMIDT Y ARAUJO, 2004).

c) Las leyes de cuotas

Los textos diversos que presentan las leyes de cuotas en los diferentes países y también dentro de un mismo país -en los distritos subnacionales- producen efectos diferenciados sobre el acceso de las mujeres a los cargos de representación.

Estas normas no siempre aparecen explícitamente como obligatorias o prevén una sanción frente a su incumplimiento. Muchas veces tienen un carácter sólo propositivo, o bien, adoptan la forma de una recomendación constitucional. El carácter obligatorio, sin embargo, es el requisito que le otorga a la norma verdadera fuerza de ley y el que da lugar a la presentación de reclamos judiciales e impugnaciones a las listas que no cumplan con las condiciones legalmente exigidas. La importancia de este punto reside en que cualquier ciudadano – y no sólo las candidatas damnificadas – puede sentirse afectado por considerar que no se cumple con la ley y presentar un recurso judicial apelando la inclusión de más

mujeres en las boletas oficializadas o su ascenso en el orden establecido previamente por las élites políticas del partido.

Un elemento clave para su efectividad es que la legislación contenga un *mandato de posición*, es decir, que establezca lugares “espectables” o “salidores” en la lista para ser ocupados por las mujeres (ya sea sobre la base de un sistema de alternancia, o bien, indicando lugares preestablecidos). Por el hecho de que algunas normas no contienen un mandato de posición preciso, ni instituyen un orden para garantizar una representación equilibrada de ambos sexos en las listas, las leyes de cuotas no constituyen por sí solas una garantía de acceso a las cámaras.

El objetivo de establecer no sólo porcentajes mínimos de género sino también posiciones mínimas a ser ocupadas en la lista está orientado a garantizar el acceso de las mujeres a los cargos, evitando que los *gatekeepers* partidarios las ubiquen en lugares simbólicos, con pocas expectativas de resultar electas. En la Tabla 1 se observa cómo, en Perú, donde la norma no posee mandato de posición, en las elecciones de 2000 las mujeres tendieron a ser ubicadas al final de la boleta de votación. En los diez primeros lugares de la lista el porcentaje de mujeres candidatas es bajo (5,8%) y aumenta monótonicamente en la medida que éstas ocupan los últimos cargos de la boleta partidaria.

**Tabla 1: Número de Candidatas a Congresistas en las listas de los 10 principales partidos peruanos, según su lugar en la boleta partidaria.
Elecciones generales de 2000**

Lugar en la lista	Tamaño de la lista=120					Total mujeres candidatas
	1-10	11-30	31- 60	61- 90	91-120	
Nº de mujeres	18	46	69	81	93	307
%	5,8	15	22,5	26,4	30,3	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Villanueva Flores (2004)

Nota: Cuota de 25%, sin mandato de posición

El requisito del mandato de posición opera de modo positivo en los sistemas electorales que adoptan el tipo de lista cerrada y bloqueada. A la inversa, en los lugares donde se aplican las listas abiertas o las listas desbloqueadas, el voto preferencial actúa alterando el orden original y puede anular los efectos del mandato de posición. De los once países latinoamericanos que tienen leyes vigentes⁵ que establecen cuotas para el legislativo, seis (Argentina, Bolivia, Costa

⁵En Venezuela la ley se aplicó una sola vez en 1998 y en 2000 se declaró inconstitucional. En Colombia, fue declarada inconstitucional en el 2001 y en 2002 una nueva ley estipuló un 30% de mujeres para cargos administrativos y judiciales pero no incluye los cargos electivos legislativos.

Rica, Honduras, México y Paraguay) incorporaron en sus normas algún mandato de posición.

Tabla 2: Leyes de Cuotas, tipo de lista y mandato de posición para la Cámara Baja o Única en países latinoamericanos

País	Estructura de la boleta de votación	% mínimo de mujeres establecido por ley	Mandato de Posición	Sanciones por incumplimiento
Argentina	Cerrada y Bloqueada	30	Si	Si
Bolivia	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas y bloqueadas	30	Si	Si
Brasil	Cerrada y Desbloqueada	30 a partir de 2002	No	Si
Colombia ⁽¹⁾	Cerrada y Bloqueda	30	..	No
Costa Rica	Cerrada y Bloqueda	40	Si Desde 2002	Si
Honduras	Cerrada y Bloqueada	30	Si	No
República Dominicana	Cerrada y Bloqueada	33 a partir de 2000	No	Si
Ecuador	Abierta	30 a partir de 2000	No	Si
México	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas y bloqueadas	30	SI desde 2002	Si
Panamá	Cerrada y Desbloqueada	30	No	s.d
Paraguay	Cerrada y Bloqueada	20	Si	Si
Perú	Cerrada y Desbloqueada	30 a partir de 2000	No	Si Nunca se aplicaron
Venezuela ⁽²⁾	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas y bloqueadas	30	No	Si

Fuente: Elaboración propia sobre la base de diferentes fuentes: International Idea (www.quotaproject.org, 2006) y Payne, Zovatto, Carrillo Flores y Allamand Zavala (2003).

Nota: Cuba, Haití, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Chile y Uruguay no tienen ley de cuotas.

⁽¹⁾Colombia: En 1999 se estableció una ley de cuotas de 30% para ambas cámaras legislativas y en el 2001 fue declarada inconstitucional. En 2002 una nueva ley estipula un 30% de mujeres para cargos administrativos y judiciales pero no incluye los cargos electivos legislativos. ⁽²⁾Venezuela: En 1997 se aprobó una ley de cuotas del 30% para ambas cámaras legislativas sólo para los cargos plurinominales o de lista. Se aplicó una sola vez en 1998 y en 2000 se declaró inconstitucional.

En Argentina, la ley de cuotas (24.012) que rige en el ámbito nacional desde 1991 incluye en su texto la cláusula de “expectabilidad”, por la que se establece un mandato de posición impreciso que dio lugar a varias presentaciones ante la justicia

y a diversas interpretaciones judiciales sobre su significado. Esta ley -modificatoria del artículo 60 del Código Electoral Nacional- sostiene: “*Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos*”.

Posteriormente, se precisaron los criterios de su aplicabilidad a través de tres decretos reglamentarios (179/93, 1246/00 y 451/05)⁶. Básicamente, estas normas establecen que un mínimo de 30% de los candidatos de las listas deben ser mujeres y deben estar ubicadas en lugares donde éstas puedan ser elegidas. A partir del Decreto 1246/00, se establece que cada tres candidatos uno como mínimo debe ser mujer a partir del primer lugar en la boleta, excepto en aquellos distritos donde sólo se renueven dos cargos donde obligatoriamente uno debe corresponder al sexo femenino.

La Nueva Ley Electoral boliviana, aplicada a partir de 2001, es similar a la argentina en cuanto incluye al menos una mujer cada tres candidatos en las listas plurinominales de elección proporcional. Costa Rica, el primer país latinoamericano que promueve la participación política de las mujeres en las elecciones municipales a través de su legislación, como una recomendación a los partidos políticos (Ley de Igualdad Real, 1990), incorpora un mandato de posición legal recién en la elección de 2002. En la misma la cuota de 40% sancionada en 1996 es acompañada por un mandato de posición según el cual los lugares elegibles a ser ocupados por las mujeres se determinan a partir de los resultados de la elección anterior. Por su parte, Honduras establece en el artículo 81 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (LIOM) del año 2000 que las mujeres deben ocupar en las boletas electorales posiciones en las que puedan resultar electas. Los lugares que ellas deben ocupar en las listas se determinan a partir de los resultados electorales y las bancas que cada partido político haya obtenido en los tres últimos comicios, como un modo de fijar un “umbral real” de cargos salidores y/o expectables. En México también se recomienda a los partidos promover una mayor participación política de las mujeres, a través de legislación sancionada en 1993. En 1996 se establece una cuota de género según la cual ningún sexo puede superar el 70% de la lista y, en

⁶ Mandato de posición según el Decreto 451/2005: Artículo 10: Se sustituyó el artículo 4 del decreto 1246/2000, por el siguiente: “Cuando algún partido político, confederación o alianza, se presente por primera vez o no renovara ningún cargo o bien renovara UNO (1) o DOS (2) cargos, en UNO (1) de los DOS (2) primeros lugares de la lista deberá nominarse siempre, como mínimo, una mujer. No se considerará cumplido el artículo 6º del Código Electoral Nacional, cuando, en el supuesto de que se renueven UNO (1) o DOS (2) cargos, se incluya una sola candidata mujer ocupando el tercer término de la lista. Cuando se renovaran más de DOS (2) cargos, debe figurar una mujer como mínimo, en algunos de los TRES (3) primeros lugares”. Artículo 11: Sustituyase el artículo 5º del Decreto 1246/2000 por el siguiente: “Cuando se renueve UNO (1), DOS (2) o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos UNA (1) mujer cada DOS (2) varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige el artículo 60 del Código Electoral Nacional”.

2002 se sanciona un mandato de posición que establece que cada tres candidatos en la lista uno debe ser de un género diferente. Paraguay incorpora el piso del 20% para todas las listas que compitan en la interna de un partido y requiere que al menos uno de cada cinco candidatos sea mujer.

Otro elemento de las leyes de cuotas que incide en su efectividad es su aplicabilidad a las listas de titulares (o propietarios) y suplentes. Generalmente, si no existe una mención explícita a esta cuestión, los partidos políticos tienden a concentrar a las mujeres en las listas de suplentes, diluyendo el impacto de la cuota, como ocurrió en Bolivia y también en México (Reynoso y D'Angelo, 2004 y Schmidt, 2004).

Es importante señalar que la aplicabilidad de las leyes de cuotas también se ha definido a partir de la jurisprudencia. Los fallos judiciales actúan como instrumentos que definen de qué modo y en qué condiciones debe aplicarse esta norma frente a los reclamos por incumplimiento.

En el caso argentino, por ejemplo, los fallos de la Cámara Nacional Electoral contribuyeron al establecimiento de claras líneas jurisprudenciales que definieron no sólo el número concreto de mujeres que deben integrar las listas partidarias sino también los lugares que ellas deben ocupar para lograr el acceso efectivo a los órganos legislativos. La Cámara también reconoció legitimación para accionar al Consejo Nacional de la Mujer y a cualquier ciudadano/a elector por interpretarse que estos últimos tienen el derecho a votar listas partidarias integradas por mujeres conforme lo establece la ley. Este cambio en la interpretación de la norma favoreció la aplicación de la ley de cuotas en tanto amplió el universo de actores con posibilidades de impugnar las listas partidarias que no cumplían con el porcentaje mínimo exigido, ya que, cuando sólo podían hacerlo las candidatas damnificadas, algunos partidos políticos resolvían esta situación solicitando su expulsión.

Como se observa en la Tabla 3, la disminución del número de litigios presentados ante la Cámara Nacional Electoral es un indicador de que la justicia promueve una mayor certeza sobre las pautas a seguir para la conformación de las listas, como así también, difundir el conocimiento de estos criterios jurisprudenciales tanto en las agrupaciones políticas como entre los candidatos/as⁷.

⁷Presentaciones y análisis de estos datos se encuentran en Allegrone (2002) y Lázaro (2004) sobre fallos dictados por la Cámara Nacional Electoral (CNE) de Argentina y en Villanueva Flores (2004) sobre fallos dictados por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú.

**Tabla 3: Ley de Cuotas y litigios presentados en grado de apelación
Cámara Nacional Electoral Argentina (1993-1997)**

Año electoral	Cargos en juego	Cantidad de Litigios
1993	179	16
1995	212	35
1996	70	1
1997	281	8

Fuente: Elaboración propia sobre datos de González Roura (1998)

Nota: La cantidad de cargos varía según el ámbito de elección. Por ejemplo, en 1993, se trata de elecciones nacionales y el total de cargos es para titulares y suplentes; lo mismo ocurre en 1995. En 1996, se toman los cargos para los comicios de estatuyentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, en 1997, las elecciones de diputados nacionales y de legisladores de la Ciudad de Buenos Aires.

El problema de la medición en los estudios comparativos de género

Como ya se ha señalado, el impacto positivo que tiene una magnitud de distrito (MD) de tamaño grande combinado con una lista cerrada y bloqueada en el incremento de la participación femenina en los parlamentos cuenta con amplio consenso entre los autores. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se trata de establecer alguna correlación entre las listas cerradas y desbloqueadas y la representación femenina, asociación que permanece aún como un tema especulativo.

A la escasez de países con listas cerradas y desbloqueadas que imposibilitan un estudio comparativo mayor relativo al impacto del tipo de boleta, se suman otras cuestiones referidas a la validez y comparabilidad de los indicadores utilizados en las investigaciones. Asimismo, en muchos casos, las especificidades y particularidades nacionales ponen trabas o límites al análisis comparativo.

En general, cuando se comparan los distintos países latinoamericanos centrándose la atención en la MD, se asigna un valor al nivel nacional equivalente al promedio de las MD subnacionales (por ejemplo, para Argentina es de 5,4; Brasil, 19; Costa Rica, 8,1; Paraguay, 4,4; etc)⁸. Sin embargo, este valor promedio acarrea algunos inconvenientes dado que oculta las realidades de muchos países latinoamericanos que poseen uno o dos distritos subnacionales grandes (con su consiguiente peso mayoritario en el parlamento) y varios distritos pequeños. Por ejemplo, el sistema electoral empleado para la Cámara de Diputados en Argentina incluye 24 distritos plurinominales variables (con un mínimo de 5 legisladores y un máximo de 70) al que se suma un sistema de renovación parcial que reduce a la

⁸Según datos de Payne et al (2003).

mitad la cantidad de diputados en juego. Así, la provincia de Buenos Aires elige 35, la Ciudad de Buenos Aires 12-13, y los 22 distritos restantes eligen menos de 10 diputados en cada elección (con una mayoría importante de distritos pequeños que eligen sólo entre 2 y 3 legisladores⁹). Organizaciones semejantes se repiten en otros países de la región, por ejemplo, en Perú la MD del Departamento de Lima es igual a 35 mientras que el promedio del resto de los distritos es 3,5. En síntesis, la MD promedio asignada a un país tiende a ocultar la coexistencia de distritos de magnitud variable, donde conviven varios distritos pequeños y unos pocos grandes, siendo estos últimos los que, finalmente, aportan la mayor cantidad de mujeres al Congreso.

Por otra parte, la validez de esta medida promedio se pone en juego cuando se comparan unidades nacionales que eligen a sus representantes en distrito único (donde todo el territorio del país actúa como fundamento para el reparto de bancas) con aquellos que eligen a sus legisladores a través de múltiples distritos (donde el reparto ya no se efectúa tomando al país como una unidad, sino a través de las provincias, estados o regiones que lo conforman). En el caso de los países que eligen a sus representantes en distrito único el valor de la MD asignado al nivel nacional equivale al total de escaños que se renuevan en la Cámara de Representantes (si la renovación es total, el valor será igual a la totalidad de escaños de la Cámara). De este modo, los países que poseen distrito único se incorporan en las mediciones de las investigaciones comparativas con valores significativamente superiores a los que tienen los países con sistemas con MD variables y los valores promedio son muy sensibles a estas diferencias.

Por ejemplo, Perú – que modificó la Ley Orgánica de Elecciones a fines de 2000 pasando de un distrito único a otro múltiple – desde 2001 está dividido en veinticinco circunscripciones electorales cuyas MD oscilan entre 1 y 35 bancas, con una amplia concentración de distritos pequeños (de hasta 5 escaños): 22 sobre 25. En los trabajos sobre Perú basados en datos de los comicios de 2000 (elección con distrito único) la MD del país es igual a 120 (total de escaños de la Cámara) (ver Schmidt, 2004). Pero en otros estudios basados en los datos de los comicios de 2001 la magnitud promedio del país disminuye de 120 a 5, es decir, equivalente al valor límite de los distritos pequeños (ver HTUN y JONES, 2002, p.38).

Es decir, que en una clasificación de países según la MD, Perú es reclasificado, de un año a otro, en virtud de una modificación de la ley electoral, pasando de la categoría más alta a la más baja. Estas diferencias en los promedios asignados a un país, en períodos relativamente cortos de tiempo y debidas a reformas institucionales electorales, impactan significativamente en los resultados finales de estas mediciones y en su interpretación.

⁹ Catamarca, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego

Si tomamos a título de ejemplo un trabajo comparativo donde Perú aparece con datos del año 2000, se observa una tabla con quince cámaras legislativas - Representantes y Senadores- de once países latinoamericanos que poseen leyes de cuotas, donde la MD promedio de los países que poseen listas abiertas o desbloqueadas (37.5) es mayor que la correspondiente a aquellos con listas bloqueadas (11.5), (SCHMIDT, 2004, p.132). Es interesante destacar que si solamente se sustituyera el dato de Perú 2000 con el de Perú 2001 los resultados variarían notablemente: la MD promedio de los primeros disminuye a 8.8, pasando a ser menor que el dato correspondiente a los sistemas con listas bloqueadas.

Es decir, una modificación legislativa en un solo país produce alteraciones importantes en los datos asignados a un grupo de países, debido a la combinación del abrupto cambio generado por la reforma institucional y el bajo número de casos, vulnerando la fidelidad de las interpretaciones en particular en estudios sincrónicos. Esto se debe a que la sensibilidad de los datos permanece oculta en los promedios.

Estas dificultades ponen de manifiesto la importancia de los estudios comparativos a nivel subnacional. La relación entre la magnitud de distrito y la participación política de las mujeres se observa de un modo más genuino en los estudios dentro de un solo país, donde es posible comparar los distritos subnacionales con sus magnitudes reales (sin promediar). También ponen de manifiesto la necesidad de los abordajes diacrónicos, cuando se trata de países con una dinámica de cambios institucionales importante, como los latinoamericanos de las últimas dos décadas.

El uso de la denominada “cuota *de facto*”, o “cuota efectiva” (CE), como un indicador del efecto de la aplicación de la cuota también conlleva algunos problemas. Ha sido entendida como el número mínimo de mujeres que la ley establece para cada distrito como porcentaje del total de la lista (después de redondear la aplicación de la “cuota legal” o “cuota *de jure*” cuando ésta resulta en un número decimal)¹⁰. Por ejemplo, con una cuota legal mínima del 30%, en los lugares donde se eligen dos bancas (=100%) un escaño como mínimo corresponde por ley a la mujer, por lo tanto la CE equivale al 50%. O bien, si hay cinco bancas en juego (=100%), como mínimo dos deben ser adjudicadas al sexo femenino, la CE asciende al 40%. La cuota efectiva resulta mayor que la cuota legal en aquellos distritos donde la aplicación matemática de ésta resulte en un número decimal, sin embargo, es importante tener en cuenta que aunque su valor resulte mayor, en la

10 En algunos casos, cuando la aplicación matemática de la cuota legal determinaba números decimales, se consideró como la “cantidad mínima de mujeres” a incorporar en la lista lo que indicaba el entero (elecciones argentinas de 1993 y peruanas de 2001). Este cálculo resultó en el incumplimiento de la ley de cuotas y dio lugar a nuevas normativas, como el decreto 1246/2000 en Argentina que establece que dicho redondeo debe calcularse siempre hacia el entero superior y la Resolución 185-2002 del JNE en Perú, que indica el número mínimo de candidatas para cada distrito en las elecciones regionales.

práctica esto no se traduce en un impacto positivo para la participación femenina en la legislatura. Si bien puede resultar un indicador válido para medir la presencia de las mujeres en las listas – bajo el supuesto del cumplimiento de la ley de cuotas – no resulta válido, en cambio, para medir el impacto de género en las cámaras. Esto se debe a que sólo en los pocos países donde la ley de cuotas incluye un estricto mandato de posición, la CE tiende a coincidir con el porcentaje de mujeres electas. Por el contrario, en aquellos países con mayoría de distritos pequeños y donde el mandato de posición no se aplica, los primeros lugares de las listas tienden a ser ocupados por los hombres, relegándose a las mujeres a las posiciones con poca o nula probabilidad de resultar electas.

Esta práctica no sólo vulnera las oportunidades de las mujeres de acceder al congreso sino que también demuestra la debilidad de la CE para ser considerada como un indicador eficaz en la explicación de su ingreso a los cuerpos representativos. En resumen, si no existe mandato de posición -como ocurre en el 45% de los países latinoamericanos que tienen leyes de cuotas- el porcentaje de mujeres electas tiende a ser menor que la CE porque las mujeres no son situadas en los lugares expectables. Un ejemplo es la ley peruana que establece una cuota mínima de 30% de mujeres sin mandato de posición, con el agregado que el orden de la lista puede alterarse mediante su desbloqueo hasta con dos votos preferenciales. Los resultados electorales de 2001 y 2006 demostraron que el distrito que más mujeres aportó al Congreso fue Lima, la circunscripción más grande que tiene Perú, con 11 candidatas electas sobre un total de 35 bancas, alcanzando la cuota mínima efectiva. Mientras que en las elecciones de 2001, en el 68% (15) de los 22 distritos pequeños (hasta 5 bancas) no fue electa ninguna mujer y en el 80% (20) de todos los distritos la CE sobrerrepresentó a las mujeres electas. En 2006 se produjo un importante aumento de la representación femenina en el congreso (creció de 18% en 2001 a 29% en 2006), sin embargo, todavía persiste un 41% (9) de distritos pequeños sin mujeres electas y la CE las sobrerrepresenta en el 44% de todos los distritos (11%). Por otro lado, en el 41% de los distritos pequeños el número de mujeres electas no alcanzó el mínimo establecido por la ley en ninguna de las dos elecciones (Ver Tabla 4).

**Tabla 4: Magnitud de Distrito y Mujeres Electas al Congreso de la República. Perú.
Elecciones generales 2001 y 2006**

Distrito	MD	Nº mímicode candidatas según Ley	Cuota Efectiva %	Mujeres Electas 2001	Mujeres Electas 2006
Amazonas	2	1	50	0	1
Ancash	5	2	40	1	1
Apurímac	2	1	50	0	0
Arequipa	5	2	40	1	2
Ayacucho	3	1	33.33	1	2
Cajamarca	5	2	40	1	2
Callao	4	2	50	1	0
Cuzco	5	2	40	0	2
Huancavelica	2	1	50	1	0
Huánuco	3	1	33.33	0	2
Ica	4	2	50	0	0
Junín	5	2	40	0	3
La Libertad	7	3	42.85	2	1
Lambayeque	5	2	40	0	0
Lima	35	11	31.42	11	11
Loreto	3	1	33.33	0	0
Madre de Dios	1	indistinto		0	0
Moquegua	2	1	50	0	1
Pasco	2	1	50	0	1
Piura	6	2	33.33	1	3
Puno	5	2	40	2	2
San Martín	3	1	33.33	0	1
Tacna	2	1	50	0	0
Tumbes	2	1	50	0	0
Ucayali	2	1	50	0	0
Total	120	46	38.33	22 (18%)	35 (29%)

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Transparencia (2001), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República de Perú.

A su vez, correlacionar la cuota efectiva con la magnitud de distrito¹¹ presenta la dificultad de la contaminación de los indicadores. Ya que la construcción misma de la medida de la Cuota Efectiva condiciona la dirección de esa correlación. Dado que el indicador está basado en el redondeo de la cuota legal (cuando su aplicación matemática resulta en un número decimal) y que ese redondeo es siempre menor que 1 (independientemente del tamaño de la MD) necesariamente la CE va a tener

¹¹ Schmidt (2004) utiliza esta variable cuando analiza las elecciones municipales peruanas de 1998 (primera aplicación de las cuotas en el país, con lista cerrada y cuota del 25% sin mandato de posición). Encuentra una fuerte correlación negativa entre la CE y la MD y, a partir de este hallazgo, pone en duda el papel de la MD en la promoción de las mujeres para cargos electivos.

un peso relativo mayor en los distritos pequeños (más próximos a 1) y menor en los distritos grandes.

Con el objeto de demostrar el impacto de las variables institucionales sobre la participación política de las mujeres, tradicionalmente, se ha utilizado como indicador de esta última el porcentaje de mujeres electas sobre el total de la cámara. Este indicador ha demostrado ser el más adecuado para medir el impacto cuantitativo (crecimiento o retroceso) de la participación real de las mujeres en las legislaturas (RULE, 1987; MATLAND, 1998; HTUN y JONES, 2002; ARCHENTI, 2002; JIMÉNEZ POLANCO, 2003; REYNOSO y D'ANGELO, 2004; entre otros). Incluso ha permitido establecer el impacto positivo de los distritos grandes, en particular, con listas cerradas y bloqueadas.

Sin embargo, consideramos importante tener en cuenta algunas particularidades nacionales a fin de garantizar la comparabilidad de los datos en los estudios *cross national*, como el sistema de renovación legislativa (total o parcial) que utilizan los diferentes países de la región.

Como ya hemos visto, en Argentina, la cámara de diputados del congreso nacional se renueva por mitades cada dos años y la cuota de género que la ley establece se aplica sobre los cargos a renovar (Decreto reglamentario 1246/2000). En consecuencia, en el análisis de cada elección, la magnitud de distrito promedio asignada al país (variable independiente) se calcula sobre la mitad de los escaños de la cámara (cargos a renovar). Pero la participación femenina, medida habitualmente como el porcentaje de mujeres sobre el total de los legisladores (variable dependiente) se calcula sobre el total de los escaños, a pesar de que, en cada elección, la cuota impacta sobre la mitad de la Cámara y no sobre su totalidad.

Esta relación es diferente en países donde la cámara de representantes se renueva en su totalidad (Brasil, Perú) de manera que, en cada elección, el impacto de las cuotas de género se produce en el conjunto del cuerpo legislativo.

En el caso del senado argentino la renovación se realiza por tercios cada dos años. Además de que en esta cámara la fórmula electoral es diferente a la cámara baja, el mecanismo de renovación diferente dificulta la comparabilidad (en términos de MD) aun entre ambas cámaras dentro del mismo país.

Es habitual que en los estudios comparativos de género se presenten cuadros con datos de la presencia femenina en ambas cámaras de distintos países sin esclarecer este tipo de diferencias institucionales.

En síntesis, desde la sanción de las cuotas hasta los resultados de la elección, opera una compleja red de variables favoreciendo u obstaculizando la efectividad de la ley. Esta trama pone de manifiesto la insuficiencia de trabajar con relaciones bivariadas y la necesidad de abordar el problema desde una perspectiva compleja: multivariable y diacrónica. Si bien es cierto que integrar las listas es una

condición de posibilidad para acceder a las bancas se trata de una condición necesaria pero no suficiente.

Las listas cerradas y desbloqueadas. Su impacto sobre la participación política de las mujeres.

Uno de los elementos del sistema electoral que se ha considerado relevante en los estudios de la participación política de las mujeres es la estructura de la boleta de votación.

Las cuotas de género operan en sistemas electorales plurinominales basados en listas, pero el tipo de lista influye en su efectividad. En la mayoría de las democracias y, en particular en América Latina, los sistemas electorales se basan en listas cerradas y bloqueadas. En la literatura predomina la idea que este tipo de lista favorece el acceso de las mujeres a las legislaturas (MATLAND, 1998; HTUN y JONES, 2002), sin embargo, el escaso número de países con listas *abiertas* o *cerradas y desbloqueadas* y los pocos estudios empíricos comparados sobre este tema, ha dado lugar a poner en duda la validez de extrapolar las conclusiones de un sistema a otro.

En general se sostiene que tanto en los sistemas electorales con listas abiertas como con listas cerradas y desbloqueadas las mujeres tienden a ser menos elegidas que sus pares masculinos por razones culturales. También se ha afirmado que, dado que el sistema promueve la competencia entre los candidatos de una misma lista, éstos deben organizar sus propias campañas electorales y, en la personalización del financiamiento de las campañas, las mujeres tienen menos probabilidades de contar con recursos que los hombres.

A fin de evaluar el impacto que tiene el formato de la lista en la participación de varones y mujeres en las legislaturas se han realizado tres tipos de análisis comparativo ¹². El primero consiste en contrastar los resultados de elecciones con los distintos tipos de lista en un mismo país, con el objeto de elucidar si alguno de ellos resulta más favorable a las mujeres que los otros. Matland considera que es posible sostener que las listas cerradas y bloqueadas son más favorables para las mujeres que las listas cerradas y desbloqueadas. Luego de analizar el impacto del voto preferencial en las elecciones locales de Noruega, este autor confirma que, durante un período de 25 años, se eligieron menos mujeres de las que hubiesen resultado electas de no haberse usado el voto preferencial (MATLAND, 1998, p.82). Y es importante tener en cuenta que Noruega es uno de los países más

¹²Las dos primeras estrategias comparativas se asemejan a la selección de sistemas comparables (LIJPHART, 1975) y de sistemas más diferentes (PRZEWORSKI y TEUNE, 1970). La tercera pone en juego la posibilidad de realizar comparaciones en estudios de caso.

desarrollados a nivel mundial en términos de equidad de género. En América Latina, el análisis de Jimenez Polanco (2003), de los comicios de 2002 en República Dominicana, señala que la incorporación del voto preferencial eliminó el efecto de las listas vulnerando la elegibilidad de las mujeres.

En el segundo, se trata de comparar los resultados de elecciones en países o distritos diferentes pero que utilizan sistemas electorales semejantes. A fin de indagar los efectos del voto preferencial en su relación con las cuotas de género, bajo diversas condiciones sociopolíticas, institucionales, culturales, etc., Schmidt y Araújo (2004) señalan el impacto diferente que tuvo su aplicación en Brasil y Perú. Este trabajo comparativo destaca el resultado más favorable del voto preferencial en Perú para el acceso de las mujeres.

El tercero corresponde a un estudio de caso, en la medida que en una misma elección en un mismo distrito, se comparan las chances y el éxito electoral de hombres y mujeres. Este camino permite sacar conclusiones, particularmente en sistemas con listas desbloqueadas, sobre la orientación de las preferencias del electorado en relación al género de los candidatos. También permite observar la preferencia hacia las mujeres en relación a los hombres, pero no da lugar a deducciones sobre el efecto positivo del tipo de lista para el acceso a las cámaras. En este sentido, en una elección con voto preferencial, si el porcentaje de mujeres electas sobre el total de candidatas resulta mayor al porcentaje de varones electos sobre el total de candidatos, esto indica un mayor éxito relativo de las primeras en comparación con los segundos en las preferencias del electorado. Sin embargo, esto no significa necesariamente un incremento de mujeres en el congreso. El mismo dependerá de una mayor inclusión de mujeres en las listas, es decir, de la presencia de más mujeres en la oferta electoral¹³.

Una dificultad para la comparación entre países con sistemas basados en listas cerradas y desbloqueadas radica en que éstos no son siempre iguales en todas sus características, de modo que no sólo están participando del fenómeno el conjunto de las variables institucionales sino también las variaciones de los propios sistemas electorales con voto preferencial. Algunos ejemplos en este sentido son: a) si las normas contemplan un máximo de preferencias para ser usado por el elector, o bien, no existe restricción al respecto; b) si las leyes prevén un piso electoral para iniciar el desbloqueo de las listas – ya sea sobre la base del padrón electoral del distrito, los votos válidos emitidos de la elección o de acuerdo a los sufragios recibidos individualmente por cada partido político – y c) el propio diseño de las boletas electorales que incentiva o desalienta el uso de la preferencia.

¹³Un ejemplo de la aplicación de la tasa de éxito relativo de las mujeres se encuentra en el estudio comparado sobre Brasil y Perú de Schmidt y Araújo (2004).

El voto preferencial en Argentina

En Argentina, el sistema electoral para la cámara de diputados de la nación es de representación proporcional (fórmula D'Hondt) con un piso o barrera legal del 3% sobre el padrón electoral del distrito. Las magnitudes de distrito son plurinominales variables (donde coexisten grandes, medianas y pequeñas) y las listas son cerradas y bloqueadas. Por su parte, la cámara de senadores, posee un sistema electoral de mayoría atenuada que asigna dos de las tres bancas en juego al partido que obtiene más votos y la banca restante a la fuerza política que sale en segundo lugar.

En virtud del sistema federal argentino, cada una de las provincias puede adoptar su propio sistema electoral para la elección de autoridades. De este modo, es posible observar una gran variedad de sistemas electorales, tales como, sistemas de representación mayoritaria o proporcional, doble vuelta o ballotage para la elección del ejecutivo, sistemas mixtos o segmentados, ley de lemas, entre otros. En general, el sistema de listas cerradas y bloqueadas es el que predomina en todo el país, con la sola excepción de Tierra del Fuego que adoptó el desbloqueo de lista a través del sistema de tachas.

Lo mismo ocurre a nivel municipal. Como consecuencia de un proceso de autonomización local, varios municipios comenzaron a dictar sus propias cartas orgánicas y tener normas propias para la elección de sus representantes. En este ámbito, la tendencia ha sido aprobar sistemas electorales con listas desbloqueadas tanto en su variante del voto preferencial como el del sistema de tachas. Tales son los casos, por ejemplo, de las ciudades de Puerto Madryn (1994), Córdoba (1995), Villa María (2001), Ushuaia (2002) y Misiones (2004).

a) El ámbito provincial: el uso de las tachas en Tierra del Fuego.

En la sureña provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur se encuentra vigente un particular sistema electoral de “tachas” para elegir diputados provinciales. Este fue el único distrito en incorporar un sistema de votación de candidaturas a través de listas cerradas y desbloqueadas para elegir representantes; y su adopción se produjo en 1990¹⁴ simultáneamente con la provincialización del hasta entonces Territorio Nacional.

Desde esa fecha, se aplicó en cuatro oportunidades para los comicios provinciales de 1991, 1995, 1999 y 2003, y se modificó dos veces (en 1994 y 1998) el piso mínimo de tachas requerido para desbloquear la lista. La ley 201/94 introdujo un piso del 10% para iniciar el desbloqueo dado que, hasta ese entonces,

¹⁴Artículo 201, inciso 5 de la Constitución Provincial.

la norma no preveía un mínimo de tachas para cambiar el orden de la boleta partidaria. Posteriormente, la ley 406/98 subió este piso al 50% +1, vale decir, que en la actualidad las tachas recibidas por cada uno de los candidatos/as no pueden computarse si éstos no superan la nueva barrera impuesta de mayoría absoluta que se calcula sobre el total de votos válidos emitidos a favor de la lista partidaria.

En cuanto a la participación política de la mujer, la ley electoral 201 establecía en su artículo 133 que “*hasta tanto se sancione la ley de partidos políticos de la provincia, las listas de candidatos para cuerpos colegiados deberán integrarse con un mínimo del 30% de candidatos de cada sexo*”. En 1998, se incluyó en la norma el requisito de que las mujeres deben incorporarse en las listas partidarias en “*proporciones ciertas de ser electas*”¹⁵, intentando – por este medio – poner en práctica cierto mandato de posición.

La legislatura es de tipo unicameral y está compuesta por quince miembros que se renuevan totalmente cada cuatro años. Desde su provincialización, tres agrupaciones políticas (solas o acompañadas por nuevos partidos o desprendimientos de los ya existentes) han concentrado el voto popular: el Partido Justicialista (PJ), la Unión Cívica Radical (UCR) y el Movimiento Popular Fueguino (MOPOFU).

Las Tablas 5, 6 y 7 muestran el funcionamiento de las tachas en estas tres agrupaciones durante los segundos comicios de renovación de la provincia en 1995. En todos los casos se observa cómo el mecanismo de las tachas se usó ampliamente superando el 10% estipulado para iniciar el desbloqueo de la boleta partidaria. En las Tablas 8, 9 y 10 se observa como actuó el cambio de la ley electoral en los comicios de 1999 cuando se elevó -aún más- el piso para iniciar el desbloqueo y dejó desde ese entonces sin efecto la aplicación de las tachas en la provincia.

¹⁵Ley 408/98

**Tabla 5: Elecciones de legisladores provinciales (1995).
Movimiento Popular Fueguino**

CANDIDATO	Orden Lista	Orden Votos	Tachas	% Tachas	CIUDAD	ELECTO
ARTESANO, LUIS	13	1	2463	17,31	RG	SI
ROMERO, MARCELO	5	2	2623	18,44	RG	SI
OYARZUN, MARCELA	1	3	2652	18,64	RG	SI
FEUILLADE, MARIA	3	4	2655	18,66	RG	SI
PACHECO, ENRIQUE	11	5	2712	19,06	RG	SI
FIGUEROA, MARCELO	9	6	2724	19,15	RG	SI
ROMANO, JUAN	7	7	2835	19,93	RG	SI
D'ANGELO DIAZ, ROSA	15	8	3266	22,96	U	NO
ARIZNABARRETA, GUSTAVO	2	9	3672	25,81	U	NO
SCHROEDER, CARLOS	14	10	3799	26,70	U	NO
MARCONCINI, SERGIO	10	11	3871	27,21	U	NO
RUIZ, MIGUEL	8	12	3879	27,27	U	NO
VERA, LAURA	4	13	4044	28,42	U	NO
TORRES, MIRTA	6	14	4057	28,52	U	NO
SOLDO, JUAN CARLOS	12	15	4267	29,99	U	NO

Fuente: Tula y De Luca (1999).

Nota: RG: Río Grande, U: Ushuaia, los dos distritos en los que se divide Tierra del Fuego.

**Tabla 6: Elecciones de legisladores provinciales (1995).
Partido Justicialista**

CANDIDATO	Orden Lista	Orden Votos	Tachas	% Tachas	Ciudad	Electo
SCIUTTO, RUBEN	15	1	3395	29,54	RG	SI
GALLO, DANIEL	13	2	3486	30,33	RG	SI
VAZQUEZ, ABRAHAM	1	3	3651	31,77	RG	SI
LINDL, GUILLERMO	3	4	3780	32,89	U	SI
PEREZ AGUILAR, JUAN	11	5	3800	33,07	U	SI
VERA, MABEL	4	6	3856	33,55	RG	NO
LANZARES, NELIDA	5	7	3884	33,80	RG	NO
PITOSET, MONICA	14	8	4014	34,93	U	NO
de ANTUENO, ADRIAN	12	9	4134	35,97	U	NO
ANDRADE, LUIS	6	10	4176	36,34	RG	NO
AGUIRRE, COSME	7	11	4210	36,63	U	NO
MENDEZ, MARIA TERESA	2	12	4239	36,89	U	NO
SILVA, DOMINGO	9	13	4248	36,96	s.d.	NO
LUNA REYNOSO, DOMINGA	8	14	4257	37,04	RG	NO
MANDOLINI, DANIEL	10	15	4349	37,84	RG	NO

Fuente: Tula y De Luca (1999).

Tabla 7: Elecciones de legisladores provinciales (1995). Unión Cívica Radical

CANDIDATO	Orden Lista	Orden Votos	Tachas	% Tachas	CIUDAD	ELECTO
BLANCO, PABLO	1	1	1531	21,63	RG	SI
BOGADO, JUAN	9	2	1940	27,41	RG	SI
BUSTOS, JORGE	5	3	1994	28,17	RG	SI
RUMACHELA, RUBEN	11	4	2031	28,69	RG	NO
BACCISCHETTO, FERNANDO	3	5	2058	29,08	RG	NO
MORANDI, MARCELO	7	6	2079	29,37	RG	NO
RODRIGUEZ, JUAN	14	7	2081	29,40	s.d.	NO
PEREYRA, SILVIA	13	8	2222	31,39	s.d.	NO
MITROVICH, CRISTINA	15	9	2228	31,48	RG	NO
ROSSA, CARLOS	6	10	2257	31,89	U	NO
MARTE, ANTONIO	12	11	2401	33,92	s.d.	NO
LABAL, PATRICIO	10	12	2431	34,35	s.d.	NO
LEDESMA, GRACIELA	8	13	2488	35,15	s.d.	NO
PACE, MARIA	4	14	2622	37,04	s.d.	NO
CALDERON, STELA	2	15	2712	38,32	s.d.	NO

Fuente: Tula y De Luca (1999).

En los comicios de 1995, sólo dos mujeres, y del mismo partido político - Movimiento Popular Fueguino- lograron acceder a una banca cuando podrían haber entrado 8 si el orden de las boletas se hubiera mantenido intacto. Como dato curioso del funcionamiento del desbloqueo de las listas, se observa que la representación política quedó conformada mayoritariamente (13 de 15) con legisladores provenientes de la ciudad de Río Grande, cuando las boletas partidarias deben incluir candidatos/as de dos regiones (Ushuaia y Río Grande) para mantener cierto equilibrio regional en la cámara legislativa.

En las Tablas 8, 9 y 10, ya con el piso de mayoría absoluta, se observa que ningún candidato/a modificó su lugar original durante las elecciones de renovación de 1999. La reforma de la norma electoral, que aumentó la barrera para iniciar el desbloqueo de las listas partidarias, favoreció la aplicación de las cuotas en Tierra del Fuego y una legislatura provincial con más equilibrio territorial. En efecto, al haberse incorporado un piso tan alto para alterar el orden de las boletas, la estructura de las listas partidarias funciona en la práctica como una lista cerrada y bloqueada.

De todas maneras se observa que en el armado de las boletas, las mujeres ocupan uno o dos cargos en los primeros cinco lugares de la lista, aumentando su

participación en los últimos puestos. En los comicios de 2003, tampoco la tacha superó el umbral y el orden de las listas se respetó, tal como las presentaron las agrupaciones políticas.

**Tabla 8: Elecciones de legisladores provinciales (1999).
Movimiento Popular Fueguino**

CANDIDATO	Orden de Lista	Tachas	% Tachas	CIUDAD	ELECTO
LOFFLER, DAMIAN	1	2922	23,66	RG	SI
MENDOZA, MONICA	2	3696	29,92	U	SI
MIRANDA, HORACIO	3	3367	27,26	RG	SI
PORTELA, MIGUEL	4	4034	32,66	U	SI
ASTESANO, LUIS	5	3426	27,74	RG	SI
GOMEZ, PABLO	6	3856	31,22	U	NO
OYARZUN, MARCELA	7	3184	25,78	RG	NO
SUBIABRE, MARIA	8	3806	30,81	U	NO
URIBE, RENAN	9	3277	26,53	RG	NO
ZAMPELA, OSCAR	10	4092	33,13	U	NO
DOBRONIC, SUSANA	11	3161	25,60	RG	NO
PINCOL, IRENE	12	3940	31,90	U	NO
FEULLADE, MARIA	13	3469	28,08	RG	NO
CORTES, JESUS	14	4038	32,69	U	NO
DÁNGELO, ROSA	15	3843	31,11	RG	NO

Fuente: Juzgado Electoral Provincial

Tabla 9: Elecciones de legisladores provinciales (1999). Frente Cívico y Social

CANDIDATO	Orden de Lista	Tachas	% Tachas	CIUDAD	ELECTO
PONZO, HUGO	1	1218	12,35	U	SI
RIOS, MARIA	2	1024	10,38	RG	SI
VERNET, ALEJANDRO	3	1338	13,57	RG	SI
BARROZO, JOSE	4	1267	12,85	U	SI
DUME, MARIA LUZ	5	1421	14,41	RG	NO
LEON, DANIEL	6	1217	12,34	U	NO
CENA, ALDO	7	867	8,79	RG	NO
RUIZ, OSCAR	8	989	10,03	RG	NO
LEDESMA, GRACIELA	9	1083	10,98	U	NO
BARRIA, FERNANDO	10	1079	10,94	RG	NO
ROSENDE, MIGUEL	11	1105	11,20	U	NO
MUÑOZ, MARIA E.	12	1129	11,45	RG	NO
VELIZ, MIGUEL	13	1045	10,60	Tolhuin	NO
CIRIGLIANO, ANTONIO	14	1101	11,16	U	NO
RIVERA, RITA	15	1101	11,16	s/d	NO

Fuente: Juzgado Electoral Provincial

Tabla 10: Elecciones de legisladores provinciales (1999). Partido Justicialista

CANDIDATO	Orden de Lista	Tachas	% Tachas	CIUDAD	ELECTO
GUZMAN, ANGELICA	1	1803	14,42	U	SI
NAVARRO, ALEJANDRO	2	2145	17,15	RG	SI
SCIUTTO, RUBEN	3	2350	18,79	RG	SI
CEJAS, SERGIO	4	2054	16,43	U	SI
LANZARES, NELIDA	5	1929	15,43	U	SI
FLEITAS, GRACIELA	6	2092	16,73	RG	SI
RUIZ, RAUL	7	1794	14,35	RG	NO
ORTIZ, LILIANA	8	1872	14,97	U	NO
MERCADO, HORACIO	9	1854	14,83	U	NO
FERNANDEZ, MARIA T	10	1860	14,88	U	NO
DEL ESTAL, MARIA A.	11	1793	14,34	RG	NO
CARDOSO, OSCAR	12	1720	13,76	U	NO
MICHELI, MARIO	13	1853	14,82	RG	NO
LLANQUIN, MARIA E.	14	1747	13,97	U	NO
DE ANTUNEO, A GUSTAVO	15	1580	12,64	U	NO

Fuente: Juzgado Electoral Provincial

b) El ámbito municipal: el uso de las tachas y preferencias

En el ámbito municipal, las ciudades de Puerto Madryn (1994), Córdoba (1995), Villa María (2001), Ushuaia (2002) y Misiones (2004) introdujeron en sus Cartas Orgánicas el mecanismo de voto preferencial para desbloquear las listas partidarias. Tanto las tachas como las preferencias comenzaron a ocupar un lugar más destacado que las listas cerradas y bloqueadas, entre los fundamentos de las reformas político-institucionales. Sin embargo, de todas las experiencias que se llevaron adelante en los municipios de la Argentina, sólo en Ushuaia se aplicó con éxito.

En la provincia de Córdoba, los municipios de Córdoba (ciudad capital) y Villa María incorporaron las preferencias en los comicios de 1999 y 2003, respectivamente. En Córdoba, el Código Electoral Municipal establece que la lista de candidatos no puede superar el 70% de miembros de un mismo sexo, debiéndose garantizar la inclusión de un candidato de distinto sexo cada tres, sobre un total de 31 cargos en disputa¹⁶. Los ciudadanos pueden realizar hasta un

¹⁶Artículo 132 del Código Electoral Municipal de la Ciudad de Córdoba.

máximo de tres preferencias en una hoja de votación externa que luego deben introducir en un sobre oficial junto a la boleta partidaria elegida. Para que el desbloqueo de la lista se haga efectivo, es necesario que los candidatos/as superen el 3% del total de votos válidos emitidos en el comicio¹⁷.

El Concejo Deliberante se renueva totalmente cada cuatro años¹⁸. En ninguno de los dos comicios que tuvieron lugar hasta la fecha (1999 y 2003) se usó masivamente el voto preferencial manteniéndose el orden original de las listas preestablecidas por las agrupaciones políticas. En 1999, los partidos que más preferencias recibieron fueron la UCR (2517) y PJ (1974) muy por debajo del piso estipulado por ley. Como se observa en la tabla 11, en 2003, el uso del voto preferencial fue prácticamente nulo.

Tabla 11: Votos y preferencias para el Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.

Año	Total votos válidos emitidos	Umbral de alteración (3%)	Total de preferencias emitidas (%)
1999	639.551	19.186	6.963 (1,08)
2003	649.598	19.487	93 (0,01)

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Municipal y La Voz del Interior On line.

Por su parte, en la ciudad de Villa María, la Carta Orgánica establece que “el elector votará por una de las listas oficializadas, pero podrá alterar el orden de los candidatos, según su preferencia” (artículo 196). En los comicios del 14 de septiembre de 2003, primera aplicación del voto preferencial, los ciudadanos tampoco hicieron uso de este mecanismo de selección intrapartidario.

En la provincia de Chubut, la ciudad de Puerto Madryn adoptó el sistema de tachas, similar al de Tierra del Fuego, en lugar de las preferencias. La Carta Orgánica Municipal¹⁹ establece que los electores pueden tachar a los candidatos del partido que votan, pero sin especificar un número máximo. El desbloqueo se acepta cuando las tachas de los candidatos (considerados individualmente) superan el piso del 8% sobre los votos válidos emitidos a la agrupación. Para la confección de las listas rige la ley nacional 24.012 que establece el cupo femenino. El Concejo Deliberante se compone de diez miembros (más el intendente) y su renovación es parcial cada dos años²⁰. Si bien en los comicios de 2001, 2003 y 2005, las tachas se usaron ampliamente, sólo en una oportunidad un candidato del Partido

¹⁷idem, artículo 84

¹⁸Artículo 51 de la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba.

¹⁹Artículo 48, inciso 3 de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Puerto Madryn.

²⁰idem, artículo 49

Justicialista perdió su primer lugar en la lista debido a que las tachas por él recibidas superaron el porcentaje exigido por la norma. Se trata de Carlos Ovalle, quien en las elecciones de 2001 recibió un total de 506 tachas cuando el piso estipulado para el desbloqueo era de 424 (Junta Electoral Municipal).

Por último, Misiones aún no aplicó este sistema porque el Tribunal Electoral lo declaró nulo para los comicios pasados del 23 de octubre de 2005²¹.

Una primera aproximación a la explicación del fracaso que han tenido estas reformas puede atribuirse a que no se logró superar el piso estipulado por la norma vigente, a la escasa difusión sobre cómo usar este mecanismo de votación, al desinterés de los partidos políticos y a la indiferencia de los ciudadanos a la hora de votar.

No obstante ello, estos ejemplos resultan muy interesantes dado que permitirían refutar algunas de las hipótesis que sostienen que la introducción del voto preferencial promueve una alta participación política de los electores, ya que habilita romper con las oligarquías partidarias que definen el orden de las listas. Por otro lado, se confirmaría que, cuanto menor es el interés que tiene la ciudadanía en usar el voto preferencial, mayor es el éxito que tiene este mecanismo en ser usado por los partidos políticos para resolver conflictos internos partidarios. Tal parecería ser el caso de Puerto Madryn, donde primó el voto organizado de las corrientes internas del PJ que “bajaron” de su lugar original a quien encabezaba la lista.

Las listas desbloqueadas en la ciudad de Ushuaia

Diferente fue el caso de la localidad de Ushuaia, donde el municipio estrenó normas propias para elegir al intendente y a los siete miembros del Concejo Deliberante.

A nivel local, la Carta Orgánica Municipal -sancionada el 28 de marzo de 2002- incorporó el uso de listas cerradas y desbloqueadas: “*la representación efectivamente proporcional para los cuerpos colegiados, debiendo ser electos sus miembros titulares y suplentes mediante sistema de preferencias*”²². Además, la legislación electoral complementaria estableció que “*(...) Las preferencias contenidas en las boletas utilizadas para sufragar, establecerán el orden de asignación de los candidatos a elegir, modificando el orden impreso en ellas. No se considerarán las preferencias efectuadas a cada candidato que no superen el 15% del total de los votos válidos emitidos a favor de la lista que los propuso*”²³.

²¹En territoriodigital.com, 8 de julio de 2005.

²²Artículo 217, inciso 3 de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Ushuaia.

²³Artículo 36 del Régimen Electoral Municipal, aprobado por Ordenanza Municipal No. 2578/2003.

En cuanto al procedimiento para la emisión de las preferencias, el Régimen Electoral Municipal (REM)²⁴ establece que: a) Cada elector podrá hacer su opción de preferencia marcando en la boleta correspondiente al partido político elegido, él o los candidatos preferidos, dentro del recuadro que precede al apellido y nombre del candidato; y b) A tal efecto se considerará como candidato preferido aquel que tenga una cruz claramente marcada en el recuadro correspondiente. Esta legislación no impuso límites para el uso de las preferencias, los electores pueden marcar tantas preferencias como bancas haya en juego (en este caso, hasta un máximo de siete).

Para la confección de las listas partidarias, la Carta Orgánica Municipal asegura la igual participación de ambos sexos²⁵. Por ello, el artículo 50 del REM admite la máxima proporción por género debiéndose incluir el 50% de cada sexo en forma intercalada (de a uno por sexo). Si el número de bancas a cubrir resulta impar, la última candidatura puede ser cubierta indistintamente. En este aspecto, la legislación electoral es concluyente, dado que las listas partidarias que no cumplan con el cupo de género no podrán ser oficializadas. Sin embargo, la presentación de las listas “asegurando la igual participación” se convierte en una formalidad al permitirse alterar el orden a través del voto preferencial.

La asignación de bancas prioriza las candidaturas “más preferidas”, cuyo orden definitivo no podrá alterarse por cuestiones de género²⁶. El orden de mérito definitivo será el que surja de las preferencias obtenidas por cada candidato individualmente y haya superado el piso del 15%.

Los comicios del 26 de octubre de 2003

Con 36.158 electores, el intendente José Garramuño del Movimiento Popular Fueguino ganó nuevamente las elecciones municipales por un amplio margen de ventaja al obtener el 45,8% de los votos frente a su rival, el justicialista Ricardo Furlan que logró el 36,8%. Con estos resultados, Garramuño inició su tercer mandato consecutivo al frente del municipio. Un análisis comparado de los tres últimos comicios permite observar que durante estos años la competencia electoral para el ejecutivo se efectuó entre estos dos partidos políticos y, en consecuencia, la concentración del voto entre estas fuerzas políticas promedió el 83,9% de los votos.

²⁴Idem, artículo 37

²⁵Artículo 218 de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Ushuaia.

²⁶Artículo 104, inciso 6 de la Ley electoral.

Tabla 12 : Resultados Electorales a Intendente 1995-2003

Comicios	MOPOFU			PJ			En Blanco Votos	Total Votantes
	Candidato	Votos	%	Candidato	Votos	%		
1995	Jorge Garramuño	9.231	47,3	Ricardo Furlan	6.463	33,1	959	4,9
1999	Jorge Garramuño	12.417	56,6	Mario Daniele	6.726	30,7	1.211	5,5
2003	Jorge Garramuño	11.188	45,8	Ricardo Furlan	8.995	36,8	1.091	4,5

Fuente: CIPPEC y Diario de Tierra del Fuego, 28 de octubre de 2003. Sólo se consignan los resultados de los dos partidos más votados.

Nota: MOPOFU (Movimiento Popular Fueguino), PJ (Partido Justicialista).

También, una mirada en conjunto sobre los tres últimos comicios para la renovación del Concejo Deliberante muestra una tendencia que se mantiene en el tiempo: el reparto tripartito de las bancas y la centralidad de los partidos MOPOFU, PJ y UCR en el ámbito local.

Tabla 13 :Resultados Electorales y Composición del Concejo Deliberante 1995-2003

Partido Político	1995			1999			2003		
	Votos	%	Cargos	Votos	%	Cargos	Votos	%	Cargos
MOPOFU	6.995	35,9	3	7.045	32,1	3	5.666	23,2	2
PJ	5.665	29,0	3	6.351	28,9	3	7.566	30,9	3
UCR (*)	3.062	15,7	1	3.875	17,7	1	4.906	20,1	2
Blanco	2.088	10,7		1.211	5,5		2.010	8,2	
Total Votantes	19.502			21.943			24.448		

Fuente: CIPPEC y Diario de Tierra del Fuego, 28 de octubre de 2003.

Nota: (*) En 1999, se llamó Frente Cívico y Social y en el 2003, Frente de Unidad Provincial (FUP).

Las expectativas de los actores que promovieron el uso de las preferencias (básicamente las organizaciones de la sociedad civil) estaban puestas en el reparto interno de bancas mediante el funcionamiento del sistema de voto preferencial. Como la norma no establece un máximo de preferencias, los ciudadanos pueden preferir a uno, a algunos o a los siete concejales a la vez²⁷. Los ciudadanos emitieron su sufragio utilizando este mecanismo, y superando ampliamente el piso estipulado en la ley electoral. De este modo, de acuerdo con el piso mínimo establecido para el corrimiento individual dentro de la lista, los candidatos del

²⁷La Junta Electoral Municipal repartió unos instructivos titulados “Aprendamos a votar con preferencias” en las que se explicaba el procedimiento de votación para los miembros del Concejo Deliberante. Allí se presentaban estas tres opciones: no preferir, preferir a algunos o preferir a todos.

justicialismo debían alcanzar las 1.135 preferencias, los del MOPOFU, 850 y el radicalismo, 736.

La asignación de bancas es proporcional a través de la fórmula electoral D'Hondt y participan las listas que logren como mínimo un 5% de los votos válidos emitidos²⁸.

Tabla 14: Integrantes Concejo Deliberante

Candidato	Total votos partido	Preferencias	Orden en la lista	Partido Político
Arcando, Juan	7.566	4.000 52,9%	1	PJ
Leiva, Manuel	7.566	3.182 42%	3	PJ
Pino, Juan	7.566	2.787 36,9%	5	PJ
Recchia, Miguel	5.666	2.987 52,7%	5	MOPOFU
Wolaniuk, Pablo	5.666	2.980 52,5%	1	MOPOFU
Sciurano, Federico	4.906	3.864 78,8%	1	UCR
Chapperón, Adriana	4.906	2.086 42,5%	4	UCR

Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de datos suministrados por el *Diario de Tierra del Fuego*, 28 de octubre de 2003. En el 2003, la UCR (Unión Cívica Radical) fue como Frente de Unidad Provincial (FUP).

Como puede observarse en la Tabla 14, los primeros candidatos del partido Justicialista y de la Unión Cívica Radical (Arcando y Sciurano) fueron los más preferidos dentro de sus respectivas organizaciones y, en consecuencia, conservaron su lugar. Ambos mantuvieron una ventaja considerable respecto de los segundos más preferidos con una distancia porcentual de 10,9% para el justicialista y de 36,3% para el radical. Distinto fue el caso del Movimiento Popular Fueguino, donde el reparto interno de bancas fue altamente competitivo y sólo siete preferencias separaron al primero del segundo.

Tabla 15: Listas oficializadas y resultados del desbloqueo

Partido Político	Orden Original de la Lista	Preferencias	%	Desbloqueo. Reasignación del lugar	Electo
Partido Justicialista	1-Arcando, Juan	4000	52,9	1	SI
	2-Fernández, T.	2743	36,3	4	NO
	3-Leiva, Manuel	3182	42,0	2	SI
	4-Maldonado, M.	2070	27,4	7	NO
	5-Pino, Juan	2787	36,9	3	SI
	6-Pastor, Florencia	2267	30,0	6	NO
	7-Valinotti, Carlos	2427	32,1	5	NO

²⁸Artículo 35 del Régimen Electoral Municipal de Ushuaia.

Movimiento Popular Fueguino	1-Wolaniuk, Pablo	2980	52,5	2	SI
	2-Pincol, Irene	2538	44,8	4	NO
	3-Sberna, Abel	2624	46,3	3	NO
	4-Urquiza, Mónica	2172	38,3	5	NO
	5-Recchia, Miguel	2987	52,7	1	SI
	6-Retamozo, Verónica	1495	26,4	7	NO
	7-Zanazzi, José	1639	29,0	6	NO
Frente de Unidad Provincial (UCR)	1-Sciurano, Federico	3864	78,8	1	SI
	2-Nieva, Nélida	1336	27,2	4	NO
	3-Barroso, José	1479	30,2	3	NO
	4-Chaperon, Adriana	2086	42,5	2	SI
	5-Millanguir, Luis	757	15,4	7	NO
	6-Llanes, Estela	1280	26,1	5	NO
	7-Angeletti, Jorge	908	18,6	6	NO

Fuente: Juzgado Electoral Provincial

De los siete concejales electos, sólo una mujer, Adriana Chapperon, del Frente de Unidad Provincial logró acceder a una banca.

Si en la ciudad de Ushuaia, las listas partidarias hubiesen sido “bloqueadas” el número de mujeres electas en el Concejo Deliberante habría ascendido a tres (una por cada fuerza política que ganó bancas). Sin embargo, ninguna de las candidatas que ocupó el segundo lugar de las listas oficializadas logró conservar ese lugar. En coincidencia, estas tres candidatas (T. Fernández del PJ, Irene Pincol del MOPOFU y Nélida Nieva del FUP) fueron desplazadas a un cuarto lugar.

Estos resultados merecen algunas reflexiones que convalidan lo enunciado por la teoría: en magnitudes de distrito inferiores a las diez bancas, como sucede en Ushuaia donde, además, existe una alta competencia entre diversas fuerzas políticas y, en consecuencia, una alta concentración del voto entre ellas, ningún partido político puede aspirar a obtener más de tres bancas. Por lo tanto es importante el lugar asignado a las mujeres en los tres primeros lugares de la lista. El desbloqueo de las listas, a través del uso de las tachas o las preferencias, afecta la participación política de las mujeres en cuanto éstas pueden ser desplazadas de los primeros lugares. En caso de existir mandato de posición, el mismo pierde sentido en el acto eleccionario donde puede ser alterado por las preferencias de los electores.

Referencias Bibliograficas

ALLEGORNE, N. *Ley de Cupo Femenino*: su aplicación e interpretación en la República Argentina. Buenos Aires: Fundación Fiedrich Ebert, 2002.

ARCHENTI, N. Los caminos de la inclusión política: acciones afirmativas de género. En VÁZQUEZ, S. (comp). *Hombres públicos, mujeres públicas*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2002.

_____. Representación, ley de cuotas y sistemas electorales. *POSTDATA. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, No. 6, p. 171-196, jul. 2000.

ARAÚJO, C. Las cuotas para mujeres en el sistema legislativo brasileño en International IDEA. En: *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Lima, 2004.

BALLINGTON, J. (Ed). *The Implementation of Quotas: African Experiences*. Quota Report Series. Sweden:International IDEA, EISA and SADC Parliamentary Forum, 2004.

DUVERGER, M. *The political role of women*. . París: UNESCO, 1955.

GONZÁLEZ ROURA, F. Justicia electoral y resolución de conflictos: quince años de experiencia argentina. En: III Congreso de Derecho Electoral, 22 al 25 de marzo, 1998, Cancún, México.

HTUN, M. y M. JONES. Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas en women's leadership in Latin America. En: CRASKE, N. y M. MOLINEUX (Org.). *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. Londres: Palgrave, 2002.

JIMENEZ POLANCO, J. Diagnóstico de la participación política de las mujeres en la república dominicana: obstáculos y potencialidades. En: CEPAL / DAW Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo, 2003.

JONES, M. Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience. *The Journal of Politics*. Vol. 66, No. 4, pp. 1203–1223, nov. 2004.

_____. *El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: El papel fundamental del sistema electoral*. [Online]. Disponibilidad: <http://www.celem.org/prog_europeos/demo_paritaria2000/pdfs/capitulo01.pdf>. Consultado el 04 mai. 2007.

LÁZZARO, A. Evolución de la ley de cupo femenino a través de la interpretación judicial. En: Meeting of the Latin American Studies Association. Oct. 2004, Las Vegas, Nevada.

LECHNER, N. *Los Patios Interiores de la Democracia: Subjetividad y Política*. México: FCE, 1995.

LIJPHART, A. The comparable cases strategy in comparative research. *Comparative political studies*, VIII, p. 158-177, 1975.

MARI TRIPP, A. The Changing Face of Africa's Legislatures: Women and Quotas. In: BALLINGTON, J (Ed). The Implementation of Quotas: African Experiences. Quota Report Series. Sweden: International IDEA, EISA and SADC Parliamentary Forum, 2004.

MARQUES- PEREIRA, B. Cuotas y paridad: Miradas cruzadas entre Bélgica y Francia a la luz de la teoría política sobre ciudadanía y género. En: ARAUJO, K., ARCHENTI, N. et al. *Igualdad de derechos, Igualdad de oportunidades, Igualdad de ejercicio*. Santiago de Chile: Fundación Instituto de la Mujer, 2004.

MATLAND, R. Enhancing women's political participation: Legislative recruitment and electoral systems. En: KARAM, A. (Ed.) *Women in Parliament: Beyond numbers*. Stockholm: International IDEA, Handbook series, 1998.

NOHLEN, D. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

_____. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

NORRIS, P. Women's legislative participation in Western Europe. *West European Politics*, N° 8, 1985.

PAYNE, ZOVATTO, CARRILLO FLORES Y ALLAMAND ZAVALA. *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo-IDEA, 2003.

PRZEWORSKI, A. y H. TEUNE. *The logic of comparative social inquire*. New York: Wiley, 1970.

RAE, D. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press, 1971.

REYNOSO, D. y N. D'ANGELO. Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México. ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida? En: XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, nov. 2004, Torreón, Coahuila.

RULE, W. Electoral Systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies. *Western Political Quarterly*, Vol.40, Nº3, sep. 1987.

SCHMIDT, G. Exitos no anticipados: Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de Representación Proporcional (RP) con listas abiertas en International IDEA. En: *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Lima, 2004.

SCHMIDT, G. y C. ARAÚJO. The Devil'in the details. Open list voting and gender quotas in Brazil and Perú. En: XXV International Congress of the Latin American Studies Association, Oct. 2004, Las Vegas, Nevada.

TRANSPARENCIA. *Radiografía del nuevo congreso 2001-2006. Datos Electorales*. Lima, Año II, Nº 26, may. 2001.

TULA, M. I. y M. DE LUCA. "Lista sábana", preferencias y tachas. Algunas reflexiones sobre el caso argentino a partir de experiencias locales y extranjeras. *POSTDATA. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, Nº. 5, p. 97-146, nov. 1999.

VILLANUEVA FLORES, R. Balance de la aplicación de las cuotas en el Perú en International IDEA. En: *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Lima, 2004.

E
N
C
A
R
T
E
D
A

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

TENDÊNCIAS

Ano 13, nº 1



Este **Encarte Tendências** aborda exclusivamente o tema da reeleição do Presidente Lula em 2006 sob dois aspectos: a avaliação do país e o papel da Bolsa-Família.

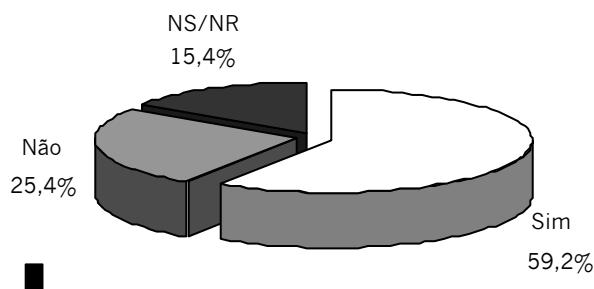
Os dados da pesquisa Vox Populi, realizada logo antes do 2º turno eleitoral, no mês de Outubro, indicam que a percepção da população brasileira sobre o Governo Lula esteve fortemente associada à percepção sobre a política da Bolsa-Família.

Os dados também indicam que para a maioria das pessoas, o governo Lula tornou o Brasil mais democrático, argumentando o aumento de oportunidades, a maior transparência e a defesa aos direitos humanos.

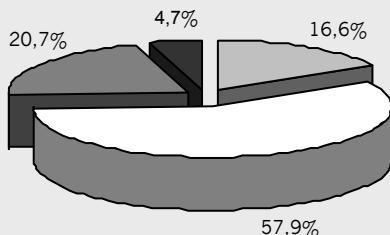
De outro lado, a percepção do país menos democrático no 1º governo Lula deveu-se, segundo a percepção dos entrevistados, ao aumento da corrupção, ao governo voltado apenas para os pobres e à opinião de que o Brasil nada mudou.

Para mais da metade dos entrevistados, o governo Lula tornou o Brasil um país mais democrático, e a principal razão foi o aumento das oportunidades

Pergunta: Durante o governo Lula, o Brasil se tornou um país mais democrático?

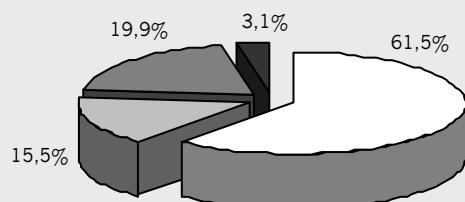


Razões para achar que o Brasil tornou-se um país menos democrático



- Porque o governo não cuidou de toda a sociedade, governou para pobres
- Porque houve mais corrupção nesse governo
- Porque não mudou nada, está igual ao que era antes
- NS/NR

Razões para achar que o Brasil tornou-se um país mais democrático



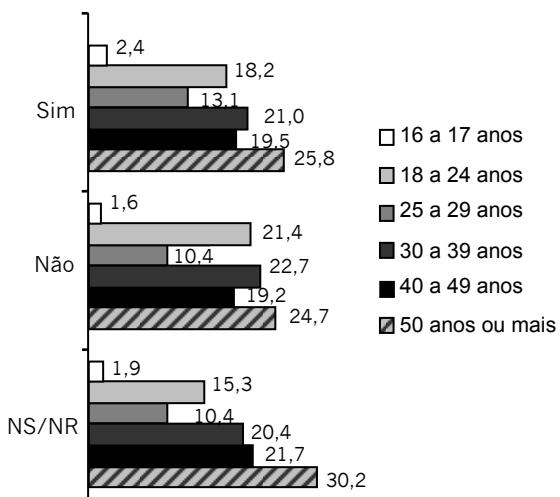
- Porque todas as pessoas passaram a ter mais oportunidades
- Porque houve mais respeito aos direitos humanos
- Porque esse governo foi mais transparente, combateu corrupção
- NS/NR

Fonte: Vox Populi, 2006.

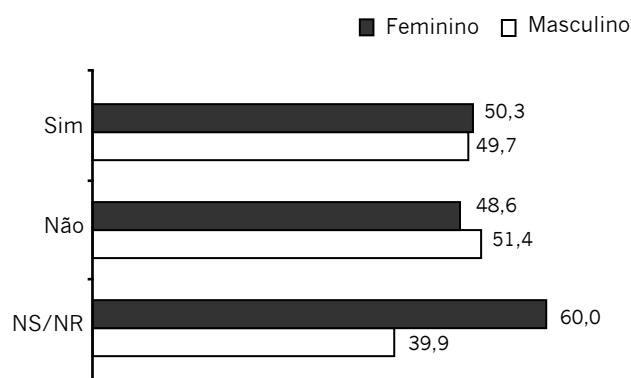
Dentre os entrevistados que consideram o Brasil mais democrático sob o governo Lula, destacam-se os mais velhos e os menos escolarizados.

Pergunta: Você acha que durante o governo Lula o Brasil se tornou um país mais democrático?

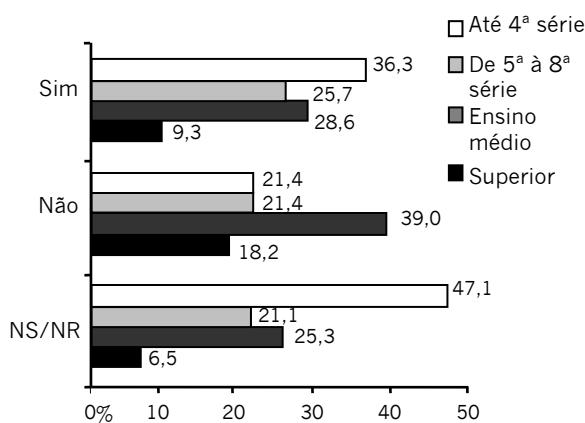
Idade



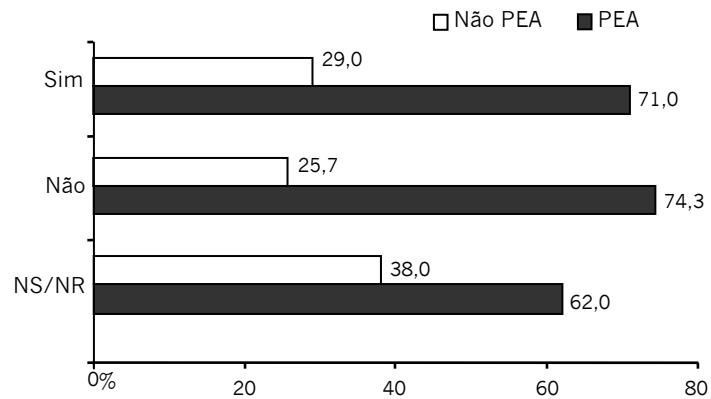
Sexo



Escolaridade



Situação atual de trabalho/
atividade econômica



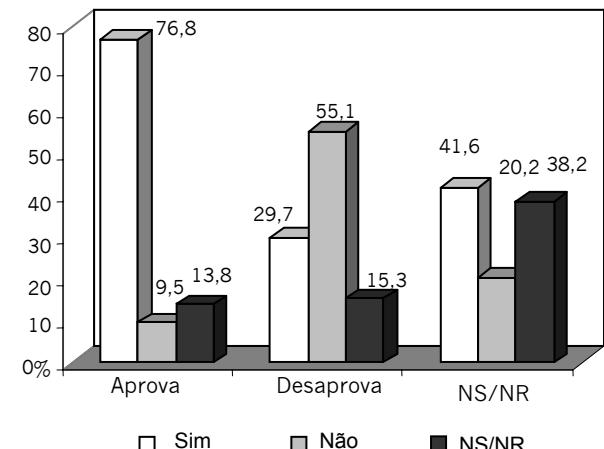
Fonte: Vox Populi, 2006.

Bolsa-família, Brasil democrático e voto em Lula

Segundo os dados da pesquisa, a aprovação do governo Lula está associada à ampliação de oportunidades, e a desaprovação está mais ligada ao aumento da corrupção.

Dos que aprovam o governo, quase 77% consideram o Brasil mais democrático com Lula.

Você acha que durante o governo Lula o Brasil se tornou um país mais democrático?/ Você aprova ou desaprova a atuação do governo Lula?



Motivos para aprovar:

[] 61,7%

Porque todas as pessoas, inclusive os negros e pobres, passaram a ter mais oportunidades para melhorar de vida.

[] 21,6%

Porque esse governo foi mais transparente, combateu mais a corrupção e o crime.

[] 14,0%

Porque houve mais respeito aos direitos humanos.

Motivos para desaprovar:

[] 64,3%

Porque houve mais corrupção nesse governo.

[] 18,7%

Porque não mudou nada, está igual ao que era antes.

[] 12,8%

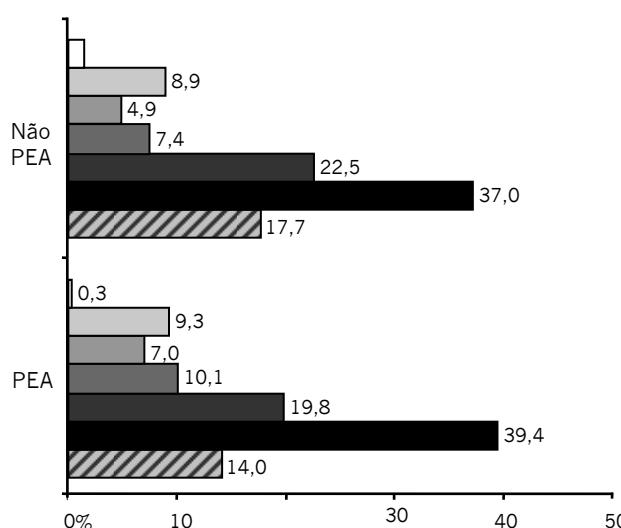
Porque o governo não cuidou de toda a sociedade, só governou para os mais pobres.

Fonte: Vox Populi, 2006.

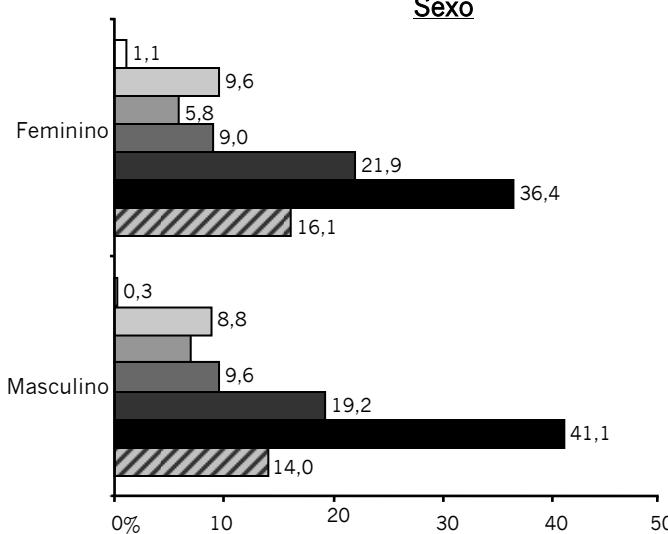
Avaliação do governo federal - 2006

Nos dados da avaliação do governo, destaca-se a avaliação positiva dos entrevistados de menor renda, predominantemente habitantes da zona rural e mais jovens.

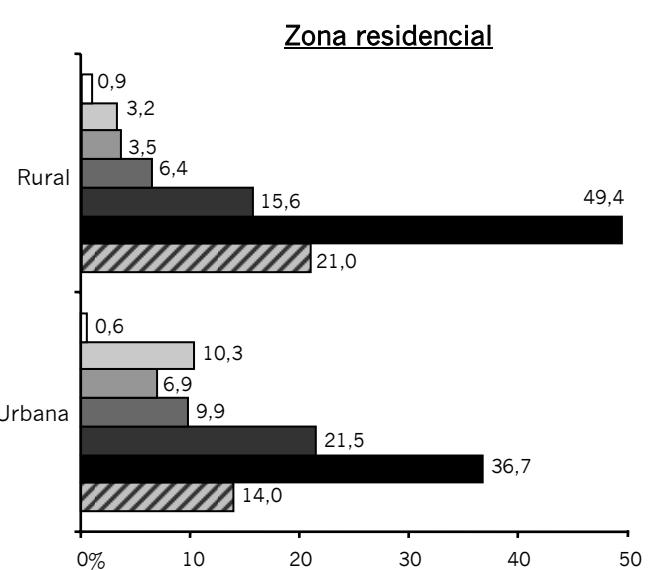
Atividade econômica



Sexo



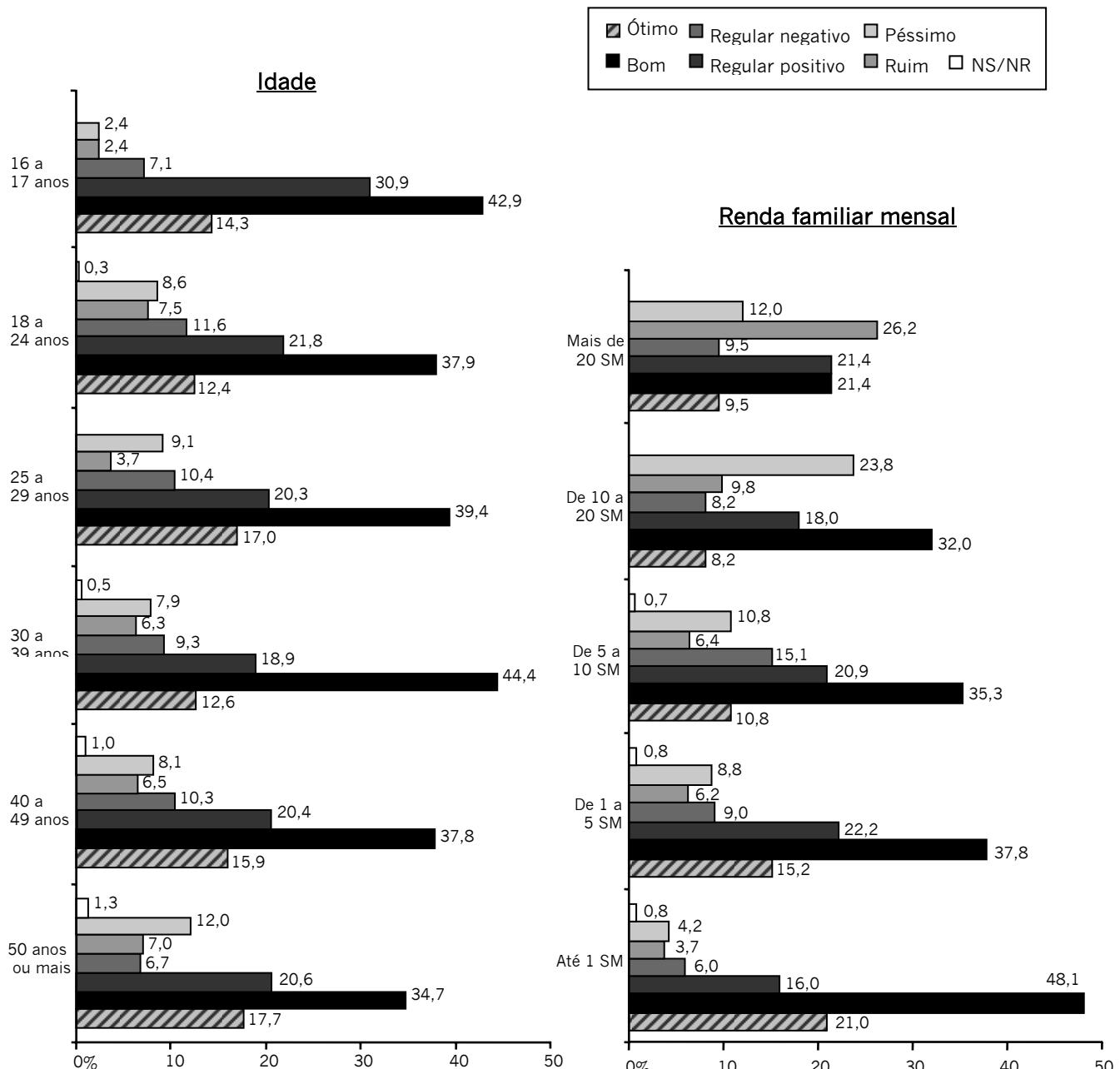
Zona residencial



Fonte: Vox Populi, 2006.

Pergunta: De uma maneira geral, como você avalia o desempenho do presidente Lula à frente do governo: está sendo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?

Avaliação do governo federal - 2006

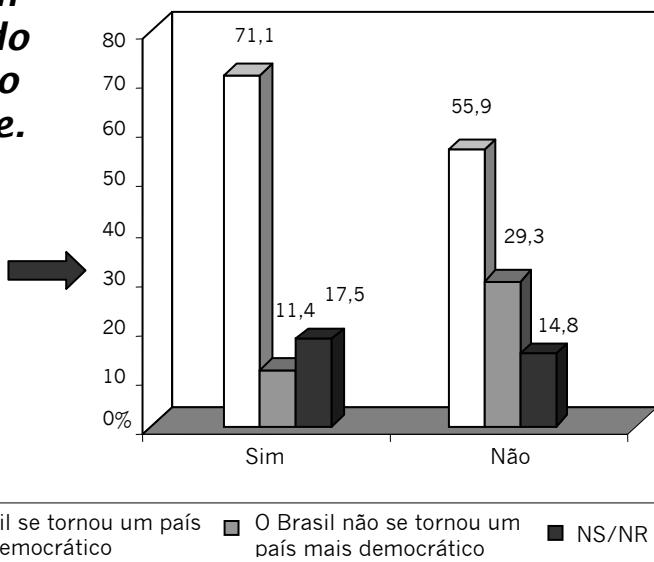


Fonte: Vox Populi, 2006.

Pergunta: De uma maneira geral, como você avalia o desempenho do presidente Lula à frente do governo: está sendo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?

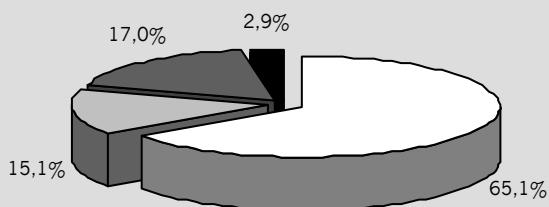
Os dados mostram que a associação entre Bolsa família - receber ou conhecer alguém que recebe - e a avaliação do país como mais democrático sob o governo Lula é grande.

Perguntas:
 Você ou alguém na sua casa
 recebe bolsa família ou algum
 outro tipo de benefício?/
 Durante o governo Lula, o Brasil
 se tornou um país mais
 democrático?



Fonte: Vox Populi, 2006.

Para os que recebem bolsa família, o Brasil ficou mais democrático porque:

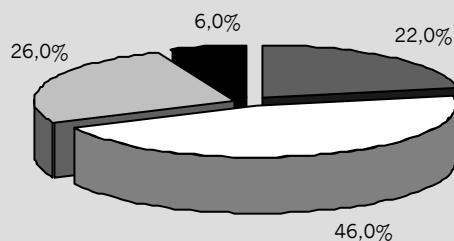


- Porque todas as pessoas passaram a ter mais oportunidades
- Porque houve mais respeito aos direitos humanos
- Porque esse governo foi mais transparente, combateu corrupção
- NS/NR

Fonte: Vox Populi, 2006.

Pergunta: Destas razões, qual você acha que é a mais importante para que o Brasil tivesse se tornado um país mais democrático?

Para os que recebem bolsa família, o Brasil ficou menos democrático porque:



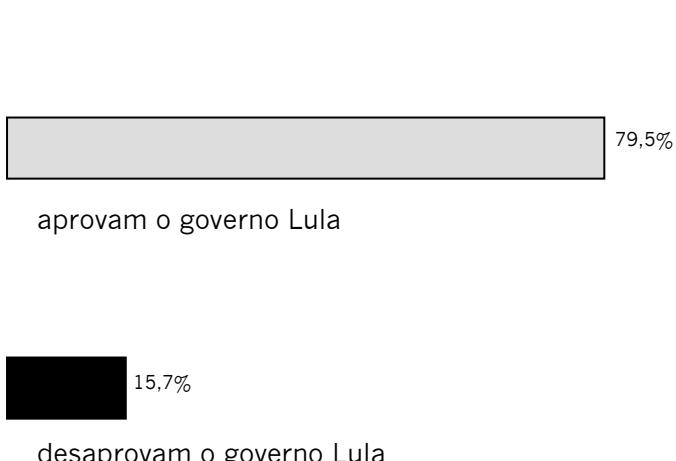
- Porque houve mais corrupção nesse governo
- Porque não mudou nada, está igual ao que era antes
- Porque governo não cuidou de toda a sociedade, governou para pobres
- NS/NR

Fonte: Vox Populi, 2006.

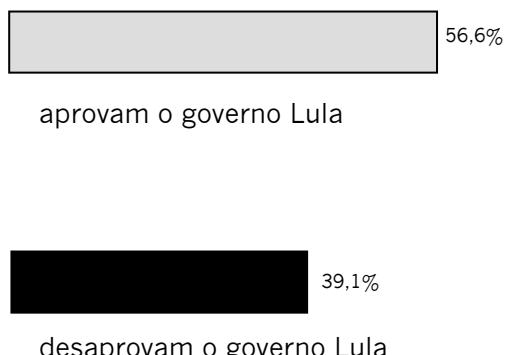
Pergunta: Destas razões, qual você acha que é a mais importante para que o Brasil tivesse se tornado um país menos democrático?

Associação entre a bolsa família e a aprovação do governo Lula

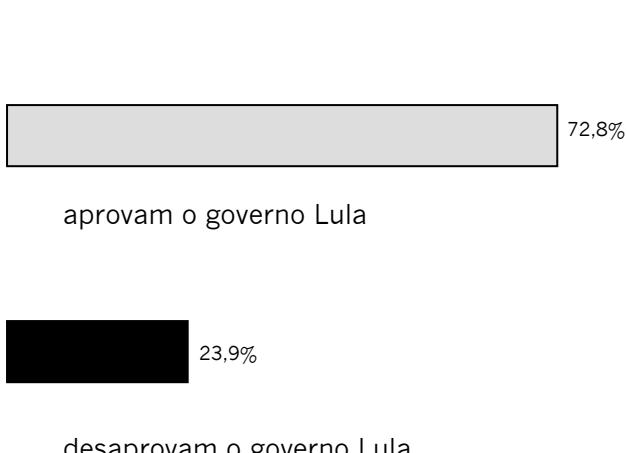
Dos que têm em casa alguém que recebe bolsa família:



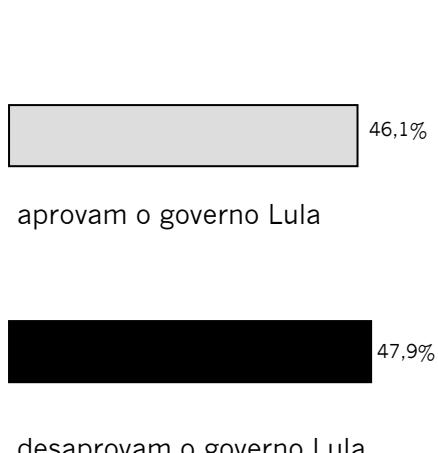
Dos que não têm em casa alguém que recebe bolsa família:



Dos que conhecem alguém que recebe bolsa família:



Dos que não conhecem alguém que recebe bolsa família:



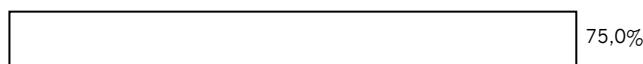
Fonte: Vox Populi, 2006.

Pergunta: De uma maneira geral, você aprova ou desaprova a atuação do governo Lula?

Os dados de intenção de voto, coletados próximos do 2º turno de 2006, indicam que, em uma boa medida, a bolsa-família foi um fator importante para o voto em Lula.

Para os que tinham alguém em casa recebendo bolsa-família, a intenção de voto no 2º turno era:

Lula

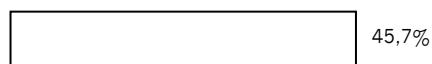


Alckmin



Para os que não tinham alguém em casa recebendo bolsa-família, a intenção de voto no 2º turno era:

Lula



Alckmin



Para os que conheciam alguém recebendo bolsa família, a intenção de voto no 2º turno era:

Lula



Alckmin



Para os que não conheciam alguém recebendo bolsa família, a intenção de voto no 2º turno era:

Lula



Alckmin



Fonte: Vox Populi, 2006.

Pergunta: Se a eleição fosse hoje, você votaria em _____, _____ ou votaria em branco, anularia o voto ou não iria votar?

Ficha Técnica

Nº da pesquisa (CESOP)	Data	Tamanho da amostra (nº de entrevistas)	Universo	Tipo de amostra
Vox Populi				
VOX/BRASIL06.OUT-02488	Outubro/2006	2005	População brasileira com 16 anos de idade ou mais, residente na área urbana	Amostra probabilística por cotas

OPINIÃO PÚBLICA

Junho de 2007

Vol. 13, nº 1

ISSN 0104-6276

SUMÁRIO

Pág.

Informatization and communication technologies: do they help on democratic consolidation? A study about the informatization processes in Latin American parliaments

1

Sérgio Soares Braga

The rhetoric strategies in the 2004 São Paulo Elections for Mayor: the PT, the ruler, versus the PSDB, the contender

51

Luciana Fernandes Veiga

Nelson Rosário de Souza

Emerson Urizzi Cervi

Basis of democratic legitimacy in Brazil: adherence to values and performance evaluation

74

Ednaldo Aparecido Ribeiro

The crisis and its bounderies: a study of newspaper 's editorials about the 'mensalão'

97

Luis Felipe Miguel

Aline de Almeida Coutinho

Constitutional change and institucional capacities: analysis of social protest in Colombia

124

Marcela Jaramillo

Governing without parliament majorities in Latin America

148

Margarita Jimenez

Gender quotas and party lists in Latin America

185

Nélida Archenti

Maria Inés Tula

TENDÊNCIAS

219

Encarte de Dados de Opinião Pública - vol. 13, nº 1



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 13, nº 1 - p. 01-229
Junho 2007
ISSN 0104-6276



ISSN 0104-6276

