

# 2012

## EM DEBATE

### OPINIÃO PÚBLICA E CONJUNTURA POLÍTICA

Um periódico do grupo de pesquisa Opinião Pública,  
Marketing Político e Comportamento Eleitoral

Ano 4 - N.06  
Setembro de 2012  
ISSN: 2176 - 4883



#### DOSSIÊ

#### ELEIÇÕES E PARTIDOS POLÍTICOS: BRASIL E MÉXICO

Luciana Panke  
Paulo Roberto Figueira Leal  
José Antonio Meyer Rodríguez  
Gabriel Miranda Trejo  
Carla Irene Ríos Calleja  
Robert Bonifácio

#### Opinião

Leonardo da Silveira Ev

#### Resenha

Geélison Silva  
Flávia David

Periódico Eletrônico do Grupo de  
Pesquisa "Opinião Pública, Marketing  
Político e comportamento Eleitoral"



Universidade Federal de Minas Gerais

Avenida Presidente Antonio Carlos, 6627  
Campus Pampulha CEP: 31.270-901  
Belo Horizonte - MG - Brasil  
Tel: (31) 3409-3823

# GRUPO DE PESQUISA OPINIÃO PÚBLICA, MARKETING POLÍTICO E COMPORTAMENTO ELEITORAL

## Em Debate

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política

## Missão

Publicar artigos e ensaios que debatam a conjuntura política e temas das áreas de opinião pública, marketing político, comportamento eleitoral e partidos.

### Coordenação:

Helcimara de Souza Telles – UFMG

### Conselho Editorial

Antônio Lavareda – IPESPE  
Aquilles Magide – UFPE  
Bruno Dallari – UFPR  
Cloves Luiz Pereira Oliveira – UFBA  
Dalmir Francisco – UFMG  
Denise Paiva Ferreira – UFG  
Gustavo Venturi Júnior – USP  
Helcimara de Souza Telles – UFMG  
Heloisa Dias Bezerra – UFG

Julian Borba – UFSC  
Luciana Fernandes Veiga – UFPR  
Luiz Ademir de Oliveira – UFSJ  
Luiz Cláudio Lourenço – UFBA  
Malco Braga Camargos – PUC-MINAS  
Marcus Figueiredo – IESP/UERJ  
Mathieu Turgeon – UnB  
Rubens de Toledo Júnior – UFBA  
Pedro Santos Mundim – UFG  
Silvana Krause – UFRGS  
Yan de Souza Carreirão – UFPR

### Jornalista Responsável

Érica Anita Baptista

### Equipe Técnica:

Érica Anita Baptista  
Johnatan Max Ferreira

### Parceria

Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e  
Econômicas – IPESPE

### Endereço

Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política – DCP  
Av. Antônio Carlos, 6.627 - Belo  
Horizonte  
Minas Gerais – Brasil – CEP: 31.270-901  
+ (55) 31 3409 3823  
Email: [marketing-politico@uol.com.br](mailto:marketing-politico@uol.com.br)  
Twitter: @OpPublica

As opiniões expressas nos artigos são de  
inteira responsabilidade dos auto

# EM DEBATE

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política  
Ano IV, Número VI, Setembro de 2012.

## SUMÁRIO

---

<b>Editorial</b>	<b>5-6</b>
<b>Dossiê:</b> “Eleições e partidos políticos: Brasil e México”	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Categorias de desqualificação na propaganda eleitoral</b></li></ul> Luciana Panke	<b>7-14</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Transparencia y acceso a la información pública en Puebla (México)</b></li></ul> José Antonio Meyer Rodríguez Gabriel Trejo Carla Calleja	<b>15-28</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>O curioso caso do PMDB: digressões sobre Benjamin Button e o cenário das eleições municipais</b></li></ul> Paulo Roberto Leal	<b>29-33</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>A participação política no Brasil</b></li></ul> Robert Bonifácio	<b>34-45</b>

## **Opinião**

- **Política de cotas para o ensino médio e o fracasso do ensino público no Brasil** 46-56  
Leonardo da Silveira Ev

## **Resenha**

- **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania** 57-63  
Geélison Ferreira da Silva  
Flávia David

**Colaboradores desta edição** 64-65

## EDITORIAL

*Eleições e partidos políticos: Brasil e México*

A edição de setembro do periódico *Em Debate* discute o desenho de cenários eleitorais. Destaca-se, nesse sentido, a formação e dissolução de alianças, e as disputas internas derivadas das indicações de candidatos. São importantes, nessa discussão, as motivações e os objetivos dos partidos nos acordos firmados, podendo-se, a partir disso, traçar perspectivas para o curso do das eleições, a partir do que se chama de tempo da política.

Luciana Panke, professora da Universidade Federal do Paraná, discute em seu artigo uma das estratégias que se destacam nos períodos de campanhas eleitorais: a desqualificação do adversário. A autora elenca as características e tipificar os modos de ser da desqualificação nos discursos eleitorais. Desqualificação do candidato, desqualificação do partido e desqualificação de mundo permeiam a dinâmica dos pleitos e podem se sobrepor ao conteúdo propositivo.

José Antonio Meyer Rodríguez, professor na Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Gabriel Trejo, professor na mesma instituição, e Carla Calleja, professora na Universidad Popular Autónoma de Puebla, argumentam que, na intenção de sanar críticas e baixar as qualificações nas avaliações nacionais, o novo governador eleito em Puebla, aceitou dotar a sociedade de um instrumento legal e eficiente para garantir seu amplo acesso à informação pública governamental. Os autores apresentam as vantagens e destacam os problemas desse processo.

Paulo Roberto Leal, professor da Universidade Federal de Juiz de Fora, trata em seu artigo do papel que as eleições municipais podem ter na configuração do jogo partidário nacional. Para tanto, aborda mais especificamente o caso do PMDB, maior partido do país, que desde 1994 não lança candidato próprio à Presidência da República.

Robert Bonifácio, doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a participação política no Brasil. O autor identifica os tipos de participação e o panorama das atividades participativas. O autor utiliza como fonte de dados o Barômetro das Américas dos anos de 2006-07, 2008 e 2010.

Na seção *Opinião*, Leonardo da Silveira Ev, aborda a polêmica questão das cotas para o ensino superior público. O autor lembra que o Brasil carrega em sua história a marca de ser um dos países mais desiguais do mundo e argumenta que parte desse título deve-se aos problemas no sistema educacional. O artigo avalia uma recente tentativa de alterar esse quadro, com a proposta de cotas em universidades públicas federais, proposta pelo legislativo e sancionada pela Presidente Dilma.

Na seção *Resenha*, Geélison Silva, doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais, e Flávia David, mestranda em Ciência Política pela mesma instituição, apresentam o livro “Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania”, cujos autores são Lúcio R. Rennó, Amy E. Smith, Matthew L. Layton, e Frederico Batista Pereira, que tem como objetivo geral analisar como percepções sobre o funcionamento da democracia interferem no sistema democrático.

Desejamos a todos uma boa leitura!

# CATEGORIAS DE DESQUALIFICAÇÃO NA PROPAGANDA ELEITORAL<sup>1</sup>

*Proposal for categories of disqualification in political advertising*

Luciana Panke

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

✉ lupanke@gmail.com

**Resumo:** Neste artigo, discutimos uma das estratégias que se destacam nos períodos eleitorais: a desqualificação. Buscamos elencar suas características e tipificar seus modos de ser nos discursos eleitorais. Desqualificação do candidato, desqualificação do partido e desqualificação de mundo permeiam a dinâmica dos pleitos e podem se sobrepor ao conteúdo propositivo.

**Palavras-chave:** comunicação política; propaganda eleitoral; discurso eleitoral; desqualificação.

**Abstract:** In this article, we discuss one of the strategies that stand in election periods: a disqualification. We strive to list their features and classify their ways of being in election debates. Disqualification of the candidate, disqualification of the party and disqualification of world permeate the dynamics of elections and may overlap the propositional content.

**Key words:** political communication, political advertising, election speech, disqualification.

## Introdução

A comunicação eleitoral é movida pela paixão. No pouco tempo destinado a uma campanha, as emoções são exaltadas, os sentimentos de justiça, solidariedade e esperança compõem a tônica da maioria dos discursos. Como a visão predominante de política é centrada no momento eleitoral, a cada dois anos os supostos debates sobre a vida pública se proliferam, agendados pelos diversos atores políticos e propagados pela imprensa e pelos próprios candidatos em suas campanhas.

---

<sup>1</sup> Adaptado do trabalho apresentado durante o X Politicom. PANKE, Luciana, GANDIN, Lucas, BUBNIAK, Taiana, ANDRADE, Tiago. A desqualificação como estratégia de propaganda eleitoral. Trabalho apresentado durante o X Politicom, Universidade Mackenzie, SP, out/2010.

As demandas públicas variam de acordo com o momento histórico-social, contudo, as principais temáticas se repetem ao longo dos anos, tais como saúde, educação, moradia, salário, por exemplo. Assim, ao trazer propostas nos programas eleitorais, os adversários culminam por tratar dos mesmos temas, diferenciando-se conforme o enfoque adotado, que nem sempre fica claro. A reincidência temática gera a ilusão de um debate entre os candidatos, mesmo sem o confronto direto de ideias no mesmo tempo/espaço físico.

Os veículos de propaganda eleitoral trazem o recorte de realidade de cada candidatura. É a construção de uma “realidade ficcional” realizada por personagens, cenários, estética, cores, lugares, músicas, depoimentos e discursos que compõem o mundo que convém ser divulgado por aquele grupo político. A política da imagem e do espetáculo retoma a retórica clássica, guardadas as devidas proporções, obviamente, no qual o embate discursivo se transformava em um momento caricato com o público como juiz. Na Grécia antiga, Aristóteles já assinalava que para um julgamento favorável era necessário cuidar não apenas do conteúdo do discurso, mas também da forma com que o orador se portava.

Para alterar a opinião do auditório, Aristóteles acreditava que era necessário interferir nas emoções. Fato que a política em todas as suas fases na disputa pelo poder, sem demora, aprendeu a se apropriar e a desenvolver conforme a necessidade e o momento. “As paixões são todos aqueles sentimentos que, causando mudança nas pessoas, fazem variar seus julgamentos, e são seguidos de tristeza e prazer, como a cólera, a piedade, o temor e todas as outras paixões análogas, assim como seus contrários” (ARISTÓTELES, publicado em 2000, p.5). O eleitor, desta forma, é estimulado de diversas maneiras à alteração de sentimentos e percepções com o intuito de sensibilização e, conseqüente, ação.



Uma das principais estratégias na comunicação eleitoral é, em determinado momento, adotar um discurso de desqualificação. Fazer descrever o adversário é utilizado quando ele é uma ameaça. Candidatos que se ocupam mais em criticar do que apresentar suas propostas, muitas vezes, perdem os pleitos. Apesar deste risco, as conhecidas acusações explícitas continuam sendo veiculadas. Além disso, outras formas mais dissimuladas de desqualificação são as de transformação do ataque direto em questionamentos sobre lisura, competência e demais atributos das candidaturas de oponentes.

Se tomarmos definições presentes nos dicionários de língua portuguesa, temos, por exemplo, o seguinte: “1. Falta de qualificação: *Não conseguiu vaga por desqualificação.* 2. Perda da reputação; descrédito: *Buscam a desqualificação das pessoas que se situam em plano contrário.* 3. Exclusão de uma disputa: *Lamentou a desqualificação do time.*” (BORBA, 2004, p.428). E em relação ao ato em si, encontramos: “1. Tirar as boas qualidades a, ou fazer perdê-las. 2 Excluir de torneio ou certame. 3. Tornar-se inapto, indigno; inabilitar-se.” (FERREIRA, 2008, p.311-312) Quando explicado no glossário de administração pública, a descrição se amplia:

(...) exclusão momentânea do rol de consideração. Desprezo. Perda de qualidade como pessoa. Coisificação da pessoa. Retirada total do merecimento e consideração. Não reconhecimento das qualificações de determinada pessoa ou coisa, anteriormente levadas em conta. (FULGÊNCIO, 2007, p. 208).

O ato de desqualificar age em um movimento dialógico entre indivíduos influenciados pelo contexto e pela leitura de mundo. Neste sentido, também, cabe destacar um dos pontos de vista adotados pela psicologia: a desqualificação pode estar relacionada ao próprio indivíduo que desqualifica, a ações direcionadas ao ‘outro’ ou a algum aspecto relacionado à realidade em que vive. (KRAUSZ, 1999).

As desqualificações abrangem uma vasta gama de fenômenos comunicacionais, como as declarações contraditórias, as incoerências, as mudanças bruscas de assunto, as tangencializações, as frases incompletas, as interpretações errôneas, o estilo obscuro ou os maneirismos da fala, as interpretações literais de metáforas e as interpretações metafóricas de falas literais. (WATZLAWICK *et al*, 2007, p. 69-70).

Para materializar este ato, diversos códigos de comunicação são utilizados: linguagem verbal (falas, depoimentos), não verbal (gestos e expressões faciais, por exemplo), estética visual (imagens, cores, gráficos), linguagem sonora (músicas, sons e tons). Apesar de a televisão possibilitar a análise de todos os elementos citados acima, optamos por focar, neste trabalho, a construção linguística discursiva que traz inúmeras possibilidades de concretização.

### **Desqualificação no discurso eleitoral**

Quando a desqualificação está presente na comunicação eleitoral, nos referimos a uma estratégia específica que prevê a utilização de expressões, comentários e falas que direta ou indiretamente, atribuem juízos de valor e julgamentos ao adversário, a grupos opositores e às formas como o mundo próximo está organizado. Podemos elencar três categorias principais, nas quais há dois tons mais adotados: a ironia e a agressividade explícita.:

**1) Candidato:** quando os comentários recaem sobre atos, currículo, posturas de algum candidato; quando a desqualificação do outro qualifica quem profere o discurso.

**2) Partido/Grupo:** apoios, governabilidade, competência dos integrantes, passado e valores partidários são questionados.

**3) Mundo:** questões sobre economia, justiça social, classes e organização do espaço público. Quem desqualifica busca demonstrar que

mazelas do mundo e responsabiliza o desqualificado por isso, direta ou indiretamente.

Há, portanto, em qualquer destas categorias uma tentativa de esvaziamento do discurso do outro. Foucault (1996), ao explicar os sistemas de exclusão no discurso - a palavra proibida, a segregação da loucura e a vontade da verdade - afirmava que “o discurso (...) não é simplesmente aquilo que se manifesta (ou oculta) o desejo; é, também, aquilo que é o objeto do desejo. (FOUCAULT, 1996, p.10). Assim, omitir e excluir compõe uma das formas de lutar pelo espaço onde os discursos são visíveis. Para garantir estar nas esferas onde as decisões são tomadas, onde a política é feita, os candidatos nas democracias deliberativas, muitas vezes instigam o outro a se calar. para se fazer ouvir

A primeira categoria relaciona-se com o que Perelman e Olbrechts-Tyteca (1996) apresentam como o argumento “pessoa e seus atos”, presente no Tratado da Argumentação. “Tudo quanto pode ser considerado emanção da pessoa como ações, modos de expressão, reações emotivas, cacoetes involuntários ou juízos, pode ser considerado ato, cuja presença não apenas ajuda a solidificar a imagem como faz uma ligação entre passado e futuro” (PANKE, 2010, p.53). Isto significa que valores, atitudes, realizações e conceitos de determinado auditório são evidenciados e visam projetar determinada imagem. “Essa própria pessoa é conhecida através de seus atos, de suas manifestações, pois existe uma solidariedade profunda da ideia que se tem da pessoa e o conhecimento que se tem do conjunto de seus atos”. (Perelman, 1997, p.224)

Com isso, o discurso do oponente pode se valer do que já é conhecido pelo público e contrapor os dados, questionando a idoneidade do que já foi divulgado. O mesmo conceito aplicado por Perelman no argumento da relação *ato x pessoa* é defendido por Copi (1974) como sendo uma argumentação *ad hominem* que pode ser analisada sob dois parâmetros: o

ofensivo e o circunstancial. O ofensivo refere-se à tradução literal de *Argumentum ad Hominem*: “argumento dirigido contra o homem”. É aplicado quando “em vez de tentar refutar a verdade do que se afirma, ataca o homem que fez a afirmação” (COPI, 1974 p.75).

O caráter circunstancial da argumentação *ad hominem* vem da relação entre as convicções do orador e do contexto a que se vincula. Neste ponto, relaciona-se com as duas categorias de desqualificação que propomos: partidária e mundo. As insinuações ou questionamentos que são feitos referem-se a algo externo ao oponente, mas que influencia diretamente sua imagem.

Na segunda tipificação, há a necessidade de desfazer qualquer ligação ou ponto de referência positivo do grupo ao qual o oponente estaria vinculado. É o que Perelman e Olbrechts-Tyteca (1996) denominam de ‘argumentação grupo e seus membros’ na qual as qualidades ou defeitos de um indivíduo se transfeririam para o outro, sem necessariamente ter uma conexão lógica. É a caracterização de um grupo e seus integrantes com pontos em comum, que, no caso da desqualificação, seriam generalizações negativas.

Já quando a desqualificação se refere à visão de mundo, o orador enfoca aspectos da realidade imediata do eleitor com destaque a problemas ou aspectos que poderiam ser melhorados. A qualidade de vida estaria sempre pior do que o possível graças ao oponente deste candidato. Aqui encontramos os mais variados contextos de crítica, fundadas ou não, bem como é o lugar do senso comum sobre temas genéricos como as condições de transporte, saúde e educação.

Arce (2007) resume três formas principais de posicionamento em campanhas eleitorais: enfatizar o partido do candidato, enfatizar o candidato em si ou fazer a chamada “campanhas negativas”:

Algunas veces ni la imagen del partido ni mi imagen es tan buena para hacer una campaña, lo que más me conviene es pegarle al otro, porque tiene muy mala imagen y entonces decido que voy a hacer campaña negativa contra el otro, porque mi imagen no están conocida ni buena y la de mi partido no anda bien; ah, pero el otro tiene un historial negro sensacional que no podemos desaprovechar. (...) qué hacemos, vamos a trabajar en favor de mi imagen o de la del partido o en contra del otro, esta es otra estrategia<sup>2</sup>. (ARCE, 2007, p.92).

A escolha depende, obviamente, do contexto eleitoral, mas quando se escolhe focar na desqualificação, pretende-se destruir ou, ao menos, abalar reputações tanto do próprio candidato, quanto das pessoas a que se vincula e, também, dos aspectos de mundo com que ele se relaciona e seria supostamente responsável pela condução. Um discurso dedicado ao ataque visa plantar o medo e a desconfiança no eleitorado. Maquiavel, já em 1521 afirmava que se “outros generais impuseram a seus soldados a necessidade de combater não lhes deixando qualquer esperança de salvação, a não ser na vitória, esse é o meio mais poderoso e mais seguro de tornar os soldados encarniçados no combate.” (MAQUIAVEL, publicado em 2006, p.121). O dialogismo eleitoral, portanto, produz ataque e defesa propositivos e, também, difamatórios, que podemos classificar em três categorias: 1) candidato, 2) partido e 3) mundo. A tríade está presente na dinâmica da política cujo debate proporciona espaço de confrontação. A questão principal é avaliar a incidência dessa estratégia para que não fique em destaque, em detrimento de propostas construtivas.

## Referências

ARISTÓTELES. *Retórica das paixões*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (Clássicos)  
ARCE, Rafael Reyes. Comunicación y mercadotecnia política. In: *Comunicación Política*. Quito/Equador: Editorial Quipus - Ciespal, 2007.

---

<sup>2</sup> Algumas vezes nem a imagem do partido, nem minha imagem está tão boa para fazer uma campanha, o que mais convém é focar no outro, porque tem uma imagem péssima e então decido que vou fazer uma campanha negativa contra o outro, porque minha imagem não é conhecida, bem boa e a do meu partido não anda bem; ah, mas o outro tem um passado negro sensacional que não podemos desperdiçar (...) que fazemos, vamos trabalhar a favor da minha imagem ou da imagem do partido ou contra a imagem do outro. Esta é outra estratégia. (Tradução livre)

- BORBA, Francisco (Org). *Dicionário UNESP do português contemporâneo*. São Paulo: Unesp, 2004.
- COPI, Irving M. *Introdução à lógica*. São Paulo: Mestre Jou, 1974.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa*. 7ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2008.
- FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. 2ª. ed. São Paulo: Loyola, 1996.
- FULGENCIO, Paulo Cesar. *Glossário Vade Mecum: administração pública, ciências contábeis, direito, economia, meio-ambiente*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.
- KRAUSZ, Rosa. *Trabalhabilidade*. São Paulo: Nobel, 1999.
- MAQUIAVEL. *A arte da guerra*. 2a. ed. São Paulo: Escala, 2006.
- PANKE, Luciana. *Lula do sindicalismo à reeleição: um caso de comunicação, política e discurso*. Guarapuava: Unicentro; São Paulo, Horizonte, 2010.
- PANKE, Luciana, GANDIN, Lucas, BUBNIAK, Taiana, ANDRADE, Tiago. A desqualificação como estratégia de propaganda eleitoral. Trabalho apresentado durante o *X Politicom*, Universidade Mackenzie, SP, out/2010.
- PERELMAN, Chaim; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da argumentação – nova retórica*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- PERELMAN, Chaim. *Retóricas*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- WATZLAWICK, Paul; BAVELAS, Janet Beavin; JACKSON, Don D. *Pragmática da comunicação humana um estudo dos padrões, patologias e paradoxos da interação*. 16.a. reimpressão. São Paulo: Cultrix, 2007.

# TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN PUEBLA (MÉXICO)

*Transparency and access to information in Puebla*

José Antonio Meyer Rodríguez  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)  
✉ joseantonio.meyer@gmail.com

Gabriel Miranda Trejo  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)  
✉ gabriel.miranda@correo.buap.mx

Carla Irene Ríos Calleja  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)  
✉ carla.rioscalleja@correo.buap.mx

**Resumen:** *En un intento por subsanar críticas y bajas calificaciones en las evaluaciones nacionales, un nuevo gobernador surgido de la alternancia aceptó el reto de dotar a la sociedad del Estado de Puebla (México) de un instrumento legal eficiente para garantizar el acceso amplio de la sociedad a la información pública gubernamental. Sin embargo, aunque existió apertura a las propuestas ciudadanas no se definió un espacio para la consulta y promulgó una nueva ley con el consenso de todos los partidos representados en el congreso. Para los especialistas esta reforma solamente adecuaba la normativa local al estándar nacional, pero no se comprometió con una reforma de mayor alcance para el desarrollo democrático de la entidad. Es ese sentido, la ley tiene como propósito esencial corregir las inconsistencias, atender las recomendaciones y apearse a un parámetro de criterios deseables pero no avanza más allá de lo políticamente prudente. Denota una limitación estructural que evidencia la falta de voluntad de la nueva clase política regional para promover una reforma legislativa de fondo que aliente el desarrollo democrático del territorio a partir de una participación ciudadana decidida.*

**Palabras clave:** *Puebla, acceso, información pública, alternancia, reforma legislativa, participación ciudadana.*

**Abstract:** *In an attempt to remedy critics and low scores on national assessments, a new governor emerged from the alternation accepted the challenge of providing the society of the State of Puebla (Mexico) of an efficient legal instrument to ensure access to broad societal government information. However, although there was openness to citizen proposals did not define a space for consultation and enacted a new law with the consensus of all parties represented in Congress. For specialists this reform only suited the local regulations to the national standard, but not committed to far-reaching reform in the democratic development of the state. In that sense, the law is essential to correct the inconsistencies purpose,*

*meet the recommendations and stick to a parameter of desirable criteria but does not advance beyond the politically prudent. Denotes a structural constraint evident unwillingness of the new regional politicians to promote substantive legislative reform to encourage democratic development of the territory from determined citizen participation.*

**Key words:** *Puebla, access, public information, alternation, legislative reform, citizen participation.*

## Introducción

La rendición de cuentas y el derecho ciudadano a la información pública son elementos fundamentales de cualquier sistema democrático. Constituyen en conjunto un componente jurídico, político y cultural de gran significación que involucra tanto a los servidores públicos como a los distintos sectores de la sociedad a la que representan. Villanueva y Luna (2001, p.16) han expresado que la transparencia y el acceso a la información son una demanda explícita de la moderna sociedad democrática la cual, es “mayormente deliberativa y mucho más comprometida con la dinámica de la vida pública a fin de que sus necesidades sean atendidas con eficiencia y oportunidad”. Salazar (2008, p.65), por su parte, expone que la acción de “transparentar los procedimientos, procesos y resultados de la gestión gubernamental y favorecer los cauces para un acceso amplio y permanente de distintos individuos a la información pública no constituye un acto de complacencia política, sino una obligación que debe ser definida por las diversas legislaciones”. En consecuencia, como señalan Elizalde, Fernández y Riorda (2006, p.32), “en la transparencia y la rendición de cuentas se encuentra el sustento básico para la construcción de consensos y la ampliación de la credibilidad ciudadana”.

En México el derecho a la información es una garantía constitucional desde 1977, año en que el congreso federal adicionó al texto del artículo 6° la oración: “*El derecho a la información será garantizado por el Estado*” (Diario Oficial, 1997). Sin embargo, fue hasta el año 2002 que se emitió la Ley



Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se reglamentó la obligación de los tres niveles de gobierno para publicar y hacer accesible al público toda la información existente en sus archivos de forma oportuna, suficiente y de calidad, así como instrumentar procedimientos ágiles y sencillos para otorgar a costos mínimos la reproducción de los documentos (ESCOBEDO, 2004). Esta ley determinó de manera explícita las excepciones jurídicas a dicho acceso, relacionadas con la vida privada de las personas (datos personales), la seguridad nacional, la seguridad pública, la política exterior y los secretos científicos, industriales y bancarios, al igual que los plazos mínimos para la entrega de información. La verificación de su cumplimiento se encomendó a un organismo autónomo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) que, además de promover la apertura informativa y la cultura de la transparencia, puede resolver controversias. Para López-Ayllón y Arellano (2008, p.42) esta ley es un referente jurídico importante para el país, “primero porque reconoce el acceso a la información como un instrumento fundamental para la consolidación de la democracia. Segundo, porque define a la información pública como un derecho humano universal de las personas a quienes corresponde decidir sobre la información que requieren y la forma como la usarán”. En 2010 se emitió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, con la cual se busca proteger y regular para su tratamiento legítimo, controlado e informado de los datos personales de un individuo por parte de particulares a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa.

Para asegurar la aplicación plena de estos derechos en todo el país, entre 2004 y 2007 todos los estados y el Distrito Federal expidieron sus propias leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública, donde los sujetos obligados son los órganos y dependencias de los poderes estatales y municipales, los órganos autónomos y aquellas entidades beneficiarias del

gasto público. No obstante, los estudios realizados a estas legislaciones por Villanueva y Luna (2006, p.13) identificaron que “el proceso de promulgación de leyes en las distintas entidades federativas fue demasiado lento y, en algunos casos, su contribución a la consolidación del sistema democrático en esas zonas fue bastante precario”. En otro estudio comparativo del IFAI (2007, p.8) se encontró también “una gran dispersión en las distintas legislaciones y una notoria injerencia de varios gobiernos regionales para inhibir la práctica extendida del derecho ciudadano a la información en sus territorios”. Ante ello, por iniciativa de diversos agentes sociales y comisionados de Transparencia interesados en extender la aplicación de buenas prácticas en toda la República para promover gestiones gubernamentales mayormente responsables, el congreso federal realizó una nueva reforma constitucional que estableció la base normativa mínima sobre transparencia y derecho a la información en el país. Con ella se buscó hacer explícitos distintos conceptos y acentuar la responsabilidad de los diferentes órdenes y poderes del estado mexicano para asegurar el cumplimiento de esa garantía fundamental.

La reforma constitucional de 2007 obligó también a los congresos locales a incorporar los principios en sus legislaciones y reducir la dispersión, subsanar las imprecisiones e incrementar el ejercicio de buenas prácticas sobre transparencia gubernamental en sus circunscripciones. Este hecho constituyó un acto de relevancia para la calidad democrática del país y la construcción de una cultura de transparencia, toda vez que a partir de la década de los noventa del siglo pasado -con la descentralización de los servicios educativos y de salud, el incremento de los programas sociales (Procampo y Seguro Popular), de combate a la pobreza (Oportunidades), la ampliación de la infraestructura carretera, la distribución de los excedentes petroleros, la seguridad pública, la lucha contra la delincuencia organizada y otras transferencias federales especiales a los gobiernos estatales y

municipales-, los recursos financieros se han multiplicado. Ello exige de eficientes y confiables sistemas de rendición y verificación de cuentas, el fomento de un mayor sentido de responsabilidad por parte de los servidores públicos, la estructuración adecuada de procedimientos de acceso ciudadano a la información gubernamental, la acción decidida de los medios de comunicación para funcionar como mecanismos de vigilancia y, sobre todo, una mayor cultura cívica y de participación social mediante la demanda constante de información y su deliberación pública.

En ese sentido, López-Ayllón y Marván (2007) han planteado que México requiere:

[...] de la necesaria conjugación de buenas leyes, buenas prácticas gubernamentales y amplia participación ciudadana, debido a que esa transformación política modificará de manera definitiva y positiva la relación entre gobernantes y gobernados y la manera como los diferentes niveles de gobierno actúan entre sí para llevar a cabo una modificación sustantiva en la cultura política en el país. [...] [Esta] obligación constitucional del estado de informar a sus ciudadanos con información veraz, oportuna, comprensible y comparable es, sin lugar a dudas, un paso firme para el diseño e implementación de políticas públicas susceptibles de ser evaluadas y modificadas con base en resultados. Es de capital importancia que tanto la recaudación como el presupuesto y gasto público puedan ser comparadas en todos los niveles de gobierno y cualquier persona pueda darle seguimiento tanto al quehacer gubernamental como al ejercicio del presupuesto desde su municipio o entidad hasta la federación. Pueden variar las formas y procesos y adecuarse a las necesidades específicas de los gobiernos y las propias instituciones; pero lo que no puede variar es la convicción de que la información que maneja el gobierno es pública por naturaleza y reservada sólo por excepción. (LÓPEZ-AYLLÓN, MARVÁN, 2007, p.6)

Carbonell (2007, p.8) también ha reiterado la necesidad de “profesionalizar y especializar a las instituciones a fin de consolidar el derecho y la práctica ciudadana de requerir documentos al gobierno. Sin

embargo, la variedad de las leyes mexicanas (una federal, 31 estatales y otra del Distrito Federal) constituye un abanico de interpretaciones que atienden una diversidad de intereses y compromisos -que van de los 12 hasta los 90 rubros temáticos-, hecho que provoca dispersión y poca objetividad en la comparación de la información”. Excederse en la información puesta en Internet, dice el autor, sin precisar formas, grado de desarrollo, unidades de medida y tiempos puede provocar que la información sea inútil por excesiva, incomprensible y hasta descontextualizada. Por tanto, enfatiza, “resulta indispensable una reflexión (rigurosa) sobre lo que debe constituir una obligación de transparencia y la forma más apropiada de su presentación, de tal manera que resulte clara, veraz y verificable a los ojos de cualquier ciudadano y no solamente de los

Sin embargo, el resultado práctico ha demostrado que no basta solo con buenas legislaciones, voluntades o compromisos, porque la cultura cívica de la población es un componente de gran significación en el ejercicio pleno del derecho a la información. En tal forma, es el ciudadano quien debe provocar acciones de debate público tendientes a poner límites al poder establecido y cerrar las puertas a la impunidad, la corrupción y la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos. Si el derecho no se ejerce con plenitud y en el imaginario sigue figurando como una aspiración más, dice el autor, entonces la opacidad y la simulación se mantendrán en menoscabo del desarrollo democrático del país. En efecto, como señala Peshard (2002, p.16), en México “no existe todavía un ciudadano participante y consciente de la acción cívica, sino un conglomerado de prácticas comunitarias vinculadas con identidades y solidaridades muy inmediatas -como el barrio o la familia-, que difícilmente articulan sus reclamos con base en intereses más generales”. Expresa que hay poca evidencia empírica sobre la existencia de prácticas ciudadanas favorables para la consolidación democrática, “toda vez que existe una gran diversidad

de comunidades más o menos fragmentadas y atomizadas poco capaces de imaginarse un bienestar general más allá de la preservación de relaciones clientelares hacia el poder”.

Guerrero (2004, p.139) complementa esta postura cuando señala que en el país”la participación en la vida pública más que activa es reactiva y más que propositiva es de protesta. Es justamente ese pobre perfil de la cultura cívica en México, que exige tan poco de sus elites políticas en términos de responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas y acciones efectivas para solucionar los problemas más apremiantes, que favorece la autonomía e impunidad de todas ellas y les permite ocuparse de sus propios intereses y competencias por el poder antes que solucionar los problemas y demandas sociales”.

### **Metodología de investigación**

En el Estado de Puebla, la responsabilidad de promulgar la Ley Estatal de Acceso a la Información Pública (2004), adecuarla a la reforma constitucional (2008) y emitir una nueva para solventar sus omisiones e inconsistencias (2011) ha correspondido al congreso local. Sin embargo, a la acción legislativa no han correspondido prácticas de transparencia gubernamental auténticas que incrementen la rendición de cuentas y garanticen el conocimiento social a través de un mayor acceso ciudadano a la información pública. Ello ha quedado de manifiesto en la estructuración del órgano garante, la definición de las obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados, los procesos para la solicitud ciudadana de la información y la presentación de recursos de revisión, así como las sanciones por el incumplimiento de la norma. Después de ocho años que en el Estado de Puebla se expidió por obligación constitucional la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004), el activismo de

diversos grupos universitarios, profesionales y periodísticos ha logrado colocar el tema de la rendición de cuentas y el acceso público a la información gubernamental como una asignatura importante de la agenda y el debate público. Sin embargo, el proceso no ha sido fácil y distintas iniciativas han tropezado con la falta de voluntad política de los gobiernos y mayorías partidistas en el congreso del Estado. Dada la alternancia política en la entidad, este no es solo un elemento distintivo de un partido o gobernante sino que involucra por igual a todas las fuerzas políticas existentes.

En 2004 se expidió una primera ley que denotó grandes carencias, muchas inconsistencias y omisiones, al grado que fue considerada como una de las peores a nivel nacional. En ella el congreso mayoritariamente priísta demostró poco interés por expedir una legislación importante, capaz de explicitar y garantizar los principios constitucionales en el territorio. Pese a los cuestionamientos de diversos grupos sociales, el ofrecimiento fue reformar la ley en un tiempo prudente. Sin embargo, el cometido nunca se cumplió por la indiferencia del gobierno en turno y los legisladores locales. En ese contexto, el órgano garante denominado Comisión de Acceso a la Información Pública (CAIP) – supeditado sin fundamento al ejecutivo estatal- vio afectada su credibilidad al conocerse serias anomalías en el nombramiento del primer comisionado presidente.

En 2008, ante la necesidad de adecuar la ley vigente a los términos de la reforma constitucional la mayoría priísta en el congreso perdió la oportunidad de movilizar a la sociedad en favor de una nueva ley que subsanara las deficiencias y diera una respuesta política a diferentes demandas de la sociedad. No obstante, la adecuación fue solamente de forma y sin considerar las propuestas de grupos interesados en favorecer buenas prácticas de transparencia en la entidad. Dado ello, el tema se mantuvo en la agenda pública por interés de algunos sectores universitarios

y periodísticos que buscaron evidenciarlo en diferentes momentos de la campaña electoral para gobernador de 2010.

En un intento por subsanar las críticas y las bajas calificaciones de las evaluaciones nacionales, el congreso local dotó de autonomía jurídica al órgano garante pero dejó pendiente resolver su independencia jurídica y financiera. Ante ello y por interés de universidades, medios de comunicación y algunos organismos sociales (Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Actívate por Puebla, CIMTRA y otras), el candidato panista de la Coalición Compromiso por Puebla, Rafael Moreno Valle, aceptó la necesidad de incorporar la rendición de cuentas y la transparencia como eje esencial de su agenda de gobierno y comprometió que -de llegar a la gubernatura del Estado- propondría una nueva ley para dotar a la sociedad de un instrumento con mayor certidumbre ciudadana para el acceso amplio a la información pública (Compromiso por Puebla, 2010).

Durante 2011 diversos grupos y organizaciones dieron a conocer propuestas encaminadas a favorecer una reforma de ley, aunque existió apertura a esas propuestas en ningún momento se estableció un espacio para el diálogo parlamentario con la ciudadanía. En noviembre de ese año, se dio a conocer una iniciativa expedida por el Gobierno del Estado que, de ser consensada por todos los partidos representados en el congreso, se convertiría en una nueva ley. El 14 de diciembre se aprobó por unanimidad de todas las fuerzas políticas representadas en el congreso la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, la cual fue publicada en el Periódico del Estado el 31 de diciembre de ese año. Es de destacar que en ella no existió una consulta ciudadana y, sobre todo que entre los términos de la iniciativa dada a conocer públicamente y los postulados finales de la ley existieron algunas diferencias.

A juicio de distintos investigadores esta reforma se ha limitado a adecuar la normativa local al estándar nacional sin buscar ir más allá de lo

estrictamente necesario. En tal forma, como lo refiere Aguilar (2008), como política no trascenderá si las acciones de transparencia y rendición de cuentas del poder público regional son evaluadas de manera sistemática e integral por parte de organismos independientes, con instrumentos confiables y rigurosos que aseguren el cumplimiento eficiente, su significación política y dimensión social en apego a las necesidades ciudadanas. Para ello, Villanueva (2010) ha definido una metodología específica que permite analizar la calidad y trascendencia de las leyes de transparencia a partir de 15 indicadores validados a nivel internacional que son los siguientes:

1. Análisis de los sujetos obligados
2. Definiciones e interpretación
3. Información de oficio
4. Límites al derecho de acceso a la información pública
5. Existencia de versiones públicas
6. Principio de máxima publicidad
7. Gratuidad de la información
8. Periodo de reserva
9. Formas de solicitud de acceso a la información
10. Protección de *habeas data*
11. Características del órgano garante del acceso a la información pública
12. Afirmativa ficta
13. Vías de impugnación
14. Formas de control de la ley
15. Garantías del derecho al acceso a la información pública

Con base en ellos se analizó la nueva legislación obteniéndose los resultados que se consignan a continuación.



## Resultados de la investigación

1. La legislación señala que es su propósito subsanar los aspectos posiblemente inconstitucionales de las reformas aprobadas en 2008, como la definición jurídica de la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, sus atribuciones sobre los tres poderes del Estado, los 217 municipios y órganos legal y constitucionalmente autónomos, así como la adecuación de los plazos para entregar la información e interponer recursos de revisión.
2. Incluye a los partidos políticos y los tribunales administrativos como sujetos obligados de la ley, lo que les obliga a cumplir con las obligaciones de información pública de oficio y responder a las solicitudes de información.
3. La Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales promoverá el derecho de acceso a la información, la protección de datos personales, la rendición de cuentas y propondrá temas para incluir en los contenidos de planes de estudio y actividades académicas curriculares y extracurriculares.
4. Para el proceso de selección de comisionados se tomarán en cuenta las propuestas de organizaciones de la sociedad, los centros de investigación, colegios, barras y asociaciones de profesionistas e instituciones académicas. Para ello, se evaluarán los conocimientos, trayectoria y experiencia de los candidatos. Las comparecencias y expedientes serán públicos, salvo la información clasificada como confidencial. El personal que preste sus servicios a la Comisión estará sujeto a un servicio profesional de carrera y el cargo de Presidente de la Comisión será ejercido por el comisionado al que le resten dos años para concluir el periodo al que fue designado.

5. Se establece un capítulo de responsabilidades y la obligación de que la Comisión cuente con una contraloría interna.
6. Con respecto a la información restringida – reservada y confidencial- se respetan los estándares nacionales. Es decir, el periodo de reserva se mantiene por siete años, pudiéndose ampliar hasta cinco años más. Sobre los procedimientos de acceso a la información pública, no es necesario acreditar justificación ni motivación alguna y se siguen los principios de máxima publicidad, simplicidad y rapidez, gratuidad del procedimiento y costo razonable de la reproducción. Pueden realizarse solicitudes por escrito, a través del sistema electrónico, por vía telefónica y por fax. Se simplifican algunos trámites, como prescindir de la manifestación de agravios en el medio de impugnación.
7. El plazo para interponer el recurso de revisión se amplía de 10 a 15 días. El cómputo de ello se realizará de acuerdo con las modalidades de entrega y mantendrá la suplencia de la deficiencia de la queja.

## **Conclusiones y discusión**

FUNDAR, organismo social que realiza evaluaciones sobre el derecho a la información en México, considera que la nueva ley del Estado de Puebla es un avance legislativo importante (Índice Base 0.75) con elementos de progresividad dignos de consideración (0.71). Sin embargo, plantea la no inclusión de algunos sujetos obligados y no existencia de pruebas de daño y de interés público. Asimismo, enfatiza la falta de comités de información como directrices de los sujetos obligados, así como la negativa práctica de ratificación del recurso de revisión. Por otra parte, no prevé la desclasificación de información cuando existan investigaciones sobre delitos de *lesa* humanidad, o la imposibilidad de reservar información en investigaciones sobre violaciones graves a los derechos humanos.

Tampoco establece la prohibición de invocar el secreto bancario cuando el titular de las cuentas bancarias sea un sujeto obligado o el secreto fiduciario cuando se trate de fideicomisos públicos.

Es decir, ratifica que la reforma de ley tiene como propósito esencial corregir las inconsistencias, atender las recomendaciones y apegarse a un parámetro de criterios deseables pero no busca avanzar más allá de lo políticamente prudente. De igual forma, el propio propósito de la reforma expuesto en las consideraciones y el análisis realizado en este trabajo denotan una limitación estructural pero, sobre todo, la falta de voluntad de la clase política regional para promover una reforma legislativa de fondo que aliente el desarrollo democrático del territorio a partir de una participación ciudadana decidida.

## Referencias

- AGUILAR, L. *Estudio de las políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica. 2008.
- Autores varios. *Estudio comparativo de leyes de Acceso a la Información Pública*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información. 2007.
- Autores varios. *Métrica en la transparencia*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica y Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública. 2010.
- CARBONELL, M. *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 2007.
- ELIZALDE, L., FERNÁNDEZ, D. y RIORDA, M. *La construcción del consenso: La gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires. La Crujía Ediciones. 2006.
- ESCOBEDO, J. F. *Movilización de opinión pública en México: El caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*. *Revista de Derecho Comparado de la Información*, 2. Madrid, julio-diciembre. 2002.
- GUERRERO, M. *México, la paradoja de su democracia*. México: Universidad Iberoamericana. 2004.
- LÓPEZ-AYLLÓN, S. y ARELLANO, D. (). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica. Recuperado el 6 de agosto de 2008 de <http://hdl.handle.net/10089/16074>. 2008
- LOZANO, P. El derecho a la información en los textos universales, en I. Bel Mallen y L. Corredoira. *Derecho de la información*. Barcelona: Ariel Comunicación. 2003.
- PESHARD, J. *Cultura política democrática*. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Política No. 2. México: Instituto Federal Electoral. 2002.
- Poder Ejecutivo Estatal. *Decreto que reforma y adiciones diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla*. Periódico Oficial del Estado. Puebla, 31 de diciembre. 2011.

Poder Ejecutivo Estatal. *Decreto que reforma y adiciones diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla*. Periódico Oficial del Estado. Puebla, 18 de junio. 2008.

Poder Ejecutivo Estatal. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla* Periódico Oficial del Estado. Puebla, 16 de agosto. 2004.

Poder Ejecutivo Federal. *Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. México, 20 de julio. 2007.

Poder Ejecutivo Federal. *Decreto que adiciona un párrafo al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. México, 6 de diciembre. 1997.

Poder Legislativo Estatal. *Decreto por el que se reforma la fracción VII del artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla*. Puebla, 10 de marzo. 2010.

SALAZAR, Pedro. *Transparencia, ¿para qué?*. Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). 2009

VILLANUEVA, E. y LUNA, I. *Dictamen sobre las leyes de transparencia*. México: Libertad de información-México A. C. 2006.

## O CURIOSO CASO DO PMDB: DIGRESSÕES SOBRE BENJAMIN BUTTON E O CENÁRIO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

*The Curious Case of PMDB: Benjamin Button digressions and the scenery of municipal election*

Paulo Roberto Figueira Leal  
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)  
✉ pabeto.figueira@uol.com.br

**Resumo:** O artigo trata do papel que eleições municipais podem ter na configuração do jogo partidário nacional. Para tanto, aborda-se mais especificamente o caso do PMDB, maior partido do país, que desde 1994 não lança candidato próprio à Presidência da República.

**Palavras chave:** eleições municipais, PMDB, partidos, presidência.

**Abstract:** The article discusses the role that municipal elections can have in the configuration of national party's game. To this end, we discuss more specifically the case of the PMDB, the largest political party in the country, which since 1994 has not released its own candidate for president.

**Key words:** municipal elections, PMDB, political parties, presidency.

Com uma adaptação cinematográfica em 2008 (estrelada por Brad Pitt), um conto escrito por F. Scott Fitzgerald nos anos 20 do século passado tornou-se conhecido por milhões de cinéfilos: “O curioso caso de Benjamin Button” fez grande sucesso e recebeu numerosas premiações, ao contar a história de um homem que nasceu com características de idoso e que com o passar dos anos, caminhou em direção à infância, e não à velhice.

O interesse no enredo advém, sobretudo, do *nonsense* de acompanhar a subversão da ordem natural da vida, da quebra das expectativas de normalidade temporal. Nascer pequeno, desenvolver-se, crescer, assumir

responsabilidades maiores – eis o que costuma se entender por ordem natural e normalidade na experiência humana.

A vida dos partidos políticos não é muito diferente da história de homens e mulheres. Tal como nós, as agremiações partidárias também passam por variados ciclos vitais, e usualmente na sequência já descrita: a infância marcada pela pequenez, o crescimento paulatino, o enfrentamento de desafios maiores na maturidade...

Exemplos não faltam. Para ficar apenas numa experiência partidária brasileira, a sigla que há três mandatos ocupa a presidência – o Partido dos Trabalhadores (PT) – seguiu à risca o roteiro: o fraco desempenho em suas primeiras eleições (1982), as primeiras vitórias em capitais (Fortaleza, 1985), a chegada inesperada ao poder da maior cidade brasileira (São Paulo, 1988), a ampliação de espaços de poder em municípios e estados país afora e, enfim, o lento e progressivo processo de conquista do poder federal, em 2002, depois de três derrotas iniciais.

Essa sequência, contudo, não se aplica ao maior partido brasileiro, do ponto de vista do tamanho e da capilaridade: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), tal como Benjamin Button, vem percorrendo uma trajetória totalmente inesperada. Já veio ao mundo poderoso: nascido do velho MDB das lutas contra a ditadura, foi fundado em 1980 já dispendo de larga estruturação nos municípios e estados, com grande base parlamentar. E as circunstâncias políticas do ocaso do regime militar levaram o partido à Presidência da República quando tinha pouco mais de cinco anos de vida.

Mas, a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, em 1985, fez o partido viver seu primeiro paradoxo: como a doença impediu a posse do presidente eleito, a única vez em que um quadro do PMDB ocupou a presidência foi pelas mãos de um peemedebista novo (José Sarney fez todo seu percurso político na velha UDN, depois na Arena e no PDS, filiando-se

ao PMDB apenas porque a Frente Liberal ainda não tinha existia formalmente como partido).

De lá para cá, em termos de disputas presidenciais, involução: derrota de Ulysses Guimarães (1989) e Orestes Quércia (1994) e, a partir daí, nenhuma candidatura presidencial – apenas indicação de vices em 2002 e 2010. Se normalmente os partidos costumam nascer pequenos, ganham as primeiras prefeituras, os primeiros governos estaduais e, com base nisso, consolidam seu cacife para disputas no grande cenário político nacional, como explicar a trajetória do PMDB – que nasceu grande, continua sendo o maior partido do país e simplesmente vem desde 1994 abdicando da disputa direta pela Presidência?

Por que o PMDB mantém-se grande nos municípios, nos governos estaduais, no Congresso Nacional, mas não lança candidatos presidenciais? De duas, uma: ou o partido não consegue sonhar com a conquista do Palácio do Planalto ou, ao contrário, encontrou uma fórmula para nunca sair das proximidades dele, mesmo sem ocupá-lo diretamente.

Um breve olhar sobre a jovem democracia brasileira talvez indique que a segunda possibilidade deve ser levada em conta. Todos os presidentes eleitos desde 1989 contaram com o PMDB em suas bases de apoio parlamentar. Collor, FHC (no primeiro mandato) e Lula (também no primeiro mandato) foram eleitos sem contar com o PMDB em suas campanhas, mas logo após assumirem a presidência chamaram o partido para o governo. Os segundos mandatos de FHC e de Lula, bem como o atual de Dilma, já contaram com o apoio de frações majoritárias do PMDB desde as campanhas.

Resumo da história: a estratégia do PMDB tem sido, desde meados dos anos 1990, ser tão grande e tão importante, que nenhum presidente pode abdicar de contar com o apoio do partido para governar. Diz-se jocosamente, nos corredores do poder em Brasília, que é sempre difícil

governar tendo o PMDB como parceiro; é impossível, contudo, governar sem ele. Noutras palavras, o partido encontrou uma fórmula para nunca sair das cercanias do Palácio do Planalto mesmo sem ter chegado a ele.

É com base nessa constatação que as eleições municipais de 2012 podem ser avaliadas segundo uma perspectiva distinta da usual. Mais do que disputas de postos de mera repercussão local; mais do que simples preparação do tabuleiro para eleições nacionais futuras; e mais do que exercícios partidários com vistas à conquista de terreno para um melhor posicionamento estratégico posterior: as eleições em nível local são, em si mesmas, parte central da dinâmica política nacional que explica casos como o do PMDB.

Eleições municipais não são um estágio prévio, anterior, a real disputa do poder nacional, que se daria daqui a dois anos: elas já são parte efetiva da disputa do poder nacional, porque seus resultados influenciam já, agora, as relações entre os partidos e suas conexões e/ou afastamentos no cenário nacional. Ao PMDB, por exemplo, disputas municipais e, adiante, estaduais, são as fontes do poder de barganha nacional do partido.

Vencer em muitos municípios e manter-se como a mais capilarizada das agremiações constitui capital político central para o partido continuar sendo uma noiva desejada por qualquer futuro parceiro que chegue ao Planalto. Essa percepção parece estar se disseminando por outras siglas: o PSB, histórico parceiro do PT, iniciou em 2012 uma série de rebeliões que o levaram a voos solo – em BH, em Recife, em Fortaleza –, que têm sido compreendidos como tentativas de inflar uma futura candidatura presidencial de Eduardo Campos.

A avaliação procede e é, em muitos sentidos, pertinente. Mas é insuficiente: a estratégia não é apenas viabilizar Eduardo Campos – é tornar a sigla socialista tão maior e tão mais importante que, mesmo que o governador de Pernambuco não dispute do Planalto, quem quer que o faça



e seja vitorioso (numa projeção possível, no contexto de hoje, nomes como Dilma ou Aécio) não possa prescindir do PSB como parceiro.

É óbvio que esse tipo de estratégia tem custos: o principal deles é a falta de coerência ideológica e de organicidade partidária em termos nacionais. Quando opções estritamente pragmáticas se impõem (importante passa a ser ganhar no maior número possível de lugares, independentemente de ao lado de quem ou com que tipo de alianças), aumenta a chance de descaracterização programática/ideológica.

Eis o paradoxo ilustrado pelo PMDB: o pragmatismo local que o torna grande é, ao mesmo tempo, o responsável pelo fato de que o maior partido do país não consegue sequer lançar um candidato à presidência.

# A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

*A political participation in Brazil*

Robert Bonifácio

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

✉ robertbonifacio@hotmail.com

**Resumo:** O artigo pesquisa a participação política no Brasil através da discussão de definições teóricas, identificação de tipos de participação e concessão de um panorama das atividades participativas. Usa-se como fonte de dados o Barômetro das Américas dos anos de 2006-07; 2008; e 2010.

**Palavras-chave:** participação; discussão política; associações; protesto.

**Abstract:** The paper researches the political participation in Brazil through the discussion of theoretical definitions, identification of types of participation and provision of an overview of participative activities. It is used as data source the Barometer of Americas from the years of 2006-07; 2008; and 2010.

**Key words:** participation, political discussion, associations, protest.

## Introdução

A democracia é objeto recorrente nos estudos de ciência política, independente do enfoque que lhe é atribuído. Tal posição não é mera coincidência, a julgar as considerações de diversos autores sobre a sua relevância no ambiente político ao longo das últimas décadas. Para Pasquini (1990) e Moisés (1992), a democracia desbanca as revoluções socialistas como a grande personagem do século XX. Sen (1999) compartilha dessa visão, afirmando que a democracia foi o acontecimento mais importante do século passado. Até mesmo Wallerstein (2001), que guarda considerações pessimistas acerca do desenvolvimento da democracia, se indaga sobre como ela passou de uma aspiração revolucionária no século XIX a um *slogan*

adotado universalmente, mas vazio de conteúdo, no século XX. Esses apontamentos podem ser reforçados pela investigação de Huntington (1994), que identifica um movimento em direção a adoção de regimes políticos democráticos por dezenas de países entre meados e fins do referido século, o que ele dá o nome de “ondas de democratização”.

Grande quantidade de temas pode ser investigada quando se trata de democracia, mas este estudo apresenta um enfoque no que talvez seja sua dimensão mais ativa e prática: a participação política. Participar da política denota atuação em questões políticas em diferentes arenas, seja discutindo questões relacionadas com pessoas próximas ou através de ações públicas, visando influenciar ou chamar atenção dos políticos e governos para determinados problemas. Todas essas possibilidades de atuação levam ao entendimento de que quem participa apresenta postura mais ativa que os demais em relação a assuntos políticos.

O objetivo deste trabalho é lançar luzes sobre as atividades entendidas como participativas no cenário brasileiro. Pretende-se oferecer um panorama da frequência com que os brasileiros se engajam nessas atividades. Ademais, também é discutida uma definição para o termo e a distinção das atividades participativas em diversas dimensões. Para dar conta de todas essas questões, são utilizados *surveys* do “Barômetro das Américas”<sup>3</sup> referentes aos anos de 2006-07, 2008 e 2010, cujas amostras têm representatividade nacional.

## **Definições e tipos de participação política**

### **Definições do termo**

---

<sup>3</sup> Trata-se de uma série de pesquisas de opinião iniciada em meados da década de 1990 e que tem como foco os países da América Latina. O *Latin America Public Opinion Project* (LAPOP), órgão atualmente pertencente à Vanderbilt University (EUA), é o responsável pela realização da pesquisa. Mais detalhes em: [www.lapopsurveys.org](http://www.lapopsurveys.org). Acesso em: 17/07/2012.

Por ser um termo popular no linguajar dos políticos, estudiosos e da população em geral, participação política é dotada de polissemia. Desse modo, a abordagem de problemas de pesquisa que envolva o termo sugere, como fase preliminar a qualquer tratamento empírico da questão, um tratamento conceitual. Johnson (2003) tece considerações a respeito, indicando que o acúmulo de conhecimento só traz benefícios para o avanço científico se tanto problemas empíricos quanto teóricos são enfrentados. A ideia é que a ênfase em geral dada à importância da empiria leva ao esquecimento dos problemas conceituais e isso causa sérios percalços ao acúmulo de conhecimento e avanço de uma área, uma vez que esses problemas torna implausível a assimilação adequada de resultados empíricos.

Fialho (2008) faz uma busca em dicionários de diversas línguas a fim de extrair um significado etimológico para a palavra “participação”. Chega à conclusão de que uma definição adequada é “tomar parte em alguma atividade”. Para definir “política”, rejeita a ideia de que seu significado está estreitamente atrelado ao Estado e suas instituições formalmente constituídas. Segue o argumento de Reis (1994), que considera que a definição mais adequada de política envolve toda situação de conflito potencial ou real que envolve, portanto, algum tipo de interação estratégica, independente do contexto concreto em que ocorram.

Levando em consideração os argumentos acima, participação política pode ser entendida como “tomar parte de alguma atividade de natureza conflitiva e que envolva interações estratégicas”. Algumas das principais obras de ciência política que exploram esse ramo de estudo trabalham com significados de participação política próximos a esse, mas diferenciam-se quanto aos tipos de atividades participativas vinculadas e aos objetivos que devem estar contidos nessas atividades.

Milbrath (1965), por exemplo, considera como atividades participativas somente aquelas envolvidas em processos e em decisões

eleitorais. Vai além, afirmando que a tendência é que a participação tenha caráter cumulativo, ou seja, aqueles que se engajam em um desses tipos de atividade tendem a também se engajarem em outras. Assim, confere um caráter unidimensional e cumulativo às atividades participativas. Já Verba, Schlozman e Brady (1995) compreendem ser participação política o canal onde os cidadãos transmitem a seus governos as informações sobre seus interesses e preferências, pressionando-os a atenderem suas demandas. Extrapolam as fronteiras das atividades eleitorais para exemplificar participação política, lançando luzes sob a atuação de grupos de interesse (organizações não governamentais, sindicatos, grupos de pressão, movimentos políticos, etc.) nos Estados Unidos da América. A principal tese que levantam é que a natureza dessa participação é desigual, com a efetividade das atividades sendo mais comum entre as pessoas com maiores condições socioeconômicas.

A definição de participação política concedida Huntington e Nelson (1976), por sua vez, incorpora um elemento finalista das atividades relacionadas. Para eles, participação política é uma atividade realizada por cidadãos com o objetivo de influenciar no processo de decisão governamental. Ou seja, além de considerarem uma vasta gama de atividades como participativas, eles enfocam que o objetivo delas precisa ser o de influenciar as decisões governamentais. O estudo de Booth e Seligson (1976) parte do diagnóstico de que os estudos sobre participação política recebem um tratamento muito estreito pelos cientistas sociais, focando largamente em elites (eleições, partidos e sindicatos) e violência (golpes militares e revoluções). Como resultado, tem-se apenas uma imagem parcial das faces das atividades políticas dos cidadãos. Focados na realidade latino-americana, os autores oferecem uma definição mais abrangente sobre participação política que, para eles, significa um comportamento que intenciona influenciar o sistema político, seja no nível nacional, regional ou

local. Nessa concepção, participação política vai além de atividades das elites, eleições e violência, incluindo comunicações sobre política e problemas locais e trabalho coletivo para resolver problemas não tratados pelos governos.

Em suma, observam-se semelhanças nas conceituações sobre participação política, mas divergências quanto aos tipos de atividades taxadas de participativas e os fins que elas almejam.

### **Os tipos de participação política**

Uma breve visualização nos questionários dos *surveys* utilizados é suficiente para agrupar as diversas variáveis indicadoras de participação em subgrupos com alguma consistência lógica. Porém, para que se tenham agrupamentos de variáveis bem definidos, é necessário ir um passo além, fazendo suas validações estatísticas. O teste de análise fatorial<sup>4</sup> é útil para isso e os resultados estão presentes na tabela 1<sup>5</sup>.

Cabe enfatizar que as variáveis referentes ao ato de votar foram excluídas da análise. Elas não são utilizadas porque no Brasil o voto é obrigatório, ao contrário dos Estados Unidos, país que concentra a maior parte de estudos sobre participação eleitoral. Portanto, o foco neste trabalho é em atividades participativas que transbordam a dinâmica da arena eleitoral.

Os resultados indicam distinção clara de agrupamentos de variáveis de três tipos: associativismo comunitário; contato com representantes políticos e funcionários de governo e discussão e associação política (tabela

---

<sup>4</sup> O teste de análise fatorial é composto por um conjunto de várias técnicas estatísticas com o objetivo de prover descrições simples de inter-relacionamento, correlações e covariâncias entre as variáveis. Ele torna visível a observação de quais variáveis possuem significativas associações entre si e as organizam em fatores. Em cada fator, temos as variáveis mais associadas entre si e a intensidade dessa associação, que se mostrará forte, mediana ou fraca de acordo com a magnitude de sua carga estatística, geralmente compreendida entre -1 e 1 (KIM, MUELLER, 1978).

<sup>5</sup> Por questão de economia de espaço, as variáveis não estão descritas neste trabalho, mas podem ser facilmente encontradas no seguinte site: [www.lapopsurveys.org](http://www.lapopsurveys.org). Basta baixar os questionários referentes ao Brasil nos três anos selecionados e buscá-las pelos códigos indicados na tabela 1.

2). Atividades de protesto aparecem no teste nos anos de 2006 e 2008, sendo que no primeiro ano citado em conjunto com variáveis de discussão e associação política e em 2008 num fator isolado. Também é importante destacar que existe uma distinção entre as variáveis de contato direto com representantes políticos e funcionários de governo, que separa o contato a nível local e a nível estadual e federal. Ou seja, o acesso a representantes políticos e funcionários de governo local possui uma lógica diferente do contato a esses mesmo atores, mas a nível estadual e federal.

Por fim, cabe fazer um paralelo desses resultados com os encontrados por Booth e Seligson (2009) através da mesma base de dados, mas em ano distinto - 2004 – e em países diferentes - Costa Rica, Guatemala, México, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Panamá e Colômbia. Eles também encontram fatores constituídos por variáveis de associativismo local; contato com representantes e funcionários de governo local; ativismo partidário e campanha eleitoral; e participação em eleições.

Tabela 1- Análise fatorial de variáveis de participação - Brasil

	2006				2008				2010		
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3
Prot1	0,710	0,119	0,163	0,008	0,089	0,120	0,049	0,562	-	-	
Prot2	0,698	0,034	0,027	0,139	0,021	0,346	0,139	0,146	-	-	
Prot3	-	-	-	-	-	-	-	-	0,081	0,300	0,028
Cp5c	0,003	0,107	0,034	0,625	-	-	-	-	-	-	
Cp5d	0,182	0,037	0,087	0,614	-	-	-	-	-	-	
Cp5	-	-	-	-	0,106	0,183	0,662	0,236	0,028	0,521	0,085
Cp8	0,299	0,123	0,318	0,467	0,072	0,077	0,576	-0,053	0,056	0,510	0,070
Cp10	-	-	-	-	-0,031	0,428	0,375	-0,072	-	-	
Cp13	0,480	0,260	0,221	0,257	0,242	0,465	0,176	-0,013	0,069	0,373	0,125
Pp1	0,038	0,581	0,060	0,053	0,075	0,461	0,020	0,038	0,094	0,272	0,081
Pp3	0,267	0,830	0,203	0,087	-	-	-	-	-	-	
Pp4	0,261	0,710	0,225	0,156	-	-	-	-	-	-	
Pol2	0,468	0,245	-0,016	0,108	0,239	0,385	0,011	0,200	-	-	
Cp2	0,171	0,137	0,613	0,124	0,520	0,100	0,142	-0,244	0,161	0,080	0,518
Cp4	-0,021	0,136	0,465	0,082	0,568	0,091	0,030	0,131	0,090	0,133	0,387
Cp4a	0,083	0,042	0,653	0,022	0,665	0,161	-0,014	0,049	0,596	0,163	0,224
Np1	-	-	-	-	0,103	0,560	0,073	0,033	0,180	0,248	0,064
Np2	-	-	-	-	0,572	0,079	0,078	0,137	0,746	0,154	0,140
Cp5bra	-	-	-	-	-	-	-	-	0,081	0,105	0,671
KMO=	0,736				KMO= 0,723				KMO= 0,710		
% var. explicada	=61,9				% var expl. =53,3				% var expl.. =44,7		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 2- Nomenclatura dos fatores por ano

	Brasil 2006	Brasil 2008	Brasil 2010
ator 1	<i>Protesto, discussão e associação política</i>	<i>Contato direto com representantes políticos e funcionários de governo estadual e federal</i>	<i>Contato direto com representantes políticos e funcionários de governo local</i>
ator 2	<i>Atividades de campanha</i>	<i>Discussão e associação política</i>	<i>Associativa local</i>
ator 3	<i>Contato direto com representantes políticos e funcionários de governo estadual e federal</i>	<i>Associativismo comunitário</i>	<i>Contato direto com representantes políticos e funcionários de governo estadual e federal</i>
ator 4	<i>Associativismo comunitário</i>	<i>Atividades de protesto</i>	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

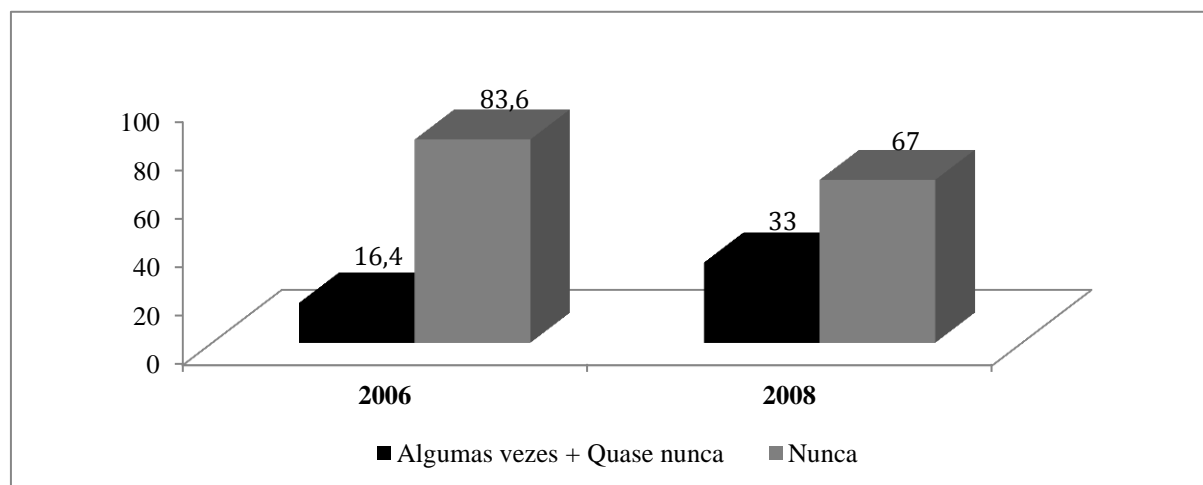


## Panorama da participação política no Brasil

A seguir são expostos dados das variáveis indicadoras de participação política no Brasil nos anos de 2006-07; 2008; e 2010. Vale o registro de que nem todas as variáveis encontram-se presentes em *surveys* dos três anos.

Em relação a atividades de protesto, observa-se grande disparidade de percentual valido entre os dois anos considerados (16,4% em 2006 e 33% em 2008). Os patamares, que não atingem sequer metade da população, poderiam ser ainda menores caso se incluíssem dentre os casos válidos o percentual dos entrevistados que declararam nunca terem participado de atividades de protesto em toda a vida (85,1% em 2006 e 81,5% em 2008). Essa variável funcionou como um filtro para a aplicação da primeira citada no parágrafo, sobre a frequência de participação em protesto dos últimos 12 meses anteriores à aplicação da pesquisa, cujos resultados estão descritos no gráfico 1.

Gráfico 1- Participação em atividades de protesto ao longo do ultimo ano (em %)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Talvez a atividade participativa mais espontânea e menos organizada possível é a que se refere a discussão sobre política. Tem-se duas variáveis indicadoras a respeito - conversar sobre política e tentar convencer o outro

do que pensa politicamente - e em ambos os casos o patamar é muito próximo, na casa dos 20%, independente do ano de referência (tabela 3).

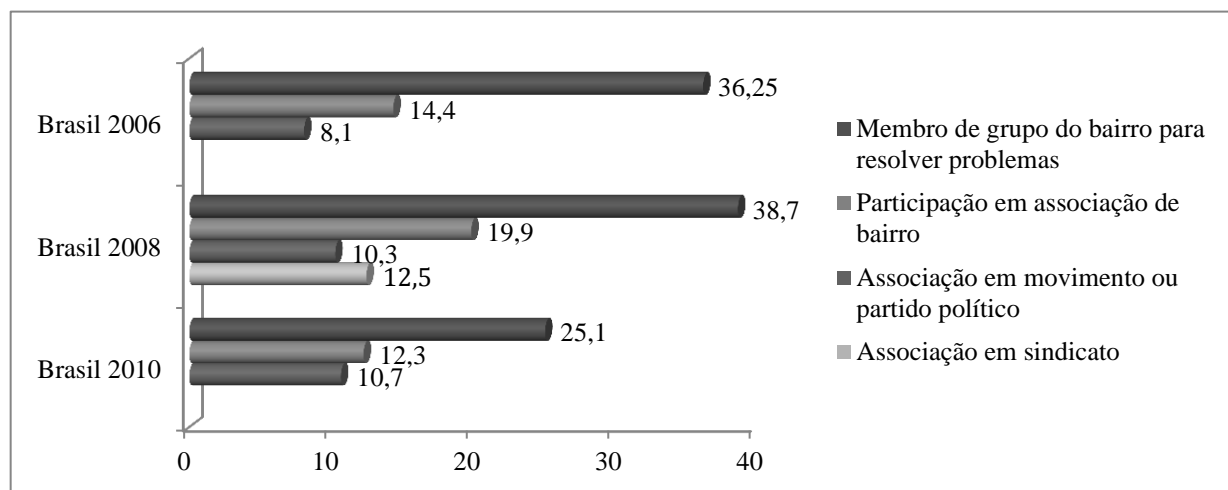
Tabela 3- Discussão sobre política (em %)

	Conversa sobre política	Tenta convencer o outro do que pensa politicamente
<b>2006</b>		
Sim	26,5	
Não	73,5	
Total	100	
<b>2008</b>		
Sim	28,8	24,4
Não	71,2	75,6
Total	100	100
<b>2010</b>		
Sim		22,3
Não		77,7
Total		100

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que se refere ao associativismo (gráfico 2), as atividades participativas locais são as mais frequentemente praticadas. Em todos os anos, o percentual de participação em grupo de bairro para resolver problemas da comunidade mostrou-se superior e com substantiva diferença para os demais. Em segundo lugar, aparece a filiação a associação de bairro. A associação em instituições políticas - sindicato e partido político - figuram como as menos frequentes.

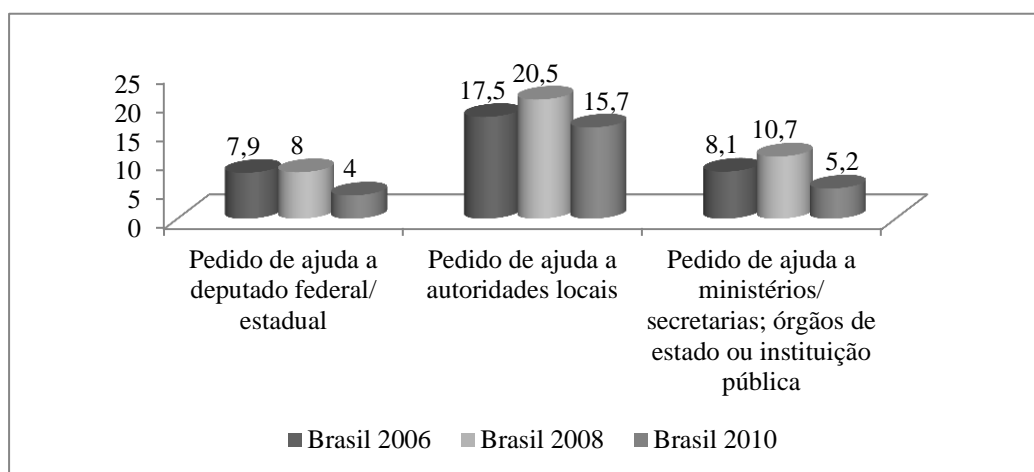
Gráfico 2- Participação em associações políticas e locais (% de respostas válidas)<sup>6</sup>



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, os resultados sobre as variáveis indicadoras de contato com representantes políticos e funcionários do governo. Nota-se que os percentuais sobre pedido de ajuda a autoridades locais ao longo dos três períodos considerados estão bem acima dos percentuais referentes aos dois outros tipos de contato (praticamente o dobro de indicações): pedido de ajuda a deputado federal/ estadual e pedida de ajuda a instituições e órgãos governamentais (de 5,2% a 10,7%).

Gráfico 3- Contato direto com autoridades políticas e funcionários



F

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>6</sup> Foram excluídas do conjunto de respostas válidas as indicações de “não sei” e “não quero responder”.

## Considerações finais

A investigação, apesar de ainda prematura, é capaz de dar duas indicações importantes para compreender a participação política no Brasil:

(1) Existem lógicas distintas de participação, com distinção entre atividades de discussão e associação política, associativismo comunitário, atividades de protesto e contato com representantes políticos e funcionários de governo. Quanto ao ultimo ponto, há mais uma distinção: contato com atores locais e os de nível estadual e federal;

(2) As atividades participativas mais frequentes são aquelas dotadas de maior espontaneidade, que consomem pouco tempo e que não possui vinculação institucional - discussão sobre política -, e as que tem como abrangência o nível local, como filiação a associações de bairros, participação em grupos de bairro para resolver problemas da comunidade e contato direto com autoridades locais.

## Referências

- BOOTH, John; SELIGSON, Mitchell. Political participation in Latin America: an agenda for research. *Latin America Research Review*, v. 11, nº 3, 1976.
- . *The legitimacy puzzle in Latin America: political support and democracy in eight nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- FIALHO, Fabrício. Participação e desigualdade política: um exercício em teoria e método. *Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da UFMG*, 2008.
- HUNTINGTON, Samuel; NELSON, Joan. *No easy choice: political participation in developing countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976.
- HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- JOHNSON, James. Conceptual problems as obstacles to progress in political science. *Journal of Theoretical Politics*, v. 15, n. 1, p. 87-115, 2003.
- MILBRAITH, Lester. *Political participation: how and why do people get involved in politics?* Chicago: Rand McNally and Company, 1965.
- MOISÉS, José Álvaro. Democratização e cultura política de massas no Brasil. *Lua Nova*, nº 26, 1992.

- PASQUINI, G. "*L'America Latina: la democrazia senza testa*", Mondoperaio 102, 1990.
- REIS, Fábio Wanderley. Cidadania, mercado e sociedade civil. In: MITRE, Antonio F. (org.). *Ensaio de teoria e filosofia política em homenagem ao prof. Carlos Eduardo Baesse de Souza*. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política-UFMG, 1994.
- VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay; BRADY, Henry. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.

## POLÍTICA DE COTAS PARA O ENSINO MÉDIO E O FRACASSO DO ENSINO PÚBLICO NO BRASIL

*Quota policy and the failure of public education in Brazil*

Leonardo da Silveira Ev  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG  
✉ leo.se1987@gmail.com

**Resumo:** O Brasil tem sido ao longo de sua história um dos países mais desiguais do mundo. Parte deste triste título se deve à existência de um sistema educacional que funciona em duas realidades distintas: um ensino de qualidade na rede particular, para os que podem pagar e um ensino defasado na rede pública, a qual atende justamente a população mais carente do país. Esse artigo avalia uma recente tentativa de alterar esse quadro, a proposta de cotas em universidades públicas federais.

**Palavras-chave:** desigualdade social; déficit educacional; política de cotas.

**Abstract:** Brazil has been throughout its history one of the most unequal Countries in the world. Part of this sad title is due to the presence of an educational system that works in two distinct logics: a good quality education provided by private schools, only accessible for those who can afford it; and a low quality education provided by public institutions, which are attended mostly by the short income population. This article evaluates a recent attempt of changing this picture, the quota policy.

**Key words:** social inequality, educational deficit, quota policy.

### Quando a ideologia suplanta a realidade

As universidades federais brasileiras deverão, em breve, contar com um sistema de cotas em seus processos seletivos que garantam 50% de suas vagas para alunos que tenham cursado o ensino médio integralmente em

escolas públicas. A nova prática é uma determinação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180/2008 aprovado no último dia 07 de agosto pelo Senado e que agora aguarda a sanção da presidente Dilma Rousseff.

De autoria da deputada federal Nice Lobão (PSD-MA), o projeto, que durante sua tramitação contou com a aprovação de figuras políticas tão distintas quanto o ex-Ministro da educação e ex-deputado Paulo Renato de Souza (PSDB-SP) e do senador Paulo Paim (PT-RS), suscita um acirrado debate na opinião pública brasileira, a qual se mostra dividida sobre o assunto.

O debate acerca das cotas, tanto sociais como raciais, tem se desenrolado no Brasil desde a década passada, fomentado em grande parte por movimentos que defendem que tal política seria uma forma de compensar os setores menos favorecidos da sociedade e promover igualdade efetiva e inclusão social. Do outro lado, como argumentos contrários à sua implementação, encontram-se aqueles que sustentam que as cotas violam o princípio meritocrático e da autonomia das universidades federais, no caso específico da PLC nº 180/2008

Com efeito, a questão tem sido discutida muito mais em termos valorativos e ideológicos do que propriamente realísticos, de modo que tanto os defensores como os opositores do sistema de cotas, exacerbados em suas convicções, acabam por arrastar a discussão para o infrutífero campo dos princípios e ideais de onde nenhuma avaliação lúcida poderá emergir. Prova disso é que a proposta contida no PLC nº 180/2008 não traz dados para fundamentar a proporção de 50% das vagas ou a necessidade de critério racial para a distribuição das mesmas. Sua aprovação, portanto, representa a afirmação de um desiderato arbitrário cujos efeitos podemos por enquanto apenas supor.

### **Cotas: que efeitos esperar?**

Os brasileiros das camadas sociais mais pobres que só tiveram acesso ao ensino em escolas públicas (cuja qualidade é sabidamente inferior àquela verificada na maioria das escolas privadas) enfrentam uma concorrência desleal com os alunos oriundos destas últimas na disputa por uma vaga nas universidades públicas federais. Com a introdução das cotas, esse viés seria desfeito e a concorrência desigual seria se não eliminada, pelo menos, fortemente mitigada, possibilitando que os outrora desfavorecidos tivessem uma chance de compensar no final do ciclo educacional a defasagem em termos de conhecimento, que os acompanha desde o início do mesmo. No longo prazo, teríamos uma correção na disparidade do nível educacional entre os dois grupos sociais, na medida em que os alunos cotistas fossem se formando. Como consequência, isso engendraria um ciclo virtuoso de diminuição das desigualdades sociais e raciais em virtude do maior nível médio de escolaridade.

O raciocínio descrito acima, dotado de um forçoso automatismo, é tão atraente quanto equivocado pela simples razão que desconsidera os efeitos que uma mudança tão drástica no perfil dos estudantes acarretaria nas universidades, nas quais estes ingressam. A crítica que se faz ao ensino superior público no Brasil é de que ele é altamente elitizado em virtude da escassez de vagas e do sistema do vestibular, que opera uma forte seleção entre alunos de nível educacional desigual. Certamente tal crítica é válida, mas, é igualmente verdade que as universidades federais atingiram ao longo do tempo um patamar elevado de ensino, sobretudo quando comparadas a suas equivalentes privadas.

O questionamento aqui é acerca da capacidade dos novos alunos em seguir cursos com tal nível de ensino. Não se está sustentando que eles sejam menos dotados de capacidade intelectual (como talvez algum defensor



mais exaltado das cotas poderia imediatamente questionar), mas sim que, em virtude das parcas condições de ensino às quais muitos deles foram submetidos durante a vida, eles não estariam devidamente preparados para a universidade. As cotas diminuem a barreira do processo seletivo, mas não equalizam o nível educacional dos dois grupos sociais. Muitos dos alunos cotistas, uma vez dentro da universidade, terão que se defrontar com um nível de exigência e de dedicação aos estudos que ainda não conhecem e aos quais talvez não tenham condições de se adequar. Mais ainda, eles estarão lado a lado com colegas que foram beneficiados por uma educação de melhor qualidade em escolas privadas e terão de disputar com estes bolsas de pesquisa e de pós-graduação sem qualquer tipo de auxílio ou cota.

Outro problema com as propostas de cotas, e particularmente com a proposta da PLC 180/2008, é que elas não preveem nenhum tipo de auxílio para manter os alunos cotistas na universidade e incentivá-los a concluir seus cursos. Muitos cotistas não podem abdicar do trabalho durante o período universitário. Terão eles as mesmas condições de aprendizado de seus pares que podem dedicar-se exclusivamente ao estudo? Estarão eles dispostos a protelar a conclusão do curso em virtude da falta de tempo ou da reprovação em disciplinas que por ventura não conseguiram superar? Por mais que nosso *wishful thinking* possa dizer que sim, a realidade mais provável é que os níveis de evasão aumentem, em virtude de alunos que abandonam a universidade por não terem condições de se manter nela até o final de seus cursos.

Outro provável cenário é aquele no qual o nível do ensino nas universidades seja reduzido para adaptar-se à nova realidade de seus estudantes. Os professores poderiam defrontar-se com uma turma onde vários alunos apresentam dificuldades com conceitos e conhecimentos básicos de suas disciplinas. Assim, se veriam obrigados a fazer uma escolha entre reduzir o nível de exigência e utilizar parte do tempo de suas

disciplinas em aulas propedêuticas para os alunos com mais dificuldades, ou então reprovar parcelas consideráveis de suas turmas, o que acarretaria elevação dos índices de retenção, com consequentes cobranças sobre o docente. A primeira opção parece ser o quadro de longo prazo mais realístico e caso ele venha a se confirmar, estaríamos configurando uma dupla injustiça com os alunos cotistas, que continuariam recebendo um ensino de menor qualidade, mesmo depois de entrar na universidade.

Essa tese tem sido muito combatida por partidários das cotas, com o argumento de que os atuais cotistas das universidades públicas federais apresentam em geral um rendimento semelhante aos não-cotistas. Cabe lembrar nesse caso que na maioria das instituições as cotas não passam de 30% dos estudantes aprovados nos vestibulares e, por serem ainda minoria nas salas de aula, os cotistas poderiam estar sujeitos ao efeito, já estudado por sociólogos e pedagogos, segundo o qual alunos de rendimento mais baixo tendem a melhorá-lo quando se encontram em turmas formadas por colegas de desempenho médio mais elevado. O fenômeno é conhecido como “efeito dos pares,” mas ele deixaria de existir caso a proporção de alunos defasados iguale à dos demais na turma.

### **A falácia do ensino emancipador**

Mas as cotas poderiam ter um efeito ainda mais perverso sobre os próprios cotistas: o da promessa, que se encontra nelas implícita, de garantia de uma nova e melhor vida a partir de uma formação universitária. Este argumento supõe que a passagem por uma instituição de ensino superior público pudesse apagar uma trajetória no precário ensino público e habilitá-los a aspirações mais elevadas do que se não tivessem um diploma universitário. Embora para muitos cotistas isso venha a se confirmar, ainda haverá uma considerável parcela que continuará a sofrer com as dificuldades

herdadas de uma má formação no ensino pré-universitário. Para estes, os prognósticos após a conclusão do curso não são tão melhores, mesmo com o diploma de ensino superior que terão.

A educação universitária, conquanto seja fundamental para o exercício de profissões de alto nível de especialização, não é por si só capaz de garantir ascensão social ou uma melhor qualidade de vida. No entanto, essa é a crença que a ideia de cotas fomenta. Em seu célebre livro “A Reprodução” os sociólogos franceses Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron evidenciam o caráter conservador do sistema de ensino e a capacidade apenas relativa da instituição escola em alterar significativamente a configuração social. Longe do papel revolucionário que lhe é atribuído, a educação atua mais como fator de reprodução das estruturas sociais e das dinâmicas de força já vigentes.

Dessa forma, a educação universitária tal como está organizada operaria o que os autores chamam de “violência simbólica” sobre os alunos. A diferença é que os não-cotistas têm, a princípio, maior capacidade de lidar com isso pois a universidade reflete padrões, valores e dinâmicas que lhes são já familiares, ao passo que os cotistas estariam sujeitos a elas pela primeira vez e, portanto, teriam menos condições de aprendizado que seus pares não-cotistas. Em outras palavras, os signos e o *ethos* que integram o ensino universitário já são, em geral, dominados pelos egressos da escola privada, mas o mesmo não se aplicaria à boa parte dos alunos da escola pública.

### **Encobrendo o verdadeiro problema**

Para além do campo das suposições, existe um problema que já é real na proposta de cotas: o arrefecimento das reivindicações por um ensino público de qualidade. Na prática, as cotas transferem a responsabilidade pela

correção da nossa forte desigualdade educacional para as universidades, que não são as responsáveis por ela. De forma que, introduzir no ensino superior alunos que não são culpados pela má formação que tiveram ao longo da vida passa a ser visto não apenas como solução, mas como forma de se fazer justiça social.

O economista italiano e professor da Universidade de Chigaco, Luigi Zingales descreve em seu livro “*A capitalism for the people*” uma situação parecida, ocorrida nos anos 70 e 80 na Itália, quando houve uma enorme expansão de vagas nas universidades as quais abandonaram qualquer forma de processo seletivo. Já no prefácio de seu livro ele afirma:

Em um país cheio de privilégios herdados desde o nascimento, a esquerda, ao invés de lutar pela igualdade de condições, acabou pressionando pela eliminação dos mecanismos de seleção condenando-os como elementos discriminadores dos menos favorecidos. Uma consequência disso foi que as universidades não eram seletivas em suas matrículas. Independentemente de suas notas você poderia entrar na instituição que quisesse, o que diminuiu o padrão de ensino nas universidades. Uma consequência não prevista desse igualitarismo foi a produção indiscriminada de uma massa de graduados medíocres. (ZINGALES, 2012, p. ix, tradução nossa).

Ao enquadrarmos o debate acerca da profunda desigualdade educacional brasileira em termos de cotas, estamos nos afastando do real problema que é a má qualidade do ensino público no país. Somente um ensino fundamental e médio consistentes podem estabelecer as bases necessárias para o bom aproveitamento de uma formação universitária de excelência. O caso italiano reportado por Zingales deveria nos servir de exemplo. Lá, diante de um quadro em que todos têm um diploma universitário e, conforme afirma o próprio autor, muitos destes são profissionais medíocres, o mercado de trabalho acabou se voltando para uma outra forma de seleção: as relações pessoais. Hoje a Itália é um país

onde um em cada três jovens (a maioria com diploma universitário) não tem emprego e muitos acabam emigrando para exercer profissões muito aquém de sua formação.

Assim, a defesa das cotas parte de uma premissa válida, ou seja, a desigualdade entre alunos da rede pública e alunos da rede privada, e tem um objetivo louvável, a correção dessa injustiça, mas identifica (por motivos que não cabe discutir nesse artigo) o meio errado para atingi-lo. O problema em si não é a competição pelas vagas das universidades, mas o fato de não haver condições iguais entre oriundos de escolas públicas e privadas. Com a adoção de cotas, esconde-se o problema da educação pública no país e cria-se outro com a depreciação do ensino superior. Não obstante, elas têm sido apresentadas como uma conquista social e uma solução simples para o déficit educacional. Talvez por isso a PLC 180/2008 tenha tramitado com tamanha facilidade no Congresso, suscitando pouca resistência de parlamentares tanto de esquerda quanto de direita.

### **Cotas: bom para quem?**

Se ainda não está claro se as cotas trarão ou não benefício para cotistas e universidades, existem dois grupos que certamente têm se beneficiado delas e que ainda poderão recolher muitos frutos de sua implementação. A classe política e as instituições privadas de ensino superior.

A proposta de cotas ao longo de sua trajetória revelou-se como um discurso de fácil apropriação por parte de nossos políticos. Tanto que é defendida pelos representantes das mais variadas posições sociais e ideológicas, tendo neutralizado *ex ante* a maioria de seus opositores com medo de perderem apoio e credibilidade por contrariarem uma ideia que apresenta a si mesma como intrinsecamente justa e correta. Ademais, as

cotas tal como propostas pela PLC 180/2008, acarretam gastos mínimos para os cofres públicos, por se tratarem de uma decisão administrativa que não envolve custos muito altos. Dessa forma não houve grande embate quanto ao peso que poderia gerar sobre o orçamento (diferentemente do que ocorreu por ocasião da votação do Plano Nacional da Educação que previa a aplicação de 10% do PIB na educação, que suscitou um acalorado debate em nosso Congresso).

Outro grupo que tem colhido dividendos é o das universidades particulares, que viram nas cotas a oportunidade de aumentar o número de alunos, devido ao ingresso de parte dos estudantes de escolas privadas. Esses têm migrado para as particulares tanto por medo de não conseguir entrar em instituições públicas, quanto em função da antecipação do efeito já mencionado de declínio da qualidade do ensino das mesmas.

### **A verdadeira dívida educacional**

Assim, a proposta de cotas, por mais justos que sejam seus objetivos, ameaça tornar-se um verdadeiro tiro no pé por parte de nossos governantes. Tiro esse que pode acabar acertando os próprios cotistas, as universidades e, de modo geral a parcela mais pobre e excluída da população que continuará tendo que matricular seus filhos em instituições de ensino fundamental e médio incapazes de fornecer-lhes a educação que merecem. A lógica imposta prioriza educação superior, que possui caráter setorial, em detrimento dos níveis fundamental e médio, que são os verdadeiros responsáveis por fornecer uma base sólida e holística, com conhecimentos que são de domínio vital para qualquer indivíduo na sociedade moderna.

Com isso, continuamos a reproduzir a nossa velha cultura bacharelesca que superestima as “profissões de doutor” e menospreza aquelas que exigem uma formação de nível médio ou técnico. Certamente

que esta tradição mantém e reforça o grande abismo de salários e prestígio existente entre profissionais com diploma universitário e os demais, contribuindo para reforçar a enorme desigualdade social brasileira. O emprego de cotas pouco ajudaria a resolver esse dilema, apenas mudaria parcialmente o perfil dos “doutores”. Isso porque as cotas são uma solução conjuntural, para um problema que é de natureza estrutural.

Se o que desejamos é a construção de uma sociedade calcada de fato numa premissa de igualdade harmônica é necessário então acabar com o ciclo vicioso que tem origem na formação desigual que os jovens brasileiros vivenciam. Esse esforço passa necessariamente pela reabilitação do ensino público no país. Somente a universalização dos bens culturais e didáticos através da oferta de educação de qualidade para todas as camadas da população de um país é capaz de tornar autônomos seus cidadãos. Exemplos disso não faltam. Foi justamente ao priorizar a educação básica de qualidade, que países como o Japão, a Coreia do Sul e a Noruega, por exemplo, conseguiram superar as desigualdades em suas sociedades e engendrar ciclos de crescimento econômico que os tornaram sociedades plenamente desenvolvidas e igualitárias.

Nesses países, a universalização do ensino de qualidade fez com que o diploma universitário deixasse de ser um critério de segregação social, pois tanto o trabalho de nível superior como o de nível médio e técnico passaram a ser reconhecidos como dignos de valor. O resultado disso é que o salário de um engenheiro na Noruega, não difere tanto daquele de um mecânico, ou de um taxista ou de um faxineiro, uma vez que os que exercem profissões tão diferentes têm o mesmo grau de educação. Assim, ir ou não para a universidade tornou-se uma opção para aqueles que assim o desejam, independente de seu *background* de origem.

## **Referências**

ZINGALES, Luigi. *A Capitalism for the people “The Forgotten Genius of American Capitalism”*  
New York: Basic Books, 2012.



## LEGITIMIDADE E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL: UMA VISÃO DA CIDADANIA

*Legitimate and quality of democracy in Brazil: a vision of citizenship*

Geélison F. Silva  
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)  
✉ geelisonfs@yahoo.com.br

Flávia F. David  
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)  
✉ flaviafdcp@gmail.com

O livro *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania*, cujos autores são Lúcio R. Rennó, Amy E. Smith, Matthew L. Layton e Frederico Batista Pereira, tem como objetivo geral analisar como percepções sobre o funcionamento da democracia interferem no sistema democrático. Aliados a uma recente tradição que associa a questão da qualidade do sistema ao seu desenvolvimento e consolidação, pretendem abrir os campos de estudo na área, ao buscarem focos de discussão novos na literatura sobre o tema. Propõe-se um modelo avaliativo do regime democrático e, dessa forma, os autores procuram apresentar analiticamente as variações de seu apoio popular. Para os autores, a instabilidade observada na América Latina pode estar relacionada com o mau funcionamento do sistema, o que, por sua vez, provoca queda da qualidade e conseqüente descontentamento por parte de seus cidadãos. Com isso a participação pode tomar formas não democráticas. Tal interpretação é derivada de Dagnino *et al* (2006), obra constantemente referenciada pelos autores a qual foca na questão da qualidade. Rennó *et al* (2011) afirmam se diferenciar de Dagnino *et*

*al* (2006) ao trazerem a questão da participação em detrimento da representação para se pensar como a democracia se desenvolve na região.

Em um primeiro momento, o livro traz uma discussão teórica sobre os temas que envolvem a democracia e suas etapas de consolidação e desenvolvimento. Em seguida, os autores apresentam uma discussão empírica sobre as diferentes dimensões abordadas. Por fim, o livro se propõe responder se as visões acerca do funcionamento do regime são respostas às visões sobre sua legitimidade, bem como as diferenças dadas por países que passaram por crises recentes ao serem comparados com os demais.

Os autores também compartilham vários pressupostos com Booth e Seligson (2009)<sup>7</sup>. Criticam, entretanto, a visão otimista acerca da estabilidade da democracia na região latinoamericana e também a “falta de um modelo teórico unificado e bem justificado acerca das causas do apoio ao regime democrático” (RENNÓ *et al*, 2011, p.21). Assim, buscam em Diamond e Morlino (2005)<sup>8</sup> as bases para um modelo de avaliação da legitimidade da democracia, para uma melhor compreensão dos fatores que propiciam o apoio popular. Por isso, afirmam que a primeira contribuição inovadora do livro é a proposição de um único modelo teórico explicativo para o apoio ao regime democrático.

Outro aspecto analisado diz respeito aos efeitos da legitimidade na estabilidade do regime. Cabe, então, perguntar se a queda da legitimidade das instituições mina a estabilidade democrática. Teóricos classificados como conservadores consideram que a participação política, dependendo da intensidade, pode afetar a legitimidade e estabilidade da democracia. Desse modo, a falta de legitimidade poderia prejudicar a estabilidade pelo efeito

---

<sup>7</sup> BOOTH, John A.; SELIGSON, Mitchell A. *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Democracy and Political Support in Eight Nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

<sup>8</sup> DIAMOND, L.; MORLINO, L. The Quality of Democracy: an overview. *Journal of Democracy*, vol.15, n.4, 2004.

sobre a participação política. Para Booth e Seligson (2009), há relação entre o apoio ao regime e a participação, apesar de essa relação não ser linear.

A hipótese central dos autores é de que a manifestação de descontentamento com o regime é consideravelmente mais forte para os opositores em países que passaram por crise, em relação aos que não passaram. No caso brasileiro, tem-se um regime que atende aos critérios procedimentais da democracia, porém, sofre alguns problemas de cunho político. Interessa saber como essa contradição afeta o apoio ao regime. Ainda, até que ponto a sua considerável estabilidade está associada ao desempenho econômico nacional. Ao buscar responder aos problemas propostos e testar a hipótese geral do livro utiliza-se do *survey* Barômetro das Américas de 2010<sup>9</sup>.

Para seguirem os postulados de uma “democracia ideal” fazem referência a Diamond e Morlino (2005), os quais marcam uma forte tendência à representação e à ideia liberal de democracia, ou seja, uma democracia que se dá por meio de suas instituições. Ao abordar temas como corrupção e segurança pública, a obra entra no campo do Estado de Direito e o define como uma dimensão menos consolidada na região. Aos autores afirmam que as desigualdades sociais e econômicas são o principal problema na América Latina e trazem para a discussão temas como: percepção e vitimização por corrupção; violência; crime; e discriminação.

No que se refere à raça, apontam ser ela um fator importante para determinar vitimização por corrupção, a despeito do nível educacional, como seria o esperado. Não é novidade para estudos específicos sobre crime que não há correspondência direta entre nível de vitimização e a chamada percepção de risco de vitimização. Em localidades em que ocorrem poucos crimes, pode haver alta sensação de insegurança. Por essa razão, a chamada

---

<sup>9</sup> Projeto de Opinião Pública da América Latina (Latin American Public Opinion Project), da Vanderbilt University dos Estados Unidos. A pesquisa foi aplicada em 26 países no ano de 2010 e possui forte controle e capacitação técnica em todas as fases do seu desenvolvimento. Para as principais análises do livro é utilizada regressão multivariada.

vitimização vicária, que significa conhecer alguém que tenha sido vítima de algo, pode exercer mais impacto na percepção sobre a incidência de um fenômeno do que a própria incidência dele. Os resultados que os autores chegam a esse respeito corroboram com essa abordagem já consolidada em estudos específicos sobre vitimização, entretanto, eles pouco exploram as teorias da área, o que poderia oferecer uma análise mais rica e robusta. Apesar dessa ressalva, os autores destacam que as percepções sobre crime e corrupção prejudicam as crenças dos brasileiros no respeito à lei e a eficiência da justiça.

No que tange à vitimização por discriminação, o Brasil não atinge índices tão elevados quanto outros da América Latina e seus efeitos no apoio à democracia não são fortes, apesar de os brasileiros reconhecerem a desigualdade como um sério problema nacional. Apesar de diversos estudos expressarem controvérsias quanto ao efeito da raça em vários fenômenos no Brasil, os autores chegam à conclusão categórica de que o problema fundamental do país é a raça, e não a desigualdade em si, sem problematizarem essa controvérsia (RENNO *et al*, 2011, p.127). Também não se insere a variável raça nos modelos de regressão presentes no capítulo sete do livro, portanto não se testa o seu impacto direto no apoio à democracia.

Ao tratarem do papel da responsividade no regime democrático e dos recursos disponíveis aos cidadãos brasileiros para atuar em processos democráticos, os autores consideram três aspectos: 1) relação da desigualdade com o acesso a informação sobre política; 2) fatores que conduzem à adesão aos partidos; 3) bases de avaliação dos cidadãos para com os políticos. Chamam atenção para o papel do acesso à informação na formulação das preferências, afetando assim a responsividade. O nível de informação política do Brasil é um dos piores dentre os 26 países pesquisados, acima apenas de Belize, Venezuela e Nicarágua. Os partidos políticos deveriam atuar como canal de expressão das preferências, entretanto se observa baixa adesão

partidária. Ainda, a volatilidade partidária é elevada. Isso poderia ser explicado pelo baixo nível de informação política já que os eleitores mais bem informados têm suas preferências mais estáveis, sofrendo pouca influência em curto prazo. Interpreta-se que a adesão aos partidos é afetada pelas limitações informacionais dos eleitores. Também se levanta a hipótese de que os escândalos de corrupção possam prejudicar o estabelecimento de vínculos afetivos mais estáveis entre eleitores e partidos. Como os eleitores não possuem tais vínculos, percepções sobre a economia e programas sociais embasam a avaliação sobre os políticos além das preferências partidárias e da autolocalização em escala ideológica. As variáveis com efeitos mais fortes sobre a avaliação dos políticos de acordo com os autores são a economia, desempenho do governo e preferência pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Outro tema abordado é a participação política, seja nas formas eleitorais ou não eleitorais – protestos e movimentos sociais. Os autores indagam sobre quem participa e nessa tentativa de resposta tentam fazer um mapeamento do perfil socioeconômico dos indivíduos. Os tipos de participação por eles abordados são participação em campanha, contato com os políticos, participação em movimentos sociais, participação na sociedade civil e participação religiosa.

Interessante destacar a preliminar conclusão de que o Brasil alcança níveis de representação mais altos do que seus vizinhos, principalmente quando se leva em conta que em alguns deles o voto também é obrigatório. Enquanto o comparecimento em eleições pode favorecer a manifestação das vontades dos cidadãos, especialmente dos mais marginalizados, que não possuem outras formas de expressá-la, frequentes protestos e movimentos sociais podem representar instabilidade política, apesar de também serem tratados por grande parte da literatura como dimensões da participação. De maneira geral, os brasileiros têm alto comparecimento eleitoral, mas participam pouco de protestos políticos e organizações da sociedade civil.

Quando se trata de estudos voltados para a legitimidade da democracia, o uso do conceito multidimensional da legitimidade é de extrema importância. O pioneiro nesse campo foi Easton (1965)<sup>10</sup>, ao definir o apoio difuso (orientado em relação a comunidade política e o regime, envolvendo experiência social, ideologia e socialização) e apoio específico (avaliação do desempenho dos governantes e seus custos/benefícios, voltado para o desempenho das autoridades) abrindo espaço para que estudos posteriores, como observado em Norris (1999)<sup>11</sup>, desenvolvessem outras dimensões do apoio político. Nesse caminho multidimensional do conceito de legitimidade, Seligson e Booth (2009) se apropriam das cinco dimensões de Norris<sup>12</sup> e desenvolvem mais uma, a dimensão local. A análise do livro é realizada a partir das seis dimensões até então definidas, porém Seligson e Booth (2009) se apropriam de tais dimensões e ampliam uma delas, depois de uma extensa análise fatorial confirmatória, realizada em artigo anterior sobre o caso da Costa Rica, utilizado como modelo. Os próprios Seligson e Booth (2009) apontam a possibilidade de essas seis dimensões mudarem de acordo com seus contextos. Nesse aspecto, o livro não deixa claro se realizou tais testes para apropriar as dimensões que replicam ou criá-las quando consideram necessário. Uma das dimensões abordadas foi “Comunidade Política”, utilizada tanto por Norris (1999), quanto por Seligson e Booth (2009), mas que, do ponto de vista teórico, ainda pode ser discutida sua inserção ou não, uma vez que a dimensão, de uma forma geral, engloba apenas o sentimento de

---

<sup>10</sup> EASTON, David. *A Framework of Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965.

<sup>11</sup> NORRIS, Pippa, ed. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

<sup>12</sup> A primeira dimensão, “a comunidade política”, se refere à forma de unidade jurídica, política e cultural com que as pessoas se associam ao Estado. A segunda, “os princípios do regime”, define democracia como melhor sistema a ser seguido (adesão democrática). A terceira, “desempenho do regime”, abrange o funcionamento real e prático do governo. A quarta, “as instituições do regime”, referente ao apoio as instituições e a confiança nelas. Por fim, a quinta dimensão, “os atores políticos”, as pessoas que estão na direção da política.

pertencimento, “orgulho de ser brasileiro”. Como exercício metodológico, questões relacionadas a cultura e a maneira como os indivíduos percebem o legislativo e judiciário poderiam ser incluídas, propiciando a ampliação da análise. A segunda dimensão, “apoio a democracia”, faz uso da questão clássica nos estudos sobre o tema (a democracia tem alguns problemas, mas é a melhor forma de governo). Na terceira dimensão, “apoio as instituições do regime”, as variáveis disponíveis no banco são exploradas para além dos estudos estabelecidos até então. A quarta dimensão, “legitimidade do governo local”, é proposta por Seligson e Booth (2009), porém os testes feitos por esses autores não são replicados no livro. A quinta dimensão, a “legitimidade das autoridades políticas”, se restringe a uma análise do executivo e não explora as dimensões locais que podem ser distintas. Por fim, a sexta dimensão, “satisfação com a democracia”, ainda não citada em outros estudos, se aproxima da dimensão “apoio ao desempenho do regime”, desenvolvida tanto por Norris (1999) quanto por Seligson e Booth (2009).

Em linhas gerais, a obra contribui alertando para aspectos antes desconsiderados, como é o caso da “qualidade”. Por se tratar de um estudo pioneiro, incorre-se no risco de não aprofundar em análises e explicações teóricas sobre os resultados encontrados, aliando-se ao problema da não consolidação das teorias. Como destaque, pode-se mencionar a diferença encontrada entre países que passaram por crises recentes no regime democrático e os que não passaram, assim, é possível explicar as diferentes formas de consolidação e desenvolvimento do regime no interior da América Latina. Com isso, abre-se campo para novos estudos que contemplem a questão de forma cada vez mais específica.

## Referências

RENNÓ, Lucio R.; SMITH, Amy E.; LLOYD, Mattheu L.; PEREIRA, Frederico Pereira. Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania. São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP, 2011.

## COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

**Carla Irene Ríos Calleja** é doutoranda em Publicidade, Comunicação e Relações Públicas na Universidad Autónoma de Barcelona. Atualmente, é professora-investigadora do Centro de Investigações sobre Opinião Pública (CISO) e Coordenadora do Departamento de Difusão no Instituto de Ciências de Governo e Desenvolvimento Estratégico da Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Suas linhas de investigação se concentram nos efeitos da mídia sobre a opinião pública, assim como a análise e efeitos do marketing político.

**Flávia F. David** é mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora.

**Gabriel Miranda Trejo** é doutorando em Ciências pela Universidad de las Américas Puebla (México) e mestre em Estudos sobre a América do Norte, pela mesma instituição. É pesquisador no projeto de educação superior do Estado de Puebla (Concytep-Conacyt) denominado “Retos y Perspectivas de La Educación Superior en Puebla”.

**Geélison Ferreira da Silva** é doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem experiência na área de Sociologia e Ciência Política, com ênfase em Criminalidade, Violência, Segurança Pública, Confiança nas Instituições democráticas, Confiança na Polícia, Policiamento, Mídia e Opinião Pública.

**José Antonio Meyer Rodríguez** é doutor em Ciências da Informação pela Universidad de La Laguna (Espanha), com especialidade em estudos da comunicação política e opinião pública. Integra o Sistema Nacional de Investigadores (SNI-Nível 1). É Secretário da Red Académica Iberoamericana de Comunicación (RAIC) e integrante da Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC), da Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) e da Sociedad Latina de Comunicación Social. Atualmente, é professor e investigador do Centro de Investigación sobre Opinião Pública (CISO) do Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE) na Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

**Leonardo da Silveira Ev** é mestre em Ciência Política pela Universidad de Boloña (Itália). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Instituições Políticas, Partidos, Teoria Política e Política Comparada.



**Luciana Panke** é doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é professora da Universidade Federal do Paraná (UFPR). É pesquisadora de comunicação política e atua na linha de pesquisa Comunicação, Política e Atores Coletivos, e é líder do Grupo de Pesquisa Comunicação Eleitoral. É vice-presidente da Politicom - Sociedade Brasileira dos Pesquisadores e Profissionais de Comunicação e Marketing Político.

**Paulo Roberto Figueira Leal** é doutor em Ciência Política pelo IUPERJ, professor do PPGCOM da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Autor dos livros “O PT e o dilema da representação política” (Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2005); “Os debates petistas no final dos anos 90” (Editora Sotese, 2004); “Identidades políticas e personagens televisivas” (Editora Corifeu, 2007); co-organizador dos livros “Identidades midiáticas” (Editora E-Papers, 2009); e “Mídia e identificação política” (Editora Multifoco, 2011).

**Robert Bonifácio da Silva** é bacharel em Sociologia e Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre em Ciência Política pela mesma instituição. Participou do Projeto Temático "A desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas", financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Atualmente, é doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. (UFMG)