

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Augusto Neftali Corte de Oliveira

Representação Programática em 16 Democracias Presidencialistas:
América Latina, 2000-2010.

Porto Alegre

2014

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Augusto Neftali Corte de Oliveira

Representação Programática em 16 Democracias Presidencialistas:
América Latina, 2000-2010.

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, orientada pelo Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann.

Porto Alegre

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O48r Oliveira, Augusto Neftali Corte de.
Representação Programática em 16 Democracias
Presidencialistas: América Latina, 2000-2010 / Augusto
Neftali Corte de Oliveira ; orientação, Luis Gustavo Mello
Grohmann. – Porto Alegre, 2014.
226 f.

Tese (doutorado). – Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
2014.

1. Democracia. 2. Representação. 3. Presidencialismo.
4. Política Pública. 5. América Latina. I. Grohmann, Luis
Gustavo Mello. II. Título.

CDU 328(8)




Programa de Pós Graduação em
Ciência Política

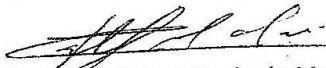


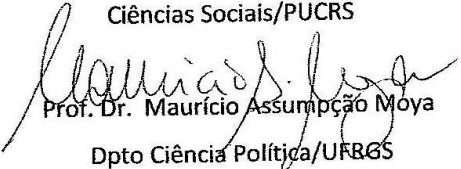
ATA 15/2014


Aos dezesseis dias do mês de dezembro de 2014, às 15 horas e 30 min, na sala 227-C do IFCH, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, reuniu-se a Banca Examinadora constituída pelos Professores Doutores Luis Gustavo Mello Grohmann (orientador-PPGCP/UFRGS), Rodrigo Stumpf González (Presidente da Banca, PPGCP/UFRGS), Henrique Carlos de Oliveira Castro (Dpto Economia e RI/UFRGS), Rafael Machado Madeira (Ciências Sociais/PUCRS), Maurício Assumpção Moya (Dpto de Ciência Política/UFRGS) e Paulo Sérgio Peres (PPGCP/UFRGS) para examinar a defesa de tese de Doutorado do aluno **Augusto Neftali Corte de Oliveira**, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sobre o tema intitulado **"Representação Programática em 16 democracias presidencialistas: América Latina 2000-2010"**. O candidato realizou uma exposição oral de trinta minutos e, após, foi arguido pelos professores da banca. Concluída a arguição, os membros da Banca Examinadora atribuíram as seguintes avaliações ao candidato: Henrique Carlos de Oliveira Castro, APROVADO, Rafael Machado Madeira APROVADO, Maurício Assumpção Moya APROVADO e Paulo Sérgio Peres APROVADO obtendo a avaliação final APROVADO.

Porto Alegre, 16 de Dezembro de 2014.

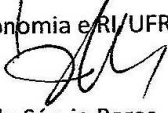

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann
(Orientador) - PPGCP/UFRGS


Prof. Dr. Rafael Machado Madeira
Ciências Sociais/PUCRS


Prof. Dr. Maurício Assumpção Moya
Dpto Ciência Política/UFRGS


Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González
(Presidente) - PPGCP/UFRGS


Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira Castro
Dpto Economia e RI/UFRGS


Prof. Dr. Paulo Sérgio Peres
PPGCP/UFRGS

Dedico este trabalho à memória de meus queridos avô e avó,
Nilo José Corte e Cremilda Cardoso de Araujo Corte.

Agradecimentos

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao seu corpo docente.

Em especial ao Prof. Luis Gustavo Mello Grohmann, orientador deste trabalho.

À Profa. Mercedes Maria Loguercio Cánepa, orientadora em curso de Mestrado, e ao Prof. José Antônio Giusti Tavares, orientador em curso de Especialização.

Aos professores Maurício Assumpção Moya e Paulo Sergio Peres, membros da banca de qualificação desta pesquisa. Aos professores Andre Luiz Marengo dos Santos, Benedito Tadeu César e Soraya Vargas Côrtes, membros da banca de avaliação da minha dissertação de Mestrado.

Aos professores e colegas que contribuíram com críticas e sugestões nos seminários e congressos nos quais tive a oportunidade de discutir a pesquisa, em especial aos professores Cesar Marcello Baquero Jacome, Maria do Socorro Sousa Braga e Silvana Krause.

Aos professores André Orléan, Andre Luiz Marengo dos Santos, Benedito Tadeu César, Carlos Schmidt Arturi, Cesar Marcello Baquero Jacome, Dominique Schnapper, Eduardo Dutra Aydos, Frédéric Lordon, Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcel Gauchet, Marco Aurélio Chaves Cepik, Maria Izabel Saraiva Noll, Maurício Assumpção Moya, Mercedes Maria Loguercio Cánepa, Odaci Luiz Coradini, Pierre Manent, Pierre Rosanvallon, Rodrigo Stumpf González, Wilson Antonio Steinmetz e Valério Rohden, pelos ensinamentos em sala de aula.

À CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que financiou a realização desta pesquisa em seu primeiro semestre (2010).

Aos familiares e amigos.

À Marina.

Ora, isso não aconteceu – o que é vivo não comporta
cálculo –, mas talvez tenha acontecido algo pior.
Franz Kafka

Resumo

Esta é uma pesquisa sobre a representação programática nas democracias presidencialistas da América Latina durante a primeira década do século XXI. Representação programática é um fenômeno atrelado ao processo eleitoral que compreende as promessas feitas durante as campanhas e seu cumprimento pelos presidentes eleitos. Um estudo teórico inicial argumenta que a representação como prometer e cumprir promessas é uma forma de criar liberdade política nas democracias liberais. Neste sentido, uma democracia capaz de realizar representação programática deve obter maior consentimento dos cidadãos. Para abordar as promessas eleitorais foi formado o Banco de Aserções Programáticas com dados de 138 programas de governo, utilizando uma estratégia de análise de conteúdo desenvolvida para a pesquisa. Do ponto de vista eleitoral, a representação programática é favorecida pela (a) existência de alternativas ideologicamente diferentes entre as candidaturas partidárias/eleitorais, (b) por uma organização historicamente consistente destas candidaturas e, ao mesmo tempo, (c) pela sensibilidade das candidaturas às opiniões e interesses dos eleitores. Após as eleições, a representação programática é favorecida caso a ação governamental possua relação com as promessas feitas durante as campanhas (congruência ideológica). Estas condições são testadas para 48 eleições nos 16 países estudados. Após o desenvolvimento da pesquisa empírica, conclui-se que a representação programática nas eleições presidenciais é uma forma viável de relacionamento entre os cidadãos e a política pública nas democracias da América Latina e que sua existência está relacionada com o consentimento (satisfação) dos cidadãos ao sistema democrático.

Palavras-chave: Democracia, Representação, Presidencialismo, Política Pública, América Latina.

Abstract

This is a research about the programmatic representation in presidential democracies of Latin America, over the first decade of XXI century. Programmatic representation is a phenomenon linked to the electoral process which comprises the promises made during the campaigns and the fulfilment of them by elected presidents. An introductory theoretical study argues that the representation as it makes promises and fulfills these promises is a form of create political liberty in liberal democracies. In this sense, a democracy capable of generate programmatic representation should obtain citizens' compliance. The Database of Programmatic Assertions were made in order to approach the electoral promises, with the data them 138 electoral platforms, through a strategy of content analysis developed for this research. In the elections, the programmatic representation is favored by (a) the existence of ideological alternatives in the presidential candidatures; (b) by the historical consistence of the organizations behind the candidatures and, at the same time; (c) by the sensibility of the candidatures to the opinions and interests of the electors. After the elections, the programmatic representation is favored when the governmental actions are related to the promises made during the electoral campaign (ideological congruence). These conditions are tested for 48 elections in the 16 countries of the study. After the development of the empirical research, conclusion are that the programmatic representation in presidential elections are a viable form of relationship between the citizens and the public policy in Latin American democracies, as well as the existence of programmatic representation is associated with the citizens' consentient (satisfaction) with the democratic system.

Key-words: Democracy, Representation, Presidentialism, Public Policy, Latin America.

Résumé

Cette recherche se rapporte à une représentation programmatique au sein des démocraties présidentielles de l'Amérique Latine pendant la première décennie du siècle XXI. Représentation programmatique est un phénomène lié au processus électoral qui comprend les promesses faites au cours des campagnes et leur accomplissement par les présidents élus. Une étude théorique initiale argumente que la représentation comme promettre et s'acquitter des promesses est une forme de créer de la liberté politique dans les démocraties libérales. Dans ce sens, une démocratie capable de réaliser une représentation programmatique doit obtenir un plus grand consentement des citoyens. Pour aborder les promesses électorales il a été formé la Banque d'Assertions Programmatiques avec les données de 138 programmes de gouvernement, tout en utilisant une stratégie d'analyse de contenu développée par la recherche. Du point de vue électoral, la représentation programmatique est favorisée par (a) l'existence d'alternatives idéologiquement différentes parmi les candidatures partidaires/électorales, (b) par une organisation historiquement consistante de ces candidatures et, en même temps, (c) par la sensibilité des candidatures aux opinions et intérêts des électeurs. Après les élections, la représentation programmatique est favorisée si l'action gouvernementale possède une relation avec les promesses faites tout au long des campagnes (congruence idéologique). Ces conditions sont testées pour 48 élections dans les 16 pays étudiés. Après le développement de la recherche empirique, on conclue que la représentation programmatique dans les élections présidentielles est une manière viable de rapport entre les citoyens et la politique publique dans les démocraties de l'Amérique Latine et que son existence se rapporte au o assentiment (satisfaction) des citoyens au système démocratique.

Mots clés: Démocratie, Représentation, Présidentialisme, Politique Publique, Amérique Latine.

Lista de Quadros

Quadro 1 – Variáveis de análise do Banco de Asserções Programáticas (PAB)	76
Quadro 2 – Relação de Programas de Governo do Banco de Asserções Programáticas (BAP)	81
Quadro 3 – Correlação entre Diferença Ideológica do Partido para com o Eleitor Médio (Latino Barômetro) e Votação Percentual, 16 países, 1998-2014	130
Quadro 4 – Quadro sintético das mudanças programáticas relativas à consolidação organizacional e à estratégia eleitoral, por partidos de esquerda e de direita, América Latina, 1998-2014	137
Quadro 5 – Esquema de compatibilidade entre Index of Economic Freedom e Banco de Asserções Programáticas, especificação de Liberalismo e Estatismo/Social-Democracia.....	145
Quadro 6 – Congruência programática na América Latina: correlação entre Ideologia Programática e Execução de Políticas no Governo, 1998-2013	151
Quadro 7 – Congruência ideológica em 48 mandatos da América Latina, 1998-2013.....	157
Quadro 8 – Resumo do Modelo de Ação Governamental	165
Quadro 9 – Resumo do Modelo de Responsividade – Crescimento Econômico.....	172
Quadro 10 – Correlações com Satisfação com a Democracia	176
Quadro 11 – Distribuição de Mandatos por nível de Crescimento Econômico e Congruência Programática, com indicação de variação da Satisfação com a Democracia, América Latina, 1998-2012	179

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Distribuição dos programas de governo por grupos de ideologia, na América Latina, 1998-2014	88
Tabela 2 – Distribuição dos índices médios por categoria de política pública e grupo ideológico, América Latina, 1998-2014	89
Tabela 3 – Desvio médio e integridade da posição dos programas de governo nas categorias de políticas públicas, média por país, 1998-2014	93
Tabela 4 – Ideologia dos programas de governo por associações internacionais, América Latina, 1998-2014	96
Tabela 5 – Correlação entre Ideologia, Políticas Públicas e Evolução Organizativa, por grupo ideológico, 16 países, 1998-2014	120
Tabela 6 – Diferença média entre ideologia programática dos programas de governo (I.IDEO) e eleitor médio (I.IDEO/BAP e Latino Barômetro), por tipo de eleição, 16 países, 1998-2014	131
Tabela 7 – Ideologia e Políticas Públicas propostas pelos partidos de esquerda, por tipo de eleição (derrota, 1ª vitória e reeleição), 16 países, 1989-2014	134
Tabela 8 – Ideologia e Políticas Públicas propostas pelos partidos de Direita, por tipo de eleição (derrota, 1ª vitória e reeleição), 16 países, 1998-2014	136
Tabela 9 – Promessas cumpridas por categoria de política pública, em percentual, 16 países, 1998-2013	147
Tabela 10 – Cumprimento de promessas por categoria de política pública, segundo ideologia programática, América Latina, 1998-2013	148
Tabela 11 – Congruência programática por categoria de política pública	150
Tabela 12 – Congruência entre Ideologia Programática e categorias de políticas públicas	154
Tabela 13 – Variação média da Satisfação com a Democracia, por nível de Congruência Ideológica, 40 mandatos, América Latina, 1998-2012	177

Lista de Figuras

Figura 1 – Distribuição dos programas de governo, por país e categoria ideológica, América Latina, 1998-2014.....	86
Figura 2 – Distribuição dos programas de governo por associações internacionais, América Latina, 1998-2014.....	97
Figura 3 – Dinâmica ideológica das eleições presidenciais, Brasil e Chile, 1989-2013.....	100
Figura 4 – Dinâmica ideológica das eleições presidenciais, Argentina e Uruguai, 1999-2011	102
Figura 5 – Dinâmica ideológica das eleições presidenciais, na Bolívia, Colômbia e Equador, 1998-2013....	103
Figura 6 – Dinâmica ideológica das eleições presidenciais, no México, Peru e Venezuela, 1998-2013	105
Figura 7 – Dinâmica ideológica das eleições presidenciais, Costa Rica, El Salvador e Nicarágua, 2001-2014.....	107
Figura 8 – Dinâmica ideológica das eleições presidenciais, Guatemala, Panamá e República Dominicana, 2000-2012.....	109
Figura 9 – Índice de Consolidação Organizacional médio nas eleições presidenciais, 16 países, 1998-2013	119
Figura 10 – Relação entre Consolidação Organizacional (I.CONNS) e Ideologia Programática (I.IDEO), 16 países, 1998-2014.....	122
Figura 11 – Eleitor Médio (por I.IDEO/BAP e por Latino Barômetro) em ano eleitoral, por país, 16 países, 1998-2014.....	127
Figura 12 – Dispersão dos partidos por Diferença ideológica entre Partido (I.IDEO) e Eleitor Médio (Latino Barômetro) e Votação percentual da candidatura, 16 países, 1998-2014.....	129
Figura 13 – Diferença entre ideologia programática de partidos de Esquerda e posição do eleitor médio (Latino Barômetro), por sequência de eleições e resultado da eleição, 16 países, 1998-2014	132
Figura 14 – Congruência Ideológica na América Latina (1998-2013), por mandatos	152
Figura 15 – Ideologia média de 16 países, por ideologia programática do Presidente, América Latina (2002-2013).....	155
Figura 16 – Ideologia dos partidos governantes na América Latina, por país, 1998-2013.....	158
Figura 17 – Diagrama da Representação Programática em Democracias Presidenciais	189

Lista de Abreviaturas e Siglas

Partidos

ICO – Primero Colombia – Colombia
ALN – Alianza Liberal Nicaraguense – Nicaragua
APRA – Partido Aprista Peruano – Peru
ARENA – Alianza Republicana Nacionalista – El Salvador
CC – Coalición Cívica – Argentina
CD – Cambio Democrático – Panamá (PCD)
CREO – Compromiso, Renovación y Orden – Guatemala (GU-CREO)
CREO – Movimiento Creo Creando Oportunidades – Ecuador (EQ-CREO)
FA – Frente Amplio – Costa Rica (CR-FA)
FA – Frente Amplio – Uruguay (UR-FA)
FMLN – Frente F. Martí de Liberación Nacional – El Salvador
FPL – Partido Justicialista – Alianza Frente por la Lealtad – Argentina
FPV – Partido Justicialista – Alianza Frente para la Victoria – Argentina
FRG – Frente Republicano Guatemalteco – Guatemala
FSLN – Frente Sandinista de Liberación Nacional – Nicaragua
FUERZA – Fuerza Popular – Peru
GANAN – Gran Alianza Nacional – Guatemala
LCR – La Causa Radical – Venezuela
LIDER – Libertad Democrática Renovada – Guatemala
MAS – Movimiento al Socialismo – Bolivia
MIR – Movimiento de la Izquierda Revolucionaria Nueva Mayoría – Bolivia
ML – Movimiento Libertario – Costa Rica
MNR – Movimiento Nacionalista Revolucionario – Bolivia
MVR – Movimiento V República – Venezuela
NFR – Nueva Fuerza Republicana – Bolivia
OMIN – Independete – Chile
PAC – Acción Ciudadana – Costa Rica
PAIS – Movimiento Alianza PAIS – Patria Altiva i Soberana – Ecuador
PAN – Partido Acción Nacional – México
PC – Partido Colorado – Uruguay (UR-PC)
PC – Partido Conservador – Colombia (CO-PC)
PCD – Partido Cambio Democrático – Panamá (CD)
PCR – Partido Cambio Radical – Colombia
PDC – Partido Demócrata Cristiano – Chile
PdelaU – Partido Social de Unidad Nacional – Colombia
PJ – Primero Justicia – Venezuela
PL – Partido Liberal Colombiano – Colombia
PLC – Partido Liberal Constitucionalista – Nicaragua
PLD – Partido de la Liberación Dominicana – República Dominicana
PLI – Partido Liberal Independiente – Nicaragua
PLN – Liberación Nacional – Costa Rica
PN – Partido Nacional – Uruguay
PNP – Partido Nacionalista Peruano – Peru
PODEMOS – Poder Democrático y Social – Bolivia
POLO – Polo Democrático Alternativo – Colombia
PP – Partido Patriota – Guatemala (GU-PP)
PP – Perú Posible – Peru (PE-PP)
PPBCN – Plan Progreso para Bolivia–Convergencia Nacional – Bolivia
PPC – Partido Popular Cristiano – Peru
PPD – Partido Por La Democracia – Chile
PPS – Partido Popular Socialista – Brasil
PRD – Partido de la Revolución Democrática – México (ME-PRD)
PRD – Partido Revolucionario Democrático – Panamá (PA-PRD)

PRD – Partido Revolucionario Dominicano – República Dominicana (RD-PRD)
PRI – Partido Revolucionario Institucional – México
PRIAN – Partido Renovador Institucional Acción Nacional – Equador
PS – Partido Socialista – Argentina (AR-PS)
PS – Partido Socialista – Chile (CH-PS)
PS – Partido Solidaridad – Panamá (PA-PS)
PSB – Partido Socialista Brasileiro – Brasil
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira – Brasil
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade – Brasil
PSUV – Partido Socialista Unido de Venezuela – Venezuela
PT – Partido dos Trabalhadores – Brasil
PUSC – Unidad Social Cristiana – Costa Rica
PV – Partido Verde – Brasil (BR-PV)
PV – Partido Verde – Colômbia (CO-PV)
RN – Renovacion Nacional – Chile
SP – Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero – Equador
UCR – Unión Cívica Radical – Argentina
UDI – Unión Demócrata Independiente – Chile
UNE – Unidad Nacional de la Esperanza – Guatemala
UNT – Un Nuevo Tiempo – Venezuela

Países

AR – Argentina
BO – Bolívia
BR – Brasil
CH – Chile
CO – Colômbia
CR – Costa Rica
EQ – Equador
ES – El Salvador
GU – Guatemala
ME – México
NI – Nicarágua
PA – Panamá
PE – Peru
RD – República Dominicana
UR – Uruguai
VE – Venezuela

Associações de Partidos

FSP – Foro de São Paulo
IL – Internacional Liberal
IS – Internacional Socialista
ODCA – Organização Democrata Cristã da América
UPLA – Unión de Partidos Latinoamericanos

Variáveis

Conferir Apêndice A.

Sumário

INTRODUÇÃO	18
1.1 Introdução ao conceito de representação programática	19
1.2 Representação programática e mandato presidencial	22
1.3 A longa crise da representação.....	26
1.4 Representação e bem-estar social na América Latina: contexto da pesquisa.....	29
1.5 Organização da tese	33
2 PRESSUPOSTOS DO GOVERNO DEMOCRÁTICO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	37
2.1 Introdução: a representação entre duas liberdades.....	37
2.2 Democracia, liberalismo e representação na teoria política ocidental	38
2.3 Sobre como os partidos políticos e seus programas transformaram a representação.....	47
2.4 Participação popular: ação e reação.....	52
2.5 Conclusão: representar enquanto cumprir promessas.....	59
3 BANCO DE ASSERÇÕES PROGRAMÁTICAS.....	66
3.1 Introdução.....	66
3.2 Abordagem quantitativa de análise de conteúdo para programas de governo	68
3.3 Categorias e variáveis da análise de conteúdo: uma abordagem da ideologia.....	73
3.4 Variáveis secundárias a partir do Banco de Asserções Programáticas (BAP).....	78
3.5 Casos do Banco de Asserções Programáticas (BAP).....	80
3.6 Conclusão	82
4 ESTRUTURA E DINÂMICA PROGRAMÁTICA NA AMÉRICA LATINA	84
4.1 Introdução: o comportamento ideológico racional dos partidos no modelo de Downs	84
4.2 Diferenças ideológicas em 16 países da América Latina.....	85
4.3 Integridade dos programas de governo presidenciais da América Latina (1998-2014).....	88
4.4 Ideologia programática e filiação internacional dos partidos latino-americanos.....	94
4.5 Dinâmica ideológica na América Latina: trajetórias de mudança programática.....	99
4.6 Conclusão	112
5 RAZÕES DA MUDANÇA PROGRAMÁTICA: ORGANIZAÇÃO E ESTRATÉGIA	114
5.1 Introdução.....	114
5.2 Uma teoria da mudança programática: a consolidação organizativa dos partidos políticos	114
5.3 Consolidação organizativa e mudança programática nos partidos latino-americanos	117
5.4 Outra teoria da mudança programática: a estratégia eleitoral dos partidos políticos.....	123
5.5 Estratégia eleitoral e mudança programática nos partidos latino-americanos	126
5.6 Conclusão	136

6 REPRESENTAÇÃO PROGRAMÁTICA NO PRESIDENCIALISMO LATINO-AMERICANO...	141
6.1 Introdução.....	141
6.2 Metodologia, definição das variáveis e casos da pesquisa.....	142
6.3 Representação programática na América Latina: congruência por temas específicos	146
6.4 Representação programática na América Latina: congruência ideológica.....	151
6.5 Ideologia e congruência programática em 16 países da América Latina (1998-2013)	154
6.6 Ideologia e Congruência Programática: explicação da ação governamental	161
6.7 Conclusão	167
7 REPRESENTAÇÃO, RESPONSABILIDADE E CONSENTIMENTO DEMOCRÁTICO.....	169
7.1 Introdução.....	169
7.2 Representação programática e responsividade: uma análise do crescimento econômico.....	171
7.3 Representação programática e consentimento com a democracia	174
7.4 Conclusão	182
8 CONCLUSÃO	184
REFERÊNCIAS	191
APÊNDICE A – BANCO DE DADOS E VARIÁVEIS.....	206
APÊNDICE B – ESTATÍSTICAS	212

INTRODUÇÃO

Nas três décadas que sucederam as transições da terceira onda de democratização as nações da América Latina passaram a enfrentar inúmeros desafios no processo de consolidação de um sistema político aberto e representativo. Eleições periódicas, honestas e imparciais têm determinado quem são os governantes em quase todos os países latino-americanos e na maior parte do tempo. Não obstante, ainda há muita dúvida sobre aspectos qualitativos do processo democrático no continente. Conforme o relatório da Freedom House (2012), das 19 democracias latino-americanas, nove são consideradas parcialmente livres e apenas quatro possuem a melhor classificação no índice de direitos políticos e eleitorais. De fato, quando comparadas às nações melhor classificadas nos temas da liberdade das eleições, da participação política e da governança, a constatação é de que a maior parte dos países da América Latina encontra-se em franca desvantagem.

Com estudos de diversos matizes, a Ciência Política acompanha o desenvolvimento das democracias latino-americanas e oferece uma ampla gama de avaliações sobre os problemas e os avanços na qualidade do processo democrático. A presente pesquisa dedica-se a estudar uma questão relacionada à qualidade da democracia: a representação programática no presidencialismo. Em termos abrangentes, a capacidade de um sistema representativo em conectar o exercício da cidadania – por meio da manifestação das opiniões, desejos e interesses dos cidadãos em eleições justas – com o processo de decisão e implementação de políticas públicas é um problema central do funcionamento democracias contemporâneas. Mais do que isso, compõe a própria definição do que se compreende por democracia, ao lado de valores da agenda liberal como igualdade e proteção jurídica, liberdade de manifestação e organização.

A hipótese de pesquisa é que a representação programática (eleições presidenciais programaticamente estruturadas por partidos e candidatos que, quando eleitos, buscam influenciar a política pública em direção ao programa que apresentaram aos eleitores) favorece o consentimento dos cidadãos com o processo democrático. Ou seja, que a democracia nos sistemas presidencialistas é melhor quando a representação programática funciona. Estudar os programas de governo dos partidos e candidatos presidenciais nos dois momentos da representação – nas eleições e nos governos – permite investigar se a

representação programática existe, quando existe, e qual seu papel nas democracias presidencialistas.

1.1 Introdução ao conceito de representação programática

Uma política pública insistentemente indiferente às opiniões e interesses dos cidadãos não perfaz as condições da representação política e não é democrática (Pitkin, 1967; 2006). Mas o caminho entre a manifestação destas opiniões/interesses e a política pública, em qualquer democracia, possui suas curvas e desvios. As instituições políticas, as relações entre os poderes e o sistema eleitoral desempenham um papel ativo (não neutro) na tradução entre os interesses da cidadania e a política pública. Igualmente, os partidos políticos e seus programas de governo, na medida em que criam um canal de representação política, também formalizam e limitam os meios pelos quais os cidadãos podem interagir com o poder público. Esta crítica essencial de Ostrogorski (1979), embora permaneça latente, hoje está em segundo plano. Como fenômeno democrático contemporâneo, entende-se a representação política como algo pertinente aos partidos políticos e sua atuação nas eleições e no governo. Neste sentido, Klingemann, Hofferbert e Budge (1994) destacam que ao ordenar interesses sociais e premissas ideológicas em pacotes de propostas, apresentá-los nas eleições e implementá-los nos governos, os partidos criam os vínculos entre os eleitores e a política pública.

Este papel dos partidos políticos é estudado como agregação e transmissão de interesses na literatura funcionalista (Easton, 1968; King, 1969; Almond e Coleman, 1969; Almond e Powell, 1972) e como mandato, *accountability* programática, *accountability* democrática indireta ou política programática redistributiva na literatura institucionalista (Powell, 2000, 2009; Kitschelt, 2000b, 2009; Kitschelt e outros, 2010; Stokes, 2001, 2009). Nesta pesquisa, adota-se o termo representação programática (Volkens, Klingemann e Merkel, 2008), sob os critérios que serão apresentados em seguida. Nas palavras de Sartori (1982, p. 48), partidos e sistemas partidários capazes de realizar o processo de “articulação, comunicação e implementação de demandas dos governados” são elementos de um governo sensível nas democracias de massas.

Ressalva-se, contudo, que a viabilidade prática da representação programática

enquanto uso prospectivo do voto é um tema que enfrenta controvérsia em determinadas condições históricas e contextuais – como destaca, especialmente, Manin (1997). Têm-se colocado em questão a capacidade dos partidos políticos em promover a representação programática, mesmo nas democracias consideradas consolidadas. Para Mair (2007), hoje a ideia de *party government* está enfraquecida pela ampliação dos espaços insulados da política nos governos, pela preponderância dos mecanismos de *accountability* horizontal e judicial sobre os verticais e, como reflexo das mudanças nos partidos, pela falta de clareza na distinção ideológica entre eles.

Sem adentrar, por hora, no debate sobre a crise da ideologia, dos partidos ou da representação nas democracias ocidentais, é necessário pensar sobre a utilização do conceito de representação programática na América Latina. A literatura é em geral pessimista sobre a capacidade dos partidos em organizar politicamente a sociedade fora dos países de democracia mais longeva e aponta para outras espécies de conexão entre as pessoas e a política pública.

Neste sentido, Carey e Reynolds (2007) sustentam que a falta de partidos capazes de construir programas políticos consistentes e de agir de forma coerente no governo favorece, nas novas democracias, a adoção de canais particularistas de relação entre os cidadãos e o governo (clientelismo). Na posição de Kitschelt (2000b, p. 873), os vínculos programáticos só engendraram verdadeira representação democrática quando os partidos passaram a conceber políticas de bem-estar social voltadas para compatibilizar a democracia com as divisões e exclusões sociais e econômicas do capitalismo. O autor propõe que para muitas nações da América Latina as políticas clientelistas constituíram o equivalente funcional ao estado de bem-estar na realização de conexão entre cidadãos e política pública. Hagopian (2009, p. 599) destaca que é mais fácil, nas novas democracias, que a relações entre partidos e eleitores siga o caminho do clientelismo, pois os partidos tendem a adotar políticas programáticas apenas quando elas forem significativas para as divisões econômicas e demográficas do eleitorado ao qual apelam (ou onde os programas puderem criar estas divisões).

No Brasil, em uma das abordagens fundamentais sobre o tema, Campello de Souza (1983) percebeu que a anterioridade do estado e a atuação concorrente de suas agências sobre o processo de formulação de políticas públicas levaram a partidos fracos que operam por políticas clientelistas, enquanto interesses sociais complexos poderiam

exigir uma democracia partidária capaz de organizar e transmitir demandas (ou seja, realizar representação programática). Opondo as experiências da Europa e da América Latina, José Murilo de Carvalho realiza a seguinte observação:

O problema é detectar a natureza da dominação [política]. Faz enorme diferença se ela procede de um movimento centrado na dinâmica do conflito de classes gerado na sociedade de mercado que surgiu da transformação do feudalismo na moderna sociedade industrial, via contratualismo, representação de interesses, partidos políticos, liberalismo político; ou se ela se funda na expansão lenta do poder do estado que aos poucos penetra na sociedade e engloba as classes via patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo, corporativismo. É esta diferença que faz com que o Brasil e a América Latina não sejam os Estados Unidos ou a Europa, que sejam o Outro Ocidente, na feliz expressão de José G. Merquior (Carvalho, 1997).

Em termos contrastantes, as noções de clientelismo e representação programática – que já foram bastante utilizados para interpretar trajetórias do desenvolvimento político – passaram a ser consideradas, mais recentemente, como componentes da relação entre sociedade e estado presentes em diferentes níveis e espaços em cada contexto nacional. Sem obliterar a constatação de que em diversas democracias da Europa o clientelismo perdeu força ao mesmo tempo em que a política partidária e programática ascendia (visão desenvolvimentista), nem de que a utilização de mecanismos clientelistas e patrimonialistas em sistemas de política autoritária (visão de dominação), pode-se admitir a presença de relações de clientela e patronagem concomitantes à democracia e à representação programática (Piattoni, 2001; Kitschelt, 2000, 2009; Stokes, 2009; Hicken, 2011. Para aproximações contemporâneas desta discussão no Brasil ver Santos, 2006; Bahia, 2003; Nunes, 2003).

Se admitido que clientelismo e representação programática não sejam excludentes nas democracias contemporâneas, mas formas de conexão entre sociedade e estado que podem ocupar espaços paralelos na política, torna-se possível investigar a relevância dos dois modelos independentemente. Assim, identificar a presença de clientelismo não exclui a possibilidade de que exista também representação programática; identificar a representação programática não exclui a possibilidade de que exista também clientelismo. Ao lado destes dois modelos de conexão ainda poderia ser destacada a fórmula da liderança personalista, populista, carismática ou simbólica. Em especial para a América

Latina, é comum a discussão sobre o caráter populista de seus presidentes (por exemplo, em Walker, 2008; Vélez-Rodríguez, 2008; Levitsky e Loxton, 2013). Considerando que em geral a liderança personalista é interpretada como uma adaptação dos sistemas carismáticos descritos por Weber (1999, p. 193), ela exige e baseia-se em um meio de redistribuição ou distribuição de recursos. Neste sentido, está conectada à representação programática ou ao clientelismo e não precisa necessariamente ser considerada de maneira autônoma¹.

1.2 Representação programática e mandato presidencial

No que concerne às instituições políticas, o presidencialismo compartilhado entre todos os sistemas políticos latino-americanos é objeto de investigação desde as mais precoces análises. Seria possível ressaltar como um marco neste tema o ensaio de Joaquim Nabuco (2008[1895]) sobre a presidência chilena de Balmaceda. Sob um prisma comparatista e crítico da nascente República brasileira, Nabuco observa os riscos de um presidencialismo dividido, no caso, entre um presidente progressista e um Congresso dominado por forças conservadoras. Após as recentes transições democráticas o tema do presidencialismo manteve-se em destaque. O'Donnell (1994), por exemplo, observou no presidencialismo latino-americano uma espécie de democracia delegativa, dado o papel superdimensionado que o presidente assume.

Destaca-se, assim, a preocupação da literatura com as características específicas que as instituições do sistema presidencialista desempenham no funcionamento do sistema democrático na América Latina. Também é importante considerar estas características no estudo da qualidade da representação política. A noção de representação política desenvolveu-se a partir da representação parlamentar, mas mesmo no contexto de sistemas

¹ Conforme Weber a relação carismática está baseada no reconhecimento, pelos seguidores, de qualidades extraordinárias que justificam a obediência ao líder. Independente delas, a manutenção da dominação carismática não dispensa o retorno material para os seguidores, o que geralmente ocorre por constituição de rendas apresentadas como mecenato do líder. Arato (2002) aponta que sob as condições contemporâneas a liderança carismática tende a ser breve. De fato, Weber (1999, p. 195, 850) afirma que a instabilidade da liderança carismática decorre de depender do reconhecimento do liderado e não dispor de garantias organizacionais para sua manutenção quando enfraquece o reconhecimento ou escasseiam os retornos materiais. Pitkin (1967, p. 111) afasta o reconhecimento desta forma de constituir a representação na medida em que ela inverte os papéis e corrompe a ideia representativa: os seguidores passam a representar os líderes, enquanto deveria ser o contrário. Neste sentido é importante a distinção entre um representante populista e um representante popular, como aquele que recebe a simpatia legítima de uma maioria (Hermet, 2001, p. 24).

parlamentaristas a figura do Chefe de Governo tem ganhado grande peso político e importância eleitoral, em um fenômeno que parece fortalecido recentemente (Poguntke e Webb, 2007). Uma evidência deste fortalecimento foi percebida em 2010, quando, pela primeira vez na história do mais antigo sistema parlamentarista, os eleitores britânicos assistiram a um debate entre os virtuais candidatos ao posto de primeiro-ministro (Cockerell, 2010).

Embora o aumento do poder do executivo nas democracias parlamentares em geral seja analisado sem muito entusiasmo, Gauchet (2010, p. 622) compreende o fenômeno como uma boa resposta à crise da representação parlamentar observada no entreguerras. Para o autor, o fortalecimento do papel de liderança do primeiro-ministro nos casos inglês e alemão, e mesmo as reformas da V^a. República na França, foram inovações positivas no funcionamento da representação democrática. Ao associar o resultado das eleições ao exercício individual da responsabilidade governamental, a presidencialização das democracias parlamentares fortaleceram a identificação entre os eleitores e o exercício do poder. Nas palavras de Gauchet:

L'individualisation du pouvoir s'est d'autant mieux installée qu'elle répondait à l'aspiration des peuples. Elle rendait mieux lisible le travail des gouvernements, en permettant de la rapporter à une logique d'action personnelle. Elle instaurait un lien direct entre les citoyens et le sommet effectuant du pouvoir [...]. Elle procurait aux citoyens une double assurance quant à leur prise collective sur le pouvoir qui leur était souvent refusée dans le parlementarisme classique : l'assurance que l'État ait été ratifiée par les peuples, et accélérée ou amplifiée de ce fait. Elle a réconcilié, de manière inattendue, les démocraties avec la représentation (Gauchet, 2010, p. 632)².

Ainda que cause estranheza nos sistemas parlamentares, no presidencialismo é comum que a eleição do chefe de governo possua ampla capacidade de mobilização social e, mais do que as eleições legislativas, torne-se o palco da disputa política e ideológica. O fato de que as eleições presidenciais – ou o presidencialismo – possuem influência sobre partidos, parlamentos e política pública está bem estabelecido (Shugart e Carey, 1992; Cox, 1997; Cox e Morgenstern, 2001; Haggard e McCubbins, 2001; Samuels, 2002;

² A preocupação com a clareza com a qual uma eleição é capaz de definir quem governa é um tema bastante discutido, em especial após as reversões democráticas do entreguerras. As eleições deveriam ser capazes de atribuir ao governo um mandato e, para isso, seria importante identificar quem estão elegendo para o executivo (Hermens, 1998; também Arendt, 2004, p. 284).

Samuels e Shugart, 2003, 2010; Hicken e Stoll, 2011). Da mesma forma, sabe-se que o programa do presidente possui bastante peso na agenda dos partidos, dos parlamentos e na opinião pública (em uma relação melhor estudada para os Estados Unidos) (Rivers e Rose, 1985; Canes-Wrone, 2001; Rudalevige, 2002; Azari, 2007; Rottinghaus, 2006; Grossback, Peterson e Stimson 2006). Dada a centralidade que a eleição do presidente assume em sistemas presidenciais, rompendo a dicotomia teórica entre os lugares da representação e do governo, é possível argumentar que elas se tornam um local propício para a realização da representação programática.

Os atributos do presidencialismo, no entanto, não conduzem necessariamente para a ideia do mandato presidencial e da clareza de responsabilidade do governo. Por um lado, pode-se argumentar que a eleição presidencial constitui o único mandato popular referendado por toda a nação. Sob diversos sistemas, a escolha do presidente é uma prerrogativa da porção majoritária do eleitorado, e todos os eleitores julgarão seu governo nas futuras eleições. Por outro lado, a divisão de poder entre o Congresso e a Presidência, especialmente no caso de governos de coalizão ou minoritários, pode gerar incerteza sobre quem responsabilizar pelas políticas públicas. Ou o presidente e os congressistas podem estar cada qual interessado em responder a um mandato diferente: o legislativo pode se opor ao presidente na medida em que busca cumprir seu próprio mandato, as razões pelas quais os representantes julgam ter sido eleitos. Como mostra Grohman (2001), a própria realidade institucional no presidencialismo latino-americano aponta para diferentes graus de separação de poderes, e o predomínio institucional do executivo só se observa em uma parcela menor das constituições.

Desta forma, o primeiro ministro de um partido forte e majoritário no legislativo pode ter bastante mais liberdade para cumprir seu mandato (o mesmo mandato do partido) do que o presidente sem poderes institucionais, em um governo de coalizão ou minoritário (Lijphart, 2003). Samuels e Shugart (2003) atestam que a representação programática (mandato) é mais difícil de ser obtida em sistemas presidencialistas. Na medida em que a manutenção do cargo de presidente é independente da confiança do Parlamento, o presidente poderia dispensar o apoio de seu próprio partido e descumprir seu programa. Assim, o presidente tem menos razões do que o primeiro ministro para cumprir o programa ou adotar um governo partidário. Prerrogativas legislativas do presidente, ademais, podem até mesmo fortalecer esta tendência na medida em que tornam o presidente mais

independente do Parlamento.

Se o presidencialismo dificulta a representação programática no modelo do governo partidário responsável ou sensível, Samuels e Shugart (2003) defendem que a divisão de poder e propósito entre presidente e legislativo favorecem outros caminhos de representação. Segundo os autores, o presidente e o legislativo podem receber diferentes responsabilidades por meio de suas eleições independentes. Os eleitores podem responsabilizar o presidente, inclusive programaticamente, pelas políticas públicas de âmbito nacional, ao mesmo tempo em que responsabiliza o legislativo em temas de interesse local e regional. Esta interpretação dos autores retoma um argumento do estudo de Lowi (1964), que já apresentava o executivo como a arena decisória própria das políticas de alta complexidade, redistributivas, de bem-estar social, que envolvem conflitos de interesses centralizados entre grupos sociais grandes e estáveis.

Outros autores, como Key (1960, p. 589), argumentam que os programas de governo dos partidos não geram, após as eleições presidenciais, um mandato aprovado pela maioria dos eleitores e ao qual o presidente eleito estaria vinculado. Para o autor, as eleições presidenciais decidem apenas quem governa e aprovam ou reprovam o governo em curso. Em termos programáticos, não passam mais do que uma mensagem confusa e pouco significativa sobre as preferências dos eleitores.

O papel das eleições presidenciais na representação política é polêmico não apenas nas condições de sua realização, mas também há dúvidas sobre o quanto sua defesa é positiva para a qualidade da democracia. Uma das principais críticas ao conceito do mandato presidencial foi realizada por Dahl (1990). Segundo Dahl, a construção do mito do mandato presidencial autorizou diversos presidentes americanos a buscar políticas contra a maioria do Congresso, que supostamente atenderia apenas interesses locais e parciais. Para o autor as eleições presidenciais limitam-se a conferir ao presidente a autoridade e o direito de perseguir, dentro das regras estabelecidas, a adoção das políticas que defende. O mesmo direito serve também aos membros do Congresso. Nenhum dos eleitos pode afirmar qual foi o significado das eleições, pois geralmente não fica claro quais propostas motivaram uma vitória eleitoral.

Assim, o presidente não pode afirmar que possui por mandato a autorização do povo ou da maioria para implementar certas políticas públicas (Dahl, 1990, p. 366). Na crítica ao mito do mandato presidencial, portanto, Dahl está preocupado em rebater o juízo

de que é favorável para a democracia considerar que nas eleições o presidente se conecta diretamente com a maioria, a despeito da posição do Congresso e de outros meios de intermediar a vontade popular. Ao contrário, na visão do autor este argumento enfraquece o processo democrático e é, portanto, contrário à qualidade da democracia.

A eleição do presidente é uma manifestação majoritária da preferência do eleitorado e fonte importante da representação nas democracias presidencialistas. Mas com o objetivo de estudar a representação programática no presidencialismo, é insuficiente olhar apenas em direção ao presidente e seu programa de governo. Como observa Pitkin (1967, p. 221), a representação não decorre exclusivamente do ato autorizativo das eleições ou da vontade particular de um ator político, mesmo sendo ele o ator individual mais importante do sistema. A representação que permite aos cidadãos realizar a ação política por meio de seus representantes exige a soma da disposição dos atores e organizações em um ambiente com incentivos institucionais adequados, dentre os quais eleições democráticas e regras de divisão de poder no exercício do governo.

Sob o ponto de vista da qualidade liberal ou pluralista da democracia, portanto, não parece correto perseguir um ideal absoluto de cumprimento do mandato pelo presidente, mesmo em se tratando de políticas nacionais ou generalistas. A noção da representação programática estabelecida pela eleição do presidente pode ser incompatível com a democracia liberal e especialmente com a lógica da divisão de poder, se for considerada a despeito da posição do Parlamento. O mesmo argumento poderia ser articulado em função da Constituição e seus órgãos tutelares, mas esta já seria uma outra questão. Um presidente que realiza desvios de seu programa de governo na medida em que precisa negociar as propostas com os legisladores não é, por esta razão, menos representante ou menos disposto ao cumprimento de seu mandato. A representação programática da eleição presidencial é parte da função representativa do sistema político.

1.3 A longa crise da representação

Nas democracias liberais consideradas consolidadas, os movimentos de esquerda ligados aos trabalhadores – sindicatos e partidos socialistas, social-democratas e afins – apostaram em sua capacidade de mobilização para conquistar, principalmente via eleições,

uma fração do poder estatal suficiente para fazer frente à desigualdade das relações sociais no capitalismo. Superando as clivagens de cunho religioso ou nacional, ao longo do século XX a oposição entre capital e trabalho passou a ocupar o espaço central nas disputas políticas das sociedades ocidentais (Lipset e Rokkan, 1992) e os partidos de esquerda surgiram como máquinas especializadas na organização dos trabalhadores (Duverger, 1970).

Os regimes de bem-estar social construídos na Europa e em outros países após a Segunda Guerra Mundial, em grande medida, são frutos desta dinâmica de mobilização política dos trabalhadores e outras forças políticas (Esping-Andersen, 1998; Esping-Andersen e Kersbergen, 1992, Castles, 1982; Boix, 1998; Carnes e Mares, 2009; Ferrera, 2002). A capacidade dos partidos de conectar as propostas eleitorais com a política pública permitiu interpretar as democracias ocidentais como governos partidários responsáveis, sensíveis aos interesses dos eleitores ou promotores de representação programática (Sartori, 1982; Manin, 1997; Klingemann, Hofferbert e Budge, 1994; Kitschelt, 2000).

Não obstante, a partir da década de 1970 difundiu-se a percepção de que as raízes sociais dos partidos de esquerda junto à classe trabalhadora estariam se enfraquecendo. Parte da literatura explica este desenraizamento como uma resposta organizacional dos partidos aos limites da inserção política dos trabalhadores na democracia eleitoral e, de forma mais ampla, aos desafios da busca pelo poder em meio à competição eleitoral (Kirchheimer, 1980; Przeworski e Sprague, 1986, 1989; Katz e Mair, 1995). O fenômeno também é compreendido como uma resposta dos partidos às mudanças socioeconômicas e culturais observadas nas democracias liberais de economia capitalista desenvolvida (Inglehart, 1990; Kitschelt, 1993; Clark, 2003).

Concomitante e, segundo alguns autores, reforçando este processo de desalinhamento ideológico, a crise econômica de preços levou à interpretação de que os regimes de bem-estar possuíam efeitos prejudiciais sobre o investimento no processo produtivo e incentivou mudanças nas políticas sociais e de emprego (Notermans, 2000; Stephens, Huber e Ray, 2005; Przeworski, 1989; Offe, 1989). O enfraquecimento da social-democracia, no lastro da crise de 1970, abriu espaço para o retorno da ortodoxia nas políticas econômicas implementadas por Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e por Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha (King e Wood, 2005).

O conjunto destas medidas econômicas ortodoxas, que adotaram diferentes

ênfases de país para país e foram alteradas ao longo do tempo, ficou conhecido como neoliberalismo e seu manifesto programático como Consenso de Washington (Marangos, 2009; Przeworski, 1992; Chang, 2003). O desenraizamento dos partidos e a flexibilização da proteção social, que se somaram à debacle da União Soviética, deram origem a diversas teorias sobre o fim da classe trabalhadora e da ideologia socialista e social-democrata (Fukuyama, 1992; Gorz, 2003; Clark, 2003; Esping-Andersen, 2005).

Com essas mudanças, passou-se a perceber que os partidos políticos já não seriam capazes de promover a representação programática, e outras formas de controle do governo teriam ganhado preponderância (Mair, 2007). Manin observa o fim das democracias de partido, nas quais as eleições poderiam conferir aos eleitores um papel ativo na medida em que os partidos julgavam conhecer as divisões do eleitorado e os interesses que precisavam ser defendidos para conquistar seu apoio. Para Manin, os eleitores nas democracias atuais possuem o papel reativo de uma audiência cujo apoio os partidos procuram ganhar (Manin, 1997, p. 223). Assim, as eleições julgam as administrações cujos dirigentes concorrem em reeleição, podendo puni-los com a perda do cargo ou recompensá-los com a recondução³.

Katz e Mair (1995), mais pessimistas, apontam que quando os programas de governo tornaram-se similares e as campanhas perdem sua conflitividade, os resultados eleitorais deixam de ter influência sobre as ações do governo. Ao mesmo tempo, quando as diferenças entre os partidos que estão no governo e na oposição ficam menos claras, diminui a capacidade dos eleitores punirem os governantes com os quais estão insatisfeitos. Em uma parte menos citada do artigo sobre o partido cartel, os autores afirmam que uma democracia sem representação ou *accountability* “becomes a means of achieving social stability rather than social change, and elections become ‘dignified’ parts of the constitution” (Katz e Mair, 1995, p. 491; ver também Rosanvallon, 2006, p. 119). Votos que não servem como manifestações ativas dos indivíduos e eleições que não conseguem gerar compromissos sobre o futuro, significam uma democracia menos representativa e também menos participativa.

³ Para diversas interpretações sobre a perda de capacidade dos partidos políticos organizarem o processo político nas democracias consolidadas, ver Dalton e Wattenberg (2000). Seus vários artigos argumentam que o poder dos líderes partidários, em especial dos governantes, tem crescido juntamente à centralização da organização partidária, que a imagens sobre estes líderes construídas pelo marketing sobrepõe-se à identidade dos partidos (mesmo que ela ainda possua relevância nas eleições). Do ponto de vista do governo, apontam para o declínio da capacidade governativa dos partidos, tanto pela dificuldade em se diferenciarem após as eleições como, novamente, um papel preponderante da representação pessoal na organização do governo.

Os partidos políticos são as organizações responsáveis pela representação programática, ou seja, em conectar cidadãos e política pública por meio de programas de governo mais ou menos coerentes difundidos no momento eleitoral. Estes programas fizeram sentido enquanto puderam ser utilizados como armas na disputa política eleitoral. E só possuíram esta utilidade enquanto puderam articular de maneira razoavelmente direta, por meio de uma visão ideológica, o que seriam interesses de grandes grupos sociais, as classes, e a expansão das políticas públicas destinadas ao asseguramento das condições econômicas de manutenção da vida. Seguindo esta interpretação, uma parte da literatura interessada nos processos de representação política afirma, quando voltada especialmente para as democracias liberais européias, que o governo partidário e a representação programática são ideias atualmente vazias. Este argumento dificilmente pode ser transposto para a realidade da América Latina sem o devido trabalho de interpretar as especificidades locais. Este é, em parte, um desafio desta investigação.

1.4 Representação e bem-estar social na América Latina: contexto da pesquisa

O que pode ser verdade para as democracias européias, não necessariamente se reproduz em outros lugares. A preocupação da presente pesquisa com as instituições da representação e do presidencialismo está conectada ao contexto histórico dos casos estudados. Na verdade, a interpretação do contexto é importante não apenas para localizar o objeto de pesquisa historicamente, mas também para revelar a origem do problema de pesquisa. O objeto central desta tese é a representação programática no presidencialismo latino-americano recente. O contexto mais amplo de suas preocupações reflete a ascensão de presidentes de esquerda em diversos países da América Latina após os anos 2000 e, em termos acadêmicos, o evidente interesse comparatista que seus governos despertam⁴. Esta seção explora tal momento histórico e destaca, ao lado da literatura na área, os motivos

⁴Assim como o momento das transições para a democracia possibilitou o desenvolvimento de diferentes estratégias metodológicas e interpretações políticas na América Latina (Nohlen e Thibaut, 1994) e, depois das transições, as reformas neoliberais, também a ascensão dos governos de esquerda pode abrir uma possibilidade para novas iniciativas de comparação. Entre as pesquisas comparadas sobre os governos de esquerda na América Latina, com diversos interesses e metodologias, podem ser referidas: Ardití, 2008; Baker e Greene, 2011; Batista, 2008; Bresser-Pereira e Theuer, 2012; Boron, 2004; Castañeda, 2006; Garretón e outros, 2007; Giora, 2009; Hakim, 2006; Lanzaro, 2007; Maya e outros, 2006; Lybe, 2008; Lora e Oliveira, 2005; Marcelino, Cavalcante e Oliveira, 2012; Moreira, 2006; Muñoz, 2006; Murillo, Oliveros e Vaishnav, 2010; Panizza, 2005, 2006; Petkoff, 2005; Sant'Anna e Silva, 2008; Vilas, 2004; Weyland, 2009.

pelos quais a pesquisa foca-se no período destacado.

Nos últimos anos, temas relacionados à representação programática passaram a ganhar atenção de pesquisadores interessados na América Latina. Não obstante as interpretações negativas serem mais frequentes, as positivas também podem ser encontradas na literatura específica mais atual que investiga a capacidade dos partidos em implementar representação programática nas democracias latino-americanas atuais.

Para Mainwaring e Torcal (2005, p. 274) a América Latina apresenta uma política de lideranças, sem conexões com questões ideológicas, o que pode significar personalismo desprovido de conteúdo e incapaz de promover representação (representação só por acaso). Baquero (2000), sob o ponto de vista da cultura política, também aponta que a instabilidade institucional e o populismo favoreceram a consolidação, na América Latina, de uma situação na qual os partidos políticos não cumprem seu papel de agregar e transmitir demandas e, mais do que isso, passam a controlar o acesso à política de forma a afastar o cidadão da política. Garretón e outros (2007, p. 111) destacam que os partidos latino-americanos costumam, quando programáticos, encorajar o sectarismo e a polarização social; e, quando baseados em práticas clientelísticas, adotam processos políticos corruptos e cínicos. Tais dinâmicas alienam os atores sociais e favorecem a transmissão de demandas por fora do sistema partidário, algo agravado pelas reformas que diminuiriam a capacidade do estado atuar sobre a economia.

Para Kitschelt e outros (2010, p. 307), embora com a clara presença de práticas clientelistas e carismáticas, a política na América Latina desenvolveu um viés programático associado especialmente às clivagens econômicas e socioeconômicas, como a religiosa. Entretanto, os autores são mais otimistas com os países organizados sobre o que chamam visões social e institucional da ordem liberal, em face daqueles em que surgiram opções “neossocialistas”. Levantando uma interpretação diferente, Sáez e Freidenberg (2002) observam que, em que pese a desconfiança dos cidadãos em face das agremiações políticas, os partidos latino-americanos são fortalecidos pela crença dos eleitores no voto como um instrumento de mudar o futuro, e mesmo a preferência dos eleitores pelo voto personalizado pode ser transformada em apoio às agremiações. Conforme os autores, ao lado da consistência partidária ao longo do tempo, a atuação política de partidos ideologicamente distintos aponta para a relevância dos partidos na estruturação da política e seu papel na formatação das políticas governamentais (mesmo

que políticas específicas).

A relevância programática dos partidos políticos na América Latina foi colocada em questão, especialmente, durante as reformas neoliberais dos anos 1980 e 1990. Com argumentos semelhantes aos utilizados para o contexto europeu, a competência dos partidos para organizar a representação política – sobre a qual já pairavam dúvidas – foi considerada suplantada por alternativas tecnocráticas especialmente em referência à política econômica. Ainda que não estritamente baseado nos programas de governo, o trabalho de Stokes (1999, 2001) é importante no campo de investigação para este momento histórico. Sua pesquisa dedicou-se a investigar o não cumprimento das promessas eleitorais por um número relevante de presidentes eleitos, em especial na adoção das reformas neoliberais. Para a autora, opção por reformas impopulares não divulgadas nas eleições, mesmo se bem-intencionadas, coloca uma questão delicada para a consolidação democrática na região.

As reformas neoliberais latino-americanas foram iniciadas a partir da década de 1970 em países que passavam por diferentes momentos políticos: durante regimes ditatoriais (Argentina, Chile), em democracias consideradas estáveis (Venezuela, Colômbia) e em países em distintos momentos do processo de transição para a democracia (Brasil, México). Os desdobramentos políticos e sociais destas reformas na vida política da América Latina supera os decorrentes de seu processo de implementação.

Rodrik (2006) sublinha o grande rigor com o qual as reformas do neoliberalismo foram implementadas na América Latina, sendo patrocinadas por organismos financeiros multilaterais tanto como resposta às crises de inflação como uma medida capaz de assegurar o crescimento econômico. Com regimes de bem-estar deficitários – em que grandes contingentes da população permaneceram, ao longo da história, excluídas seja da provisão de proteção social pública, seja de relações de trabalho estáveis (Haggard e Kaufman, 2008) – as reformas que diminuíram a capacidade do estado em atuar no processo econômico se tornaram ainda mais onerosas socialmente.

No que pode ser considerada uma resposta dos eleitores contra as políticas neoliberais (Lora e Oliveira, 2005; Baker e Greene, 2011), na primeira década do século XXI as presidências de diversos países da América Latina foram conquistadas por partidos e candidatos considerados de esquerda ou progressistas. Desde a eleição de Hugo Chávez

na Venezuela, em 1998, outros dez países adotaram este caminho: Chile, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Peru, Equador, Nicarágua, Paraguai e Peru. Em que pese as diferenças entre estas experiências, para Wallerstein (2008) é inegável que o centro político latino-americano moveu-se consideravelmente para a esquerda de onde estava há uma década.

Alguns estudos apontam que estes governos desenvolveram iniciativas exitosas para fortalecer o bem-estar das populações economicamente mais carentes e procuraram renovar as políticas públicas fazendo um contraponto às reformas neoliberais da década anterior, ou mesmo em um sentido próximo às experiências social-democratas das democracias européias (Oliveira, 2009, 2011; Giora, 2009; Murillo, Oliveros e Vaishnav, 2010). Do ponto de vista ideológico, segundo seus programas de governo, os partidos de esquerda latino-americanos ainda procuram vincular a noção de pertencimento a uma classe ou ao setor desfavorecido da sociedade com a promessa de mudanças nas políticas públicas (Oliveira, 2011). Por outro lado, há autores que identificam na manutenção de práticas econômicas ortodoxas ou na abstenção em implementar alternativas às dinâmicas de mercado indícios de que os governos de esquerda da América Latina não cumpriram seus compromissos com os trabalhadores e os setores populares (Boron, 2004; Boito Jr., 2006; Garretón *et alii*, 2007; Sant'Anna e Silva, 2008; Moreira, 2006).

Diferente do que ocorreu nas democracias ocidentais do pós-guerra, a inserção dos partidos de esquerda como atores da democracia eleitoral na América Latina hodierna enfrentou uma agenda socioeconômica negativa, de defesa dos sistemas de proteção social contra as reformas neoliberais. Ainda assim, a existência de partidos de esquerda competitivos e eleitoralmente viáveis pode ser considerada um fator estabilizador das novas democracias americanas (Anastasia, Melo e Santos, 2004; López, 2005). Note-se que a adesão dos partidos de esquerda à democracia ocorreu de maneira lenta, no ritmo da participação destes partidos no jogo eleitoral e com diferentes estratégias políticas (Serna, 2002), e tanto a vitória nas eleições presidenciais quanto o exercício do governo podem ter cobrado diferentes preços em termos de mudanças ideológicas das agremiações (Oliveira, 2009).

A pesquisa desenvolvida nesta tese abrange eleições e experiências de governo compreendidas entre 1998 e 2014, período marcado ainda por reformas neoliberais, mas também por sua crítica. Associadas ou não a uma resposta popular ao neoliberalismo, a ascensão dos presidentes de esquerda levanta o interesse em compreender melhor suas

mensagens, em identificar as semelhanças e diferenças de seus discursos programáticos. Desperta o interesse, também, em conhecer a reação e reconfiguração das agremiações e lideranças antagônicas. Pela primeira vez após a redemocratização, a qualidade do processo político latino-americano se coloca como uma questão verdadeiramente regional, para além das especificidades nacionais. Disto os esforços comparatistas dão testemunho, acrescido do fato de que a América Latina, ao lado dos países que deixaram o comunismo, ainda hoje marca a fronteira da experiência democrática. Por estas razões é importante avançar nas interpretações sobre o funcionamento da representação programática na democracia – enquanto meio de conectar substantivamente os cidadãos e a política pública – no contexto da primeira década do século XXI na América Latina.

1.5 Organização da tese

A representação programática é compreendida na presente pesquisa como um processo de conexão entre os cidadãos e a política pública. Pode-se retornar à hipótese, anteriormente referida, para desmembrar as partes deste processo.

Hipótese: Representação programática nas eleições presidenciais (eleições presidenciais programaticamente estruturadas por partidos e candidatos que, quando eleitos, buscam influenciar a política pública em direção ao programa que apresentaram aos eleitores) favorece o consentimento com o processo democrático.

A primeira questão enfrentada pela pesquisa é de ordem teórica: a relação entre representação e democracia. O capítulo dois apresenta uma revisão sistemática da literatura sobre a representação política em geral, e a representação programática, em particular. O objetivo é traçar as linhas principais de compreensão deste fenômeno político, especialmente em relação às noções de democracia e liberalismo. Explora-se a proposição de que a representação, compreendida como prometer e cumprir promessas, pode ser considerada uma forma de catalisar a ação política no contexto de uma democracia liberal. Neste sentido, argumenta-se que cumprir promessas responde ao elemento democrático (relativo ao poder popular) da representação eleitoral.

Os capítulos seguintes dedicam-se à análise empírica da representação programática no processo democrático. O capítulo três apresenta a estratégia de análise de

conteúdo desenvolvida para a abordagem dos programas de governo das eleições presidenciais, com o objetivo de proporcionar uma visão quantitativa das diferenças ideológicas e das propostas específicas apresentadas pelas candidaturas. Desta forma foi construído o Banco de Asserções Programáticas, com 71 variáveis, 66 das quais separadas em sete categorias de políticas públicas: política social, comercial, fiscal, de gasto público, monetária, financeira e de regulação. O Banco de Asserções Programáticas organizou a análise de conteúdo de 138 programas de governo de 16 países da América Latina, durante o período de 1998 e 2014. Com estes dados foi confeccionado um indicador de posicionamento da ideologia dos programas de governo em um eixo unidimensional (esquerda/direita).

Pode-se separar a representação programática em dois momentos específicos: o momento eleitoral (estrutura programática das eleições) e o momento de governo (influenciar a política pública em direção ao programa de governo apresentado nas eleições). Por estrutura programática compreende-se a existência nas eleições presidenciais de *alternativas* programáticas ideologicamente *consistentes* ao longo do tempo e *sensíveis* aos interesses dos eleitores.

No capítulo quatro apresenta-se um estudo das candidaturas presidenciais identificadas conforme seu posicionamento ideológico e separadas em cinco grupos: esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita. Estuda-se, assim, a existência de alternativas ideologicamente diferentes nas eleições presidenciais dos países da América Latina e o nível de integridade ideológica dos programas de governo. Em seguida, verifica-se a proposição segundo a qual o pertencimento de um partido a uma família ideológica (definida por Associação Internacional) é coerente com os programas de governo que o mesmo apresenta nas eleições presidenciais. Por fim, como parte do estudo da consistência das alternativas eleitorais, o capítulo quatro apresenta uma análise gráfica da posição ideológica dos partidos/candidaturas nas eleições presidenciais, tanto em relação aos seus competidores quanto diferidas ao longo do período de pesquisa (1998-2014).

Avançando na pesquisa sobre a mudança programática dos partidos políticos, o capítulo cinco apresenta duas investigações, considerando: (a) o impacto da consolidação organizacional das agremiações políticas; e (b) o impacto do objetivo de vencer as eleições – considerado como estratégia eleitoral voltada à conquista de votos. A intenção é averiguar se e quando a mudança programática responde às transformações das

organizações partidárias (ambiente interno) e ao mercado eleitoral (ambiente externo). Em conjunto, os capítulos quatro e cinco avaliam se a estrutura programática das eleições presidenciais pôde contar com candidaturas ao mesmo tempo diferenciadas, histórica e organizacionalmente consistentes e sensíveis aos cidadãos nas democracias da América Latina.

O sexto capítulo dedica-se a pesquisar se os presidentes, quando eleitos, buscam influenciar a política pública em direção ao programa que apresentam aos eleitores no momento eleitoral. A pesquisa é operacionalizada pelo conceito de congruência programática (aderência entre o programa de governo e as políticas implementadas), segundo duas visões. A primeira – congruência por temas específicos – verifica se os presidentes cumpriram as promessas realizadas em seis campos de políticas públicas dentre os pesquisados: política comercial, fiscal, de gasto público, monetária, financeira e de regulação. A segunda – congruência ideológica – verifica se a ideologia programática apresentada nas eleições (posicionamento no eixo esquerda/direita) é capaz de prever a identificação ideológica dos futuros governos em geral. Por meio desta segunda visão, que mostrou-se mais promissora, construiu-se um índice de congruência programática. Revelou-se que as políticas realizadas durante os mandatos presidenciais estão efetivamente associadas aos seus programas de governo eleitorais do ponto de vista do posicionamento ideológico. Além disso, a ideologia e a força da bancada de oposição no Congresso também possui influência sobre a política pública.

No sétimo capítulo da pesquisa são verificadas duas proposições sobre a conexão entre representação programática a democracia liberal. Primeiramente, verifica-se a existência de relação entre a representação democrática e responsividade, considerada como entrega de crescimento econômico (aumento do bem-estar social). Por meio do crescimento do produto interno bruto, constata-se que a representação programática está positivamente associada com a responsividade – afastando assim a interpretação de que os dois fenômenos (representação e responsividade) são incompatíveis.

A segunda proposição analisada diz respeito ao cerne do argumento levantado na presente tese: se a representação programática possui relação com o consentimento democrático. O estudo é operacionalizado por meio da satisfação com a democracia (variável do Latino Barômetro), como *proxy* para o consentimento democrático. Os mandatos que realizam representação congruência programática média/elevada e também

crescimento econômico médio/elevado, são aqueles que mais provavelmente apresentam médio ou elevado crescimento da satisfação com a democracia. Mandatos que realizam baixa congruência programática ou baixo crescimento econômico possuem desempenho pior na satisfação com a democracia. A partir destas inferências, visualiza-se uma relação positiva entre a representação programática, mensurada por meio da congruência entre as propostas dos presidentes e as ações durante seus governos, com o consentimento democrático dos cidadãos na América Latina recente. Em sede de conclusão, apresenta-se uma articulação entre as proposições teóricas e as investigações levadas a efeito no desenvolvimento da tese, com a noção de um ciclo de representação programática.

2 PRESSUPOSTOS DO GOVERNO DEMOCRÁTICO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

2.1 Introdução: a representação entre duas liberdades

Na teoria política, as noções de democracia e representação nem sempre andam juntas. Se na prática a representação ocupa um lugar inerente à democracia – *a democracia contemporânea é democracia representativa* – perante os objetivos finais da democracia a representação surge mais como derivação de um meio (as eleições), do que em função das contribuições qualitativas próprias da representação. De fato, parece haver controvérsia sobre quais são as contribuições da representação política para a democracia, e muitas vezes as eleições e a representação são tratadas como um mal necessário decorrente da inviabilidade de uma democracia direta. Não passam de uma forma de escolher a aristocracia governante, e talvez não seja sequer a forma mais justa de constituir um governo. Em outros casos, a representação aparece como um efeito perverso ou meramente formal das eleições. Se eleições são inevitáveis, ao menos não representassem ninguém, só ideias mais ou menos abstratas.

A democracia contemporânea pode ser compreendida como a soma de duas concepções políticas: a noção propriamente democrática de governo do povo e a noção de um estado limitado ou liberal (Berlin, 1981; Bobbio, 2000, 2005, 2006; Macpherson, 1978; Kelsen, 2000; Sartori 1994a, 1994b). O que se coloca em questão são duas faces da liberdade, que Benjamin Constant (1985) identificou como liberdade política (dos antigos) e liberdade individual (dos modernos). A liberdade dos antigos é a liberdade do poder popular: da participação política, de deliberar sobre todos os assuntos públicos e decidir as ações que devem ser tomadas. É uma liberdade coletiva, cujo sentido reside em compartilhar a vida pública: na liberdade dos antigos, o povo faz a lei e a lei pode regular tudo. A liberdade dos modernos é a de não ser submetido às decisões públicas nas questões particulares, uma fronteira dada ao estado pelo direito como defesa das condições de uma sociedade pluralista. São direitos que, mesmo quando exercidos coletivamente, possuem por base o indivíduo⁵. A trajetória da teoria política ocidental parece ser, em grande

⁵ Diversos autores utilizam o termo liberdade em um sentido ou outro. Neste texto, utiliza-se “liberdade política” no sentido de liberdade dos antigos, e “liberdade individual” para a liberdade dos modernos. Os componentes políticos que compõem a liberdade moderna, como o direito de opinião, de reunião, de voto,

medida, uma justificativa do porquê da liberdade moderna frente à liberdade antiga. Ou, de forma mais amena – como argumenta Constant (1985, p. 5) – de como a liberdade individual deve ser priorizada sobre a política, pois sem a primeira a segunda não resiste. O desenvolvimento do conceito de representação na teoria política ocorreu entre essas duas noções de liberdade, mas também em conflito com elas. Tanto a democracia quanto o liberalismo, enquanto ideias (mas talvez não como realidade), podem dispensar a representação. De fato, a representação é um empecilho para ambos: ao mesmo tempo em que associa, pressupõe a existência de uma separação entre quem governa e a maioria dos cidadãos; ao mesmo tempo em que limita o poder dos governantes, incorpora ao governo disputas nem sempre facilmente compatibilizadas com a liberdade individual. Ainda assim, é possível argumentar sobre a representação política como um elemento catalisador das ideias de democracia (liberdade política) e liberalismo (liberdade individual).

2.2 Democracia, liberalismo e representação na teoria política ocidental

A forma de um governo representativo responde, na teoria política, ao dilema entre liberdade política e liberdade individual. A representação é reconhecida em sua capacidade de conectar as pessoas com o poder governamental, mas é temida pela possibilidade de servir como canal para formação de maiorias tirânicas. Ela própria uma forma de canalizar a ação política, a representação divide espaço com os mecanismos de divisão de poder que procuram moderar a potência da maioria para defender as liberdades da minoria. Saltando entre alguns pensadores da teoria política ocidental, esta seção da tese conta um pouco das soluções teóricas que buscaram compatibilizar a liberdade individual e a liberdade política em um sistema representativo de governo.

2.2.1. Representação e liberdade

Muitas vezes a democracia representativa é definida em oposição às democracias diretas antigas. A impropriedade desta comparação decorre especialmente de concepções intrinsecamente diferentes sobre o poder, o governo e a relação entre o público e o privado nas duas realidades. Em relação à experiência democrática grega, Finley (1976, p. 66)

etc., são chamados de direitos políticos (e não liberdades políticas), para evitar confusão.

sustenta seu predicado de direta em dois fatores: todos os cidadãos participavam da assembleia soberana e a administração pública não era conduzida por funcionários especializados (o autor trata da Atenas do século IV a.C). Este segundo ponto ajuda a iluminar a particularidade da experiência democrática antiga.

Stockton (1991, p. 106) especifica as funções públicas na Atenas do período eram exercidas temporariamente e muitas eram colegiadas e sujeitas à fiscalização dos cidadãos. Aquelas que não demandavam conhecimentos ou qualidades especiais eram preenchidas por sorteio, as outras por eleição. O autor considera que a participação disseminada em funções públicas de responsabilidade e a discussão cotidiana, com liberdade de dissenso, permitiram à sociedade ateniense do período atingir uma generosa medida de identificação entre o governo e os cidadãos. A intimidade entre poder e cidadania, e não apenas a participação de todos na assembleia que legisla, é que denota a democracia ateniense como direta.

O governo moderno rompe com esta identificação, marcado pela divergência entre a estrutura do governo e a sociedade civil – de onde surge a própria noção de estado. Portanto, quem fala em democracia direta sem compreender o que seria o correlato estreitamento da relação entre os cidadãos e o governo no nível da administração, não pode ancorar seus juízos nas experiências democráticas antigas.

O governo direto é definido pelo conceito de igual participação na assembleia e pelo de igual participação no poder, sendo que ambos, conforme Fouchard (1986, p. 151), puderam ser reivindicados tanto pelos partidários da democracia quanto pelos partidários da aristocracia, segundo diferentes critérios de justiça. Reflexo direto das tensões vividas no século IV em Atenas e da dicotomia entre Atenas e outras cidades-estado, especialmente Esparta, a democracia (governo de *todos*) foi debatida pelos pensadores antigos em oposição à aristocracia (governo de *melhores*). Embora a injunção sobre um governo indireto só surja muito mais tarde, os problemas trazidos pela democracia radical ateniense já indicam o debate sobre a divisão de poder em soluções de governo misto entre os princípios democrático e aristocrático (Pasquino, 2010, p. 27).

Uma definição de democracia pode ser encontrada em Platão, para quem o regime decorre da vitória dos pobres e ignorantes, que eliminam os ricos (os governantes na oligarquia) e dividem igualmente riquezas e governo. O problema, apresentado na voz de Sócrates, é que a democracia “confere uma espécie de igualdade ao que é desigual como ao que é igual” (Platão, 2006, p. 322). Tal qual Platão, Aristóteles (1997) também percebe na

democracia um problema de justiça (tratar igualmente os desiguais, os pobres e os nobres). Os dois filósofos destacam os perigos inerentes à democracia: por ser um regime de liberdade, a observância à lei não pode ser exigida, o que resulta em desordem e na influência de exaltados e demagogos. Nesta situação, o desejo de restabelecer a ordem pode levar a um governo tirânico.

Em parte como resposta aos problemas de justiça da democracia e como prevenção à tirania, Aristóteles desenvolveu uma série de proposições sobre governos mistos entre puras democracias (princípio democrático) e puras oligarquias (princípio aristocrático). Tais governos poderiam utilizar mecanismos com a eleição, o plebiscito, o referendo, a prestação de contas e cotas para os diferentes (nobres) na assembleia. A justiça democrática, afirma Aristóteles (1997, p. 205), implica que os pobres não possuam uma participação no governo maior do que os ricos. Porém, na terminologia, é importante ressaltar que o autor segue a designação de Platão (2006, p. 320) e afirma que se os funcionários “são escolhidos pelo voto, e não por sorteio, o governo é aristocrático” (Aristóteles, 1997, p. 152, 204-209).

A eleição é vista como realização do princípio aristocrático porque implica na seleção por critérios de diferença (justiça distributiva), como o concurso, e não de igualdade (justiça numérica), como o sorteio. Mas nada disso foi pensado na dimensão de um governo direto ou indireto, como se a eleição pudesse fundar um governo indireto do povo. A noção moderna de um governo separado da sociedade civil, associada à ideia de representação, recebeu sua primeira investigação sistemática com Hobbes (Pitkin, 1967, p. 14). Para o autor a representação é dada por uma *multidão* de homens que autoriza um monarca ou uma assembleia a agir e julgar soberanamente como se fosse a própria multidão (Hobbes, 1984, p. 142, 156-158). Esta autorização institui o estado por representação, termo que o autor não adota quando o domínio é conquistado pela força.

A partir de Hobbes pode-se pensar o governo por representação como um governo indireto, cuja autorização permite a uma entidade específica exercer o poder no interesse do todo. Para o autor, entretanto, o objeto da representação não é mais do que a manutenção da paz e da segurança dos representados (garantia contra o estado de natureza, guerra de todos contra todos, e contra o risco da dominação externa). Decorre deste objetivo que uma vez instituída a soberania não possa ser contrastada, seja para cobrar compromisso do soberano ou pela oposição de quem está submetido. Segundo Hobbes, não é o pacto – meras palavras – mas o próprio exercício da força pública que garante a

manutenção da representação já instituída. A representação não se condiciona⁶.

Ao lado da introdução para a teoria política do conceito de um estado indireto por representação, Hobbes também apresenta um conceito de liberdade moderno, diferente do pensado pelos filósofos clássicos (Sartori, 1994, p. 64). Na analogia de Hobbes, quem age por temor à punição da lei é tão livre como quem deixa de subir em um barco por medo de que ele afunde (Hobbes, 1984, p. 172). A exigência da obediência não fere a liberdade – como pensa Platão (2006, p. 320) – na medida em que é condição para a inalienável sobrevivência frente à ameaça da guerra (Manent, 2007, p. 170, para fundamentos). Mas Hobbes encontra a liberdade dos súditos não apenas no que é autorizado ou não proibido pelo soberano, pois acrescenta que é legítimo desobedecer às ordens que traem o objetivo da manutenção da vida, já que esta é a finalidade da soberania e razão da representação (Hobbes, 1984, p. 173, 178).

Em Hobbes, portanto, podem-se encontrar elementos originários que conectam os juízos de representação e liberdade individual. Esta relação está mais evidente em Locke, para quem a finalidade da lei é ampliar e garantir a liberdade individual de dispor de suas ações e posses conforme as regras do bem comum sem sujeição à vontade arbitrária dos outros (Locke, 1998, p. 32). De forma muito mais ampla que Hobbes, Locke defende que quando o soberano desvirtua a representação e age contra o bem da sociedade (lei natural), restitui o direito de cada pessoa defender-se por seus próprios meios e fundar novo legislativo (Locke, 1998, p. 123). Como ninguém possui o direito de subverter a lei natural, ninguém pode delegar esta subversão ao soberano, então o soberano que descumpre a lei natural está agindo fora dos limites da representação. A separação do estado em um órgão diferente da sociedade – um governo indireto – é um passo para a noção de responsabilização do primeiro frente à segunda. Se um povo é soberano sobre si próprio, não há diferença entre estado e sociedade; sem esta distância não pode haver representação.

2.2.2 Representação e divisão de poder

Estas pinceladas do pensamento ocidental, da antiguidade, Hobbes e Locke,

⁶ No entanto, conforme Pitkin (1967, p. 33), as diversas passagens do *Leviatã* nas quais a ação do soberano é considerada um dever perante os representados permitem relativizar esta incondicionalidade, ao mesmo tempo em que denotam a complexidade do conceito de representação política. Para interpretação bastante diferente, segundo a qual Hobbes apresenta um Estado voltado para proteção do indivíduo e da propriedade sem mediação política, ver Arendt (2004, p. 169).

mostram como a noção da liberdade individual aparece associada ao espaço de um governo indireto, representativo. Esta relação é independente do tipo de soberano, se democrático ou aristocrático. Embora Locke já ressalte, inspirado no caso inglês, a necessidade de que algumas leis sejam aprovadas expressamente por representantes escolhidos pelo povo (Locke, 1998, p. 80), esta ideia foi integrada sistematicamente à noção de representação por Montesquieu e nos artigos de O Federalista. A partir de suas contribuições, a teoria política passa a delinear a experiência da democracia liberal contemporânea.

Para Montesquieu (1968) a liberdade como *fazer o que a lei permite* encontra corolário na garantia de que a lei não será tirânica, nem aplicada tiranicamente. Tal meta é alcançada por meios que Hobbes refutou (1986, p. 152): pela divisão de poder e pela divisão de propósito (os órgãos deveriam possuir constituições diferentes). Isto justifica, ainda sob inspiração do caso inglês, que a participação popular na constituição do governo restrinja-se a uma parte do parlamento, e não domine todo o governo. Ao cabo, com o fim de assegurar a liberdade, o povo “não deverá tomar parte no govêrno, senão para escolher seus representantes; e isso é tudo o que está a seu alcance” (Montesquieu, 1968, p. 205). Ao mesmo tempo em que Montesquieu considera necessária a representação por meio da escolha, o autor circunscreve a representação com o objetivo de dividir as fontes do poder. Mas tal forma republicana de governo não é uma democracia. Fiel às proposições que lhe antecederam, o autor afirma que o “sufrágio pelo sorteio é da natureza da democracia; o sufrágio pela escolha é da natureza da aristocracia” (Montesquieu, 1968, p. 41).

O papel da representação como forma de garantir a liberdade é mais valorizado por Madison. Apontando os perigos de uma democracia pura, o autor defende o modelo republicano de governo popular: o governo por delegação através da eleição de representantes (Hamilton, Madison e Jay, 1980, p. 51). Para o autor a representação popular – fazer o governo responder ao povo – é o primeiro passo para controlar o poder do governo. O mecanismo essencial para isso é a eleição: “frequent elections are unquestionably the only policy by which this dependence and sympathy can be effectually secured” (Hamilton, Madison e Jay, 1980, p. 165)⁷. Madison afirma que o grande risco à

⁷ Manin (1997, p. 13) afirma que para Madison a representação estabelece um sistema político de governo popular superior tendo em vista que a mediação de um grupo de cidadãos pode trazer melhor discernimento sobre o bem-comum, colocando de lado questões temporárias ou interesses parciais. Infelizmente, diferente do que propõe Manin, as considerações de Madison sobre o governo representativo não se apresentam da forma absoluta como pode fazer crer a passagem que cita do Federalist n. 10, pois é logo relativizada pelo autor (Hamilton, Madison e Jay, 1980, p. 52). De fato, deste Aristóteles (1997, p. 98) este princípio de que homens reunidos decidem melhor que sozinhos é apresentado e posto em dúvida ao mesmo tempo.

liberdade nos governos populares decorre do poder de uma facção majoritária, disposta por interesse ou paixão a violar os direitos individuais e a propriedade da minoria.

A representação popular não resolve a questão da liberdade. A garantia da liberdade depende da divisão de poder e dos *checks and balances* entre diversos órgãos (Hamilton, Madison e Jay, 1980, p. 163)⁸. Os autores americanos defendem que as instituições adequadas podem promover a representação do povo dividida em tantas partes minoritárias que não há risco de surgir uma maioria opressora, no que tem função inclusive o federalismo. Mesmo o executivo pode ser constituído por representação popular, diferente do que pensa Montesquieu, e manter o papel de controle de eventuais abusos de uma maioria formada no parlamento (Hamilton, Madison e Jay, 1980, p. 219). Uma democracia é o governo do povo em pessoa, uma república é o governo do povo por representação. Os autores de O Federalista deixam de considerar que a constituição de representantes por eleições segue um princípio de aristocracia.

2.2.3 Representação e participação popular

Em Bristol, Burke disse aos seus eleitores que o dever do parlamentar era buscar o melhor para a nação, não agir como um advogado de seus constituintes (Burke, 2006, p. 96). Em outro texto, Burke defende que quando os indivíduos renunciaram ao autogoverno para formar a sociedade, ganharam o direito de terem suas necessidades atendidas de forma racional. Perante este direito, suas opiniões e vontades não importam:

A sociedade exige não apenas que as paixões dos indivíduos sejam dominadas, mas também que, mesmo na massa e no conjunto bem como nos indivíduos, as inclinações dos homens sejam frequentemente contrariadas, sua vontade controlada, e suas paixões reprimidas. Isso apenas pode ser obtido através de um *poder independente dos indivíduos*; e, no exercício de suas

⁸ Outro autor do período que distingue entre república e democracia com foco na representação e na divisão de poder é Kant (1989), no primeiro artigo definitivo para a paz perpétua. Segundo Rohden (1997, p. 13; também Cavallar, 1997, p. 85), o filósofo defende uma constituição – tipo de governo – republicana como pressuposto de uma ordem jurídica baseada sobre os princípios da liberdade, dependência de uma legislação comum e igualdade entre os cidadãos. Para os autores citados, mas não para Bobbio (1969, p. 143), Kant apresenta uma proposta no sentido da democracia liberal. De forma muito próxima à encontrada no O Federalista, Kant afirma: “O republicanismo é o princípio de Estado da separação do poder executivo (o governo) do legislativo; o despotismo é o da execução autocrática do Estado de leis que ele mesmo deu” (Kant, 1989, p. 36). Kant entende que a democracia (pura) é propriamente um despotismo, não exatamente pelo problema da maioria tirânica, mas por estabelecer uma vontade geral necessariamente – exceto no caso de consenso – contra a minoria e, portanto, em contradição com a própria vontade geral e com a liberdade. Este aspecto ficará mais claro na formulação de Kelsen, abaixo.

funções, não sujeitos à vontade e às paixões, as quais, pelo contrário, eles têm o dever de restringir e subjugar (Burke, 1982, p. 89. Ênfases no original).

Pitkin destaca que Burke identificou a representação virtual como agir em nome de uma imagem qualquer do povo na representação nacional, de forma independente dos interesses particulares dos eleitores. Neste sentido, as eleições não seriam mais do que uma forma de selecionar a aristocracia que, conhecendo os interesses das partes sociais mais do que pode informar as opiniões, alcançam o interesse nacional por meio da deliberação no Parlamento (Pitkin, 1967, p. 188). Para Burke a representação independe da participação popular e o mandato deve ser livre. Sieyès também considera que o Parlamento é o local de realização da representação, mas sob uma perspectiva bastante diferente. Para o pensador francês a representação inicia com a escolha dos representantes pelo corpo dos cidadãos, processo que permite a agregação das vontades individuais, para depois passar pelo debate e unificação do interesse comum na Assembleia (Sieyès, 2002, p. 51, Brunet, 2002).

O interesse de Sieyès pela participação popular nas eleições levou a uma interpretação importante para compreender a representação moderna. Em sua crítica à representação, Rousseau (1998, p. 118) disse que só é livre o povo que ratifica as próprias leis e que, frente à perda da liberdade, nada significam os inconvenientes práticos da representação direta. Os autores de Os Federalistas, como outros, pontuam que o sistema representativo permite o governo popular em um grande território, coisa que a democracia direta não permite. Levaria muito tempo para ir de um lado para outro cada vez que uma decisão precisasse ser tomada. Uma contribuição de Sieyès para compreensão da representação política diz respeito à adaptação do exercício indireto do governo popular pela representação aos inconvenientes próprios da sociedade moderna, ou, melhor dizendo, às características de suas relações sociais e econômicas (Manin, 1997, p. 3).

Sieyès (2002) apresenta a tese de que os cidadãos nas democracias antigas podiam dar-se ao luxo da participação política direta na medida em que possuíam tempo de sobra, o que não se observa entre os homens das sociedades modernas. Como explica Arendt (2005, p. 41), nas cidades-estados antigas só ascende à cidadania quem é livre da necessidade material: o cidadão, homem livre que participa do espaço público, é o senhor de sua esfera privada, da propriedade, família, e escravos. Os membros do Terceiro Estado defendidos por Sieyès, os produtores, manufatores, comerciantes e profissionais, não são livres da necessidade material e os custos da participação política direta são incompatíveis

com seu trabalho. Ainda assim, não apenas são a imensa maioria da população como, por seus próprios meios e importância para a nação, já não permitem a opressão da nobreza como nos tempos feudais (Sieyès, 2002, p. 24).

Para que o Terceiro Estado possa participar da política, o autor considera necessário que a forma de fazer política adote as características próprias de uma sociedade comercial moderna, ou seja, a forma da divisão de trabalho (Pasquino, 1987, p. 220). Os cidadãos deixam o trabalho da política para pessoas especializadas nisso, seus representantes, e podem dedicar seu tempo aos assuntos privados. O mesmo argumento é desenvolvido por Constant (1985, p. 6): o sistema representativo “nada mais é do que uma organização com a ajuda da qual a nação confia a alguns indivíduos o que ela não pode ou não quer fazer”. Mas Sieyès parece ir mais longe ao afirmar que o expediente da representação permite que todos os homens do povo, escravos em função da necessidade de trabalhar, tornem-se iguais aos proprietários em direitos políticos.

Segundo Pasquino, Sieyès inventa um conceito moderno de cidadão, aqueles que estavam indisponíveis para a política e que, por meio da representação especializada de outros, passam a participar indiretamente da gestão do governo: “vaudra bien mieux détacher le métier du gouvernement et le laisser exercer par une classe d’hommes qui s’en occupent exclusivement” (Sieyès *apud* Pasquino, 1987, p. 223). Por outro lado, o autor é ciente de que a especialização na atividade política pode distanciar o representante dos interesses de seu constituinte na medida em que surgir um espírito de corpo entre os primeiros, sendo então necessário realizar eleições frequentes para manter esta conexão (Sieyès, 2002, p. 75). Mesmo em face da possibilidade de um hiato crescente entre representados e representantes, o autor destaca que a participação política indireta nas eleições é a melhor forma, se não a única, de compatibilizar a expansão da cidadania política com o governo popular. Ou com a participação da maioria.

2.2.4 *Representação de minorias*

Pitkin (2006) elucida que a incidência do conceito de representação no domínio político acompanhou o desenvolvimento das relações reais de poder – especialmente no Parlamento inglês – e o conjunto de teorias que associaram o termo à idealização da nação, primeiro, e aos interesses diferenciados dos constituintes, depois. No contexto que estabeleceu a democracia parlamentar, até meados do século XIX, prevaleceram como

fundamentos da representação política exigências de propriedade e notabilidade individuais dos representantes. Da forma como desenhou Sieyès, o processo de inclusão política levou a representações a populações heterogêneas de eleitores com interesses diferentes e complexos, e capacidades desproporcionais de controlar seus representantes. Tocqueville, ao tratar da democracia na América, expressa uma fratura entre a representação e a liberdade política:

A república, segundo alguns de nós, não é o reinado da maioria, como se acreditou até aqui, mas o reinado dos que respondem pela maioria. Não é o povo que dirige nesses tipos de governo, mas os que conhecem o maior bem do povo [...]. Pensou-se, até hoje, que o despotismo era odioso, quaisquer que fossem suas formas. Mas descobriu-se, em nossos dias, que havia no mundo tiranias legítimas e santas injustiças, contanto que fossem exercidas em nome do povo (Tocqueville, 2005, p. 455).

Para Tocqueville, quem governa nos Estados Unidos é o povo *apesar* da forma de governo representativa. O governo do povo decorre da atração insuperável que a igualdade social e a maioria causam sobre a política americana. Em uma democracia social, a força da maioria se manifesta sobre as opiniões, cerceando quem não está enquadrado: “a maioria traça um círculo formidável em torno do pensamento” (Tocqueville, 2005, p. 299). Em consonância ao pensamento liberal, o autor manifesta o temor da tirania.

Esta tensão entre a expansão da democracia, as falhas do processo representativo e o poder social da maioria está presente também em Stuart Mill. Stuart Mill (1993) afirma que por liberdade sempre se entendeu a proteção contra a opressão dos governantes e que essa proteção se organizou por meio da garantia de direitos políticos individuais e da divisão de poderes. Não obstante, a ascensão da representação e a ampliação do sufrágio fizeram germinar a noção de que um governo identificado com o povo poderia prescindir estas garantias liberais, já que o povo não precisa de garantias contra ele mesmo. Interpretação equivocada, segundo o autor, pois a maioria do povo representado – ou a parte mais ativa dele – pode levar à tirania da maioria. Mas o autor diz mais do que isso: “society can and does execute its own mandates (...) it practises a social tyranny more formidable than many kinds of political oppression” (Stuart Mill, 1993, p. 7), ou seja, a maioria social pode ela própria estabelecer a tirania de suas ideias e práticas sobre a minoria que dissente. Contra essa *tiranía social*, não apenas contra a opressão do governo, a minoria também merece a proteção.

A expansão das instituições democráticas nos países da Europa fez despertar um

alerta sobre os direitos das minorias. É o que deixa claro Hare (1998) quando comenta os efeitos da reforma inglesa de 1832, que teria substituído um sistema de representação parcial e desigual por uma representação mais direta, real e ampla. Segundo o autor a representação majoritária, após a expansão do sufrágio, exclui as “classes educadas, aquelas pessoas às quais seria desejável atribuir o seu verdadeiro peso no que se refere a todos os aspectos das instituições representativas” (Hare, 1998, p. 29).

No mesmo sentido, Mill aponta que em um governo representativo a maioria pode levar o governo a perseguir os interesses imediatos da classe dos trabalhadores manuais e assemelhados, propensa a defender propostas contrárias ao bem geral como “repudiar a dívida nacional” e “lançar todo o peso dos impostos sobre as economias” (Mill, 1964, p. 85). Para contornar este fato, a parte mais relevante do argumento de Stuart Mill é a adoção da representação proporcional de Hare. Mill acrescenta, contra a opinião de que seguir a vontade da maioria é o preço necessário da liberdade política, que “faz parte essencial da democracia a representação apropriada das minorias” (Mill, 1964, p. 92)⁹. Mais uma vez, portanto, a teoria política responde com mecanismos de divisão de poder ao medo das maiorias tirânicas.

2.3 Sobre como os partidos políticos e seus programas transformaram a representação

Ao lado do governo indireto, da divisão de poderes, do método eletivo e da representação das minorias, uma última forma da ação política pode ser especificada. A representação política consolidou-se como um tema do âmbito parlamentar, mesmo para quem, como no O Federalista, considerava a possibilidade de um chefe de governo eleito. Segundo Ortega y Gasset (2006, p. 58), o declínio das divisões sociais e econômicas na

⁹ Ao lado de aproveitar a qualidade social existente, Mill considerava que a participação deveria educar as pessoas na política e ensiná-las a buscar o bem geral (Macpherson, 1977, p. 64; Mill, 1964, p. 24). O autor acredita que pode haver um aprendizado político que modere e ajuste as opiniões ou formas de agir das pessoas ao que considera um bom governo, ou um governo que proteja a liberdade individual. Vale destacar, de passagem, que Tocqueville também encontrava em aspectos culturais, em especial na religião, a principal garantia da liberdade na América: “ao mesmo tempo que a lei permite ao povo americano fazer tudo, a religião impede-o de conceber tudo e proíbe-lhe de tudo ousar. A religião [...] conquanto não lhes dê o gosto pela liberdade, facilita-lhes singularmente seu uso” (Tocqueville, 2005, p. 344). Outro autor que valoriza a questão da cultura é Burke, para quem a garantia da liberdade no governo inglês, mesmo que cite elementos institucionais, decorre do cavalheirismo e da religião, garantida pelos valores disseminados de temor a Deus, da veneração aos reis, afeição aos parlamentos, submissão aos magistrados, reverência aos padres e respeito à nobreza (Burke, 1982, p. 69, p. 107-108).

Europa – ou a democratização social – colocaram em crise a representação parlamentar e a liberdade individual. Nas palavras do autor:

La vieja democracia vivía de entusiasmo por la ley. Al servir a estos principios, el individuo se obligaba a sostener en si mismo una disciplina difícil. Al amparo del principio liberal y la norma jurídica podían actuar y vivir las minorías. Democracia y ley, convivencia legal, eran sinónimos.

Ortega y Gasset nota que a ascensão da massa no cenário político não correspondeu ao desinteresse pela política, mas sim à eliminação da representação. À política realizada diretamente pela massa, em que o espaço (ou a diferença) entre os representados e os representantes é superada, o autor chama hiperdemocracia:

Es falso interpretar las situaciones nuevas como si la masa se hubiese cansado de la política y encarga-se a personas especiales su ejercicio. Todo lo contrario. Eso era lo que antes acontecía, eso era la democracia liberal. La masa presumía que, al fin y al cabo, con todos sus defectos y lacras, las minorías de los políticos entendían un poco más de los problemas públicos que ella. Ahora, en cambio, cree la masa que tiene derecho a imponer y dar vigor de ley a sus tópicos de café. Y dudo que haya habido otras épocas de la historia en que la muchedumbre llegase a gobernar tan directamente como en nuestro tiempo. Por eso hablo de hiperdemocracia (Ortega y Gasset, 2006, p. 51).

Em uma hiperdemocracia, resposta à crise do governo parlamentar, o governo corresponde a uma burocracia anônima que elimina a política, as minorias e as liberdades individuais – sem, contudo, gerar liberdade política (Ortega y Gasset, 2006, p. 133; ver também Mosca, 1939, p. 254). Kelsen sintetiza as razões da crise da representação no parlamento observando que “desejava-se dar a impressão de que, mesmo no parlamentarismo [governo parlamentar], a idéia de liberdade democrática e apenas ela exprime-se integralmente. Para isso, recorre-se à ficção da representação, à idéia de que o parlamento é apenas um representante do povo” (Kelsen, 2000, p. 48). A representação no parlamento é falsa, segundo o autor, por conta da ausência de mandato imperativo e, de maneira mais profunda, da inconsistência do conceito de povo: interpretá-lo como uma entidade desconsidera a diferença entre a fração que exerce direitos políticos (sempre uma parte) e os que estão abrangidos pela ordem de um estado (sua totalidade).

Quando pensa nos desafios da democracia representativa, Kelsen está preocupado com os limites e interações dos conceitos de liberdade política e liberdade individual. Por um lado, defende que a democracia deve atender ao princípio do governo majoritário, regra

essencial do poder popular. Por outro, assim como Kant, percebe que a vontade da maioria não pode prescindir da minoria. Para Kelsen, os partidos políticos oferecem um meio de compatibilizar estes dois princípios. Os partidos políticos podem sintetizar as vontades compartilhadas e formar uma vontade comum, cumprindo a regra majoritária na qual as vontades individuais possuem pouco espaço para manifestação. Por outro lado, o compromisso entre os partidos que representam a maioria e a minoria pode criar uma “aproximação real da unanimidade postulada pela idéia de liberdade [política]”, do qual decorre a própria validade do princípio da maioria como princípio da democracia (Kelsen, 2000, p. 133).

Para Kelsen, os partidos ou coligações de partidos que representam a maioria e a(s) minoria(s) da sociedade, ao firmarem compromissos e conciliarem interesses opostos, seriam capazes de vitalizar o parlamento e a democracia. Tanto que afirma: “Só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos” (Kelsen, 2000, p. 40). Na visão do autor, os partidos cumpririam o fim normativo de compensar a independência dos parlamentares frente aos eleitores. É importante ressaltar como, em dado momento, os partidos efetivamente tornaram-se um mecanismo capaz de, ao mesmo tempo, ordenar e limitar a relação entre as massas e o poder. Na definição precisa de Duverger (1970, p. 60), o partido político passou a “enquadrar as massas, proporcionar-lhes educação política e tirar de seu meio as elites populares”.

O papel limitador dos partidos políticos sobre o poder popular não deixou de ser percebido. Pode-se destacar a crítica de Michels (1960, p. 15), segundo a qual a organização partidária concentra poder nas mãos de líderes que possuem objetivos independentes de seus membros ou apoiadores. Mas talvez Ostrogorski (1979) mostre com mais precisão como os partidos influenciaram a representação política: se os partidos canalizam os sentimentos e vontades dos cidadãos, eles também corrompem suas opiniões particulares e limitam sua liberdade, restringindo a capacidade de ação da maioria. Ao agir diretamente na sociedade, não apenas no Parlamento, os partidos permanentes criam oposições artificiais com seus programas gerais (*omnibus*), levam os cidadãos ao conformismo e à apatia, impedem a discussão livre e pública, ou o surgimento de novas ideias. Assim, os partidos não permitem que os cidadãos eles próprios vigiem e controlem os governantes, e podem favorecer o surgimento de uma maioria tirânica induzida por um “culto fetichista” (Ostrogorski, 1979, p. 195).

A mediação dos partidos pode ser considerada o último mecanismo desenvolvido

para limitar, nas democracias liberais, a participação política da maioria. Em uma análise que explora temas próximos aos de Ostrogorski, Manin (1997) aponta que a responsabilidade no governo parlamentar era independente dos partidos, na medida em que o comportamento do representante deveria ser guiado exclusivamente por sua consciência e convicções, não com compromissos tomados fora do Parlamento¹⁰. Já no governo partidário a autonomia do representante está limitada pela fidelidade ao partido, aos compromissos da agremiação com outras forças e seus programas de governo.

Esta circunstância reflete diferentes mecanismos de representação. A representação no governo parlamentar era baseada em uma relação direta e pessoal de confiança (ou, pode-se acrescentar, de reciprocidade) dos eleitores para com os representantes. No governo partidário esta confiança é impessoal, transferida para a organização do partido político e, muitas vezes, estabelecida sobre as diferenças socioeconômicas presentes na sociedade. A emergência dos partidos políticos e seus programas de governo mudaram substancialmente o funcionamento dos sistemas representativos. Nas palavras de Manin:

a presença de partidos políticos na organização da expressão da vontade do eleitorado passou a ser vista como um componente essencial da democracia representativa. Além disso, os programas políticos também tinham um papel de reduzida importância no modelo original dos governos representativos: a própria ideia de plataforma política era praticamente desconhecida no final do século XVIII e início do século XIX. Mas com o aparecimento dos partidos de massa, os programas políticos passaram a ser um dos principais instrumentos da competição eleitoral (Manin, 1995, p. 6).

Assim, partidos e programas de governo são considerados como formas da representação política por excelência nas democracias atuais. Autorizando esta interpretação, Sartori (1982, p. 40) também ressalta que o moderno desenvolvimento da responsabilização do governo, como se deu na Inglaterra, passou primeiro pela experiência de governos responsáveis perante o Parlamento. Apenas com a expansão do sufrágio e a

¹⁰ O’Gorman (2001), no entanto, destaca que na Inglaterra do século XVIII um sistema baseado na patronagem (mesmo corrupção) disseminado em todos os níveis foi responsável pela manutenção de diversos governos, mas que reformas realizadas ao longo dos anos até a segunda metade do século XIX diminuíram sua importância. Segundo o autor, “the emergence of mass political parties in the 1870s coincided with the effective liquidation of patronage in some key areas of the civil service” (O’Gorman, 2001, p. 76). Embora não seja possível excluir outros possíveis motivos da representação pessoal, a patronagem compunha esse quadro até a expansão dos partidos políticos. O que não significa que patronagem e clientelismo sejam incompatíveis com a política partidária.

correspondente vantagem para os parlamentares – bem como para o governo – em manter canais de relacionamento com os eleitores para angariar votos é que os partidos se estabilizaram e deram origem a governos sensíveis aos interesses dos eleitores. A partir do estabelecimento da competição partidária, os partidos puderam se tornar mediadores (e manipuladores) das opiniões e exigências que são apresentadas ao governo.

Adicionalmente, Dahl propõe que a penetração nacional dos partidos, no meio urbano e rural, possuiu o efeito de aumentar a politização, a participação e a competição nas eleições (Dahl, 1997, p. 45; 2001, p. 102). Os partidos substituíram, conforme o autor, os arranjos políticos tradicionais que só funcionavam perante eleitorados pequenos. Em outro texto, Dahl (1978, p. xvii-xviii) interpreta a organização dos partidos enquanto forma de mobilizar a oposição. Nas democracias ou repúblicas antigas a existência de oposição e, sobretudo, de uma oposição organizada, era vista como perigosa e geralmente não era permitida. A existência de partidos políticos permanentes e organizados, segundo o autor, é uma característica distintiva da democracia contemporânea. Mas a inserção dos partidos na democracia liberal também exigiu a adaptação das agremiações a certos requisitos. Raynaud (2010, p. 128) observa que os partidos políticos foram inseridos na lógica da democracia liberal a partir de três constrangimentos: não oposição à ordem e à institucionalização do poder; princípio do patriotismo, como não atuar em defesa de força estrangeira; e pela proclamação do interesse geral, de um objetivo programático generalizável como unidade do bem comum, mesmo quando busca representar uma parte específica da sociedade.

Existem muitas evidências de que os partidos políticos perderam a importância que possuíam nas democracias consolidadas da Europa (como discutido na introdução). Entretanto, em novo posfácio ao seu importante trabalho sobre representação, Manin assevera que os partidos políticos não se tornaram obsoletos na nova fase da democracia, já que mantêm um papel relevante tanto na organização do governo quanto nas eleições. Se os votos e os programas não estão mais atrelados às identidades sociais, eles ainda são – e talvez ainda mais – uma forma dos eleitores mandarem uma mensagem para o governo, um instrumento para a manifestação dos cidadãos (Manin, 2012, p. 326).

Até o momento, a presente pesquisa apresentou a longa trajetória da representação política, que passou a ser um tema de interesse da teoria política ao mesmo tempo em que o estado moderno foi descoberto como uma entidade autônoma da sociedade civil. O

conceito de representação pelo soberano possibilitou, no pensamento de Hobbes e Locke, uma introdução à noção, bastante limitada, de condicionamento da ação do governo. Esta ação não pode descumprir os limites da representação, sob pena de autorizar a resistência dos cidadãos. Uma linha começou a traçar, assim, os limites da ação pública (e, por hipótese, da liberdade política) em face da liberdade individual. Após a teoria política absorver a experiência parlamentar inglesa, a representação ganhou contornos mais definidos enquanto procedimento eleitoral. Montesquieu e, especialmente, os autores de O Federalista, propuseram que ao menos parte do governo deveria ser formalmente constituída enquanto representação eleita dos cidadãos. Madison considera que manter os servidores eleitos sob a observação estreita e escrutínio dos cidadãos é fundamental como garantia para que o governo não abuse das liberdades individuais.

Pensadores como Sieyès e Burke propuseram que a representação do povo consolidada no Parlamento poderia definir a forma da ação política de uma nação. Para o primeiro, este processo de representação exigia a participação dos cidadãos; para o segundo, a representação deveria estar adstrita aos diversos interesses nacionais legítimos. A decadência das relações sociais tradicionais colocou sob tensão as limitações da representação política no Parlamento. Com a intenção de preservar a liberdade individual e a promoção do bem geral, Hare e Stuart Mill levantaram formas de assegurar a participação das minorias contra uma eventual preponderância da maioria. No limiar do século XX, a crise do governo parlamentar cedeu lugar à ascensão do governo partidário. Como forma de ação política os partidos tanto poderiam funcionar como mediadores entre a maioria e a minoria, quanto meio de uma maioria tirânica. Catalisadores do poder popular, os partidos poderiam vitalizar *democracias* liberais ou instaurar *democracias* totalitárias.

2.4 Participação popular: ação e reação

Mostrou-se, nas duas seções anteriores (2.2 e 2.4), um desenho do esforço realizado pela teoria política para, circunscrevendo a liberdade de ação política, dar garantias à liberdade individual. A representação, ou sua interpretação, pode ser compreendida segundo a lógica deste esforço. Esta seção procura aprofundar a discussão sobre a representação em face do ideal democrático da participação popular. A representação,

como se concluirá, não se resume às instituições que ordenam e limitam a ação política. A ação política representada está no que de humano resta, no que permanece como compromisso e se revela como confiança.

Pitkin (1967) realizou um estudo sistemático sobre a representação política e talvez seja a referência contemporânea mais importante no assunto. A autora preocupa-se fundamentalmente em encontrar e estabelecer os critérios para reconhecer e avaliar a representação da ação política. Entretanto, em seu principal texto sobre o tema não há uma definição precisa sobre “ação política”. A autora ressalta que a representação deve estar de acordo com a capacidade dos cidadãos de agir politicamente e participar da política, bem como deve estabelecer uma razão para cooperação dos cidadãos com o governo (Pitkin, 1967, p. 35). No decorrer do texto, a motivação da cooperação ou do consentimento possui notável importância para o argumento, mas não a questão de agir politicamente e participar da política. Pode-se argumentar que para a ação política ser representada, ela deve possuir uma existência prévia ou original. Do contrário, a ação do representante seria ação política por si mesma e não caberia falar em representação como agir por outro – em diversas passagens Pitkin reforça que a representação política não deve ser considerada a representação de um incapaz político.

Torna-se necessário buscar uma definição para o conceito de ação política em outro lugar. Arendt (2005), que forma o conceito a partir da filosofia e da história das democracias antigas, estabelece a ação política como atividade de construção de uma realidade compartilhada entre os homens. Para a autora, as condições de uma realidade compartilhada não residem na simples convivência em um mesmo lugar: a ação política é a atividade humana que forma esta realidade comum. A política pode ser compreendida como o espaço em que, por meio de ações e palavras, os indivíduos se comprometem uns com os outros sobre as condições de existência no presente e as possibilidades do futuro. A realidade que se torna reconhecível pela ação política é a teia de relações entre os interesses que os indivíduos manifestam, mas também de relações entre os próprios indivíduos enquanto pessoas distintas com aspirações singulares. Assim, a formação da realidade comum depende da articulação das diferentes perspectivas que os indivíduos adotam sobre a manutenção do mundo compartilhado.

Quando Pitkin fala em representação da ação política, a autora não está tratando de decisões sobre preferências ou respostas cientificamente acuradas, nem da simples barganha sobre interesses privados isolados. As decisões que estão em jogo na

representação da ação versam sobre barganhas, mas também sobre compromissos. Possuem o objetivo de definir políticas públicas em temas controvertidos e gerar decisões sobre quais valores devem ser perseguidos e de que forma, ou seja, firmar compromissos sobre o futuro (Pitkin, 1967, p. 212). A representação com conteúdo substantivo deve ser capaz de obter a concordância dos cidadãos com o governo democrático. Este consentimento não se refere, evidentemente, à aquiescência com os resultados de políticas específicas (não pode ser *comprado* pela política de bem-estar ou *coagido* pela política de bater em quem não consente).

O consentimento tem relevância quando reconhece no exercício do poder um significado superior à garantia dos meios de vida e ao exercício da violência. É consentimento com a forma de tratar os negócios comuns, mesmo quando discorda de questões particulares, e com a expectativa de que os acordos assumidos vão perdurar no futuro. Se não recorre ao juízo de uma participação política original, Pitkin parece utilizar o consentimento que a representação deve produzir entre os cidadãos como uma *proxy* para a presença da ação política. Se as pessoas concordam com o governo representativo é porque ele faz sentido: produz uma realidade comum entre a experiência cotidiana, a ação política e o discurso sobre sua interpretação. Em pesquisa mais recente, Pitkin explora exatamente este ponto como inerente ao conceito de ação em Hannah Arendt, onde conclui que a ação política “implies a realistic perception and acknowledgment of both self and world, of one’s power and one’s situation. Its means genuinely, competently taking responsibility for one’s conduct, its consequences, and the norms and standards that govern it” (Pitkin, 1998, p. 182).

Outros autores também estudam a relação entre representação política e a formação do mundo comum. Na classificação de Habermas (1995, 1998), existe uma concepção liberal e outra republicana da política democrática. Do ponto de vista liberal, o processo democrático atua para regular a competição e arranjos entre os diferentes interesses privados a serem incorporados na administração burocrática e na aplicação das normas pelo estado. Pela interpretação republicana, o cerne deste processo está no reconhecimento da dependência mútua, condição de cidadãos livres e iguais, e na possibilidade de uma ação governamental guiada pela vontade coletiva. Segundo a fórmula liberal os cidadãos não são capazes de agir politicamente, suas vontades e opiniões não tomam parte constitutiva da ação governamental. Conforme Habermas, a disciplina do poder do estado na visão liberal “pode dispensar uma suposição pouco realista, a saber: a de que os

cidadãos em conjunto são capazes de ação coletiva. Ela não se orienta por um *input* de uma formação racional da vontade política, mas sim por um *output* sobre o balanço da atividade estatal” (Habermas, 1995, p. 47).

Na ciência política a forma de funcionar da representação democrática que dispensa a ação dos cidadãos está compreendida no conceito de *accountability*. Nesta perspectiva a eleição é tomada como momento de reação dos cidadãos ao governo passado, funcionando como um julgamento. A democracia, sob esta visão, pode funcionar a partir do comportamento coletivo dos cidadãos baseada nos resultados, em um balanço do mandato sob avaliação. Pensar a representação como ação política passa por averiguar a possibilidade de que ela seja, também, reação política. Estas discussões estão no trabalho de Pitkin (1967) como modelo de representação por autorização.

Conforme Pitkin, as interpretações formalistas da representação como autorização acarretam no problema comum de confundir a autorização para certas ações, as consequências de ações autorizadas ou a autoridade de comandar os outros com o fenômeno da representação. Em muitos casos a autoridade existe sem estar associada à representação de qualquer tipo e, por outro lado, se toda a representação política estivesse adstrita ao fato da autorização ela seria uma ideia sem substância – não se poderia falar em boa ou má representação (Pitkin, 1967, p. 54-55).

Embora parta do pressuposto de que promoveria correções no modelo de autorização, a concepção da representação por *accountability* possui as mesmas limitações daquela. Autores como Manin (1997) e Manin, Przeworski e Stokes (1999, 2006), os últimos com mais ressalvas, defendem que a *accountability* eleitoral permite aos cidadãos – depois dos mandatos encerrados – julgarem o desempenho dos eleitos. Manin (1997, p. 175) argumenta que uma eleição não possui a capacidade de influenciar as políticas públicas do governo no futuro, justamente porque o mandato não é imperativo. Os eleitores podem escolher um representante em função de determinada promessa, mas não há garantia de que esta promessa será cumprida.

Por outro lado, considerando as eleições como acontecimentos periódicos, os eleitores possuem o poder de punir os representantes que tenham falhado em seus mandatos. O mecanismo que confere aos eleitores capacidade de influenciar as políticas públicas decorre, conforme Manin, da antecipação pelos governantes do comportamento dos eleitores nas eleições futuras. Os eleitores influenciam as políticas públicas através do julgamento retrospectivo das políticas implementadas: apenas neste ponto, em seu papel de

veredicto com base nas políticas passadas, reside o caráter democrático das eleições (para cada cidadão, um voto igual); em seu aspecto prospectivo as eleições não são democráticas, posto que a escolha está baseada no princípio aristocrático da diferença, afirma Manin (1997, p. 183). O argumento pode ser resumido da seguinte forma:

Mandates are not instructions. At best, they signal voters' preferences (...). [W]e want governments to be able to govern. And this may mean that they should not be responsive to our expressed wishes (...). Under democracy, people invest governments with the power to rule because they can remove them. If voter do not need to issue any instructions to the incoming government, it is because the incumbents know that voters will have the last say (Manin, Przeworski e Stokes, 1999, p. 12-13).

Pitkin aponta que neste tipo de interpretação o comportamento dos representantes é compelido pelo fato de que, depois de transcorrido um determinado período de sua autorização inicial, são chamados à prestação de contas que determinará sua permanência ou exclusão da representação. Assim, a atuação dos representantes preocupados em manter seu *status* (reeleição) será responsiva aos constituintes, observando seus interesses e bem-estar. Segundo a autora, esta correção à visão formalista da representação como autorização falha, pois a *accountability* apenas desloca o momento em que a representação estaria formalmente constituída – de seu início para o seu fim – mas não implica em distinguir o conteúdo substantivo do fenômeno. Nas palavras da autora:

Where the one group defines a representative as someone who has been elected (authorized), the other defines his as someone who will be subject to election (held to account). Where the one sees representation as initiated in a certain way, the other sees it as terminated in a certain way. Neither can tell us anything about what goes during representation, how to tell whether he has represented well or badly. Such question do not even make sense in terms of formalistic definitions like authorization and accountability views (Pitkin, 1967, p. 57).

O modelo de representação que constitui o coração do estudo de Pitkin é de “agir por” outros, ou seja, quando a representação constitui uma forma específica de ação política. Trata-se de uma ação dotada de conteúdo substantivo, na qual os representados fazem-se presentes e agem por meio de seus representantes. Explorando o conteúdo do conceito de representação como ação, a autora aponta que levada a suas últimas consequências a noção de mandato – se todas as decisões do representante fossem tomadas após consulta vinculante aos constituintes – transforma o representante em mero porta-voz.

Sem certa medida de autonomia, portanto, não há ação representativa. De maneira ainda mais clara, se os interesses dos constituintes são sistematicamente contrariados também não há representação, pois o representado não está se fazendo presente pela ação do representante. Neste sentido, e contestando a usual dicotomia encontrada entre a representação livre e por mandato, a autora conclui que “the representative must really act, be independent; yet the represented must be in some sense acting through him” (Pitkin, 1967, p. 154).

Para a autora a representação política emerge quando o representante age – debate, barganha, negocia, delibera, decide, governa – tendo em vista os interesses dos constituintes e de forma nem vinculada e nem indiferente, mas normalmente responsiva aos seus desejos (Pitkin, 1967, p. 154, 165-166). A obrigação do representante é com os interesses do representado (em termos amplos, com seu bem-estar), mas os desejos ou as opiniões que os representados manifestam devem ser considerados na medida em que influenciam e, em certo ponto, até mesmo determinam seus interesses. Pitkin ressalta, em repetidas passagens, que uma ação do representante que se encontra em desacordo com o desejo do constituinte merece ser publicamente justificada. Assim como a habitualidade deste conflito tende a eliminar o conteúdo substantivo da representação na ação política.

Colocada nestes termos a representação política como ação não emerge de uma relação individual e particular entre constituinte e representante. Também não diz respeito a ações isoladas do representante. Como pontua Pitkin, o que produz representação política como ação, o “agir por” outros, é uma soma complexa de arranjos institucionais e objetivos políticos substantivos que envolvem muitos grupos e indivíduos (Pitkin, 1967, p. 221-222, 235). A racionalidade da representação política encontra-se no conjunto do sistema representativo, não no comportamento individual do eleitor (que muitas vezes pode ser irracional) nem no comportamento individual do representante (que, mesmo na improvável possibilidade de uma opinião forte e clara do conjunto de seus constituintes, ainda assim pode excepcionalmente divergir na defesa dos interesses de seus constituintes).

No campo institucional, o necessário para que a representação política ocorra é a garantia de canais hábeis para expressão dos desejos e opiniões dos constituintes quando e se tais desejos e opiniões existirem. Mais do que o ocasional acatamento do desejo público ou o incremento discricionário do bem-estar, é necessário que as instituições formais garantam a responsividade sistemática dos representantes, o que, segundo Pitkin, só pode ser obtido por meio de eleições periódicas e outras garantias. Instituições deste tipo são

necessárias, contudo não são suficientes para que a representação como “agir por” ocorra. Pitkin (1967, p. 238-240) identifica o outro lado do fenômeno, que não é mecanicamente produzido por meio de instituições, como o conteúdo propriamente substantivo da representação: a intenção, a disposição, a iniciativa de representar que, no computo das ações individuais dos representantes, é capaz de criar uma relação de confiança dos constituintes para com a democracia.

Esta talvez seja a principal conclusão de seu trabalho, à qual Pitkin confere inclusive importância metodológica: a separação de propósito e instituição. Esta parte da argumentação da autora é importante para ser citada:

Every government's actions are attributed to its subjects formally, legally. But in a representative government this attribution has substantive content: the people really act through their government, and are not merely passive recipients of its actions. A representative government must not merely be in control, not merely promote the public interest, but must also be responsive to the people (...). No institutional system can guarantee the essence, the substance of representation. Nor should we be too optimistic about the capacity of institutions to produce the desired conduct; even the best of representative institutions cannot be expected to produce representation magically, without or even in spite of the beliefs, attitudes, and intentions of the people operating the system (Pitkin, 1967, p. 234-239).

Neste ponto, é necessário retornar à controvérsia causada pelo argumento de Manin (1997, p. 175), segundo o qual uma eleição não possui a capacidade de influenciar as políticas públicas do governo no futuro, justamente porque o mandato não é imperativo. Os eleitores podem escolher um representante em função de determinada promessa, mas não há garantia de que esta promessa seja cumprida. Manin, Przeworski e Stokes (1999) argumentam também que as promessas feitas na campanha e escolhidas pelos eleitores (mandato) podem não ser necessariamente as melhores políticas considerando os interesses dos cidadãos. Nestas circunstâncias, a representação prospectiva seria prejudicada se o representante realizar o mandato (contra o melhor interesse dos representados) e também se o mandato é abandonado. Ademais, neste último caso, o representante sequer temeria a punição nas eleições seguintes, já que adotou a melhor opção disponível tendo em vista os interesses dos representados.

Estas críticas à visão da representação não procedem, sob o ponto de vista apresentado por Pitkin. O fato de que as instituições eleitorais não exigem o cumprimento de promessas não significa que elas não possam ser cumpridas. O representante que age

por representação é aquele que considera a opinião das urnas e, se convencido de que os interesses dos cidadãos exigem outro comportamento, procura apresentar os motivos e justificar as razões da mudança. Pitkin quer deixar claro que não é possível pensar a representação política apenas em termos institucionais. Entre outros incentivos positivos, as instituições eleitorais podem dar segurança ao processo de representação na medida em que garantem a permanência dos mecanismos de constituição e verificação do governo ao longo do tempo. Contudo, para a autora, os requisitos institucionais da representação democrática são poucos: eleições periódicas e algo como um parlamento em que uma oposição ativa tenha lugar (Pitkin, 1967, p. 235). Na verdade, o agir representativo não pode ser regulado institucionalmente – como um mandato imperativo – pois deixaria de ser representação. A perspectiva de Pitkin segundo a qual a representação é agir por outros está baseada no argumento de que as instituições eleitorais são condições necessárias, mas não suficientes para a representação.

2.5 Conclusão: representar enquanto cumprir promessas

O liberalismo é condição para um estado democrático, mas, sob o ponto de vista do princípio democrático estritamente considerado, a teoria do liberalismo é a história da institucionalização da ação conjunta, limitação da liberdade política e divisão do poder popular. Burke expressa com clareza esta ideia, ao afirmar que “quando os homens agem em corpo, a liberdade chama-se *poder*”. Para pensador inglês o erro a respeito da liberdade é confundir o poder do povo (ação política) com seu direito (ter suas necessidades atendidas) (Burke, 1982, p. 51, 91). Ninguém está em posição de questionar a conquista das liberdades individuais e sua absoluta indispensabilidade para a democracia representativa. Ainda assim é ilusório pensar que o direito pode ser o único regulador da vida social (Manent, 2001, p. 289).

O desafio é, justamente, procurar a liberdade política – uma compreensão da soberania popular – no meio adverso em que ela precisa conviver com o liberalismo e o pluralismo. Não por outra razão esta investigação centrou-se apenas em pensadores comprometidos com o liberalismo político. Como conclusão da pesquisa poder-se-ia propor uma resposta à controvérsia entre liberdade política e liberdade individual: a proposição de que a democracia representativa não só permite, enquanto potência da

representação, como exige, enquanto condição para a democracia, realizar-se como fazer e cumprir promessas. Esta talvez seja a forma mais simples de encarar a representação, para não dizer mais próxima do senso comum – os políticos devem cumprir o que prometem.

A origem desta proposição encontra-se no que Arendt diz sobre os meios para dar previsibilidade à ação política. Para a autora, uma vez que as pessoas começam a agir em conjunto, é difícil saber que rumo a ação vai tomar. O poder de fazer promessas cria ilhas de previsibilidade no oceano de incertezas que é o futuro, diz a autora. “A solução para o problema da imprevisibilidade, da caótica incerteza do futuro, está contida na faculdade de prometer e cumprir promessas” (Arendt, 2005, p. 248). Neste ponto, Arendt está falando da política em geral, e pode ser uma interpretação arriscada transpor para as democracias representativas a idéia segundo a qual o uso da faculdade de prometer “corresponde exatamente à existência de uma liberdade [política] que é dada sob a condição de não-soberania” (Arendt, 2005, p. 256). Uma abordagem mais segura é a de Mansbridge (2003, p. 526), que afirma: “promissory representation comes closest to the normative standard of direct democracy, in which the people themselves rule”.

O conceito de representação como “agir por outro” é mais amplo do que o de representação como cumprir promessas. Um governo responsivo pode responder às opiniões e interesses dos cidadãos de maneira independente de seus compromissos eleitorais. Os políticos podem decidir conforme as preferências de *outros* outros, não dos que votaram neles. O que torna esta representação pior é que, se os políticos escolhem os outros que estão representando depois das eleições, a ação do governo deixa de ter conexão com a ação dos indivíduos na cabine eleitoral.

Institucionalmente, as democracias liberais não dão muito espaço para a liberdade política. Como aponta Kelsen (2000, p. 43), nas democracias os “direitos políticos – isto é, a liberdade [política] – reduzem-se a um simples direito de voto”. O voto, como ferramenta de ação política, pode ser mais ou menos relevante na medida em que os candidatos em disputa ofereçam verdadeiramente alternativas diferentes e, quando eleitos, estejam ou não dispostos a implementar políticas baseadas em suas posições pré-eleitorais (Ginsberg, 1976, p. 41).

Pensar e pesquisar a representação como fazer e cumprir promessas, se não esgota o conteúdo da representação (este é o caso), ao menos coloca em evidência a questão do poder popular e da liberdade política. Outros modelos de representação, que são apresentados como concorrentes ou substitutos desta visão, podem ser mais complexos,

mas ao mesmo tempo exigem menos da democracia em termos de soberania popular. Diferente deles, na representação como prometer e cumprir promessas é o exercício do poder popular que desafia a liberdade liberal, e não o contrário.

Dito isso, é necessário mais uma vez correr com as ressalvas. O poder popular só se realiza enquanto poder da maioria e, como expressa Dahl (1996, p. 53), deve-se saber em que medida a soberania popular, enquanto meta do sistema político, é preferível aos direitos individuais (à defesa da propriedade, mas não apenas). Ou seja, destaca-se que procurar e estudar o poder popular nas democracias contemporâneas não significa diminuir, do ponto de vista da qualidade da democracia, os esquemas institucionais desenvolvidos para garantir as minorias e o liberalismo. A questão é colocar esta relação em perspectiva. Para permanecer nas interpretações de Dahl, a democracia liberal deve criar meios de reconciliar interesses divergentes, mas não deve abdicar dos meios de articular os interesses comuns e mobilizar as maiorias: “asserting collectivity’s right to act no less than the subcollectivity’s right to veto” (Dahl e Lindblom, 1976, p. xxii). A intenção é colocar em evidência a parte democrática da democracia liberal, os mecanismos pelos quais os cidadãos podem exercer um papel não meramente reativo ou passivo, mas capaz de tomar decisões sobre o futuro dos negócios públicos.

Partindo de Pitkin, é possível argumentar que a representação na democracia de fato permite o cumprimento de promessas – sendo este um objetivo institucional das eleições ou não. Este cumprir, no entanto, não se refere às políticas públicas prontas, mas à atuação dos políticos nos cargos em que ocupam. A soma de todos os comportamentos deveria corresponder mais ou menos à soma de todas as promessas, revalidadas e reinterpretadas no curso do mandato e na medida em que as condições objetivas mudam. As eleições seguintes vão avaliar se os governantes foram bons ou maus representantes e, com todas as limitações de informação que existem¹¹, vão distribuir prêmios e punições. A coerência pode ser um dos itens do julgamento dos eleitores ou não. O fato de que promessas terríveis podem ser feitas e, o que é bem pior, podem ser cumpridas, certamente não contribui para que a coerência dos políticos seja tomada como única expressão do poder popular do ponto de vista normativo. Muito menos como único critério de

¹¹ Lupia e McCubbins (2000) afirmam que os eleitores não precisam de muitas e detalhadas informações para decidirem de maneira racional. Os autores indicam que poucos dados de contexto – especialmente sobre os interesses daqueles que compartilham suas opiniões políticas – permitem aos eleitores identificar quais são e onde estão as informações relevantes para que cheguem a uma decisão. Assim, algumas poucas e concisas informações sobre as opções disponíveis permitem uma decisão tão racional quanto detalhes da carreira dos políticos, suas ideias e objetivos (as quais os cidadãos não costumam dispor).

legitimação da ação governamental.

Alguma coisa foi dita sobre como as eleições permitem conectar substantivamente os representantes e os representados. Isso quer dizer que a representação não é apenas proporção entre número de votos e número de cadeiras, mas pouco foi dito sobre o fato de serem as promessas o que realmente há de substantivo. Os autores costumam deixar as coisas em um nível um pouco mais abstrato que, no entanto, parece ter relação com isso. Por exemplo, na observação de Urbinati:

Em uma democracia representativa, a cadeia de opiniões, interpretações e ideias que buscam visibilidade através da votação em um candidato ou partido consolida a ordem política – a divergência se torna um fator de estabilidade, um mecanismo de todo o processo político. Ela torna-se o liame que mantém unida uma sociedade que não possui centro visível e que vem a se unificar por meio da ação e do discurso (experiências comuns de interpretação que os cidadãos compartilham, narram, resgatam e refazem incessantemente, na condição de partidários-aliados) (Urbinati, 2006, p. 212).

Um argumento condizente com a hipótese da representação como fazer e cumprir promessas aponta que não são apenas pessoas que são eleitas, elas carregam suas ideologias, seus programas e seus partidos. Como uma escolha que transcende as pessoas singulares e se dirige para um programa, então a eleição pode manifestar a posição democrática da maioria (ou as diversas posições de várias minorias, deixando para depois a questão da maioria). Este é o argumento inerente da representação programática/partidária. Contudo, a representação não é uma relação entre pessoas e textos ou ideias, mas entre homens e homens. O fato muitas vezes reparado de que um programa ou uma ideologia encontra eco na opinião e nos interesses de um grupo social identificável não muda o fato, também muitas vezes reparado, de que os partidos criam as ideologias e não o contrário (Hare, 1998, p. 31; Schumpeter, 1961, p. 334) e que as ideologias são, em primeiro lugar, armas na disputa do poder (Downs, 1999, p. 117; Arendt, 2004, p. 189). O eleitor pode até escolher um programa, entretanto vai eleger uma pessoa ou um grupo de pessoas.

Sob este ponto de vista estrito a eleição nunca será um procedimento democrático. Platão, Aristóteles, Hobbes e Montesquieu destacaram que eleições formam uma aristocracia – um governo de pessoas melhores ou simplesmente diferentes, com características especiais. Considerar democrática a eleição do governo por representação, esta metamorfose impressionante e crucial da teoria política, como diz Pasquino, possui

sua origem mais remota identificada no século XIII quando Tomás de Aquino propôs que a melhor forma de estado é aquela

being partly kingdom, since there is one at the head of all; partly aristocracy, in so far as a number of persons are set in authority; partly democracy, i.e. government by the people, in so far as the rulers can be chosen from the people, and the people have the right to choose their rulers (quaestio 105.1 da Prima Secundae de Tomás de Aquino, citada de Tieney, *apud* Pasquino, 2010, p. 7).

Manin (1997, p. 79, 92, 153) explora amiúde a contradição entre eleições e democracia. A eleição certamente é um método mais democrático do que a hereditariedade para definir quem será o governante, mas não um método que concede igualdade de oportunidades para o acesso aos cargos públicos.

A escolha dos eleitores baseia-se nas características que distinguem positivamente determinado candidato. Santos (1998) destaca também as regras que controlam a elegibilidade – idade, educação, domicílio, profissão, filiação partidária, primárias, listas e coeficientes eleitorais – como elementos que restringem o acesso aos cargos públicos, mesmo antes das eleições começarem. Conforme os argumentos de Manin, pensar nas eleições como uma forma de controlar o futuro por meio da eleição de pessoas não é democrático (se for possível), justamente porque as eleições só podem levar a um governo aristocrático. Segundo o autor a função democrática das eleições é a função de julgar os governos nas eleições seguintes, onde cada pessoa, ou pelo menos cada eleitor, possui um voto igual. Esta visão da democracia como julgamento tem pouco a ver com a ação política, pelo que já pode ser dito sobre o tema.

Se as eleições fossem apenas matéria de conteúdo (decidir as ações do governo), seria mais produtivo fazer plebiscitos ou pesquisas de opinião. Como aponta Pitkin, representação implica em criatividade por parte do representante: ele deve possuir sua própria margem de ação. Por outro lado, se a eleição não precisa carregar conteúdo nenhum e os políticos só fossem julgados no fim de seus mandatos, então toda capacidade de iniciativa e toda capacidade de ação estariam nas mãos dos políticos já eleitos, ou seja, do governo.

É possível argumentar que ao buscar a reeleição, as ações de um político servem como seu programa para o futuro. Ao apresentar a continuidade de seu governo como meta para a próxima gestão, entra-se novamente no domínio da representação programática: é uma promessa que os eleitores podem comprar com mais segurança do que os discursos,

mas no fundo é apenas uma promessa. Por outro lado, se o julgamento das urnas pode tirar o poder de alguém, ele não precisa dar este poder para outra pessoa? Havendo apenas situação e oposição, tudo bem (as opções foram limitadas antes das eleições). Se existirem mais alternativas, o eleitor vai ser obrigado a escolher. Após a condenação democrática do governo, ou se adota uma eleição aristocrática, ou – para ficar no estritamente democrático – se sorteia o próximo governo entre os membros da oposição. E toda a representação ficaria a cargo do azar, toda a ação a cargo da criatividade.

Neste sentido é possível afirmar que uma condição da representação como ação, para levar a sério esta ação, ou seja, até a pequena e única ação do eleitor (votar) ter consequência sobre o futuro, é possuir algum elemento de fazer e cumprir promessas. Entretanto esta proposição não elimina uma contradição insolúvel: do ponto de vista da ação política a eleição não produz um resultado democrático (igual oportunidade de governar); do ponto de vista em que é democrática (igual oportunidade de julgar o governo) a eleição divorcia-se da ação política. A fórmula da representação eleitoral só se realiza como meio da ação política democrática no momento em que ação do representante conecta-se à ação do representado – o voto – pelo tênue liame do dever de representar. É isto que torna a liberdade política um bem precioso nas democracias liberais.

Por fim, na falta de argumentos melhores, pode-se apelar para um elemento desconfortável das reformas que se propõem superiores – mais democráticas – do que a ideia de fazer e cumprir promessas. É verdade que a representação programática é um objetivo modesto diante de inovações como uma democracia participativa por meio de conselhos locais, do poder em forma de pirâmide, como afirmam Macpherson (1977, p. 112) e Arendt (2011, p. 347). A representação programática, dada a falta de liame institucional, pode não significar um avanço ou desenvolvimento da democracia, como se infere de instituições que promovam a transparência ou permitam que os eleitores controlem diretamente certos órgãos do governo (Manin, Przeworski e Stokes, 2006, p. 134), ou da ampliação da democracia para outras esferas da vida além da política, até agora dominados pela hierarquia e a burocracia (Bobbio, 2000, p. 67), como as empresas e os locais de trabalho (Dahl e Lindblom, 1976, p. 480; Mayer, 2001). Mas como alcançar estas reformas progressistas?

Com o perdão pela ironia, é possível que um tribunal constitucional, na exegese de frases como “todo poder emana do povo”, conclua que o constituinte determinou a formação de conselhos em cada bairro e em cada fábrica? Quem sabe o Fundo Monetário

Internacional ou o Banco Mundial, convencidos como estão de que a democracia é necessária para o desenvolvimento econômico (Tilly, 2007, p. 187), exija, para rolar a dívida grega, que o presidente do Banco Central do país seja democraticamente eleito pelo povo? Pode ser que os empresários se convençam de que trabalhadores empoderados são mais produtivos (Kirkman e Rosen, 1999) e resolvam democratizar as empresas? Nada disso é muito provável. Não é exagero supor que medidas audaciosas exigem a iniciativa à atividade dos políticos, a participação ativa dos eleitores e a formação de maiorias razoavelmente convencidas de que são boas ideias, antes que possam vir a ser boas políticas. Se isso for verdade, então as promessas e os programas são importantes não apenas para realizar o poder popular, mas também para viabilizar as reformas que estão no horizonte da democracia.

3 BANCO DE ASSERÇÕES PROGRAMÁTICAS

3.1 Introdução

O capítulo anterior defendeu que a representação democrática pode acontecer como fazer e cumprir promessas. Pesquisas neste campo – que precisam identificar quais são as promessas/objetivos dos candidatos e partidos políticos – costumam presumir estas promessas da ideologia dos partidos, ou mensurar as promessas a partir dos programas de governo e outras manifestações dos políticos. Em relação ao primeiro caso podem ser citadas as investigações de Hibbs (1977), Boix (1998) e Borsani (2003), que presumem o objetivo dos partidos e procuram conferir as alterações que os partidos acarretam na política pública quando estão no governo. Por exemplo, Boix afirma:

[s]ocialist governments are expected to intervene extensively in the economy to modify market outcomes and redistribute wealth to favor the least advantaged [...]. Conservative parties are generally assumed to develop less interventionist policies and to rely on market mechanisms to maximize economic growth and protect individual liberties (Boix, 1998, p. 4).

O problema é que os objetivos dos partidos não são estanques, eles mudam na medida em as agremiações buscam ganhar mais votos ou em função de desafios políticos contextuais. Um exemplo disso são as mudanças ideológicas dos partidos europeus na década de 1970. Conforme Notermans (2000, p. 5), os partidos que não conseguirem lidar com problemas como a inflação ou a recessão, independentemente de suas premissas ideológicas, acabaram punidos pelo eleitorado. Isto afeta o comportamento ideológico das agremiações (embora o autor seja um pouco drástico na interpretação).

Se a pesquisa está interessada nestas mudanças programáticas ou em uma identificação mais sensível sobre o impacto das decisões tomadas nas eleições sobre a política pública, portanto, é necessário desenvolver um método para acompanhar e organizar as propostas que os partidos fazem de eleição em eleição. Com esta finalidade a presente pesquisa desenvolveu o Banco de Asserções Programáticas (BAP), que abrange uma estratégia de leitura, análise e registro das asserções presentes nos programas de governo e em outras manifestações programáticas. O objetivo deste capítulo é estruturar os procedimentos de análise quantitativa e interpretação dos programas de governo, a

formação do Banco de Asserções Programáticas (BAP) e as formas pelas quais os dados serão utilizados na pesquisa.

Os programas, plataformas ou manifestos dos partidos políticos são documentos que expõem as preferências ideológicas das agremiações e, em algum nível, realizam proposições sobre política pública. Segundo Budge (1993, p. 699), nenhum outro documento partidário é tão abrangente quanto os programas de governo, nem capaz de apresentar as preferências do partido como um todo. Conforme Lowe e outros (2011, p. 124) a análise de conteúdo dos programas de governo é a forma mais utilizada de acessar as posições dos partidos e políticos em temas ideológicos.

Especificamente no caso dos programas de governo, a análise de conteúdo costuma testar hipóteses de relações entre o “(a) o meio do comunicador, sua posição na estrutura social, característica de sua personalidade, ou suas intenções, e (b) os tipos de sinais que ocorrem nas suas comunicações” (Janis, 1982, p. 54). Estas pesquisas geralmente se destinam a realizar comparações de partidos em um dado sistema partidário ou entre sistemas partidários, identificando a posição das agremiações em um eixo unidimensional (esquerda-direita), ou identificando as propostas (intenções) relativas à determinada temática. Assim, algumas pesquisas desdobram a análise de conteúdo para testar o que Powell (2004) chama “representação substantiva”, se o comportamento dos representantes eleitos é congruente com as preferências médias dos eleitores ou se os candidatos eleitos respondem aos compromissos eleitorais na hora de definir políticas públicas (representação programática).

Eventualmente, podem surgir dúvidas sobre o fato do programa de governo apresentar as reais posições políticas de um partido ou candidato. Sobre esta dúvida, Laver e Garry (2000, p. 620) argumentam que a noção de uma posição real é evasiva e que, na prática, o que pode ser feito ao pesquisar o assunto é cuidar dos diferentes contextos em que os programas são apresentados. Neste sentido, os programas de governo permitem uma base sólida para comparar as posições de diferentes atores e, também, ao longo de vários anos. Ademais, Budge (1993) afirma que os programas divulgados nas eleições vinculam a posição dos candidatos ao longo da campanha, em debates e pronunciamentos, pois contradições entre o que o está escrito e o que o candidato diz podem ser exploradas por seus adversários e pela mídia¹².

¹² Um exemplo recente da importância desta coerência pode ser encontrado nas últimas eleições presidenciais dos Estados Unidos, quando as contradições entre o programa de governo e seu discurso custou ao candidato

3.2 Abordagem quantitativa de análise de conteúdo para programas de governo

Lasswell (1982, p. 45) propõe que os fatos ideológicos podem ser trabalhados quantitativamente por meio de procedimentos explícitos de análise de conteúdo. Janis (1982) aponta que a análise de conteúdo realiza-se pela adoção de um procedimento que contabilize os sinais presentes em uma manifestação, identificando-os de maneira explícita e rigorosa, seja sob o ponto de vista do comunicador ou de uma audiência específica. Para esta pesquisa, as definições da análise de conteúdo são importantes no sentido de um procedimento de interpretação do programa de governo sistemático, visando comparações longitudinais e entre casos.

Existe alguma controvérsia sobre a metodologia de análise de conteúdo ser inscrita entre o método qualitativo e quantitativo. Franzosi (2007, p. xxvii) repara que, quando o processo de análise de conteúdo acontece como investigação do conteúdo sob um prisma teórico ela se aproxima do método qualitativo; quando é simples extração de números do texto, aproxima-se do método quantitativo. O autor afirma, que

Qualitative content analysis, as all qualitative approaches, does not draw a sharp separation between data collection and analysis; the two processes proceed in parallel and, simultaneously, in a reflexive interaction with the text.

Por outro lado, o procedimento quantitativo de análise de conteúdo separa as fases de extração dos dados da fase de análise:

Quantitative content analysis, on the other hand, with its clear separation of the moment of coding scheme design (in the hands of the investigator) and coding (in the hands of the coders typically unaware of the broad theoretical aspects of a project), draws a sharp distinction between content analysis as a data collection technique, data to be analyzed at a later phase, after data collection, through statistical data analysis perhaps carried out by the investigator but certainly not by the coders.

Franzosi conclui:

Content analysis then is a method of data collection. But, perhaps more precisely, “content analysis [is] a technique of measurement applied to text” (where the coder is an instrument of measurement, [segundo] Markoff et al., 1975) (Franzosi, 2007, p. xxviii).

A vantagem de formas quantitativas de análise de conteúdo residem em uma maior

republicano Mitt Romney o endosso de um dos mais prestigiados periódicos liberais (The Economist, 2012).

facilidade em garantir sua objetividade, já que diminui as chances do pesquisador causar um viés em sua leitura dos documentos. Com formas bem estruturadas de análise de conteúdo quantitativa, todas as vezes que um documento for abordado ele deve apresentar as mesmas características. Em se tratando da análise de programas sob o prisma das asserções, entretanto, existe uma importante parcela de análise e reflexão no momento de colher o dado, o que denota um elemento qualitativo da análise de conteúdo.

A padronização da interpretação é um ponto importante da metodologia (Lasswell, 1982, p. 43). Uma vantagem da adoção da metodologia quantitativa de análise de conteúdo é permitir a comparação sistemática entre um número maior de casos. Considerando a abordagem puramente interpretativa (qualitativa) dos documentos, embora não apresente menos trabalho em termos de formação da coleção de dados, ela pode demandar um esforço muito maior para sistematizar a comparação com boa confiabilidade. Como aponta Ragin (1987, p. 50), considerando um valor fixo de variáveis, o aumento no número de casos (aqui, programas de governo) leva a um aumento exponencial do número de possíveis combinações causais e, portanto, de comparações a serem realizadas na investigação¹³. O estudo proposto na presente tese implica na abordagem de um número elevado de eleições, o que demanda o controle sobre um volume grande de informações e exige uma abordagem quantitativa para ser realizado.

As opções de abordagem quantitativa na análise de conteúdo podem ser resumidas, atualmente, pelo método de análise sistemática dos textos por especialistas ou com o auxílio de programas de computador¹⁴. O método de análise por especialistas é utilizado pelo Manifesto Research Group/Comparative Manifestos Project (MRG/CMP), atualmente o mais relevante projeto de análise de textos políticos para inferência da ideologia de partidos e em eleições. Seu procedimento da pesquisa, com expresse por Klingemann, Hofferbert e Budge (1994, p. 36), consiste em contar as sentenças dos programas de

¹³ Como exemplo da complexidade inerente à abordagem qualitativa do fenômeno da representação política pode ser destacado o trabalho de Cánepa (2005), no qual investiga a interação entre os apelos dos candidatos e seus discursos eleitorais, as posições dos grupos de interesses sociais e econômicos e a dinâmica política nacional e subnacional.

¹⁴ Atualmente, o auxílio do computador e de sistemas com inteligência artificial procuram aprimorar a técnica de análise de conteúdo. Para avanços e dificuldades nesta perspectiva, ver Young e Soroka (2012). Conforme Grimmer e Stewart (2013), em que pese o desenvolvimento computacional, análises de conteúdo sofisticadas ainda demandam a intervenção humana: We emphasize that the complexity of language implies that automated content analysis methods will never replace careful and close reading of texts. Rather, the methods that we profile here are best thought of as amplifying and augmenting careful reading and thoughtful analysis. Further, automated content methods are incorrect models of language. This means that the performance of any one method on a new data set cannot be guaranteed, and therefore validation is essential when applying automated content methods (Grimmer e Stewart, 2013, p. 2).

governo que se enquadram nos temas predefinidos.

Algumas questões podem ser destacadas especificamente sobre a análise de conteúdo aplicada aos programas de governo. As características dos programas partidários variam muito entre as agremiações, países e épocas, possuem diferentes formatos e meios de divulgação, destinam-se a objetivos diferenciados. Em alguns países os programas de governos seguem formatos semelhantes, periodicidade estável e uma única finalidade (mobilização da disputa eleitoral). Este é o caso dos Estados Unidos, em que os partidos Democrata e Republicano lançam plataformas eleitorais de quatro em quatro anos desde a metade do século XIX (Woolley e Peters, 2011). A América Latina enfrenta uma diversidade muito maior em cada país, quanto mais se considerado o conjunto de países.

Klingemann, Hofferbert e Budge (1994, p. 22) definem três formas de apresentação dos programas de governo eleitorais: publicação que detalha exaustivamente as propostas do partido; conjunto de publicações tratando de matérias específicas; e pronunciamento do líder partidário ou candidato diretamente à imprensa. Os autores pontuam que em alguns casos os partidos possuem um documento de princípios básicos, que serve de linha mestra para seu posicionamento ideológico e não é alterado com frequência ou de eleição para eleição. Nesta pesquisa utilizou-se unicamente os programas de governo propriamente ditos, não os documentos de princípios dos partidos.

Identificar quem é o comunicador do programa também é relevante. Embora o documento geralmente manifeste a posição do partido como um todo, a responsabilidade por sua confecção pode ser de diferentes órgãos. Uma classificação tradicional da estrutura interna dos partidos distingue entre os líderes e os militantes (Michels, 1960; Schonfeld, 1983). A princípio, pode-se assumir que os subsistemas dos partidos ligados aos militantes possuem objetivos definidos em termos ideológicos, enquanto os subsistemas ligados aos líderes possuem objetivos definidos pragmaticamente na luta política (Stron, 1990; Katz e Mair, 1993; May, 1973). Em termos da formação dos programas de governo, esta teoria implica que os documentos construídos com maior participação tendem a ser mais ideológicos, ou voltados para a posição média dos militantes dos partidos. Já os documentos construídos pelos líderes ou por equipes destacadas pelos mesmos tendem a ser mais pragmáticos, voltados para a vitória eleitoral, o que significa buscar a concordância do eleitor mediano (Downs, 1999) ou, pelo menos, a concordância de diferentes segmentos minoritários do eleitorado (Kan, 2009).

Em resumo, considerado as características do comunicador e forma do programa,

podem ser identificados os seguintes critérios de identificação dos programas de governo. Quanto à forma: (a) publicação de documento ou (b) pronunciamento/entrevista. Quanto à natureza: (a) proposição de princípios ou (b) programa de governo. Quanto ao comunicador: (a) participativo ou (b) pelos líderes.

As metodologias de análise de conteúdo abordam diferentes maneiras de absorver do texto as informações consideradas necessárias para a pesquisa. As informações são consideradas sinais de comunicação. Estes sinais podem ser estudados de diferentes formas, como veículo-sinal (frequência de determinada palavra), semântica (frequência de um conceito, independente da palavra utilizada) e asserção/temática (frequência da caracterização de um objeto de uma determinada forma, indicando o conteúdo das intenções e motivos do comunicador) (Janis, 1982, p. 55, 63). Conforme Janis, a validação da análise de conteúdo é fácil quando se utiliza o sinal veículo-sinal, entretanto uma fraqueza do método é diversidade dos significados das palavras (Janis, 1982, p. 61). O que se pode extrair de um texto simplesmente contando um conjunto de palavras pré-definido tem sido considerado insuficiente para a análise política. Já a análise semântica e de asserção enfrentam problemas de validação tendo em vista a necessidade de interpretação do pesquisador para identificar os sinais (como já destacado, este é um elemento qualitativo que a análise de conteúdo pode apresentar).

Alguns elementos teóricos são importantes para definir qual é a forma mais acurada de realizar a análise de comunicações políticas. Em se tratando de programas de governo, a análise semântica e de asserção/temática pode se basear na caracterização da audiência como o conjunto do eleitorado. Não é certo que os programas destinam-se diretamente ao consumo dos eleitores, sendo mais possível que eles sirvam como um instrumento de coordenação do discurso partidário e cheguem aos eleitores por meio da propaganda eleitoral propriamente dita ou por meio dos veículos de mídia. Como destaca Offerlé (2004, p. 111), os programas de governo não compreendem apenas uma agenda de temas históricos e conjunturais caros aos partidos, mas também respondem à posição que os dirigentes pretendem ocupar relativamente aos outros partidos e à expectativa de vencer as eleições.

A pesquisa desenvolvida por Klingemann, Hofferbert e Budge (1994, p. 22) utiliza como base teórica para a análise dos programas a Saliency Teory. A teoria sugere que os programas de governo abordam apenas os assuntos que os partidos consideram relevantes, apresentando expressamente uma posição nestes casos; já em outras questões

simplesmente não se manifestam – seja porque o partido não as considera relevantes, teme prejuízos eleitorais em expô-las ou são assuntos que podem provocar divergências dentro do próprio partido ou entre aliados. Os autores apontam que cada partido em um sistema partidário especializa-se em certos temas, de forma que as agremiações não costumam apresentar políticas diferentes para os mesmos assuntos: apenas enfatizam os assuntos que são favoráveis e não citam os pontos aos quais são contrários¹⁵.

O direcionamento do partido em uma categoria pode ser positivo (manifestação favorável) ou negativo (manifestação contrária), um atributo que pode ser medido por meio da análise de asserção dos sinais contidos no texto. A Saliency Teory parece funcionar adequadamente no caso do comunicador ser centralizado, mais capaz de realizar cálculos estratégicos visando atender às audiências de militantes e do eleitorado. Na realidade, Lowe e outros (2011, p. 133) observam que, em que pese a prescrição da Saliency Teory, a análise dos programas de governo precisa realizar muitas concessões práticas ao fato de que são apresentadas posições negativas, abordando temas com posições críticas. Quando o comunicador for participativo é possível que a previsão da Saliency Teory perca ainda mais sua exatidão. As dúvidas do comunicador participativo, ou a acomodação dos conflitos de opiniões, podem levar a soluções não ótimas sobre o ponto de vista dos líderes partidários. Assim, podem gerar manifestações ambíguas (ambivalentes) ou que se anulam mutuamente nos programas de governo.

Em geral, na análise de conteúdo dos programas de governo, presume-se que um fato ideológico é mais forte, mais válido ou mais relevante de acordo com o número de vezes que ele é referido ao longo do programa. Na representação substantiva, estes procedimentos de quantificação partem do pressuposto de que um tema que recebe maior atenção nos programas de governo também receberá maior atenção nos governos, por exemplo. Este procedimento seria realmente adequado para medir as intenções dos partidos políticos nos programas de governo?

Estudando os programas de governo de partidos de esquerda do Brasil e do Chile, é possível reparar que quando ocorreram mudanças programáticas para a adesão a valores econômicos ortodoxos, as novas propostas foram apresentadas de maneira taxativa e sem maiores discussões nos documentos dos partidos (Oliveira, 2009 e 2010). Uma interpretação para esta constatação é de que os partidos preferiram enviar um sinal claro o

¹⁵ Para uma aplicação da referida metodologia (Manifesto Research Group/Comparative Manifestos Project) ao caso brasileiro, ver Tarouco e Madeira (2013).

suficiente para não deixar dúvidas no público externo, mas ao mesmo tempo evitaram realizar grandes explicações ou justificativas sobre um tema polêmico para o público interno, o qual provavelmente não mudaria suas convicções.

Generalizando esta constatação, é possível pensar que um tema favorável para as audiências interna e externa pode ser explorado com detalhe, enquanto um tema apoiado apenas por uma das audiências pode constar de maneira rápida. Portanto, o número de vezes que um tema é referido, a princípio, não significa necessariamente que o partido esteja mais comprometido com ele. Especialmente nos casos em que o partido está contrariando a posição dos militantes em favor do eleitor mediano, é possível que as proposições sejam taxativas: concisas, curtas e enfáticas. Ademais, o número de vezes em que um termo ou uma ideia é referido pode significar dúvida e falta de clareza no posicionamento, não comprometimento do partido com o tema.

É necessário deixar claro, entretanto, que o consenso na análise de conteúdo dita que o número de vezes que um tema é referido no programa de governo expressa sua importância para o partido: “[a]ll theories accept that if an issue becomes less important then a party will devote fewer sentences to it”, afirmam Lowe e outros (2011, p. 128). A nova abordagem proposta, para além de seus motivos práticos, parece ser relevante quando se comparam, diacronicamente e sincronicamente, programas de governo de ambientes políticos em diferentes realidades políticas. Em contextos de democracias recentes, como em alguns países da América Latina na década de 1990, os programas de fato parecem menos pragmáticos, com um espaço muito grande dedicado a discussões históricas ou teóricas (com textos e propostas menos claras).

3.3 Categorias e variáveis da análise de conteúdo: uma abordagem da ideologia

A formação de categorias é um passo essencial da análise de conteúdo e, em relação aos estudos de representação substantiva, torna-se um ponto crítico da pesquisa – pois deve transitar entre a observação de um fato ideológico (uma proposição) e a observação de atitudes e políticas públicas (cuja forma de identificar será especificada posteriormente). Por categoria considera-se um assunto no qual os programas tendem a tomar posição, a ser formada por um conjunto de variáveis.

Ao lado da metodologia propriamente dita, a definição das variáveis ocupa um ponto de central importância na análise de conteúdo. Mais uma vez, trata-se de equilibrar

as bases teóricas, os objetivos investigativos e as contingências da pesquisa, determinadas especialmente pelos programas de governo que formam o *corpus* de trabalho. Neste sentido, a definição das variáveis parte de referências da literatura sobre a identidade dos partidos de esquerda e de direita, com atenção para as diferenças próprias do contexto da América Latina. Por outro lado, busca-se guardar objetividade do ponto de vista prático enquanto proposição de ação em um governo futuro. Para a pesquisa não interessa apenas o conteúdo ideológico dos programas, que pode ser bastante abstrato, mas indicadores de como o candidato se comportaria quando eleito. As variáveis devem captar as preferências ideológicas impressas no programa de governo, e também servir como preditores em uma análise da congruência entre o que se promete e o que se realiza no governo.

O conjunto de variáveis também deve ser capaz de comparar os diversos programas em determinada eleição, ou seja, prover a pesquisa com formas de visualizar as diferenças e similitudes das propostas dos candidatos. Não apenas em determinada eleição, mas em realidades nacionais diversificadas (existe uma identidade entre as famílias ideológicas na América Latina?) e ao longo de um período de tempo que, embora não seja exatamente extenso (2000-2010), acompanha expressivas transformações políticas e econômicas em âmbito internacional.

Adotou-se como ponto de partida para a definição teórica das variáveis de pesquisa as diferentes concepções sobre o papel do estado e do mercado entre as visões de esquerda e de direita, as contradições entre as estruturas públicas e privadas em uma série temas. Assim, uma preocupação da construção do BAP é a necessidade de compreender o conjunto de juízos relativos às políticas de liberalização englobadas sob o título de Consenso de Washington (Marangos, 2009), que possuíram especial importância na condução da política econômica na América Latina a partir da década de 1990 (Rodrik, 2006). Consideradas um “remédio amargo” (Przeworski, 1994) para os problemas econômicos e de instabilidade monetária, as políticas deste campo perpassam a disciplina fiscal, liberdade comercial, desregulamentação econômica e, no campo das políticas sociais, a transferência para esfera privada de serviços como os de saúde e educação.

Em contrapartida, buscou-se inserir um conjunto de variáveis capazes de compreender medidas dedicadas ao aumento das capacidades próprias dos estados nacionais, tanto na área de obtenção de recursos como no desenvolvimento de um aparato burocrático autônomo da sociedade e do mercado (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1999). As políticas que conduzem a um estado com maior poder de intervenção autônoma na

sociedade são aquelas que se propõem a obter maiores recursos tributários, a controlar por meio de empresas estatais ou regulamentar a atuação privada em determinados setores econômicos, a prestar serviços públicos a partir da extensão de sua própria estrutura.

Paralelamente às iniciativas próprias da ação do estado, as variáveis adotadas no BAP também se voltam para o campo cinzento das relações entre estado e mercado. Neste sentido, compreende políticas destinadas ao aumento da atividade produtiva, especialmente atreladas a dois conceitos chave das experiências latino-americanas: (a) desenvolvimentismo, visão programática a respeito da atuação estatal em favor da industrialização com características nacionais (Fonseca, 2004); (b) substituição de importação, estratégias de proteção da indústria nacional contra importações e fomento da poupança e do investimento, associadas ao setor privado nacional, a partir de mecanismos como investimento governamental, tarifas, barreiras administrativas e taxa de câmbio (Bruton, 1998).

Outra questão que exige atenção na hora de definir as variáveis diz respeito ao fato de que os programas nem sempre apresentam com nitidez, em suas propostas, as opções ideológicas subjacentes. De acordo com a Saliency Theory, e confirmadas com experiências de pesquisa anteriores em programas de governo (Oliveira, 2009a, 2009b, 2011), os partidos raramente realizam asserções negativas em temas polêmicos. Por exemplo, um partido de esquerda não afirmará “vamos elevar a inflação para criar mais empregos”, nem um partido de direita afirmará “vamos cortar recursos da saúde para atingir a meta de superávit”. Muitas destas questões, portanto, precisaram ser abordadas de maneira indireta com um conjunto maior de variáveis. De toda forma, asserções negativas são frequentes em temas menos polêmicos ou mais diretamente ligados ao contexto da disputa, por exemplo, sobre a relação do país com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e as negociações do Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Foram pensadas em questões que investigam a presença ou ausência de 66 asserções nos programas de governo, divididas em sete categorias (política social, comercial, fiscal, de gasto público, monetária, financeira e de regulação). Dentro de cada categoria, dependendo do caso, pode haver asserções positivas (P) e negativas (N), ou pode ser investigada a existência de uma proposição específica. O quadro abaixo apresenta a relação completa das variáveis adotadas para a análise de conteúdo e que compõem o BAP.

Quadro 1 – Variáveis de análise do Banco de Asserções Programáticas (PAB)

<p>Política Social <i>Esquerda:</i> Justiça social, desigualdade social (P); Redistribuição de renda, programa, política (P); Saúde - participação privada (N) regulação, limitação; Educação - participação privada (N) redução, limitação, fiscalização; Previdência, aposentadorias - participação privada (N) redução, limitação, fiscalização. <i>Direita:</i> Saúde - participação privada (P); Educação - participação privada (P); Previdência, aposentadorias - participação privada (P).</p> <p>Política Comercial <i>Esquerda:</i> Internacional – Imperialismo (N), ALCA (N), EUA (N); Privatização (N) – crítica, reverter; Economia mista (P); Atuação em setores estratégicos (mineração, energia, recursos naturais) (P); Economia: substituição de importações, protecionismo (P); Nacionalização (P); Atuação: setor produtivo, setor industrial (P); Propriedade social, cooperativas no sistema produtivo (P); Reforma agrária (P); Latifúndio (N). <i>Direita:</i> Internacional – Diminuir barreiras comerciais com EUA, NAFTA, CAFTA, ALCA (P); Internacional – Diminuir barreiras comerciais com outros países (P) (exceto EUA, América Latina); Privatização (P); Participação privada em setores estratégicos (mineração, energia, recursos) (P); Economia – livre mercado, eliminar restrições ao comércio entre países (tarifas, quotas) (P); Nacionalização – crítica, reverter (P).</p> <p>Política Fiscal <i>Esquerda:</i> Tributos – mais progressivos, menos regressivos (P); Tributos – aumentar sobre capital, riqueza, fortuna (P); Tributos – fiscalização, combate à evasão (P); Incentivos, subsídios fiscais, tributários, para empresas (N). <i>Direita:</i> Tributos – diminuir sobre a produção/consumo (mais investimento, emprego) (P); Tributos – diminuir sobre o capital (mais investimento, emprego) (P); Incentivos, subsídios fiscais, tributários, para empresas (P).</p> <p>Política de Gasto Público <i>Esquerda:</i> Internacional: Neoliberalismo, liberalismo (N); Socialismo (P); FMI, BM: negativa, interromper relações (N); Economia: superávit (N) - déficit orçamentário; Economia: crescimento baseado no mercado interno (P); Economia: gasto público, estímulo da demanda em crise (P). <i>Direita:</i> Internacional: FMI, BM: manter ou aumentar relações (P); Economia: redução ou limitação do déficit orçamentário (P); Economia: superávit orçamentário (P); Economia: corte/controle de gastos durante crises (P); Economia: poupança pública, reservas internacionais (P); Economia: controle, diminuição do gasto público (P).</p> <p>Política Financeira <i>Esquerda:</i> Regulação do mercado financeiro, capital, bancos (P), limitar; Atuação no mercado financeiro, capital, bancos (P); Economia – não pagamento da dívida (P); Economia – auditoria, renegociação, revisão dos contratos da dívida (P); Economia – investimento externo direto (N), limitar. <i>Direita:</i> Mercado financeiro, bancos privados (P); Economia – investimento externo direto (P); Economia – pagamento da dívida, respeito aos contratos, cumprir obrigações (P).</p> <p>Política Monetária <i>Esquerda:</i> Economia – controle da inflação meta da política econômica (N), crescimento econômico; Economia – autonomia do Banco Central (N); Economia – intervenção na taxa de câmbio (P). <i>Direita:</i> Economia: controle da inflação meta da política econômica (P); Economia: autonomia do Banco Central (P); Economia: não intervenção na taxa de câmbio, moeda forte (P).</p> <p>Política de Regulação <i>Esquerda:</i> Planejamento econômico – função do governo (P); Propriedade, relativizar (P); Regulação do mercado – funcionar melhor, contra cartéis, monopólios (P); Regulação do mercado trabalho – aumentar, proteção do trabalhador (P); Regulação do mercado trabalho – fiscalizar aplicação das normas (P); Regulação de setores estratégicos (mineração, energia, recursos naturais) (P); Regulação – sistema produtivo, setor industrial. <i>Direita:</i> Livre mercado - valor da política interna (P); Eficiência administrativa, eficiência do governo, burocracia (N) (pró-mercado); Propriedade, garantir (P); Regulação do mercado trabalho – flexibilização das relações, livre negociação (P); Atuação no mercado financeiro, em setores estratégicos, no setor produtivo (N).</p>
--

Elaboração própria.

A presença ou ausência de cada uma destas asserções programáticas em um programa de governo é utilizada, em seu conjunto, como parâmetro da ideologia programática defendida pela candidatura presidencial em questão. A relação entre as propostas de ação nas sete categorias de políticas públicas e a ideologia pode ser pensada a

partir de algumas definições apresentadas por Downs (1999, p. 119). O autor propõe que os eleitores são interessados nas questões específicas defendidas pelos candidatos, em especial aquelas que são capazes de favorecê-los ou prejudica-los. No entanto, dados os custos de informação, torna-se racional para eleitores os eleitores escolherem com base em ideologias, e para os partidos manterem uma ideologia razoavelmente coerente. Assim, segundo Downs,

Uma ideologia é uma afirmação pública a respeito de política partidária, já que ou contém ou implica propostas específicas de ação. Portanto, através da análise da relação geral entre as políticas reais de um partido e suas declarações sobre políticas, podemos descobrir algumas das qualidades que sua ideologia ira exibir (Downs, 1999, p. 123).

Neste sentido a ideologia programática dos partidos pode ser compreendida, ao menos em parte, a partir do conjunto de asserções programáticas mensurados em seus programas de governo. Para organizar a diferenciação ideológica recorre-se, novamente, a Downs, que para organizar a escala esquerda/direita propõe reduzir “todas as questões políticas à sua relevância quanto a uma questão crucial: quanta intervenção governamental na economia deveria haver?” (Downs, 1999, 137). Pensando os termos ideológicos desta forma, a ênfases consideradas como de direita devem muito aos princípios do liberalismo (em matéria econômica e de condução do estado). As asserções direcionadas para o fortalecimento geral do estado, especialmente em sua capacidade de intervenção social e econômica, incorporam uma perspectiva tradicional do campo de esquerda. As medidas favoráveis ao produtivismo são ênfases mais difusas, mas possuem um viés próximo aos objetivos considerados de esquerda, como a garantia de direitos sociais e a proteção das empresas nacionais. As asserções programáticas consideradas indicadoras da ideologia de esquerda implicam em uma intervenção estatal com redistribuição dos recursos. As asserções de direita, liberais, por outro lado, fortalecem os padrões de movimentação e concentração de recursos que, sob o ponto de vista do funcionamento do mercado, são considerados normais.

Considerando metodologia e categorias, os seguintes esclarecimentos ainda podem ser feitos. Uma vez assumido que o número de vezes que um tema, um assunto, uma política é citada nos programas de governo não possui uma relação direta e necessária com sua importância, ou o grau de defesa que os partidos realizam da mesma, abre-se outra possibilidade de uma abordagem de quantificação das asserções presentes nos programas

com economia de recursos de pesquisa. Diferente de Budge e colaboradores, esta pesquisa considera como ênfase (asserção) em uma categoria se, no curso do programa, consta pelo menos um sinal correspondente. Assim, se um determinado programa de governo ocupa algumas páginas ou dezenas de linhas argumentando que a dívida externa não deve ser paga, dando as razões pelas quais ela é injusta ou já teria sido quitada há muitos anos, na estratégia aqui adotada ela possui o mesmo peso do que uma única expressão “realizar a moratória da dívida externa”.

Um exemplo do procedimento adotado: se o programa defende que o sistema tributário deve ser mais justo, que quem ganha mais deve pagar mais (como faz o programa da FSLN em 2006), dá-se à variável “progressividade da tributação” o valor de presente (1). A FSLN enfatiza “progressividade da tributação” em seu programa. Este procedimento de análise por asserção, como destacado anteriormente, parece adequado em face de considerar a relevância quantitativa de cada matéria no documento, pois os partidos podem apresentar em um espaço restrito, não mais do que uma ou duas sentenças, toda uma agenda que lhe é incômoda. Também pode ocorrer, em situações de ambivalência, que o mesmo programa apresente valor positivo em duas questões contraditórias. Por exemplo, o documento pode afirmar que a ALCA (Associação de Livre Comércio das Américas) é ruim por algumas razões e boas por outras. Nestes casos tanto os valores negativos quanto positivos serão marcados como presentes.

A questão teórica que suporta a opção por este procedimento já foi explicitada. A vantagem prática deste método é que ele poupa muito trabalho de pesquisa. Ao invés de ler cada frase do documento e verificar se ela se enquadra em uma ou mais das variáveis pré-definidas, é necessário apenas verificar se uma frase preenche o critério da variável. Depois que a variável é preenchida (com positivo, “1”), ela não precisa voltar a ser consultada. Ao final do documento, as variáveis que não foram preenchidas e ficaram em branco (“0”) representam questões sobre as quais o documento não se manifestou. Para avaliar a força com que determinado tema é defendido, entretanto, torna-se necessário agrupar diversas variáveis em variáveis secundárias, que reúnem a posição dos partidos em cada categoria ou tema.

3.4 Variáveis secundárias a partir do Banco de Asserções Programáticas (BAP)

O BAP é formado pela presença ou ausência de asserção em cada uma das 66

variáveis definidas acima, para cada caso estudado (cada programa de governo). A utilização deste conjunto de informações para formação de variáveis secundárias é um procedimento a parte do banco de dados propriamente considerado e está aberta para a criatividade do investigador, de acordo com as necessidades do que se deseja pesquisar. No desenvolvimento do presente trabalho, são utilizados dois tipos de medidas formadas a partir do BAP: uma medida tradicional da ideologia geral dos programas de governo (variável unidimensional entre esquerda e direita), chamada Índice de Ideologia (I.IDEO); e um conjunto de sete variáveis também unidimensionais relativas a cada uma das categorias estudadas (política social, comercial, fiscal, de gasto público, monetária, financeira e de regulação). Ressalta-se que futuras pesquisas com os dados do BAP podem utilizá-los de outra forma.

O Índice de Ideologia (I.IDEO) é pensado para comparação entre programas de governo de um país, entre os programas de diversos países e ao longo do tempo. Portanto, fatores como o tipo e o tamanho do documento, que podem afetar o número de asserções presentes, precisam ser neutralizados. O procedimento adotado para formação do I.IDEO está descrito no Apêndice A.3¹⁶. A I.IDEO vai variar entre o máximo de direita (1) e o máximo de esquerda (-1). O valor “0” define o partido que está no centro.

Quanto mais próximo dos limites 1/-1, mais extrema é a posição ideológica do partido no campo de direita e de esquerda, respectivamente. Quanto mais próximo do zero (“0”), mais moderada será a posição ideológica, sendo o próprio valor zero indicador de uma posição perfeitamente no centro ideológico. É relevante ressaltar, entretanto, que a extremação ou moderação da posição ideológica não conduz necessariamente a um comportamento radicalizado ou moderado na relação entre as forças políticas. Como destaca Grohmann (2006, p. 320), mesmo um partido de centro pode adotar uma estratégia de radicalização e polarização no sistema político. Portanto, a moderação ideológica mensurada pelo I.IDEO não indica o grau com o qual a ideologia (preferências) será defendida pelo presidente/partido.

Para mensurar a posição do partido nas sete categorias de políticas públicas específicas, optou-se por um procedimento que considera as diferenças entre ausência e presença das asserções em determinado tema. Isso é relevante em especial para capturar a

¹⁶ A fórmula do I.IDEO potencializa a variação do índice na medida em que diferencia as posições fortes e fracas em cada campo ideológico: supondo que um programa possuíse apenas 10 asserções de direita fraca, uma fórmula proporcional simples indicaria o valor máximo (1), enquanto a fórmula adotada indica um valor médio (0,5). Já se o programa apresentar cinco asserções de direita forte e cinco fracas, o I.IDEO obtido seria (0,75).

intensidade com a qual determinada posição é defendida, o que permite uma medida mais precisa para averiguar a congruência entre as promessas feitas nos programas de governo e as políticas que os candidatos eleitos efetivamente implementam. O cálculo do indicador de cada política foi pensado da seguinte forma. Calcula-se a diferença entre o número de asserções dos campos de direita e esquerda presentes no programa em determinada política, depois verifica-se qual a proporção deste resultado sobre o máximo total de asserções possível. Assim, tanto as asserções ausentes do programa de governo como as asserções ideologicamente opostas são consideradas para mensurar o sentido (se de esquerda ou de direita) e a força (se adere a poucas, muitas ou todas as proposições da política no campo de esquerda ou de direita) que o programa imprime a cada área de política pública pesquisada.

3.5 Casos do Banco de Asserções Programáticas (BAP)

Foi estabelecido como meta inicial na formação do BAP cobrir as eleições ocorridas entre 2000 e 2010 para as democracias presidenciais da América Latina. Acabou-se incluindo as eleições que ocorreram em 1998 e 1999 cujos mandatos adentraram nos anos 2000, bem como todas as eleições que ocorreram a partir de 2010 até março de 2014¹⁷. Excluídos os países que não se enquadravam no critério de democracias presidencialistas ou para os quais não foi possível colecionar programas de governo representativo de nenhuma eleição presidencial, foram incluídos os seguintes 16 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. O quadro abaixo apresenta os 138 programas de governo que compõem o BAP (133 dos quais dentro do período de pesquisa). Os programas estão identificados pela sigla do partido patrocinador na candidatura presidencial.

Devido à impossibilidade de inserir no BAP os programas de todos os candidatos que disputaram nas eleições estudadas, estabeleceu-se como meta a inclusão dos programas dos candidatos que receberam o maior número de votos em cada eleição, alcançando-se pelo menos 70% do sufrágio de primeiro ou único turno (com os programas

¹⁷ Também foram incluídas no BAP as eleições no Brasil de 1989 e 1994 e do Chile de 1989 e 1993, que estão fora do período de pesquisa. Elas não são consideradas em nenhuma das análises da tese, salvo para marcar a trajetória dos partidos cujos programas analisados se referem.

dos candidatos com maior votação). Esta margem, superior a dois terços do sufrágio, assegura a inclusão dos programas de governo das principais forças políticas que disputaram determinada eleição. O objetivo é munir o BAP com os programas de governo mais relevantes da disputa eleitoral estudada, de maneira a fornecer uma fotografia da distribuição ideológica em questão.

Quadro 2 – Relação de Programas de Governo do Banco de Asserções Programáticas (BAP)

Pais	Eleição	Partido do Programa	Pais	Eleição	Partido do Programa
Argentina	1999	UCR	Equador	2002	SP, PRIAN
	2003	FPV, FPL		2006	PAIS, PRIAN
	2007	FPV, CC		2009	PAIS, SP, PRIAN
	2011	FPV, FAP		2013	PAIS, CREO, SP
Bolívia	2002	MNR, MAS, NFR, MIR		Guatemala	2003
	2005	MAS, PODEMOS	2007		UNE
	2009	MAS, PPB-CN	2011		PP, LIDER, CREO
Brasil	1989	PT	México	2000	PAN, PRI, PRD
	1994	PSDB, PT		2006	PAN, PRD, PRI
	1998	PSDB, PT		2012	PRI, PRD, PAN
	2002	PT, PSDB, PSB, PPS	Nicarágua	2001	PLC
				2006	FSLN, ALN, PLC
	2011	FSLN, PLI, PLC			
2006	PT, PSDB, PSOL	Panamá	2004	PRD, PS	
			2009	CD, PRD	
Chile	1989	C-PDC	Peru	2001	PP, APRA
	1993	C-PDC		2006	APRA, PNP, PPC
	1999	C-PPD, UDI-RN		2011	PNP, Fuerza2011, PPC, PP
	2005	C-PS, RN, UDI	Rep. Dominicana	2000	PLD
	2009	RN-UDI, C-PDC, Indep.		2004	PLD
	2013	C-PS, RN-UDI, PRO		2008	PLD, PRD
Colômbia	1998	PC	2012	PLD, PRD	
	2002	1oC, PL, POLO	Uruguai	1999	PC, FA, PN
	2006	1oC, POLO		2004	FA, PN
	2010	PdelaU, PV, PCR, POLO		2009	FA, PN, PC
Costa Rica	2002	PUSC, PLN	Venezuela	1998	MVR
	2006	PLN, PAC, ML		2000	MVR, LCR
	2010	PLN, PAC, ML		2006	MVR, UNT
	2014	PAC, PLN, FA		2012	PSUV, PJ
El Salvador	2004	ARENA, FMLN		2013	PSUV, PJ
	2009	FMLN, ARENA			
2014	FMLN, ARENA				

Elaboração própria.

Das 56 eleições compreendidas no período de pesquisa, em apenas seis não foi possível colecionar programas de candidatos presidenciais representativos de 70% do sufrágio: Venezuela de 1998, Equador de 2002 e 2006, Colômbia de 1998 e Argentina de

1999 e 2003. Em todos os casos foi possível inserir o programa de governo do candidato eleito, que estão incluídos no BAP. Ao todo, ainda considerando o período de pesquisa, foram analisados 56 programas de presidentes eleitos e 77 programas de candidatos presidenciais derrotados, alcançando o conjunto de 133 programas de governo lançados em eleições presidenciais da América Latina.

Dentre os 138 programas de governo analisados para o BAP, a maior parte (114 casos) refere-se a programas escritos e publicados pelos partidos ou coligações dos candidatos presidenciais. Em 24 casos foram obtidas entrevistas concedidas pelos candidatos a órgãos de imprensa, matérias da imprensa ou relatórios de entidades especializadas sobre as propostas eleitorais dos candidatos e discursos dos candidatos em suas posses na presidência. Salienta-se que, mesmo havendo a intervenção ou edição jornalística, as fontes na forma de entrevistas ou sínteses são consideradas como expressões válidas de programas de governo eleitorais (Klingemann, Hofferbert e Budge, 1994, p. 22). Em um caso (PLC na Nicarágua em 2001) foi utilizado apenas o discurso de posse do presidente eleito. Como esta é uma manifestação posterior às eleições, é lícito questionar se poderia ser considerada como expressão do programa de governo. Nos casos específicos, a ratificação das promessas de campanha realizada pelo presidente eleito em seu discurso parece autorizar esta interpretação. A lista completa dos programas e das fontes utilizadas na pesquisa encontra-se em anexo ao BAP.

3.6 Conclusão

O Banco de Asserções Programáticas é um banco de dados construído por meio da estratégia de análise de conteúdo descrita neste capítulo e aplicada sobre os programas de governo das eleições presidenciais da América Latina no período de 1998 a 2014.

Uma questão que pode ser percebida como um problema para a metodologia proposta é a possibilidade de manipular os dados obtidos. Certamente, adotar interpretações diferentes para classificar uma mesma variável em diferentes programas acarretaria em um problema do ponto de vista da objetividade esperada na pesquisa quantitativa. Isto deve ser evitado. Por outro lado, uma vez o banco de dados pronto, é possível selecionar quais variáveis devem compor um indicador. Por exemplo, o pesquisador tem a ideia, a partir da teoria, de que um conjunto de variáveis expressam uma posição de esquerda. Mas pode ser que após observar o comportamento dos programas em

função deste conjunto de variáveis, não seja possível notar diferenças entre os programas dos diferentes partidos ou ao longo do tempo.

A compatibilização entre os pressupostos teóricos e os dados obtidos decorre dos objetivos da análise. Se a questão principal é testar a posição dos partidos em relação à teoria (uma posição ideal de esquerda ou direita, por exemplo) o indicado seria manter as variáveis pré-definidas independente da capacidade dos mesmos em expressar as similitudes e diferenças entre os casos pesquisados. Entretanto, se o objetivo é destacar estas diferenças e semelhanças que embasem a comparação, é legítimo na definição de um indicador utilizar as variáveis que permitam a comparação entre os casos. Evidentemente, não é possível inserir variáveis em um conceito sem que eles se relacionem na teoria, sob pena de incorrer em estiramento conceitual (Sartori, 2002). Desde que fiquem claros quais são os pressupostos teóricos adotados e quais são as variáveis adotadas para designar um conceito, buscar variações que permitam a comparação é mais importante do que a fidelidade rígida aos pressupostos teóricos prévios à análise empírica.

Por fim, ressalta-se que o BAP abre a possibilidade de diversificar sua utilização em outras pesquisas, bem como sua estratégia poderia ser utilizada em outros âmbitos (em eleições locais, por exemplo). O banco de dados em si poderia ser expandido com as eleições que ocorrerão no futuro, bem como com uma pesquisa de documentos do passado, embora isso implique em custos adicionais para obter o material. De qualquer forma, espera-se que o trabalho realizado para estruturar o BAP possa servir de exemplo – por seus problemas, tanto quanto pelos eventuais méritos – no desenvolvimento posterior de estratégias de análise de conteúdo aplicadas para programas de governo.

4 ESTRUTURA E DINÂMICA PROGRAMÁTICA NA AMÉRICA LATINA

4.1 Introdução: o comportamento ideológico racional dos partidos no modelo de Downs

A noção de uma política programaticamente organizada inicia no momento eleitoral, com a existência de *alternativas* programáticas ideologicamente *consistentes* ao longo do tempo. A partir dos dados do Banco de Asserções Programáticas (BAP), este capítulo apresenta um conjunto de investigações descritivas da representação programática nas eleições presidenciais da América Latina, no período da primeira década do século XXI. Além um panorama da estrutura ideológica da política latino-americana, envolvendo os 16 países inseridos na pesquisa, mais de 50 eleições presidenciais e mais de 70 partidos, também é realizada uma análise da coerência ideológica das agremiações. O objetivo é explorar as ideias desenvolvidas, do ponto de vista teórico, na introdução e no capítulo dois: a oferta de alternativas programáticas diferenciadas entre si no mercado político das eleições presidenciais da América Latina e a consistência ideológica mantida pelos partidos ao longo do período de pesquisa. Para mensurar a ideologia dos programas de governo utilizou-se o Índice de Ideologia (I.IDEO) e os indicadores da posição dos programas de governo eleitorais nos sete domínios de políticas públicas estudados (política social, comercial, fiscal, de gasto público, monetária, financeira e de regulamentação), apresentados no capítulo três.

A operacionalização desta pesquisa segue os argumentos da teoria econômica da democracia de Downs (1999) sobre o uso racional da ideologia pelos partidos políticos. A bem conhecida proposição de Downs sobre a ideologia partidária funcionar como atalho na decisão do voto possui como correlato ao menos três comportamentos eleitorais das agremiações: (a) “devem ser criadas diferenças entre as plataformas para atrair os eleitores às urnas”; (b) “as ideologias devem ser integradas às políticas, de modo suficientemente estreito, a ponto de formar indicadores precisos do que é provável que cada partido fará no futuro; e (c) “o partido não mudará radicalmente suas políticas e doutrinas da noite para o dia, mas mudará sua natureza apenas lentamente” (Downs, 1999, p. 118, 123 e 130).

A partir das proposições de Downs, investiga-se se as eleições presidenciais da América Latina ofereceram alternativas ideologicamente diferentes aos eleitores (seção 4.2); se as políticas públicas defendidas pelas candidaturas presidenciais são razoavelmente integradas em uma ideologia programática (seção 4.3) e se esta ideologia programática é

consistente com identidade ideológica dos partidos assumida pela filiação às organizações internacionais (seção 4.4); e se a dinâmica das mudanças programáticas dos partidos ao longo do tempo são radicais ou incrementais (seção 4.5). A partir destas investigações, este capítulo introduz a pesquisa sobre a existência de uma estrutura programática nas eleições presidenciais da América Latina entre 1998 e 2014.

4.2 Diferenças ideológicas em 16 países da América Latina

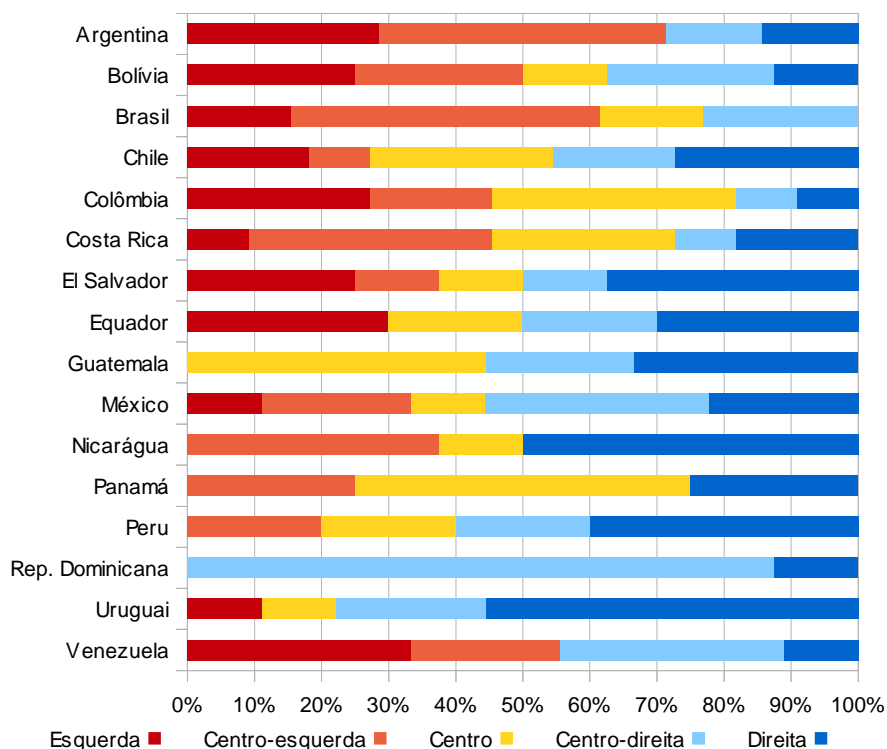
Como discutido anteriormente (no segundo capítulo), para que os eleitores possam utilizar o voto como uma ferramenta democrática de ação política, parece ser necessário que existam alternativas ideológicas disponíveis nas eleições. Considerando a possibilidade de representar programaticamente, o voto deve ser expressão da preferência dos eleitores por um pacote de políticas públicas frente a outras opções. Se todas as opções disponíveis forem programaticamente iguais, então o voto não pode funcionar como uma manifestação de preferência por determinadas políticas.

Se todos os candidatos possuírem, em uma mesma eleição presidencial, o mesmo programa de governo, a eleição não deixa de ser uma forma democrática de constituir o governo (é, pelo menos, tão democrática como se houvesse opções). Entretanto a eleição perde sua característica programática no sentido em que os eleitores não poderão optar entre programas diferentes. Ressalva-se que mesmo nesta hipótese a decisão do voto pode passar por outros elementos não completamente divorciados da representação programática, como a capacidade de cada candidato para cumprir suas promessas, os exemplos dos candidatos e partidos em experiências passadas de governo e a consistência histórica das promessas feitas na campanha (se elas estão de acordo com a imagem que o candidato ou partido desenvolveram em sua trajetória). A pesquisa desta seção busca averiguar se as eleições oferecem opções programáticas/ideológicas diferentes para os eleitores dos 16 países latino-americanos estudados.

A figura abaixo apresenta a distribuição dos programas de governo entre cinco campos ideológicos – esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita – para os 16 países estudados, considerando todas as eleições pesquisadas. Entre os programas de governo das candidaturas presidenciais estudadas, que são aquelas consideradas relevantes pelo critério de formação do BAP (compreender ao menos 70% do sufrágio em cada

eleição), revelam-se alguns padrões que diferenciam os países investigados¹⁸.

Figura 1 – Distribuição dos programas de governo, por país e categoria ideológica, América Latina, 1998-2014



Elaboração própria. Variável: I.IDEO. Fonte: Banco de Asserções Programáticas.

Pode-se notar que em todos os países se observam candidaturas com programas de governo de esquerda ou centro-esquerda, exceto na Guatemala e na República Dominicana. Neste último caso, todos os programas estudados são de centro-direita (somam-se sete), com exceção de um programa de direita. Em sentido oposto, apenas o Brasil não apresenta nenhum programa de governo de direita no período, e a Nicarágua não apresenta nenhum programa de centro-direita (embora 50% da amostra apresentem programas ideologicamente de direita). Em outros três países não foram encontrados

¹⁸ Por meio do I.IDEO foi possível mensurar comparativamente a ideologia dos programas de governo, tanto entre os diferentes países como ao longo do período de pesquisa. Para auxiliar na comparação, os programas foram divididos em cinco grupos, perpassando a escala entre direita e esquerda. Os programas com I.IDEO compreendido entre 1 (máximo de direita) e 0,40, inclusive, foram considerados como sendo programas de direita. Os com I.IDEO menor de 0,40 até 0,15, inclusive, foram considerados como ideologicamente posicionados na centro-direita. Aqueles menores de 0,15 e maiores de -0,15 foram considerados como programas centristas. Seguindo as mesmas proporções, os compreendidos no intervalo de igual ou menor de -0,15 e menor de -0,40 formam o grupo de centro-esquerda; o remanescente, menor ou igual a -0,40 até o mínimo de -1, formam o grupo de programas de governo posicionados ideologicamente à esquerda. Para verificar a coerência dos intervalos definidos, consultar Quadro 3, abaixo.

programas de esquerda – Nicarágua, Panamá e Peru.

No Uruguai, mesmo havendo um programa de esquerda, não foi encontrado nenhum de centro-esquerda. No Equador, que também não apresenta programas de centro-esquerda, 30% da amostra refere-se a programas de esquerda. Em relação ao campo de centro-direita, apenas na Nicarágua e no Panamá não foram encontrados programas do tipo, mas nos dois casos existiram programas de direita. Os programas que se situam ideologicamente ao centro ocupam um espaço grande nos casos da Guatemala e Panamá. Em oposição, na Argentina, na Venezuela e na República Dominicana nenhuma candidatura apresentou programas considerados de centro.

Ressalta-se que as informações apresentadas na figura acima não diferenciam a importância, em termos eleitorais, de cada programa de governo. Trata-se do percentual sobre o número de programas estudados em cada país. Mesmo assim, este estudo apresenta uma aproximação da estrutura programática, em termos ideológicos, do que foi oferecido como opções viáveis para o eleitor latino-americano no curso da primeira década do século XXI. Neste sentido podem ser separados os países que apresentam uma estruturação ideológica com o campo de direita restrito (considerando-se inclusive a centro-direita): Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, e Panamá. E aqueles que possuem um campo de esquerda restrito: Chile, Colômbia, Guatemala, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai.

Nos países com um campo de direita restrito os eleitores possuíam poucas opções de direita para escolher ao longo do período de estudo, bem como naqueles em que o campo de esquerda ficou restrito observaram-se relativamente poucas opções de esquerda. Tal configuração pode ocorrer pela predominância de programas de centro ou por um desequilíbrio nos campos ideológicos, o qual pode ser resultado da concentração de um campo em um único partido ou por seu esvaziamento. De qualquer maneira, todos os países com exceção da Guatemala e da República Dominicana ofereceram opções programáticas diversificadas para os eleitores ao longo da primeira década do século XXI. A próxima seção, que explora as trajetórias das disputas presidenciais, retorna o estudo da configuração ideológica das realidades nacionais.

A título de consolidar os dados apresentados, o quadro abaixo apresenta o número e percentual de programas de governo pertencentes a cada grupo ideológico, índice de ideologia (I.IDEO) médio e desvio padrão deste índice para a América Latina entre 1998 e 2014.

Tabela 1 – Distribuição dos programas de governo por grupos de ideologia, na América Latina, 1998-2014

Ideologia	N	%	I.IDEO Médio	Desvio Padrão
Direita	31	23%	0,51	0,09
Centro-direita	29	22%	0,26	0,08
Centro	26	20%	0,00	0,08
Centro-esquerda	26	20%	-0,27	0,08
Esquerda	21	16%	-0,57	0,09
Total	133	100%	0,03	0,38

Elaboração própria. Variável: I.IDEO. Fonte: Banco de Asserções Programáticas.

Como se pode observar, os campos de direita e centro-direita concentram o maior número de programas de governo, totalizando 60 casos e 45% do total. Já os campos de esquerda e centro-esquerda somam 47 casos e correspondem a 35% do total. Os 26 programas centristas respondem por 20% dos 133 programas analisados. Pelo valor médio do I.IDEO, percebe-se que o grupo de esquerda, numericamente menor, é levemente mais radical do que o grupo de direita; assim como o de centro-esquerda é marginalmente mais forte do que o de centro-direita. O conjunto de programas de governo estudados apresentam um pequeno desvio para a direita, com o valor médio do índice de ideologia em 0,03.

4.3 Integridade dos programas de governo presidenciais da América Latina (1998-2014)

As análises supramencionadas focam nas diferentes configurações ideológicas das disputas presidenciais na América Latina. Outra abertura interessante diz respeito à composição de cada grupo ideológico em termos de preferências de políticas públicas. Como ressaltado anteriormente, espera-se que uma estrutura programática da política revele plataformas eleitorais com razoável coerência entre as políticas públicas específicas que apresenta. Downs propõe que “nenhum partido faz sua ideologia se prender de modo rígido demais a uma perspectiva filosófica específica. Por outro lado, não propõe simplesmente uma miscelânea de políticas” (Downs, 1999, p. 130). Disso decorre que as políticas públicas propostas pelos partidos sejam coerentes entre si, mas não perfeitamente

integradas em uma ideologia. Neste capítulo, foca-se apenas na integridade ideológica dos partidos sob a perspectiva dos programas de governo defendidos pelos candidatos em disputa nas eleições presidenciais.

Tabela 2 – Distribuição dos índices médios por categoria de política pública e grupo ideológico, América Latina, 1998-2014

Grupo Ideológico	Política Social	Política Comercial	Política Fiscal	Política de Gasto	Política Monetária	Política Financeira	Política de Regulação	Valor Médio
Esquerda	-0,51	-0,40	-0,31	-0,33	-0,35	-0,45	-0,46	-0,40
C.-esquerda	-0,45	-0,14	-0,33	-0,03	0,10	-0,11	-0,29	-0,18
Centro	-0,29	0,28	-0,06	0,08	0,28	0,09	-0,08	0,04
C.-direita	-0,11	0,40	0,22	0,31	0,41	0,32	0,13	0,24
Direita	0,10	0,50	0,36	0,34	0,42	0,44	0,37	0,36
Todos	-0,23	0,17	0,01	0,10	0,21	0,10	-0,03	

Elaboração própria. Fonte: BAP. Casos: 133.

O quadro acima apresenta o valor médio das categorias de políticas públicas para cada grupo ideológico. Valores negativos indicam que o programa de governo realizou um número maior de asserções programáticas favoráveis à intervenção do estado nas relações de mercado e sociais. Valores positivos indicam a constatação de um número maior de asserções programáticas liberalistas, contrárias à intervenção do estado. As primeiras formam consideradas como *de esquerda*, as segundas como *de direita*. Quanto mais elevado o valor, maior a adesão média dos programas de cada grupo ideológico em cada categoria de política pública.

Assim, a análise proposta permite observar como se comportam os partidos políticos latino-americanos em seus programas de governo das eleições presidenciais em cada um dos sete campos de política pública estudados.

Em primeiro plano, repara-se que em geral a variação no indicador de posição das categorias de políticas públicas é consistente com a distribuição entre os grupos ideológicos. Isto significa que os grupos definidos como de esquerda pelo índice de ideologia (I.IDEO) possuem, nas categorias de políticas públicas particulares, maior adesão a asserções programáticas favoráveis à intervenção do estado. Os grupos de direita, coerentemente, possuem maior adesão à asserções liberais. A única exceção ocorre na

categoria da política fiscal, em que o grupo de partidos de esquerda realizou, em média, um número menor de asserções estatistas ou anti-liberais do que o grupo de centro-esquerda. Também podem ser ressaltados os casos da política de gasto público e monetária, em que os grupos de centro-direita e direita mostram valores bastante próximos.

Verifica-se, ainda, a existência de um desvio para o estatismo em todos os grupos ideológicos na categoria de política social. Nesta categoria procurou-se mensurar em que medida um programa defende a ampliação da estrutura estatal na provisão de saúde, educação e seguridade social (visão de esquerda), ou prefere soluções por meio das organizações privadas do mercado (visão de direita). Mesmo entre o grupo de programas considerados de direita, o índice de Política Social ainda encontra-se em uma posição centrista. Em apenas sete dos 133 programas de governos estudados existe forte adesão ao liberalismo nas políticas sociais: a LCR na Venezuela em 2000, o PPC no Peru e o ML na Costa Rica em 2006, o PC no Uruguai em 2009 e a UDI no Chile em 2013. Pode-se afirmar, portanto, que em geral os programas de governo presidenciais na América Latina, no período pesquisado, privilegiam a provisão de serviços estatais na área das políticas sociais.

Entre o conjunto de programas do campo de esquerda, além da política social, verifica-se uma posição mais fortemente estatista na política de regulação e na política financeira. A política de regulação refere-se a medidas de intervenção sobre o mercado, sobre as relações de trabalho e sobre a propriedade privada. A política financeira refere-se à adesão do programa de governo em temas como o pagamento da dívida pública e à atuação do estado no mercado financeiro. Em média, um programa de esquerda da América Latina no século XXI pode ser identificado por posições mais claramente favorável à intervenção estatal nestas políticas. Pode-se destacar, ainda, que na categoria de política monetária (controle de inflação e política cambial) os programas de esquerda apresentam sua maior variação, com um desvio padrão da ordem de 0,38: um terço destes documentos não possuem posição de esquerda na política monetária, o que mostra a adesão a certos princípios de política econômica ortodoxa mesmo entre os partidos de esquerda.

Entre os programas de governo de centro-esquerda, chama a atenção como áreas com posições mais fortemente pró-intervenção do estado, além da política social, a política de regulação (como o grupo de esquerda) e a política fiscal. De fato, para a política fiscal, que engloba as manifestações dos programas de governo sobre temas tributários, de incentivos fiscais e subsídios à empresas, a posição destes partidos é mais forte inclusive

do que os partidos do campo de esquerda. Entretanto, o desvio padrão observado é bastante alto, de 0,41. O PT de 2006, no Brasil, é um caso desviante com o predomínio de propostas liberais na política fiscal, acompanhado por um grupo de um terço dos programas sem uma posição claramente favorável ao aumento ou equidade tributária. A política monetária é claramente desviante para o campo liberal entre os programas de governo de centro-esquerda, pois apenas um quarto destes apresenta uma visão não ortodoxa quando tratam do controle cambial e da inflação.

Os programas de governo de centro possuem posição coerente com este campo em quatro categorias de políticas públicas: fiscal, de gasto público, financeira e regulação. Dentre estas, verifica-se elevada variação na política fiscal, com desvio padrão na ordem de 0,44. Cerca de um quarto dos programas de centro possuem forte posição intervencionista ou liberal em matéria de política fiscal. Existe o predomínio de posições liberais na política comercial e monetária. A política comercial trata da abertura do mercado para o exterior, como o apoio ou crítica a acordos de livre comércio e as iniciativas de intervenção do governo no sistema produtivo. Os programas de centro costumam situar-se entre uma posição neutra ou liberal neste tema, observando-se apenas dois programas com ideias claramente intervencionistas. Já na política monetária observa-se desvio padrão elevado (0,37), resultado de um quarto de programas fortemente liberais.

No grupo de programas de governo identificados como de centro-direita existe um desvio com menor adesão ao liberalismo na política de regulação, além da política social favorável à atuação do estado. Foram constatados apenas dois casos de adesão forte a propostas de garantia à propriedade e desregulamentação das relações trabalhistas e de consumo (RN no Chile e ARENA em El Salvador, ambas em 2009), todos os demais programas situam-se mais próximos do centro no tema. Assim como o grupo de centro, entre os programas de centro-direita também existem posições mais liberais nas políticas comercial e monetária. Para ambos os casos, um único programa manifestou posição intervencionista (UCR na Argentina de 1999, na política comercial). Entre todos os demais predomina uma visão liberal, sendo que quase metade dos programas manifestam forte posição liberal na política monetária, e um quarto na política comercial.

Por fim, entre os programas identificados como pertencentes à direita, destacam-se as posições fortes nas políticas comercial e monetária (novamente) e financeira. A política financeira investiga a adesão do programa de governo em temas como o pagamento da dívida pública e a atuação do estado no mercado financeiro. Em 50% dos casos verificou-

se, nesta política, elevada adesão às proposições liberais, não havendo caso de programa que manifestasse preponderância de valores contrários ao pagamento da dívida pública ou favoráveis à intervenção do estado no sistema bancário. Destaca-se, ainda, o valor médio bastante elevado referente à política comercial, o que, somado ao baixo desvio padrão (0,23) demonstra clara adesão aos valores da liberdade comercial entre os programas dos partidos de direita da América Latina.

O mais importante a ser salientado é que, considerando a média dos programas de governo latino-americanos do período de estudo, em todas as categorias de políticas públicas pesquisadas existe sensível diferenciação entre as propostas de cada grupo ideológico, especialmente entre as opções de esquerda e de direita. Variação relativamente elevada, mensurada pelo desvio padrão, pôde ser observada nas políticas fiscal (especialmente nos grupos intermediários: centro-esquerda, centro e centro-direita), indicando maior maleabilidade da posição dos partidos sobre o sistema tributário e os incentivos fiscais. Como já destacado, o papel ativo do estado nas políticas sociais não é descartado sequer pelos partidos de direita, na maioria de seus programas de governo. Por outro lado, a adesão a metas ortodoxas da política monetária – especialmente o rigor no controle da inflação – está claramente disseminado nos programas compreendidos entre a centro-esquerda e a direita do espectro ideológico, e inclusive em parte dos programas de esquerda.

Até o momento discutiu-se a consistência programática dos programas de governo por grupo ideológico. Uma análise relevante seria verificar se os programas de governo de cada agremiação é, no termo de Downs, ideologicamente íntegro ou uma miscelânea de propostas sem um fio condutor ideológico. Para elucidar esta dúvida calculou-se o desvio médio entre os indicadores obtidos pelos partidos estudados em cada uma das sete categorias de políticas públicas. A partir deste dado, o partido que apresentasse o valor zero de desvio seria perfeitamente íntegro (defende em todas as categorias de política pública a mesma posição – esquerda ou direita – com a mesma intensidade). Já aquele que apresentasse o desvio um (1) seria totalmente contraditório (defenderia em metade das categorias de política pública uma posição extrema de esquerda e, na outra metade, extrema de direita). O quadro abaixo apresenta a média deste indicador de todos os programas estudados por país, bem como o quanto os programas de governo de cada país são íntegros (também em média).

Tabela 3 – Desvio médio e integridade da posição dos programas de governo nas categorias de políticas públicas, média por país, 1998-2014

País	Desvio médio	Integridade média
Colômbia	0,20	80 %
Panamá	0,21	79 %
México	0,22	78 %
Equador	0,22	78 %
Uruguai	0,24	76 %
Argentina	0,24	76 %
Chile	0,25	75 %
Nicarágua	0,25	75 %
Venezuela	0,26	74 %
Bolívia	0,27	73 %
Costa Rica	0,27	73 %
Brasil	0,27	73 %
Peru	0,28	72 %
El Salvador	0,28	72 %
Guatemala	0,30	70 %
Rep. Dominicana	0,30	70 %
Todos os programas	0,25	75 %

Elaboração própria. Fonte: BAP. Casos: 133.

Verifica-se que o país cujos programas de governo presidenciais são mais íntegros é a Colômbia, na qual em média os programas possuem um desvio médio na defesa das políticas públicas na ordem de 0,20. Ou seja, os programas de governo presidenciais da Colômbia são, em média, 80% íntegros. Os países com maior desvio médio são Guatemala e República Dominicana, com 0,30, ou 70% de integridade. Para os 133 programas de governo estudados, obteve-se o indicador de 75% de integridade.

Chamam a atenção como programa mais íntegro o da UNT na Venezuela de 2006, com 89% de integridade. Este programa de centro-direita apresentou posicionamento positivos e moderados em cinco categorias de políticas públicas, sem tomar posição em outro dois. Ressalva-se que este é um programa com numericamente poucas asserções programáticas. O esquerdista PAIS, do Equador de 2006, segundo mais íntegro com 88%, apresentou posição extrema na política de gasto público e monetária, e posição mais moderada – embora claramente estatista – nas políticas sociais, financeiras, comerciais, fiscal e de regulação. Também possuíram elevada integridade (superior a 85%) os seguintes programas de governo: BO-PPBCN09, CH-UDI05, CO-PL02, UR-PN99, PA-PS04, CO-PV10, BR-PT10, CH-UDI99, NI-PLI11.

Como menos íntegro destaca-se o programa do PT de 2002, no Brasil, com 54% de integridade. Este programa foi considerado de centro-esquerda, embora apresente posição

extremamente estatista na política de regulação e posturas claras favoráveis à intervenção do estado na política social, comercial e fiscal. Já na política de gasto público, monetária e financeira manifesta um posicionamento liberal. Também apresentam baixa integridade programática (menor de 60%) as candidaturas presidenciais da CR-PLN14, NI-PLC06, PE-PNP06 e RD-PLD00.

Estes resultados mostram que as candidaturas presidenciais da América Latina nas eleições ocorridas entre 1998 e 2014 apresentam em seus programas de governo pacotes de políticas públicas bastante íntegros, condizentes com a possibilidade de identificação ideológica. Em nenhum dos programas estudados foi constatada a existência clara de uma miscelânea de políticas públicas, o que sugeriria um desvio médio entre as categorias de políticas públicas superior a 0,5 (integridade menor de 50%). Deve-se ressaltar que não se esperaria encontrar uma integridade ideológica perfeita, pois – para ficar na interpretação de Downs – “a ideologia de cada partido será coerente mas não integrada. Isso é, não conterá contradições internas, mas também não ficará amarrada estreitamente demais a uma *Weltanschauung* filosófica específica” (Downs, 1999, p. 153). A média de todos os 133 programas apresentados encontra-se exatamente sobre o que pode ser considerado o limiar intermediário da integração – 75%. Em nenhum país a média de integridade ficou inferior a 70%. Estes resultados confirmam, ao lado da consistência entre os grupos ideológicos apresentada acima, que existe na América Latina do século XXI uma estrutura ideologicamente coerente nas políticas públicas defendidas pelos programas de governo das candidaturas presidenciais.

4.4 Ideologia programática e filiação internacional dos partidos latino-americanos

A investigação acima testou a integridade interna aos programas de governo presidenciais da América Latina. Entretanto, apenas com os dados do BAP, não é possível saber se os partidos reconhecidos publicamente como sendo de direita estão realizando políticas mais liberais e os reconhecidos como de esquerda estão realizando políticas mais estatistas. Para testar a coerência programática das agremiações com a imagem ideológica que as mesmas apresentam no ambiente político em que atuam é necessário recorrer a um dado externo aos utilizados para desenvolver o BAP. Como medida externa da posição ideológica das candidaturas presidenciais latino-americanas optou-se pela utilização da

associação internacional dos partidos que as patrocinam¹⁹.

A maior parte dos partidos que participam da pesquisa mantém ao menos uma filiação em nível internacional. Pode-se especular que estas associações internacionais representam manifestações dos partidos a respeito de suas identidades, ou do que consideram ser suas identidades ideológicas frente aos partidos competidores em nível nacional. De fato, as apresentações destas associações identificam claramente as famílias ideológicas nas quais buscam ser reconhecidas. As citações abaixo foram extraídas literalmente.

Foram identificadas cinco associações internacionais que congregam partidos latino-americanos. O Foro de São Paulo (FSP) é uma organização latino-americana fundada em 1990 por partidos propostos a renovar seus “projetos de esquerda e socialistas”, conforme afirma a primeira declaração da organização (FORO DE SÃO PAULO, 2012, p. 15). A Internacional Socialista (IS) é uma organização que congrega partidos social-democráticos, socialistas e trabalhistas ao redor do mundo, com o objetivo de fomentar os valores da liberdade, justiça social e solidariedade (conforme sua declaração de princípios²⁰). A Organização Democrata Cristã da América (ODCA) manifesta o humanismo cristão como princípio de desenvolvimento da pessoa humana, buscando congrega partidos populares, centristas e afins com base nestes valores²¹. A Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA) é o órgão regional da International Democrat Union e declara-se como associação de partidos de centro-direita interessados na defesa da liberdade, da democracia e da promoção de políticas liberais²². Por fim, a Internacional Liberal (IL) é uma organização mundial de partidos liberais que busca promover, conforme sua primeira declaração em 1946, a liberdade pessoal, política e econômica²³.

O quadro abaixo apresenta o número de programas de governo de partidos ligados às cinco associações descritas. Alguns partidos possuem duas associações, especialmente

¹⁹ A procura por uma medida de ideologia dos partidos para a América Latina não revelou muitas opções. Um dos estudos mais compreensivos nesta matéria é o mantido pelo Observatório de Elites Parlamentarias em América Latina, do Instituto Interuniversitario de Iberoamérica da Universidad de Salamanca. Dentre outros dados, a pesquisa apresenta o posicionamento ideológico dos parlamentares latino-americanos e suas opiniões sobre a posição ideológica dos partidos políticos de seus países. Entretanto, mesmo esta pesquisa não engloba todo o período de análise e partidos incluídos no BAP.

²⁰ Obtida no endereço <http://www.socialistinternational.org/viewArticle.cfm?ArticleID=31>, acesso em 26 abr. 2014.

²¹ Conforme ideias apresentadas no endereço <http://www.odca.org.mx/nuestras-ideas.php>, acesso em 26 abr. 2014.

²² Conforme declaração apresentada no endereço <http://upla.net/modules/guide/item.php?itemid=7>, acesso em 26 abr. 2014.

²³ Obtida no endereço <http://www.liberal-international.org/site/Manifesto.html#1>, acesso em 26 abr. 2014.

nos grupos FSP/IS e ODCA/UPLA. Isto é compreensível na medida em que, conforme a descrição acima, estas associações buscam organizar setores ideologicamente próximos. Nestes casos, considerou-se apenas a filiação no FSP e na UPLA, pois podem ser consideradas mais extremas em seus posicionamentos. O quadro identifica o I.IDEO que apresenta a ideologia média dos programas de governo dos partidos das associações e o desvio padrão correspondente.

Tabela 4 – Ideologia dos programas de governo por associações internacionais, América Latina, 1998-2014

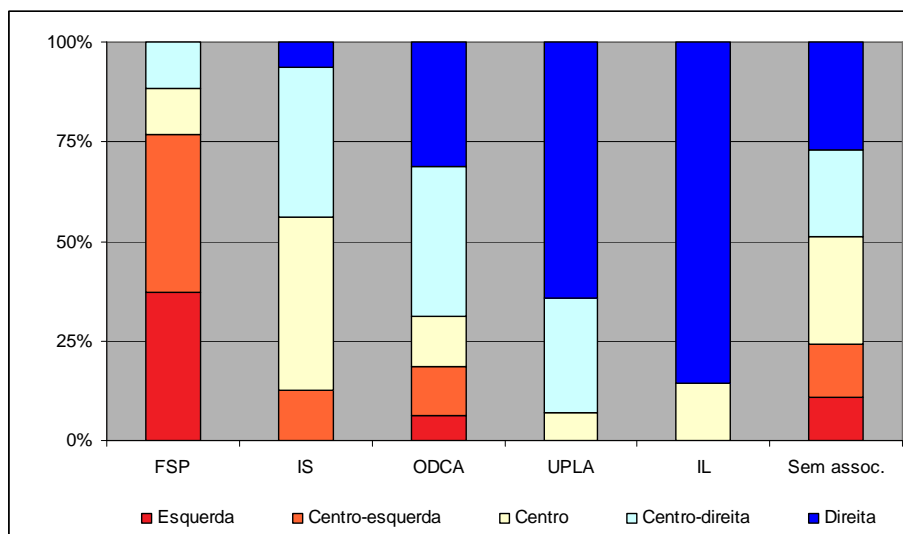
	Casos	I.IDEO Médio	Desvio Padrão
FSP	43	-0,29	0,28
IS	16	0,08	0,21
ODCA	16	0,18	0,36
UPLA	14	0,40	0,16
IL	7	0,51	0,24
Sem assoc.	37	0,08	0,35
Total	133	0,03	0,38

Elaboração própria. Fonte: I.IDEO/BAC. Vinculação dos partidos identificada conforme relações mantidas nos sítios de cada associação na internet (ver variável Associação Internacional no Apêndice A.2). Ao todo, 72% dos programas de governo pesquisados foram lançados por partidos com filiação, enquanto 28% não.

As diferenças ideológicas entre os partidos filiados a cada associação são bastante claras. Os partidos ligados ao FSP realizam uma ideologia média de centro-esquerda, já os programas apresentados por partidos ligados à IS possuem uma posição média de centro. O desvio padrão elevado no caso da ODCA mostra que o conjunto de partidos ligado a esta associação apresenta maior volatilidade ideológica, sendo que a média ideológica da associação encontra-se no campo de centro-direita. A média ideológica das duas outras associações, UPLA e IL, encontra-se no campo de direita. O I.IDEO da IL é sensivelmente maior do que o da UPLA (0,51 e 0,40, respectivamente), o que indica que as sete agremiações filiadas à IL apresentaram programas em média mais extremos no campo de direita. O grupo de programas de governo de partidos que não possuem associação ou de candidaturas independentes (37 casos) possui ideologia média de centro e um desvio padrão elevado, como poderia se esperar.

O gráfico abaixo apresenta a distribuição ideológica dos programas de governo conforme a associação internacional às quais os partidos patrocinadores são ligados.

Figura 2 – Distribuição dos programas de governo por associações internacionais, América Latina, 1998-2014



Elaboração própria. Casos: 133. Fonte: I.IDEO/BAC, Vinculação dos partidos identificada conforme relações mantidas nos sítios de cada associação na internet (ver variável Associação Internacional no Apêndice A.2).

Os programas dos partidos associados ao FSP são em sua ampla maioria de esquerda e centro-esquerda (mais de 75% das vezes) e, residualmente, de centro ou centro-direita. Ao lado de um programa do Frente Amplio do Uruguai, os outros casos de programas de governo de centro-direita de agremiação ligada ao FSP são todos do Partido de la Liberación Dominicana. Isto mostra a grande coerência entre o pertencimento ao FSP e a apresentação de programas de governo de esquerda e centro-esquerda em eleições presidenciais. Ou, em sentido inverso, mostra a capacidade do FSP em organizar os partidos de esquerda relevantes na América Latina: apenas 30% entre os programas de centro-esquerda e esquerda estudados não foram apresentados por partidos ligados ao FSP. No caso da IS, predominam os programas de centro e centro-direita (também em mais de 75% dos casos), sendo que não há nenhum exemplo de programa de esquerda entre os partidos ligados a esta associação somente. O único caso de programa de direita ligado à IS é do Partido Revolucionario Dominicano.

Existe predominância dos programas situados entre a direita e a centro-direita na ODCA. Embora seja a única associação que apresenta partidos de todas as matizes ideológicas, deve-se ressaltar que os casos de esquerda e centro-esquerda ligados à ODCA referem-se a programas do Partido Justicialista argentino, em sua divisão kirchnerista (Frente para la Victoria), e ao programa do Partido Demócrata Cristiano chileno de 1989. Todos os programas de governo de agremiações filiadas à UPLA localizam-se na centro-

direita e na direita, com a exceção de um caso de programa centrista. Embora com poucos casos observados de programas de governo patrocinados por agremiações ligadas à IL (apenas na Guatemala, Nicarágua, Costa Rica e Colômbia), nota-se a consistência ideológica dos mesmos ao situarem-se no campo da direita. O programa do Partido Social de Unidad Nacional para as eleições colombianas de 2010 é o único centrista entre os sete associados à IL.

No grupo de programas de partidos sem associação ou candidatos independentes nota-se o equilíbrio no número de casos que localiza-se na direita, na centro-direita, no centro e no conjunto de centro-esquerda/esquerda. Cada um desses grupos corresponde a aproximadamente 25% dos casos.

O estudo da relação entre a associação internacional dos partidos políticos latino-americanos e o I.IDEO mensurado em seus programas de governo para eleições presidenciais apresenta uma condição de coerência bastante elevada. Se as cinco associações fossem graduadas em um nível de separação ordinal (na ordem FSP, IS, ODCA, UPLA e IL, excluídos os sem associação), a correlação (Spearman) entre o pertencimento à associação e a ideologia do programa de governo expressa no I.IDEO seria na ordem de $\rho(96) = 0,76$ ($p < 0,001$). Esta correlação positiva e bastante forte atesta a já reparada coerência entre o pertencimento à associação internacional e os programas de governo lançados pelos partidos nas eleições presidenciais da América Latina ao longo da primeira década do século XXI.

Como indicador, a associação internacional de um partido é um dado absolutamente externo ao cálculo do I.IDEO, que é baseado no Banco de Asserções Programáticas. A forte relação entre o pertencimento do partido a uma determinada associação e a ideologia programática do mesmo nas eleições presidenciais transcorridas entre 1998 e 2014 permite três inferências.

Em primeiro lugar, a vinculação dos partidos às associações internacionais pode ser considerada como sinal de uma preferência ideológica com consequência na organização interna das agremiações, ao ponto de ser significativa para seus programas políticos. Esta constatação pode ser relevante para eventuais pesquisas sobre as relações que os partidos desenvolvem entre si em nível internacional e as possíveis influências recíprocas em termos de formulação de políticas públicas. Necessário lembrar, a este respeito, que as variáveis utilizadas para mensurar o I.IDEO focam em proposições pontuais de políticas públicas. Ao lado de outros fóruns e estruturas multilaterais capazes de influenciar a

agenda doméstica de políticas públicas, o eventual papel das associações que organizam a interação internacional dos partidos políticos está por ser averiguado.

Ressalta-se também que a coerência bastante acentuada entre o pertencimento do partido a uma associação internacional e sua posição programática nas eleições presidenciais fortalece a proposição de que a política partidária na América Latina possui uma estruturação ideológica. Isto é importante para a representação programática na medida em que a consistência ideológica dos partidos ao longo do tempo permite ao eleitor uma decisão mais racional – com menores custos de informação para identificar a posição ideológica do candidato e o pacote de políticas ao qual ele está atrelado, como argumenta Downs (1999)²⁴.

4.5 Dinâmica ideológica na América Latina: trajetórias de mudança programática

A abordagem da distribuição ideológica dos programas de governo presidenciais pode ser feita em termos de estrutura, como na análise realizada acima. Entretanto, a alteração ao longo do tempo das proposições lançadas pelos partidos políticos em suas plataformas leva à necessidade de uma interpretação que considere a dinâmica de suas mudanças.

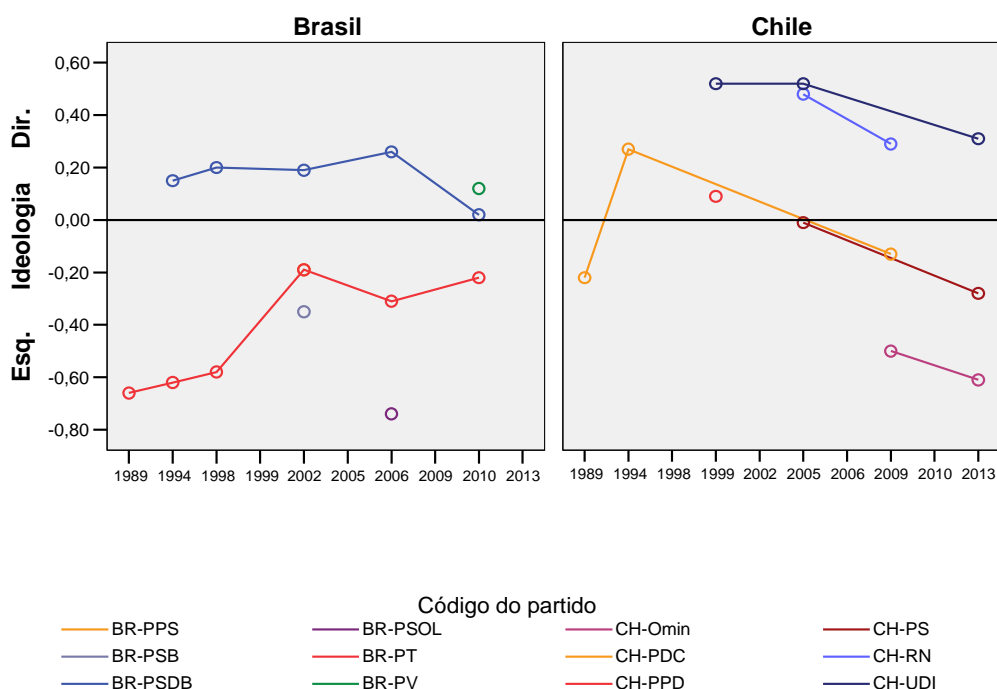
Para que exista a possibilidade da representação programática nas democracias liberais, os partidos políticos devem atuar como intermediários entre os cidadãos e o poder governamental. Isto implica que os programas de governo partidários possuam um lastro ideológico, que suas promessas não mudem randomicamente de eleição para eleição. Se isto acontecer, então os custos de informação para o eleitor conhecer as propostas em disputa será muito elevado. A ideologia deve funcionar como um atalho para o eleitor reconhecer as propostas dos candidatos.

Por outro lado, os partidos e políticos que buscam realizar a representação programática não podem ser imunes às opiniões dos eleitores. Isto quer dizer que os programas precisam evoluir e mudar conforme mudam os interesses dos cidadãos. Partidos ou candidaturas permanentemente desconectados das opiniões dos eleitores também não são canais para realização da representação programática. O comportamento político

²⁴ A constatação de que os dados organizados no BAP e a mensuração da ideologia no I.IDEO possuem uma relação forte com um indicador externo à pesquisa aponta para a consistência do procedimento de análise de conteúdo desenvolvido. Portanto, a presente comparação confere maior segurança para utilizar o I.IDEO como medida da ideologia dos programas de governo na América Latina.

adequado para a representação programática envolve, desta forma, consistência ao longo do tempo e sensibilidade às circunstâncias políticas. Os quadros abaixo apresentam a mudança programática dos partidos nas eleições presidenciais compreendidas entre 1998 e 2010.

Figura 3 – Dinâmica ideológica das eleições presidenciais, Brasil e Chile, 1989-2013



Elaboração própria. Variáveis I.IDEO e Votação Percentual (ver Apêndice A.2).

Para o Brasil e o Chile foram analisados os programas de governo de eleições ocorridas em 1989 e 1994, completando a trajetória do PT e da Concertación. Estes programas não foram incluídos em outros momentos da pesquisa.

No Brasil, a trajetória do PT apresenta uma mudança incremental para o centro ideológico, com menor gravidade até 1998 e com importância na eleição de 2002 – o partido saiu de um I.IDEO de -0,66 para -0,19 em 2002. De qualquer forma, até a eleição de 2010, os programas de governo do PT permaneceram dentro do campo de centro-esquerda. O PSDB, ao seu turno, comportou-se com maior estabilidade em todo o período, mantendo-se dentro dos campos de centro e centro-direita entre 1994 e 2006. Em 2006 o programa do partido adotou uma posição de centro-direita mais clara e, na eleição

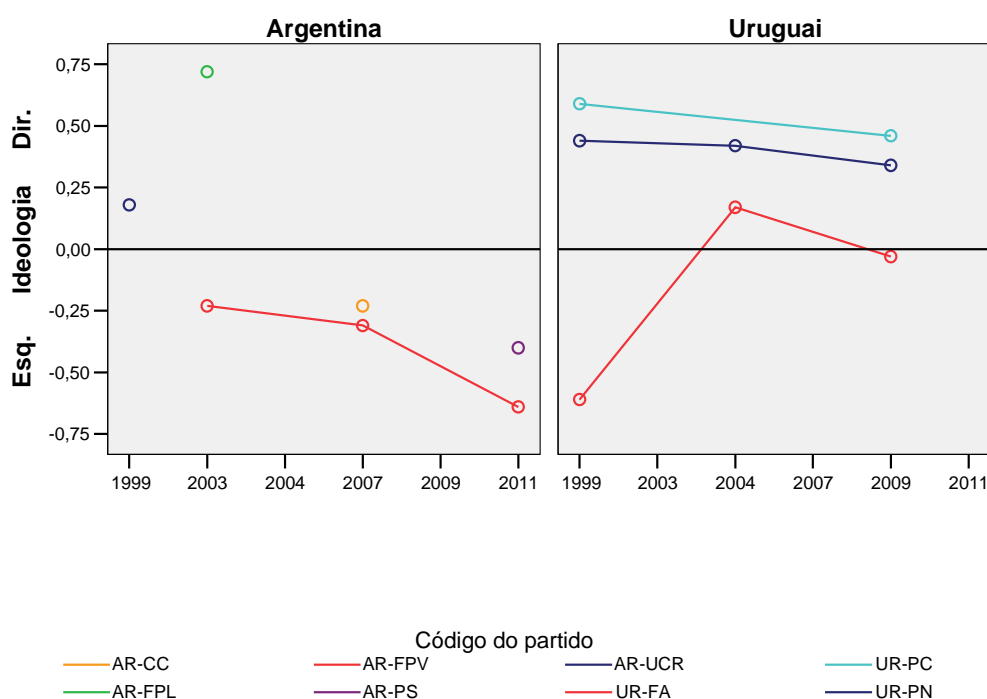
seguinte, em 2010, uma postura centrista (I.IDEO de 0,02). Neste sentido, a dinâmica entre PT e PSDB entre 2002 e 2010 gravitou o centro ideológico, mas manteve-se uma diferenciação relevante entre os programas dos dois partidos. Ao lado destes dois competidores, terceiras forças apresentaram-se na esquerda em 2002 (PSB e PPS, o qual é idêntico ao PT), na extrema esquerda em 2006 e em posição de centro em 2014. Durante todo o período não pôde ser encontrada nenhuma opção de direita entre as candidaturas relevantes nas eleições presidenciais brasileiras.

No Chile, a trajetória da Concertación inclui os programas de governo do Partido Demócrata Cristiano (PDC), do Partido Por La Democracia (PPD) e do Partido Socialista (PS). Repara-se que após a Concertación adotar um programa de centro-direita em 1994, passou progressivamente à esquerda até 2013. De fato, em 2013 o I.IDEO do PS atingiu - 0,28. No campo de direita, os partidos Unión Demócrata Independiente (UDI) e Renovacion Nacional (RN) possuíram candidaturas separadas em 2005 e coligados nos demais pleitos. Se em 1999 e 2005 os programas de governo destes partidos posicionavam-se no campo da direita, em 2009 e 2013 passaram ao campo de centro-direita. O campo de esquerda, que após a mudança da Concertación em 1994 não foi ocupado por força relevante, em 2009 e 2013 foi ocupado pelas candidaturas de Marco Antonio Enríquez-Ominami. No período da pesquisa, em uma tendência compartilhada por todas as agremiações e seus grupos, o sistema político chileno moveu-se para a esquerda do campo ideológico (embora RN e UDI permaneçam com uma posição claramente de direita).

Estudar os partidos políticos argentinos após 2000 apresenta certa dificuldade (figura abaixo), tendo em vista a instabilidade política que sucedeu a eleição da Unión Cívica Radical (UCR) em 1999 e a interrupção do governo do presidente Fernando de la Rúa, em 2001. Para a eleição de 1999, foi possível estudar apenas o programa de governo da própria UCR. Nas eleições de 2003 os programas analisados foram os de dois candidatos justicialistas, Carlos Menem, da Alianza Frente por la Lealtad (FPL) – capitaneada pela La Unión del Centro Democrático –, e Néstor Kirchner, da Frente para la Victoria (FPV). As candidaturas da UCR de 1999 e da FPL de 2001 foram as únicas incluídas na pesquisa que se inserem dentro do campo ideológico da direita. O programa da FPL, inclusive, possui o programa de direita mais extremo dentre todos os estudados na América Latina (I.IDEO de 0,72). Nas eleições de 2007 e 2011 nota-se um claro predomínio de partidos cujos programas de governo podem ser considerados de esquerda, inclusive em um sentido de radicalização. A FPV atingiu em 2011 uma posição de

esquerda acentuada, com um índice de ideologia de -0,64. Seu principal opositor, igualmente, deslocou-se mais para a esquerda na eleição de 2011. Embora não tenha sido possível incluir outras agremiações na pesquisa – que poderiam ocupar posições mais à direita – o fato dos dois principais competidores nas últimas eleições tornarem-se incrementalmente mais esquerdistas revela o que pode ser considerado um viés da política argentina.

Figura 4 – Dinâmica ideológica das eleições presidenciais, Argentina e Uruguai, 1999-2011

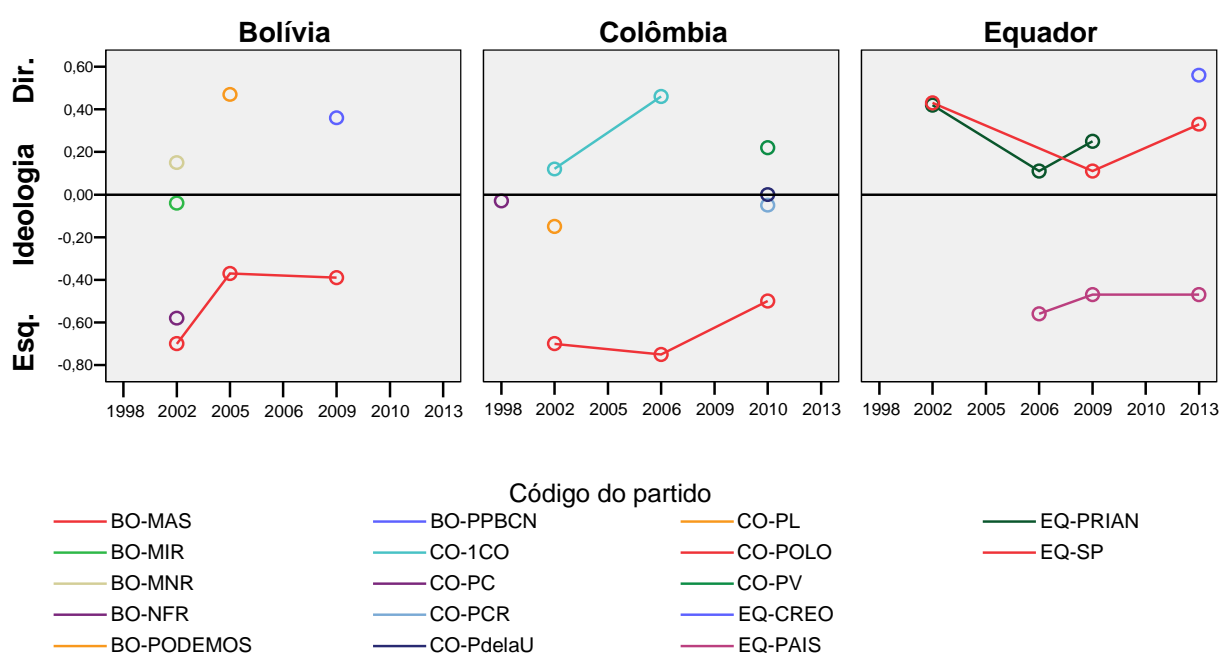


Elaboração própria. Variáveis I.IDEO e Votação Percentual (ver Apêndice A.2).

No Uruguai chama a atenção a mudança realizada pelo Frente Amplio (FA). Este foi o partido que realizou a mais radical transformação entre os programas de governo de duas eleições presidenciais consecutivas (1999 e 2004). A agremiação passou de uma posição fortemente à esquerda (I.IDEO de -0,61) para o quadrante de centro-direita. Já no pleito de 2009 o partido retornou ao quadrante da esquerda, embora ainda em uma posição centrista. Acompanhando as transformações da política uruguaia, o Partido Nacional (PN) e o Partido Colorado (PC) adotaram uma trajetória moderada em direção ao centro ideológico, embora ambos os partidos tenham permanecido em posições de direita e

centro-direita durante todo o período. Chama a atenção que, mesmo adotando a mesma trajetória, PC e PN mantiveram um distanciamento ideológico bastante moderado e coerente ao longo do tempo entre seus programas de governo. Apesar da mudança ideológica do FA, não apareceu no Uruguai outro competidor eleitoralmente relevante para as eleições presidenciais no campo de esquerda até as eleições de 2009.

Figura 5 – Dinâmica ideológica das eleições presidenciais, na Bolívia, Colômbia e Equador, 1998-2013



Elaboração própria. Variáveis I.IDEO e Votação Percentual (ver Apêndice A.2).

Acima são apresentadas as análises para Bolívia, Colômbia e Equador. Entre as eleições de 2002 e 2009 o único partido a apresentar candidaturas relevantes nas três eleições presidenciais da Bolívia – e ter seus programas de governo estudados nesta pesquisa – foi o Movimiento al Socialismo (MAS). A agremiação adotou, tanto em 2005 quanto em 2009, programas de governo mais moderados (centro-esquerda) do que o percebido em 2002. O quadro ideológico da Bolívia entre estas eleições mostra uma polarização, já que os únicos competidores relevantes do MAS nas duas últimas eleições adotaram programas de direita, sem programas próximos do centro. De fato, a soma do MAS e seus oponentes do quadro de direita perfazem 82 e 90% do total de votos

computados nas eleições de 2005 e 2009, respectivamente. Esta diferença é relevante sobretudo em comparação com o primeiro pleito estudado, quando as quatro principais forças ocupavam os quadrantes da esquerda e do centro ideológico.

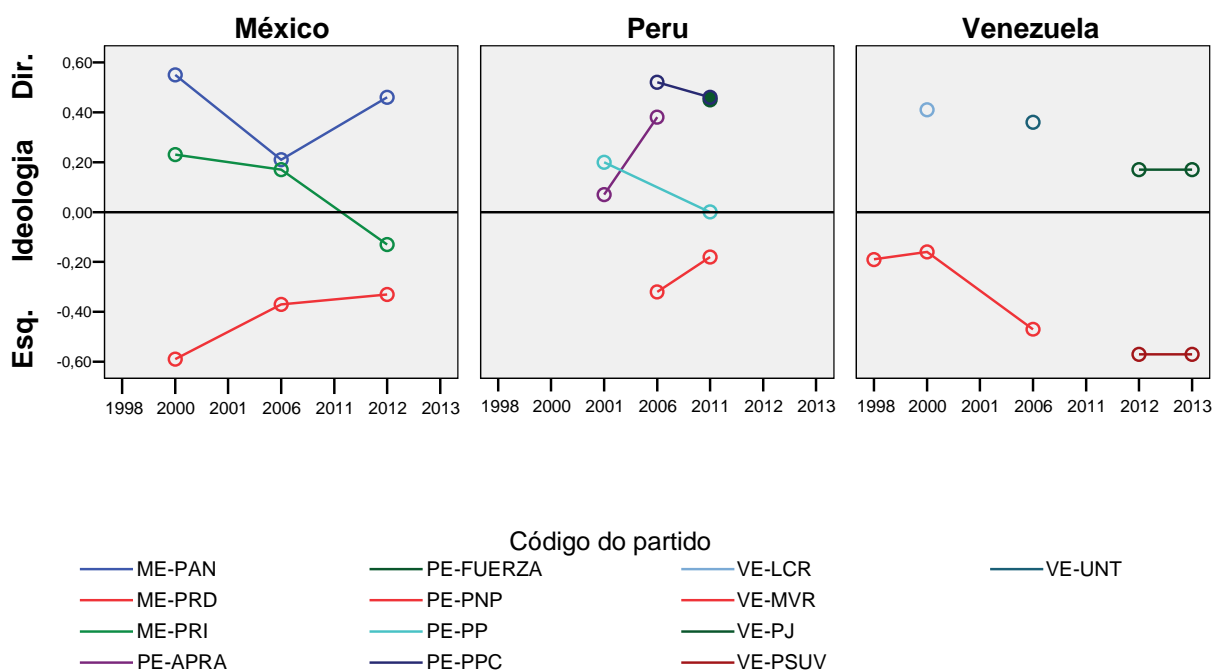
Na Colômbia chama a atenção que o quase-partido Primero Colombia (ICO, de Álvaro Uribe) moveu-se de uma posição de centro na primeira eleição que competiu, em 2002, para uma posição ideologicamente de direita em 2006. Outra trajetória interessante é a do Polo Democrático Alternativo (POLO), que manteve-se na esquerda em todas as eleições entre 2002 e 2010, mesmo que tenha adotado um programa menos extremo no último ano. O programa do POLO em 2006 possui o índice de ideologia mais radicalmente à esquerda dentre todos os estudados, para a América Latina (-0,75). Em 2010 duas agremiações disputaram em posições centristas muito próximas, o Partido Social de Unidad Nacional (PdeU) e o Partido Cambio Radical (PCR).

Para o Equador, não foi possível inserir na análise programas de governo que representassem mais do que 50% dos votos nas eleições de 2002 e 2006, que cobrem apenas os dois principais competidores em cada caso. Considerando os dados obtidos, percebe-se que enquanto os programas de governo do Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) e do Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (SP) compartilhavam a mesma posição ideológica de direita em 2002, com a entrada do esquerdista Movimiento Alianza Patria Activa i Soberana (PAIS) em 2006 o campo ideológico das eleições equatorianas foi bastante alargado. De fato, até a eleição de 2013 o PAIS permaneceu como única alternativa relevante no campo de esquerda, sendo que realizou uma pequena alteração entre as eleições de 2006 e 2009. O gráfico também mostra polarização ideológica no Equador, na medida em que as eleições de 2013 transcorreram sem um competidor relevante com ideologia centrista (neste caso, os programas estudados respondem por 86% do sufrágio).

O sistema político mexicano apresenta (figura 6, abaixo), no que diz respeito à permanência das agremiações partidárias, um quadro de estabilidade entre 2000 e 2012. Nas três eleições presidenciais estudadas, chama a atenção que os três partidos analisados mantiveram suas posições relativas uns aos outros. O Partido Acción Nacional (PAN) apresentou programas situados ideologicamente à direita em 2000 e 2012, e mesmo em 2006, quando apresentou um programa de centro-direita, ainda foi o partido posicionado mais à direita daquela eleição. O Partido Revolucionario Institucional (PRI), ao seu turno, realizou uma mudança programática relevante, inclinando-se em direção à esquerda

durante o período. Após uma mudança pequena entre 2000 e 2006, em 2012 o partido apresentou um programa já no campo ideológico da esquerda (I.IDEO de -0,13). A terceira agremiação mexicana, o Partido de la Revolución Democrática (PRD), deixou em 2000 um programa de ideologia de esquerda para, avançando em direção ao centro, defender programas de centro-esquerda em 2006 e 2013.

Figura 6 – Dinâmica ideológica das eleições presidenciais, no México, Peru e Venezuela, 1998-2013



Elaboração própria. Variáveis I.IDEO e Votação Percentual (ver Apêndice A.2).

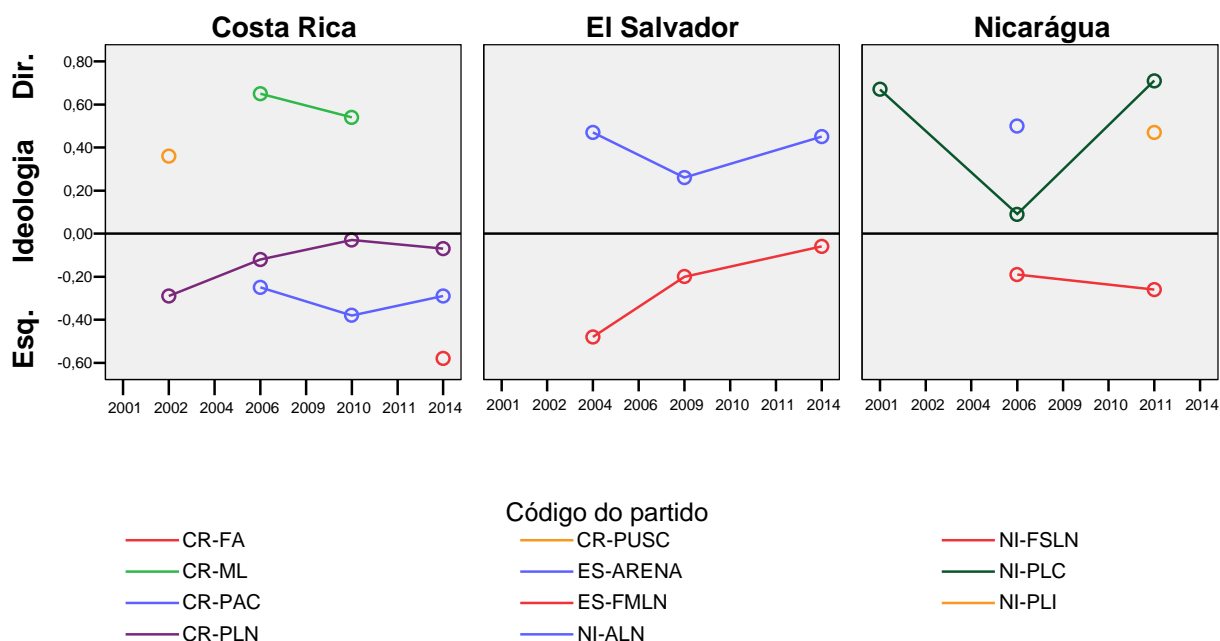
No Peru as agremiações concentraram-se no quadrante de direita do índice de ideologia, com exceção do Partido Nacionalista Peruano (PNP), que apresentou dois programas de centro-esquerda em 2006 e 2011 (sendo o segundo mais moderado do que o primeiro). O Partido Popular Cristiano (PPC) manteve-se na margem direita do sistema político peruano – acompanhado, em 2011, pelo fujimorista Fuerza Popular (Fuerza). Os outros dois partidos relevantes do período realizaram trajetórias antagônicas. O Partido Aprista Peruano (APRA) partiu de uma posição centrista em 2001 para um programa de centro-direita em 2006. Por outro lado, o Perú Posible (PP) partiu de uma posição de centro-direita em 2001 para, em 2011, apresentar um programa de governo

ideologicamente de centro. No período pesquisado, nenhum partido com programa de extrema esquerda alcançou uma posição relevante nas eleições presidenciais peruanas.

Na Venezuela foram estudadas as eleições posteriores a 1998, sendo que na deste ano apenas o programa do Movimiento V República (MVR) pode ser analisado. Em relação ao partido de Hugo Chávez, se considerada a continuidade entre o MVR e o Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), repara-se que a agremiação adotou inicialmente um programa de centro-esquerda. Apenas com o programa de governo de sua terceira eleição presidencial, em 2006, a agremiação inclinou-se para o campo ideológico da esquerda – tendência mantida nas eleições subsequentes. Após as eleições de 2012, a Venezuela voltou às urnas em 2013, devido à morte de Chávez. Nestes pleitos os partidos repetiram os mesmos programas. É interessante observar que as três agremiações que se opuseram ao MVR/PSUV, se consideradas em conjunto, desenvolveram uma trajetória em direção ao centro. Na eleição de 2000 o partido opositor adotou um programa claramente de direita, em 2006 um programa de centro-direita e, em 2012/2013, um programa de centro-direita mais próximo do centro (I.IDEO de 0,17). Com a trajetória de radicalização à esquerda do MVR/PSUV, a oposição venezuelana parece disposta a ocupar um espaço ideológico mais moderado.

A Costa Rica, no gráfico abaixo, apresenta um quadro bastante exuberante de opções ideológicas nas eleições presidenciais. Foram estudados quatro pleitos compreendidos entre 2002 e 2014, sendo que o partido Liberación Nacional (PLN) participou de todos. Como se observa, a agremiação realizou um movimento de aproximação do centro neste período (embora tenha permanecido no campo de esquerda). Com posição mais à esquerda do que o PLN, o partido Acción Ciudadana (PAC) foi investigado nas três últimas eleições presidenciais costarriquenhas. O partido Unidad Social Cristiana (PUSC) foi estudado em sua última participação relevante em uma disputa presidencial, em 2002 (nas seguintes o partido perdeu sua importância). Com posição inclusive mais radical do que o PUSC, o Movimiento Libertario (ML) ocupou o campo da direita nas eleições de 2006 e 2010. Em 2014 o campo de direita na Costa Rica mostrou-se esvaziado – o ML deixou de ter uma votação significativa –, inclusive com o surgimento do Frente Amplio (FA) como terceira força, em uma posição mais à esquerda do que os competidores mais antigos (PLN e PAC).

Figura 7 – Dinâmica ideológica das eleições presidenciais, Costa Rica, El Salvador e Nicarágua, 2001-2014



Elaboração própria. Variáveis I.IDEO e Votação Percentual (ver Apêndice A.2).

As eleições presidenciais em El Salvador, durante todo o período estudado, foram dominadas pela Frente Faradundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) e a Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Entre 2004 e 2014 os programas de governo da FMLN apresentaram um movimento constante de aproximação ao centro ideológico. De fato, a agremiação passou de uma posição claramente de esquerda (I.IDEO de 0,48) para uma posição que pode-se considerar centrista (-0,06), embora sem atravessar o limiar do campo de direita. A ARENA, mesmo que tenha adotado um programa de governo de centro-direita nas eleições de 2009, em 2014 apresentou um programa tão extremo quanto o de 2004. Até 2014, em que pese a ausência de uma opção claramente de esquerda em El Salvador, nenhuma candidatura relevante ameaçou a posição da FMLN.

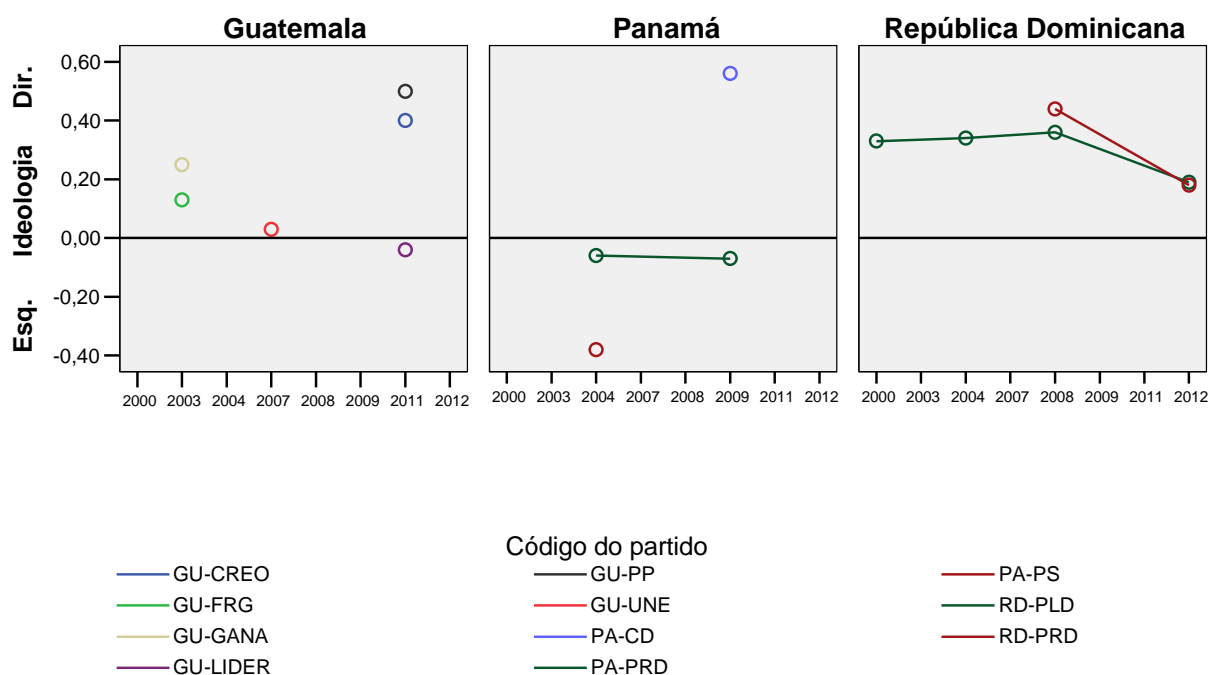
Nas três eleições estudadas na Nicarágua – 2001, 2006 e 2011 – a Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) manteve uma posição dominante no campo de esquerda, sendo a única agremiação relevante (para 2001 não foi possível obter um programa de governo da agremiação). Já no campo oposto, ao lado do tradicional Partido Liberal Constitucionalista (PLC), que também competiu nas três eleições, as eleições de 2006 e

2011 contaram com a participação de terceiras forças claramente posicionadas à direita (com I.DEEO mensurado em 0,50 e 0,47, respectivamente). A FSLN manteve-se programaticamente estável no período, dentro das margens ideológicas do campo da centro-esquerda. O PLC, por outro lado, realizou uma abordagem claramente centrista na eleição de 2006, enquanto em 2001 e 2011 seus programas localizam-se fortemente à direita. Em que pese a mudança ideológica muito acentuada da agremiação nas três eleições estudadas, ela permaneceu dentro do campo ideológico de direita.

A Guatemala apresenta um quadro bastante instável em suas eleições presidenciais, em termos de permanência das opções partidárias (figura 8, abaixo). De fato, nas três eleições estudadas entre 2003 e 2011, nenhuma agremiação permaneceu relevante em duas eleições consecutivas, considerando a margem de 70% do sufrágio em cada eleição. Destaca-se, ademais, a dificuldade em obter os programas de governo das candidaturas (a UNE de 2001, PP e CD de 2007, não puderam ser estudados). De qualquer forma, repara-se que as disputadas presidências guatemaltecas são concentradas no campo de direita. Com exceção do centrista Libertad Democrática Renovada (LIDER), com posição levemente à esquerda do centro, todos os outros partidos mantiveram-se no campo de direita. Portanto, em que pese a fragmentação e pouca estabilidade dos partidos relevantes nas eleições presidenciais da Guatemala, a política do país em termos programáticos apresenta claro viés de direita e ausência de opções relevantes de esquerda ou mesmo centro-esquerda.

Apenas duas eleições do Panamá puderam ser estudadas, 2004 e 2009, sendo que não foram obtidos programas de governo de outros pleitos. Entretanto, os partidos cujos programas puderam ser obtidos são efetivamente as principais agremiações que disputaram as eleições, considerando a votação que obtiveram. Somadas, respondem por 79% do sufrágio em 2004 e 98% em 2009. Nas duas eleições o Partido Revolucionario Democrático (PRD) manteve-se ideologicamente estável em uma posição de centro (I.IDEO de -0,06 em 2004 e -0,07 em 2009). Como mostra este índice, o PRD apresentou um pequeno desvio à esquerda do centro. As agremiações opositoras, por outro lado, encontram-se em campos ideologicamente opostos. Em 2004 o Partido Solidaridad (PS) apresentou um programa claramente de esquerda, enquanto em 2009 o partido Cambio Democrático (CD) apresentou um programa posicionado, também de maneira clara, no campo da direita. Esta forte inflexão ideológica do campo político entre duas eleições não tem paralelo na América Central.

Figura 8 – Dinâmica ideológica das eleições presidenciais, Guatemala, Panamá e República Dominicana, 2000-2012



Elaboração própria. Variáveis I.IDEO e Votação Percentual (ver Apêndice A.2).

Por fim, encontra-se na República Dominicana um caso de eleições presidenciais ideologicamente concentradas no campo de direita, com a menor diversidade observada em todos os casos da pesquisa. A importância eleitoral dos dois partidos dominicanos referidos, quando somados, varia entre 91% e 98% do total do sufrágio desde a eleição de 2000, o que confirma que tal concentração não deve-se à exclusão de uma terceira força relevante. Em termos ideológicos, o Partido de la Liberación Dominicana (PLD) manteve-se estável nas primeiras três eleições estudadas (I.IDEO de 0,33 em 2000, 0,34 em 2004, 0,36 em 2008). Apenas em 2012 o partido mostrou uma leve inflexão em direção ao centro, quando seu índice alcançou 0,19. O Partido Revolucionario Dominicano (PRD), consideradas apenas as eleições de 2008 e 2012 (não foram obtidos os programas das demais), encontra-se situado muito próximo ao PLD, realizando inclusive a inflexão ao centro nas eleições de 2012. Como se ressaltou, a República Dominicana possui o espaço ideológico mais concentrado, com menor diferença entre as agremiações pesquisadas. De fato, este é o único caso em que o eleitor não dispôs nas eleições presidenciais recentes de verdadeiras opções ideológicas contrastadas.

Esta análise, no conjunto dos 16 países estudados, revela, em primeiro lugar, a fluidez dos sistemas partidários latino-americanos no que tange às eleições presidenciais. Em apenas quatro países observou-se uma situação de plena estabilidade, na qual os principais competidores mantiveram-se os mesmos ao longo do período pesquisado: Uruguai, México, El Salvador e República Dominicana. Em outros cinco países repara-se uma situação de estabilidade, na qual algumas agremiações ou coalizões organizam a disputa ao longo do tempo, mesmo que surjam novos e menos estáveis competidores. Estes são os casos do Brasil, Chile, Equador, Costa Rica e Nicarágua.

Em quatro países existe a continuidade das agremiações localizadas à esquerda – que parecem desempenhar um papel organizador do espaço político – enquanto o campo de direita mostra-se fragmentado em agremiações que perdem a validade a cada eleição: Argentina, Bolívia, Colômbia e Venezuela. Em parte, esta também é a situação do Peru após a entrada do PNP, nas duas últimas eleições, embora o campo de direita tenha se organizado a partir de agremiações já existentes e antagonistas. Na Bolívia e Venezuela os partidos de esquerda venceram todas as eleições pesquisadas (MAS e MVR/PSUV), enquanto o campo de direita/oposição foi dominado por um novo partido a cada eleição estudada. Na Colômbia a instabilidade nota-se no campo de direita, que também exerceu o governo ao longo do período (1998-2014), resultado da experiência não propriamente partidária de Álvaro Uribe – o Primero Colombia. Na Argentina, em que pese a estabilidade do quase partido das candidaturas Kirchner (FPV) no campo de esquerda, a oposição relevante nas últimas duas eleições foi desempenhada por diferentes agremiações também de esquerda. Com apenas duas eleições estudadas, não se pode afirmar que no Panamá também ocorre tal dinâmica de uma agremiação estável. Já na Guatemala verificou-se o único caso de verdadeira fluidez partidária, no qual – mesmo considerando os partidos que não puderam ser apresentados no gráfico, pois não possuíam programa estudado – nenhuma agremiação concorreu a presidência por mais de duas eleições consecutivas.

Quanto à dinâmica ideológica, diversos partidos de esquerda realizaram verdadeiras mudanças programáticas incrementais ao longo do tempo: o PT, no Brasil, o FA, no Uruguai, o MAS, na Bolívia, o POLO, na Colômbia, o PRD, no México e o FMLN, em El Salvador – para ficar com os partidos que contam com ao menos três eleições analisadas – realizaram significativa mudança programática deixando posições mais extremas na esquerda em direção ao centro ideológico. Por outro lado, FPV, na Argentina, e MVR/PSUV, na Venezuela, apresentaram um movimento ideológico para posições mais

extremas à esquerda.

Uma constatação que aponta para a coerência das mudanças programáticas realizadas pelos partidos latino-americanos no período de estudo é o fato que apenas em três casos – PDC no Chile (parte da Concertación), FA no Uruguai e PRI no México – uma agremiação atravessou o centro ideológico em sua trajetória de mudança (deixando uma posição de centro para a esquerda, ou vice-versa). Mesmo assim, todas permaneceram com posições moderadas, sendo que a FA retornou para o campo de esquerda. Tal constatação está de acordo com o que prevê a teoria da saliência (Budge, 1993; Klingemann, Hofferbert, Budge, 1994), que propõe um modelo de competição limitada entre os partidos. Segundo esta interpretação as agremiações não estão livres para saltos entre a esquerda e a direita na busca do eleitor médio, uma vez que precisam manter certa consistência com seu passado apesar da competição do momento (seja para não tencionar a relação com seus membros, seja para não perder credibilidade junto ao eleitorado).

Outro critério para verificar a consistência da mudança programática é a relação entre os partidos competidores em cada contexto político. Downs (1999, p. 143) afirma que “os partidos não podem se movimentar ideologicamente passando um pelo outro [...] a integridade e a responsabilidade criam relativa imobilidade, o que impede que o partido dê saltos ideológicos sobre as cabeças de seus vizinhos”²⁵. De forma surpreendente, mesmo considerando a instabilidade do sistema partidário de vários países, tais saltos foram raramente observados. Um caso ocorreu no Equador (entre PRIAM e SP) e outro no Peru (entre PP e APRA), mas ambos em eleições descontinuadas. Ou seja, não foi constada nenhuma situação em que dois partidos tenham trocado de posição ideológica em duas eleições sucessivas.

Os dados desta seção mostram que o eleitor da América Latina dispôs, nas eleições presidenciais recentes, de opções ideologicamente diferenciadas – embora possa ser ressaltada a concentração ideológica na Argentina (à esquerda) e no Brasil (ao centro). Ademais, estas opções ideologicamente distintas estão estruturadas em padrões de diferenciação entre partidos/coalizões estáveis, ou, ao menos, lastreados na existência de uma agremiação dominante no campo de esquerda. Dos 16 países estudados, dois fogem à regra: a República Dominicana, com dois partidos estáveis mas sem distinção ideológica, e

²⁵ De fato, para as democracias desenvolvidas, Klingemann, Hofferbert e Budge constatam que “in each of the countries, the parties generally keep their distance – or at least the leading left and right parties do so. There is no evidence of power-hungry clustering around the median at the risk of loss of ideological identity” (Klingemann, Hofferbert e Budge, 1994, p. 246).

a Guatemala, com distinção ideológica (centro/direita) mas sem qualquer padrão de estabilidade partidária. O fato de que estes mesmos países – República Dominicana e Guatemala – apresentam a menor integridade ideológica no conjunto de seus programas de governo (70% íntegros, ver quadro 4 acima) fortalece a percepção de que possuem uma estrutura programática mais débil do que os demais países latino-americanos.

4.6 Conclusão

A presente seção investigou a existência de consistência ideológica na política da América Latina do período 1998-2014. Para organizar a pesquisa, partiu-se de três proposições de Downs sobre o comportamento ideológico racional de um partido político. Segundo o autor, pode-se esperar das agremiações políticas que elas apresentem ideologias diferentes de seus competidores; que as propostas práticas, de ação nas políticas públicas, sejam razoavelmente integradas à ideologia que os partidos apresentam; e que exista consistência ideológica ao longo do tempo, ou seja, que os partidos não mudem radicalmente sua ideologia de eleição para eleição.

Para investigar estas proposições na América Latina utilizou-se os dados do Banco de Asserções Programáticas, apresentado no capítulo anterior. Este esforço mostra algumas possibilidades de utilização dos dados coletados pelo BAP como indicador do posicionamento ideológico das candidaturas presidenciais e dos partidos políticos. A análise quantitativa dos programas de governo permite posicionar ideologicamente um conjunto de partidos em um dado momento, ou descrever suas trajetórias ideológicas ao longo do tempo. Permite descrever um mercado político, comparando os programas de governo dos competidores em uma eleição nacional, ou permite comparar as diferenças e similitudes entre os partidos de uma mesma família ideológica em dois ou mais países.

Aplicado ao contexto da América Latina, a análise de conteúdo dos programas de governo das eleições presidenciais permitiu formar uma massa de dados sobre candidaturas e partidos políticos difícil de ser obtida com outros procedimentos. São 133 programas de governo, 16 países e mais de 50 eleições que envolveram mais de 60 partidos políticos. A abordagem desta realidade torna-se complexa não apenas pelos números expressivos, mas também pela fluidez do sistema político de diversos países, em que novos partidos surgem e desaparecem, crescem e decaem de importância de eleição para eleição.

Apesar destes desafios, as análises apresentadas neste capítulo permitem observar que é possível conhecer a política da América Latina por meio da análise de conteúdo dos programas de governo das eleições presidenciais. Mais do que isso, parece que faz sentido estudar as diferenças ideológicas entre as candidaturas presidenciais. Em quase todos os países estudados (República Dominicana é exceção) encontra-se entre as principais forças políticas em termos eleitorais uma diversidade ideológica mais ou menos ampla. A julgar pela forte relação entre o pertencimento a uma associação internacional e a ideologia mensurada no BAP, existe sentido de pertencimento ideológico entre os partidos políticos latino-americanos. É manifesto que os partidos políticos não são ideologicamente estanques e em muitos casos migraram ao longo do tempo entre posições mais à esquerda ou mais à direita. Mesmo assim, raramente um partido mudou sua posição ideológica da esquerda para a direita, saltou sobre a posição de seus competidores ou divergiu radicalmente de sua *família* ideológica.

Os dados apresentados neste capítulo, portanto, mostram uma América Latina com consistência programática nas eleições presidenciais dos dez primeiros anos do século XXI. Sistemas capazes de gerar representação programática exigem candidaturas ao mesmo tempo consistentes ao longo do tempo e sensíveis às opiniões dos eleitores. O próximo capítulo investiga as razões da mudança programática e a existência de sensibilidade aos eleitores na América Latina.

5 RAZÕES DA MUDANÇA PROGRAMÁTICA: ORGANIZAÇÃO E ESTRATÉGIA

5.1 Introdução

Neste capítulo, o foco da investigação encontra-se no momento eleitoral da representação programática e, mais especificamente, em alguns elementos que podem ajudar a compreender o efeito das eleições presidenciais sobre a ideologia expressada nos programas de governo. Os programas, plataformas ou manifestos dos partidos políticos são documentos que expõem as preferências ideológicas das agremiações e, em algum nível, realizam proposições sobre política pública. Embora as agremiações se apresentem como ideologicamente coerentes, foi possível verificar no capítulo anterior que existem transformações programáticas relevantes em praticamente todos os 16 países estudados. Para compreender a representação programática, é necessário entender melhor o que causa a mudança ideológica ao longo do tempo.

O dilema entre ganhar espaço político (poder) e defender princípios programáticos (ideologia) está no cerne das teorias sobre o comportamento dos partidos políticos. As abordagens desenvolvidas sobre os partidos nos sistemas democráticos mais antigos costumam ressaltar que mudanças ideológicas são associadas a mudanças internas (organizacionais) e externas (decorrentes do ambiente da disputa eleitoral). É importante destacar que fatores internos e externos à organização não apenas atuam juntos, como diferentes estruturas organizacionais tendem a responder de maneira diferente aos desafios e oportunidades do ambiente político (Panebianco, 2005; Harmel e Janda, 1994). Ciente desta limitação, a presente pesquisa foca no impacto específico destes dois fatores da mudança programática – um interno (evolução organizacional) e outro externo (estratégia em face do ambiente político).

5.2 Uma teoria da mudança programática: a consolidação organizativa dos partidos políticos

Em abordagem que despertou o interesse com o ambiente interno dos partidos políticos, Michels (1960) identifica o conflito existente entre a burocracia partidária e a classe social que ele deveria representar: os partidos defendem em primeiro lugar os

interesses da própria organização, mesmo que em prejuízo do que seria o apelo sincero de seus constituintes. Em termos de mudança programática, isto implica que o partido “quando se torna velho ou, se preferir, politicamente maduro, não hesita em modificar sua primeira confissão de fé”; ou ainda “à mesure que l’organisation grandit, la lutte pour les grands principes devient impossible” (Michels, 1960, p. 227; Michels, 2009, p. 240).

Como ressalta Duverger (1970), a expansão da democracia e a universalização do sufrágio eleitoral foram acompanhadas, na Europa ocidental, pelo desenvolvimento de partidos com organização permanente e a intenção de representar politicamente grandes setores da sociedade. Esta fórmula dos partidos de massas, que se tornou um modelo após ser observada nos partidos socialistas e outros ligados à classe trabalhadora, possui longo percurso de transformações. Um grande esforço da Ciência Política contemporânea compreende a investigação destas transformações, a erosão das características dos partidos de massas, e seus impactos nos processos democráticos. É possível identificar na literatura uma linha teórica que, tributária de Michels, encontra no ambiente organizacional interno uma explicação para a mudança ideológica.

Neste sentido, Panebianco desenvolveu uma teoria sobre a relação entre os aspectos organizacionais e ideológicos das agremiações políticas. Embora Panebianco (2005, p. 33) ressalve que nenhuma lei de ferro pode ser dada ao desenvolvimento dos partidos, o autor adota o conceito de consolidação organizativa²⁶ para definir a tendência dos partidos migrarem de uma organização baseada em solidariedade (participação militante motivada por objetivos coletivos/ideológicos) para uma baseada em interesses (participação profissional motivada por objetivos individuais). Neste percurso de consolidação, os objetivos ideológicos ou programáticos dos partidos políticos passam a ser adaptados, contingenciados, relativizados em face do objetivo de sobrevivência e desenvolvimento da própria organização. Diferente de Michels, para quem os objetivos da burocracia suplantam os objetivos ideológicos nos partidos maduros, Panebianco adota a posição de que nas agremiações organizacionalmente consolidadas a ideologia permanece, mas adstrita à estabilidade da própria organização.

Os partidos baseados em um sistema de solidariedade estimulam a participação de

²⁶ O uso do termo “consolidação” pode ser polêmico, pois pode ser interpretado como uma trajetória necessária ou com estágios qualitativamente superiores. Apesar disso, utiliza-se o termo por força da padronização conceitual na literatura, a partir do trabalho de Panebianco (2005). O autor refere-se ao processo de evolução organizacional dos partidos políticos, entre organizações com menor e maior grau de consolidação.

seus membros por meio de incentivos coletivos (bens públicos e futuros). Nelas a ideologia desempenha um papel importante, pois está diretamente relacionada com uma fonte principal de recursos para a organização: ela mantém a coesão dos membros, incentiva o trabalho militante e a adesão individual. As organizações em que predominam os incentivos coletivos, portanto, mantêm ênfase sobre objetivos ideológicos estritos e não abrem concessões para a negociação com outras forças políticas. Assim, tendem a adotar estratégias de predomínio sobre o ambiente em que atuam.

O sistema de interesse, por outro lado, está associado à busca do equilíbrio entre as demandas dos agentes organizacionais internos e a sobrevivência da organização. Os incentivos que predominam são seletivos: bens privados distribuídos diferentemente aos participantes, incapazes de criar vínculos de identidade. Em relação ao ambiente em que atuam, os partidos de incentivos seletivos tendem a adotar uma estratégia de adaptação ao meio, seja adstrita a estar no mercado eleitoral ou limitada a transferir para a arena política as demandas dos grupos sociais que formam sua base eleitoral. Perdem, portanto, seu rigor ideológico²⁷. Para citar o autor, a evolução partidária envolve

a passagem de uma fase em que a organização é dominada por uma ideologia manifesta a uma fase em que a ideologia organizativa se torna latente. A essa transformação corresponde uma modificação paralela do sistema dos incentivos: de (predominantemente) coletivos de identidade a (predominantemente) seletivos – materiais sob a forma de retribuições regulares a um corpo burocrático (Panebianco, 2005, p. 318).

Na definição de Panebianco (2005, p. 36-37) a consolidação partidária compreende tanto mudanças organizacionais quanto programáticas. Ao mesmo tempo em que profissionaliza o sistema interno de lealdades (burocracia) e muda a abordagem do ambiente político de agressiva para adaptativa, ideologicamente o partido deixa de defender um programa coerente com metas bem definidas e passa a adotar objetivos mais

²⁷ Dentre outros trabalhos que desenvolvem esta relação entre organização interna e os objetivos dos partidos, podem ser destacados os de Strøm (1990) e Harmel e Janda (1994). Compreende-se, em geral, que os líderes partidários tendem a perseguir cargos, sendo a procura de votos e a defesa de políticas públicas meios para este fim (ver Downs, 1999, p.133). No entanto, os líderes estão adstritos aos recursos organizacionais que seu partido dispõe. Os partidos que dependem de militantes e adesões individuais para realizar suas campanhas não podem prescindir dos incentivos ideológicos, coletivos. Já os partidos que possuem acesso a recursos financeiros e mídias (público, de empresas, de associações) podem manter sua organização com compensações monetárias ou outros incentivos seletivos. Seguindo esta lógica, quanto mais capital estiver disponível para o partido, mais liberdade os líderes possuem para trocar políticas públicas em favor de cargos; quanto mais o partido depender de ativismo ou de contribuições pessoais, mais os líderes terão de fazer concessões à busca de políticas públicas.

vagos e menos coerentes. Portanto, o argumento teórico define a mudança programática como algo associado à mudança organizacional. Neste sentido, para a presente pesquisa interessa averiguar em que medida a mudança organizacional e mudança programática andam juntas nas agremiações da América Latina. Antes de um indicador amplo sobre evolução organizativa, o estudo demanda uma medida independente do desenvolvimento propriamente organizacional, por um lado, e programático, de outro.

5.3 Consolidação organizativa e mudança programática nos partidos latino-americanos

Para mensurar a evolução organizativa dos partidos políticos no Índice de Consolidação Organizativa (I.CONNS) foram utilizados dois indicadores: a idade das agremiações e seu tamanho parlamentar. De fato, a duração e o crescimento das agremiações são dois fatores que, para Michels, explicam a oligarquização dos partidos políticos (ver citações no início da seção 5.2).

Pode-se argumentar que a consolidação partidária normalmente exige o decurso do tempo, na medida em que a exposição repetitiva do partido e seus integrantes a interações com outros atores políticos permite ganhos de aprendizagem e adoção de regras de comportamento. Este amadurecimento dos partidos envolve a profissionalização do corpo burocrático e, conseqüentemente, o ganho de importância dos objetivos de preservação da organização frente aos objetivos ideológicos. A importância do tempo sobre o desenvolvimento organizacional parece bem documentada nas Ciências Sociais (North, 2006; Pierson, 2000, 2004). Para sua operacionalização, mesmo uma variável simples como o tempo de fundação de um partido exige um esforço de interpretação para o contexto da América Latina, pois a história de muitas agremiações é atravessada por períodos democráticos e autoritários, de funcionamento partidário regular, proscrição e clandestinidade. Desta forma a variável tempo de duração partidária foi dividida em dois valores: (a) o número de anos corridos da fundação do partido e (b) o número de anos de funcionamento regular ininterrupto, contado da primeira eleição presidencial democrática.

Apenas a variável tempo não permite uma mensuração adequada da consolidação organizacional dos partidos políticos, pois mesmo partidos antigos podem permanecer

marginais e sem desenvolvimento organizacional. Estruturas maiores e mais complexas, ao lado de duráveis, também indicam um nível maior de consolidação: delas dependem um número maior de líderes, burocratas, funcionários, possivelmente dispostos a dar prioridade aos objetivos organizacionais frente aos objetivos ideológicos. Dados como a abrangência territorial do partido, número de militantes e seções, a capacidade de angariar recursos externos, a centralização sobre o controle de tais recursos e dos canais de informação, a especialização e hierarquização política e burocrática, poderiam formar um bom indicador sobre o tema. Entretanto, não existe base de dados sobre estas características para o conjunto dos partidos estudados – sequer para a mais básica, número de filiados.

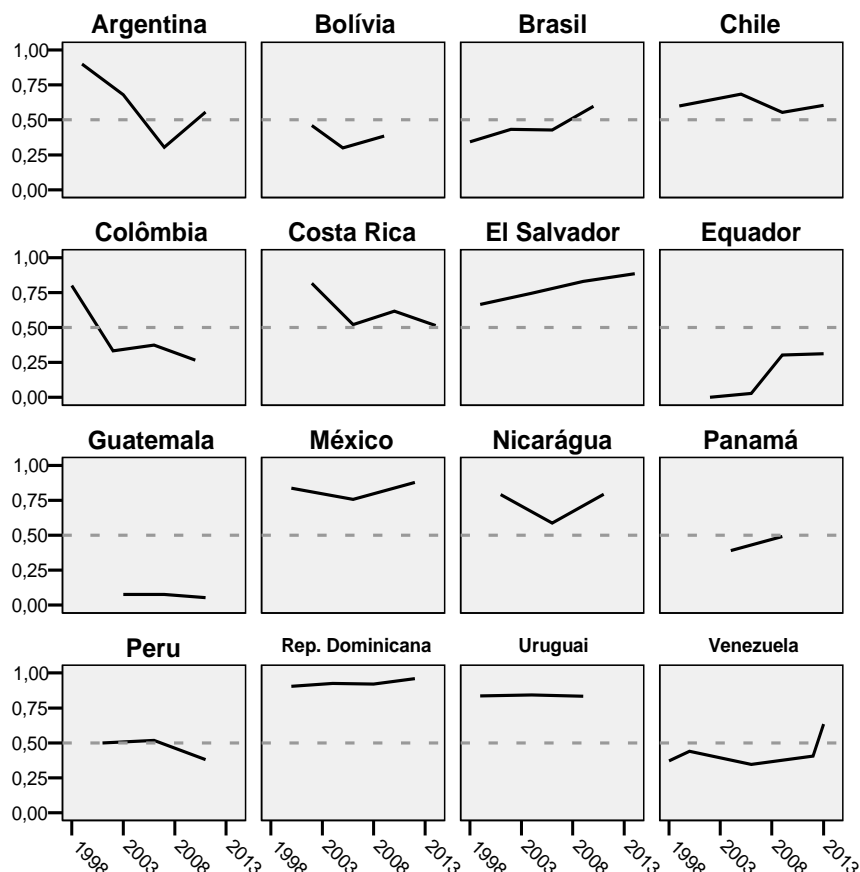
Para mensurar tamanho e complexidade dos partidos, adotou-se como indicador o número de cadeiras obtidas na câmara baixa. Como aponta Panebianco (2005, p. 422) a dimensão (tamanho) da bancada parlamentar do partido está conectada à sua grandeza eleitoral, como é evidente. Além disso, os partidos que possuem potencial de coalizão, ou seja, que são atores importantes seja na disputa eleitoral, seja na vida parlamentar, precisam lidar com um número maior de possíveis cursos de ação, o que torna mais complexas suas relações internas:

É possível supor ainda que quanto maior o número de opções políticas que o partido tem diante de si na escolha das alianças parlamentares, na escolha do tipo de oposição (“dura”, “branda” etc), maiores são as tensões em seu interior. De fato, se as alternativas disponíveis são muitas, é provável que dentro do partido haja confronto entre mais grupos que proponham tantas “linhas políticas” diferentes quantas forem as alternativas disponíveis. A existência de muitas alternativas disponíveis torna “complexa” para o partido a arena parlamentar, a incerteza será aumentada e muitas serão as “receitas” propostas para enfrentá-la (Panebianco, 2005, p. 424).

Assim, como uma *proxy* para o tamanho e complexidade organizacional dos partidos políticos adota-se o número de representantes eleitos pela agremiação no pleito para a câmara baixa anterior à eleição presidencial em questão. Dois valores foram coletados sobre o tema: (a) o número absoluto de representantes e (b) a proporção da bancada do partido no Parlamento. O primeiro indica um valor de tamanho/complexidade absoluto, que compatibiliza os diferentes casos nacionais. O segundo indica um valor relativo, da relevância do partido nos limites dados no contexto nacional em que atua. A opção pelos dois indicadores é relevante frente aos diferentes sistemas partidários legislativos (do bipartidarismo ao multipartidarismo) e às diferentes magnitudes das

câmaras baixas latino-americanas²⁸. A figura acima apresenta o valor médio do I.CONNS para as eleições presidenciais nos 16 países pesquisados.

Figura 9 – Índice de Consolidação Organizacional médio nas eleições presidenciais, 16 países, 1998-2013



Elaboração própria. Variável: I.CONNSOL, fonte: ver Apêndice A.2. Os seguintes casos não ficaram bem representados, pois as candidaturas consideradas compreendem menos de 70% do sufrágio na eleição: Argentina 1999 (48%) e 2003 (47%), Colômbia 1998 (34%), Equador 2002 (38%) e 2006 (50%), e Venezuela 1998 (56%). Ou seja, nestes casos não foram incluídas candidaturas relevantes, que poderiam alterar substancialmente o índice.

Entre os 16 países pesquisados, salientam-se os casos do México, República

²⁸ O índice de consolidação organizacional (I.CONNS) foi calculado, como ressaltou-se, com dois indicadores de duração no tempo – (a) idade do partido desde a fundação e (b) tempo de funcionamento ininterrupto na democracia – e dois indicadores de participação eleitoral/parlamentar – (c) proporção da bancada eleita no pleito imediatamente anterior e (d) número absoluto de parlamentares eleitos. O primeiro indicador foi fixado com peso cinco (5) e os outros com peso três (3). O valor máximo foi conferido aos partidos com 50 anos de fundação, 30 anos de funcionamento democrático, 30% das cadeiras parlamentares na câmara baixa e 30 parlamentares eleitos. Para os partidos que não alcançaram estes máximos, conferiu-se valores proporcionais em cada indicador. Ratifica-se, ainda, a utilização de dados sobre as eleições para câmara baixa imediatamente anterior ao pleito presidencial investigado, e não posterior ou concomitante. Isto parece importante para captar o desempenho da agremiação, de forma independente do desempenho eleitoral da candidatura presidencial que apresentou o programa analisado.

Dominicana e Uruguai, nos quais as eleições presidenciais do período contaram com agremiações bastante consolidadas (de longa duração e elevada importância parlamentar). Chile, El Salvador e Nicarágua, com alguma variação no período, também se mantiveram com índices médios de evolução elevados nas eleições presidenciais do período. Na Argentina e na Colômbia observou-se que as eleições presidenciais deixaram de contar com agremiações consolidadas no início do período de pesquisa. Embora os dados para estes casos sejam parciais, a situação parece refletir a perda de importância dos partidos Liberal e Conservador na Colômbia e do Partido Justicialista e da Unión Cívica Radical na Argentina. O caso da Guatemala também merece ser destacado, com um sistema partidário extremamente pouco consolidado nas eleições presidenciais pesquisadas (algo já reparado na análise do capítulo 4).

O quadro abaixo testa a associação entre a consolidação organizacional e a ideologia programática dos partidos estudados. O quadro divide os programas entre esquerda e direita e apresenta a correlação entre o I.CONNS do partido patrocinador da candidatura presidencial para (a) a ideologia dos programas (I.IDEO) e (b) sua posição em sete domínios de políticas públicas. De acordo com a premissa teórica discutida na seção anterior (5.2), espera-se que partidos organizacionalmente mais consolidados apresentem programas de governo mais moderados.

Tabela 5 – Correlação entre Ideologia, Políticas Públicas e Evolução Organizativa, por grupo ideológico, 16 países, 1998-2014

	Esquerda	Direita
I.IDEO (Ideologia)	0,50**	0,02
Política Social	0,14	-0,08
Política Comercial	0,47**	0,01
Política Fiscal	0,12	-0,13
Política de Gasto	0,12	0,26**
Política Monetária	0,14	0,40**
Política Financeira	0,53**	0,09
Política de Regulação	0,19	-0,04
Número de Casos	62	71

Elaboração própria. Variáveis relatadas na primeira coluna, fonte: verificar Apêndice A.2. Esquerda compreende partidos com I.IDEO negativo, Direita I.IDEO igual ou maior que zero. **. Correlation Spearman's r_s is significant at the 0.01 level (1-tailed). *. Correlation Spearman's r_s is significant at the 0.05 level (1-tailed).

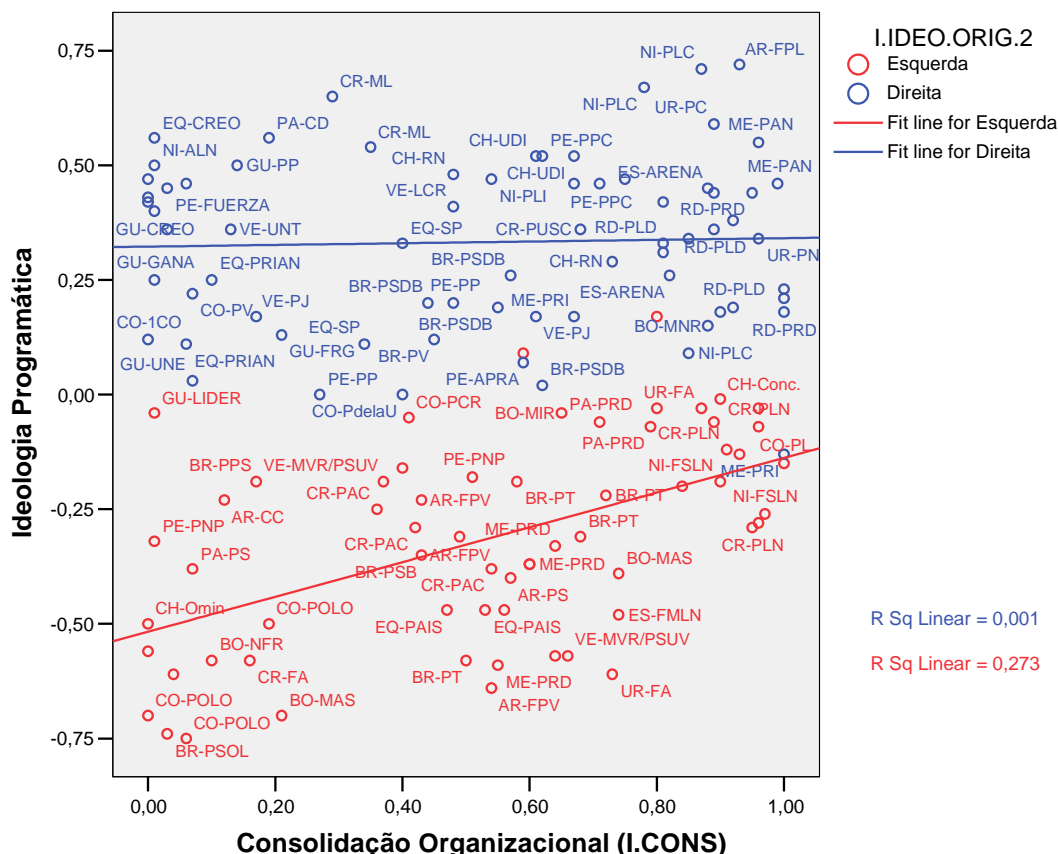
Entre os programas de esquerda o índice de ideologia (I.IDEO) possui uma relação forte, significativa e positiva com o desenvolvimento partidário ($\rho = 0,50$). Quanto mais consolidado organizacionalmente um partido de esquerda na América Latina, mais moderado é seu programa de governo. Das categorias de políticas públicas estudadas, todas apresentam indicação de moderação associada à consolidação, mas apenas Política Comercial e Política Financeira possuem relação forte e significativa com o desenvolvimento partidário ($\rho = 0,47$ e $0,53$, respectivamente). Portanto, a consolidação dos partidos de esquerda na América Latina está especialmente associada à defesa de políticas comercial e financeira menos estatistas/mais liberais. Esta mudança está representada o abandono de ideias como a estatização de empresas e bancos, a substituição de importações e a moratória da dívida externa.

A mesma tendência de moderação não é observada entre os partidos de direita. A consolidação organizativa não é um preditor relevante para a ideologia entre estas agremiações. A variação de duas categorias de políticas públicas – Política de Gasto e Política Monetária – estão associadas ao desenvolvimento organizacional de maneira significativa ($\rho = 0,26$ e $0,40$, respectivamente), mas não em um sentido de moderação. Com correlações positivas dentro do campo de direita (com I.IDEO positivo), isto indica que partidos organizacionalmente mais consolidados possuem posição mais extrema – e não mais moderada – em temas como o controle do gasto público e da inflação. Portanto, pode-se afirmar que a consolidação dos partidos de direita da América Latina na primeira década do século XXI, embora não esteja acompanhada de mudanças ideológicas amplas, está relacionada à uma visão mais ortodoxa em temas caros da política econômica de um país: manutenção de superávits orçamentários, controle do gasto público e da inflação, autonomia do Banco Central.

A figura 8 (abaixo) apresenta a dispersão dos programas na relação entre consolidação organizacional e ideologia programática. Como já observado anteriormente, existe uma diferenciação ideológica relevante entre os partidos de esquerda, conforme a variação de seu desenvolvimento organizacional. Os partidos menos consolidados (próximos ao zero no eixo horizontal) possuem programas de governo mais extremos nas eleições presidenciais estudadas. Contrastando, os partidos de esquerda mais consolidados (próximos do valor 1, máximo mensurado) são claramente mais moderados e próximos do centro ideológico. A linha tendencial do conjunto de programas de esquerda, em vermelho,

apresenta esta relação.

Figura 10 – Relação entre Consolidação Organizacional (I.CONOS) e Ideologia Programática (I.IDEO), 16 países, 1998-2014



Elaboração própria. 133 casos. Variáveis: I.IDEO e I.CONOSOL, fonte: verificar Apêndice A.2. Partidos de Esquerda: todas as candidaturas com I.IDEO de esquerda (<0) em sua primeira observação na pesquisa, conforme partido político do candidato à presidência. Partidos de Direita: todas as candidaturas com I.IDEO de direita (>=0) em sua primeira observação na pesquisa.

A teoria sobre as organizações políticas defende que partidos mais consolidados tendem a apresentar uma ideologia menos extrema, com uma visão de adaptação ao ambiente político e não de domínio sobre o mesmo. A moderação ideológica facilita o convívio de uma agremiação com seus competidores, permite que ela participe da divisão de poder por meio de alianças eleitorais e ocupando cargos públicos em governo de coalizão. Tais objetivos são caros para lideranças, políticos e burocratas partidários profissionais, que por meio dos partidos conquistam bens seletivos mais relevantes que promessas ideologicamente amarradas. A análise acima, no que concerne aos partidos políticos de esquerda, corrobora com a teoria. Pode-se afirmar que a variação na

consolidação organizacional dos partidos de esquerda possui uma relação sobre 27% da mudança programática destas agremiações ($r = 0,522$, $p < 0,001$, 62 casos)²⁹. Para cada mudança de 0,10 ponto no índice de consolidação organizacional nas agremiações de esquerda, existe uma mudança ideológica na ordem de 0,03 ponto no índice de ideologia partidária. Desta forma, a consolidação organizacional dos partidos de esquerda latino-americanos está conectada com a mudança programática.

5.4 Outra teoria da mudança programática: a estratégia eleitoral dos partidos políticos

A seção anterior (5.3) mostra uma dinâmica da mudança programática interna aos partidos políticos: a conexão entre a consolidação organizacional e a adoção de programas de governo mais moderados. Nesta seção passa-se a explorar se o ambiente externo, da competição eleitoral, possui um efeito sobre a mudança programática dos partidos da América Latina. Especialmente, o objetivo é mensurar se o objetivo de vencer as eleições presidenciais – uma meta central nos países presidencialistas – acarreta em mudanças ideológicas.

Para as democracias européias, existe farta literatura sobre o impacto da disputa eleitoral sobre os partidos. Przeworski e Sprague (1986) estudaram a inserção dos partidos socialistas e afins no jogo eleitoral. Os autores (e também Przeworski, 1989) salientam que apenas com os votos do proletariado os partidos socialistas não puderam somar a maioria necessária para chegar ao governo e realizar transformações radicais. Assim, passaram pela decisão de realizar um *trade-off* entre manter o discurso de classe ou ampliar suas bases de apoio eleitoral com propostas mais moderadas. A respeito desta troca, os autores apontam que na medida em que os partidos de esquerda buscaram atingir eleitores da classe média, eles também minaram a importância do pertencimento à classe operária como um motivo para comportamento eleitoral individual dos trabalhadores. Portanto, os líderes partidários que buscaram maximizar a busca de votos acabam constrangidos pela crescente volatilidade dos eleitores antes fiéis.

A ideia de *trade-off* mostra como a disputa eleitoral não elimina as origens

²⁹ Para dados da regressão, ver Apêndice B.1.

societárias ou o passado ideológico dos partidos políticos (neste caso, socialistas e social democratas). Nas palavras dos autores:

To ignore such constraints, to assume that party leaders can pick any strategy, address themselves to any group with any program, reduces the study of parties and elections to empty formalisms. To conclude that party leaders who do not maximize must be victims of the irrationalism of ideology is to forget how many obstacles stand in the way of those who would very much like to win elections (Przeworski e Sprague, 1986, p. 120).

O esvaziamento ideológico dos partidos por força dos constrangimentos eleitorais foi atestado por uma série de análises sócio-históricas. Em estudo seminal, Lipset e Rokkan (1992) apontam que os partidos originalmente comprometidos com determinada clivagem social, quando inseridos na dinâmica eleitoral passam a abrandar suas posições ideológicas para ganhar maior influência política. Em outra interpretação sobre a mudança programática, Kirchheimer (1980) percebe que a incapacidade dos partidos socialistas em promover a integração política plena dos trabalhadores no poder fez com que o objetivo estratégico dos mesmos mudasse de obter uma penetração ideológica mais profunda para um sucesso eleitoral mais rápido. Na mesma sequência de transformações, Katz e Mair (1995) identificam novas mudanças partidárias decorrentes da insegurança provocada pelo acirramento da competição eleitoral e pela perda das conexões com a sociedade. Para os autores, os partidos passaram a buscar no estado os instrumentos para manterem-se viáveis – seja com recursos financeiros, patronagem ou barrando o surgimento de outras agremiações – e acentuaram o processo de desideologização e desenraizamento social.

Ao lado de interpretações sócio-históricas, outra linha de estudo do comportamento dos partidos políticos foca na disputa eleitoral. Tavares (1994, p. 274) identifica as abordagens do mercado político como um esforço no sentido de construir um paradigma capaz de associar a competição política entre a elite – a oligopolização presente no processo representativo – e a sociedade/eleitores. Trata-se de investigar como se estrutura o processo da competição pela representação popular. O autor aponta como semeadores desta interpretação Schumpeter e Downs. Schumpeter argumenta que um partido não deve ser considerado “um grupo de homens que tenciona promover o bem-estar público baseado em algum princípio comum”, mas sim “um grupo cujos membros resolvem agir de maneira concertada na luta competitiva pelo poder político [...] uma tentativa de regular a luta eleitoral” (Schumpeter, 1961, p. 334). Os partidos são considerados a partir da competição

no mercado eleitoral, não a partir dos grupos sociais que buscam representar.

Neste sentido, na abordagem de Downs (1999) os partidos são considerados atores racionais voltados para a maximização de votos. O eleitor do modelo, também um ator racional ideal, vota conforme a renda de utilidade que julga poder obter pela atuação do partido no governo (voto prospectivo) ou adota um comportamento estratégico. As ideologias dos partidos, então, operam como atalhos que permitem economizar custos de obter informação sobre as diferenças entre as propostas específicas. Para os partidos as ideologias se tornam “armas na disputa do poder” (Downs, 1999, p. 117). Em sistemas bipartidários, conforme o autor, os partidos tendem a perseguir o eleitor mediano e se aproximar ideologicamente do centro político em um modelo de competição unidimensional (esquerda-direita).

Pensando neste modelo de competição eleitoral unidimensional, Sartori (1982, p. 354) observa que mesmo em sistemas com mais de dois partidos a competição eleitoral tende a se concentrar em uma competição na dinâmica esquerda-direita, pois um partido que explorasse sozinho outros conflitos sofreria marginalização eleitoral. Assim, o autor aponta para a semelhança entre o pluralismo partidário moderado e o bipartidarismo, onde as possíveis coalizões realizam competição centrípeta: seu efeito mecânico ainda tende à moderação ideológica (Sartori, 1982, p. 207; Tavares, 1994, p. 294). Entretanto, este não é o caso do pluralismo partidário extremado e polarizado, com oposições nos dois extremos (se o centro é ocupado) e predomínio de tendências centrífugas. A existência de multipartidarismo, especialmente se consideradas as eleições presidenciais resolvidas pela regra majoritária, ou ainda por balotagem, não excluem a possibilidade de competição centrífuga.

Como já destacado nas palavras de Przeworski e Sprague, acima, Panebianco (2005, p. 6) também denuncia como simplificação equivocada presumir que os partidos são organizações absolutamente voltadas para suas metas ideológicas, tanto quanto presumir uma definição minimalista de partidos como organizações voltadas apenas para o desempenho eleitoral. As pesquisas sócio-históricas e as de mercado eleitoral atestam a complexidade do binômio objetivos ideológicos e objetivos eleitorais. Lipset e Rokkan não desprezam os efeitos da competição eleitoral sobre o desenvolvimento das agremiações. Embora o modelo espacial de Downs leve ao extremo a importância da busca de votos para explicar o comportamento dos partidos, a possibilidade da avaliação retrospectiva dos eleitores sobre a confiabilidade dos candidatos conduz à interpretação de que a manutenção

da coerência ideológica ao longo do tempo é um dado racional para os líderes dos partidos.

As pesquisas de Budge (1993) e Klingemann, Hofferbert e Budge (1994) atestam a existência de sistemas de competição limitada entre partidos nas democracias consolidadas. Segundo a pesquisa dos autores, os partidos não estão livres para saltos entre a esquerda e a direita na busca do eleitor médio, uma vez que precisam manter certa consistência com seu passado (seja para não tensionar a relação com seus membros, seja para não perder credibilidade junto ao eleitorado). Assim, a liberdade estratégica dos líderes para mudar as ênfases programáticas dos partidos fica limitada em função dos compromissos ideológicos assumidos no passado e das expectativas sobre a repercussão dessas decisões no futuro do partido – sobretudo porque os líderes atuam em um ambiente de informações imperfeitas e de incerteza. A investigação desenvolvida na sequência busca averiguar como se comportam os partidos latino-americanos frente ao dilema entre princípios ideológicos e conquista de votos.

5.5 Estratégia eleitoral e mudança programática nos partidos latino-americanos

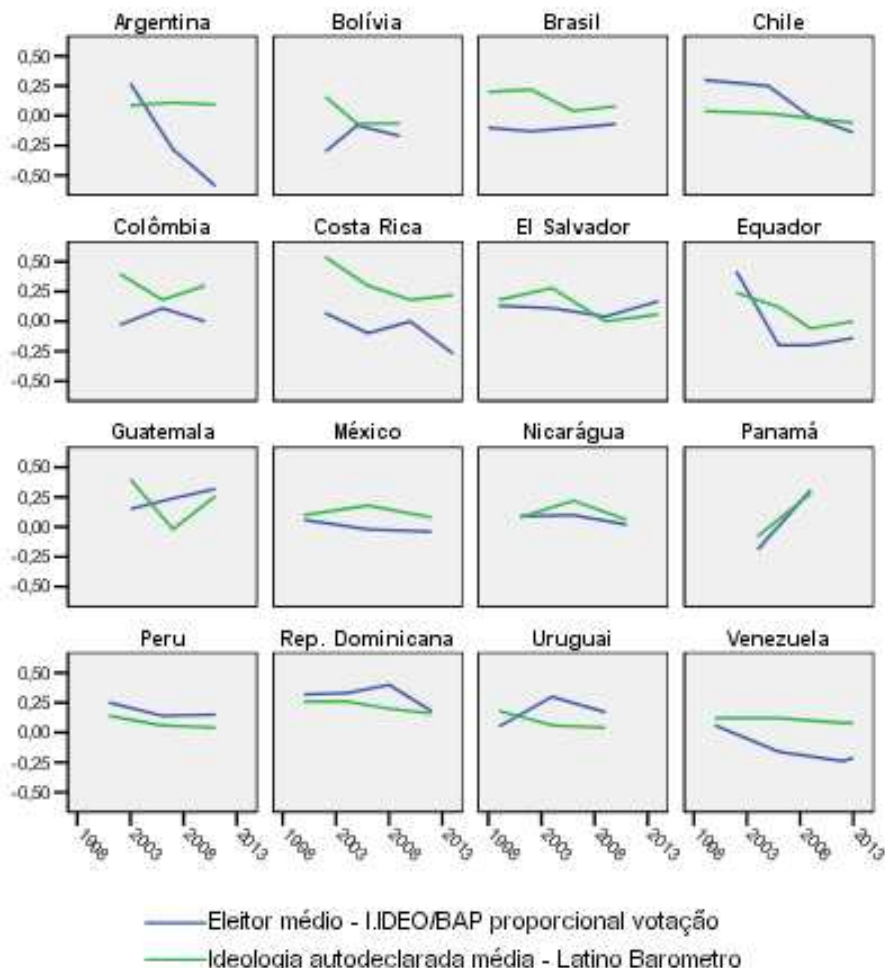
A mudança programática pode ocorrer como reação estratégica ao ambiente eleitoral. Espera-se que o partido político interessado em vencer as eleições presidenciais altere seu programa de governo e suas premissas ideológicas em direção ao que considera a preferência média dos eleitores, com a intenção de atingir uma parcela maior do eleitorado. No caso dos partidos de esquerda, socialistas ou social-democratas, o movimento percebido nos países europeus de democracias mais antigas revela o enfraquecimento do viés classista do discurso programático das agremiações, na medida em que buscam o apoio eleitoral de uma maioria da população.

Para mensurar este movimento ideológico das agremiações latino-americanas, tornou-se necessário mensurar a localização do eleitor médio em cada país estudado e em cada eleição, considerando que as preferências ideológicas não são estanques e podem variar ao longo do tempo. Dois indicadores foram utilizados para mensurar a posição ideológica do eleitor médio. O primeiro foi calculado a partir do índice de ideologia dos programas de governo (I.IDEO, calculado com os dados do BAP), ponderado pela votação recebida por cada candidato nas eleições presidenciais³⁰. O segundo refere-se ao

³⁰ O valor ideológico de cada programa de governo (I.IDEO) foi multiplicado pela proporção de votos

posicionamento médio autodeclarado na pesquisa Latino Barômetro para o ano da eleição.

Figura 11 – Eleitor Médio (por I.IDEO/BAP e por Latino Barômetro) em ano eleitoral, por país, 16 países, 1998-2014



Elaboração própria. Casos: 54 eleições presidenciais. Variáveis descritas na legenda, fonte: verificar Apêndice A.2. Ideologia Autodeclarada Média (Latino Barômetro): foi utilizada a resposta para a questão “Em política se habla normalmente de “izquierda” y “derecha”. En una escala dónde “0” es la “izquierda” y “10” la “derecha”, ¿dónde se ubicaría Ud.?” (Latino Barômetro, questionários de 1998 até 2011), disponível no site, acesso em 05, maio, 2013. O dado da pesquisa foi recalculado para a variação entre -1 (todos respondem esquerda) e 1 (todos respondem direita). A variação possível para as duas variáveis, portanto, está no intervalo -1/1.

recebido pelo respectivo candidato no primeiro ou único turno das eleições presidenciais. Os resultados destas operações foram somados e a soma, posteriormente, dividida pela soma dos percentuais de votos de todos os candidatos analisados em cada eleição. Esta operação identificou o Eleitor Médio em cada eleição estudada.

A figura 11, acima, apresenta a variação do eleitor médio³¹ segundo os dois indicadores referidos para os 16 países estudados. Considerando a origem distinta dos dados apresentados na figura, chama a atenção os casos em que os dois valores indicados como preferência ideológica média são muito próximos ou realizam uma tendência semelhante ao longo do tempo. Destaca-se que o eleitor médio mensurado pelo I.IDEO/BAP – linha azul – refere-se à preferência média do eleitor entre as ofertas ideológicas disponíveis nas candidaturas presidenciais (com todos os possíveis efeitos do voto estratégico). Já o indicador mensurado pelo Latino Barômetro – linha verde – mostra a posição autodeclarada do cidadão médio em um eixo esquerda-direita, independente de qualquer circunstância política objetiva. El Salvador, Nicarágua, Panamá, Peru e República Dominicana são países em que os dois indicadores são muito próximos e realizam movimentos semelhantes. Isto pode indicar que o sistema político nas eleições presidenciais retrata com certa fidelidade as preferências normais dos cidadãos.

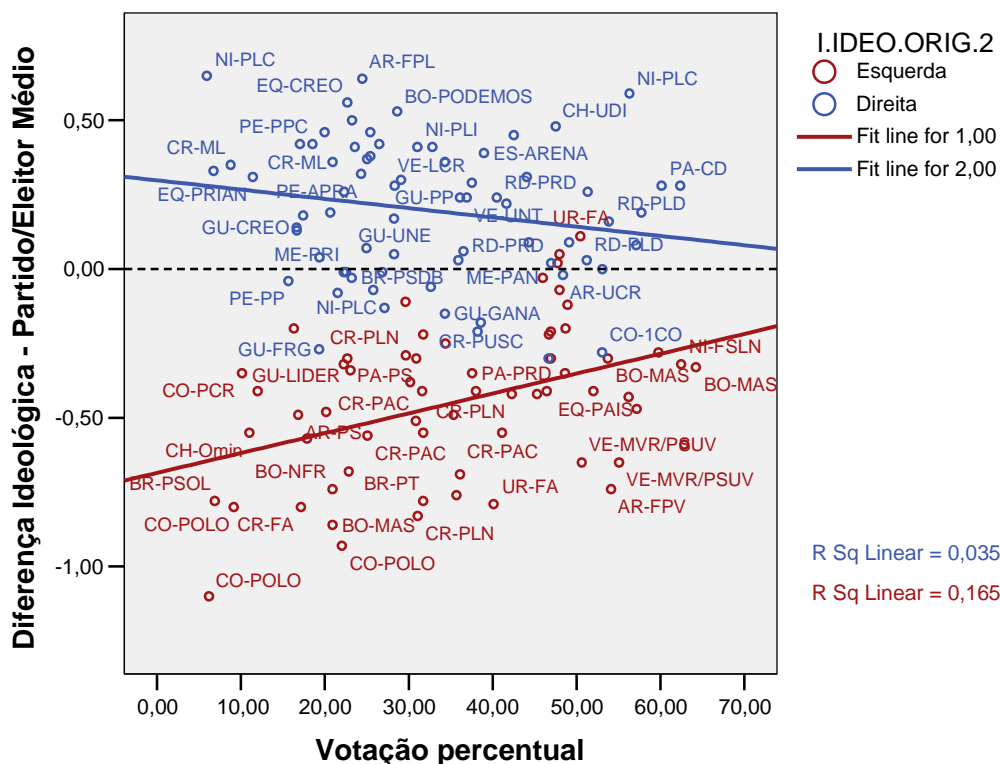
Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala e Uruguai apresentam momentos de maior convergência e divergência entre as duas medidas. Entre estes, os casos do Brasil e do Chile parecem mostrar mais claramente um ajuste da autorreferência ideológica dos cidadãos em relação ao sistema político, no primeiro caso, e do sistema político às preferências dos cidadãos, no segundo. Apesar de suas variações consoantes, na Costa Rica há um *gap* perene entre as duas medidas. Por fim, na Venezuela e especialmente na Argentina encontram-se movimentos de dissociação entre a manifestação média do eleitorado nas urnas e a autorreferência ideológica.

Atualmente, estas informações foram obtidas para mensurar a mudança programática dos partidos em relação às preferências médias dos eleitores. Em tese, uma mudança programática direcionada ao eleitor médio pode indicar que o partido adotou uma estratégia de abrandamento, um programa ideologicamente menos extremo, com o objetivo de atingir uma parte maior do eleitorado. Pode-se testar a hipótese desta estratégia fazer sentido, ou seja, se programas mais próximos da posição ideológica do eleitor médio tendem a conquistar uma parte maior do eleitorado. A figura abaixo apresenta a relação

³¹ Em geral fala-se em eleitor mediano, ou seja, excluindo-se a parcela normalmente marginal do eleitorado que é afeita a posições extremistas as quais dificilmente poderiam ser contempladas concomitantemente aos eleitores moderados. Os indicadores utilizados não permitem identificar esta posição radical que justificaria falar em eleitor mediano. Por um lado, o BAP não incluiu candidatos marginais, com baixo sufrágio, como esperado de representantes de posições extremistas. Já a escala do Latino Barômetro, embora permita graduar as posições mais ou menos afeitas à esquerda e à direita, não identifica o radicalismo sectário que justificaria exclusões do cálculo do eleitor médio.

entre dois indicadores: (eixo y) a diferença ideológica entre o os partidos e o eleitor médio em cada eleição mensurado pelo Latino Barômetro, e (eixo x) o percentual de votos obtido pela candidatura no primeiro ou único turno das eleições presidenciais em questão. Em azul estão assinalados os programas de partidos considerados de direita, em vermelho os de esquerda.

Figura 12 – Dispersão dos partidos por Diferença ideológica entre Partido (I.IDEO) e Eleitor Médio (Latino Barômetro) e Votação percentual da candidatura, 16 países, 1998-2014



Elaboração própria. 133 casos. Variáveis: I.IDEO, DIF.IDEO.LATBAR, Votação Percentual, fonte: verificar Apêndice A.2. Partidos de Esquerda: todas as candidaturas com I.IDEO de esquerda (<0) em sua primeira observação na pesquisa, conforme partido político do candidato à presidência. Partidos de Direita: todas candidaturas com I.IDEO de direita (> ou =0) em sua primeira observação na pesquisa, conforme partido do candidato à presidência. Votação percentual conforme desempenho da candidatura no primeiro ou único turno da eleição presidencial.

Os dados da figura acima incentivam a proposição de que candidaturas ideologicamente mais próximas ao eleitor médio tendem a obter um percentual maior do sufrágio nas eleições presidenciais latino-americanas. Esta relação seria mais forte para os partidos do campo de esquerda, mas também pode existir para os partidos de direita (considere-se, ademais, que o eleitor médio em diversos países da América Latina situa-se ideologicamente à direita no espectro político, conforme dados do Latino Barômetro). As linhas tendenciais azul e vermelha, relativas ao grupo de direita e de esquerda, aproximam-

se do eleitor médio (eixo zero) na medida em que as candidaturas aumentam suas participações no sufrágio presidencial³².

O quadro abaixo apresenta correlações para as relações entre proximidade ideológica ao eleitor médio e desempenho eleitoral.

Quadro 3 – Correlação entre Diferença Ideológica do Partido para com o Eleitor Médio (Latino Barômetro) e Votação Percentual, 16 países, 1998-2014

	Esquerda	Direita	Todos ^a
Diferença Ideológica Partido vs. Eleitor Médio			
Votação Percentual	rho = 0,36**	rho = -0,16	rho = -0,15*
Número de Casos	62	71	133

Elaboração própria. Variáveis: I.IDEO, DIF.IDEO.BAP, fonte: ver anexo A.8. Esquerda compreende partidos com I.IDEO original negativo, Direita I.IDEO igual ou maior que zero. ^aPara “Todos” todos os dados do I.IDEO foram tornados positivos. **. Correlation Spearman’s r_s is significant at the 0.01 level (1-tailed). *. Correlation Spearman’s r_s is significant at the 0.05 level (1-tailed).

Os dados confirmam a existência de um relacionamento positivo e de força moderada entre a diminuição da diferença ideológica dos partidos de esquerda para com o eleitor médio e a fatia do eleitorado que a agremiação consegue capturar no primeiro turno das eleições presidenciais dos anos 2000 na América Latina. Para todos os partidos, independente de orientação ideológica, também existe relação significativa, embora de força bastante fraca. Portanto, a desideologização compreendida na estratégia de aproximar-se do eleitor médio, com o objetivo de conquistar uma parcela maior do eleitorado, faz sentido no contexto latino-americano. Para o conjunto de partidos de direita a relação entre proximidade ideológica para com o eleitor médio e conquista de votos não se mostrou estatisticamente relevante.

Esta observação, por si apenas, não permite inferir que os partidos adotam propositadamente a estratégia de desideologização para vencer as eleições presidenciais. Talvez identificar o momento em que estas mudanças ocorrem ajude a elucidar esta questão. O quadro abaixo apresenta a diferença ideológica entre as candidaturas e o eleitor médio, por situação do partido na eleição (derrota, vitória ou reeleição).

³² Considerando que a distribuição da variável Votação Percentual pode não ser normal conforme teste Kolmogorov-Smirnov tanto para partidos de direita ($D(71) = 0,11$, $p < 0,01$) quanto para os de esquerda ($D(62) = 0,12$, $p < 0,05$), optou-se por não realizar regressões ou a correlação Pierson para esta análise. Mesmo assim a apresentação do gráfico parece relevante para situar os partidos em relação ao Eleitor Médio e sua Votação Percentual, com a ressalva sobre o modelo linear e o valor do R^2 .

Tabela 6 – Diferença média entre ideologia programática dos programas de governo (I.IDEO) e eleitor médio (I.IDEO/BAP e Latino Barômetro), por tipo de eleição, 16 países, 1998-2014

	Partidos de Esquerda			Partidos de Direita		
	Derrota	1ª Vitória	Reeleição	Derrota	1ª Vitória	Reeleição
Diferença entre Ideologia do Programa e Ideologia do Eleitor Médio (I.IDEO/BAP)	-0,34	-0,16	-0,20	0,32	0,12	0,22
Diferença entre Ideologia do Programa e Ideologia Autodeclarado Média (Latino Barômetro)	-0,60	-0,29	-0,34	0,28	0,07	0,11

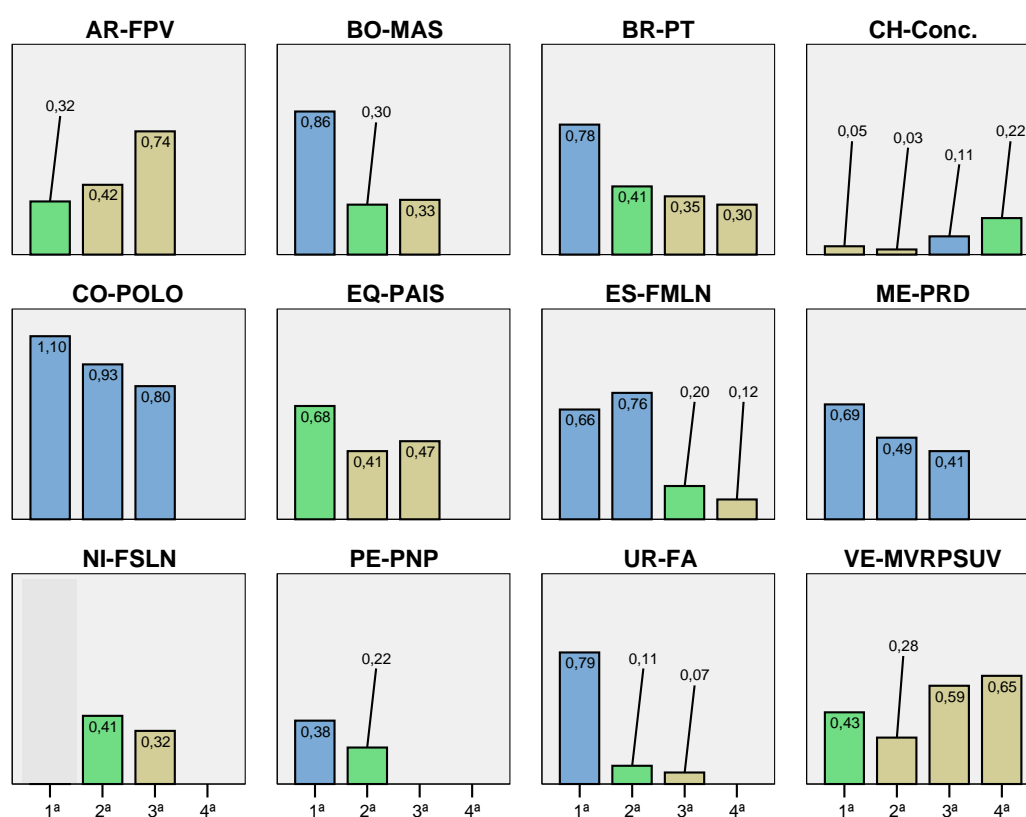
Elaboração própria. 133 casos. Variáveis: DIF.IDEO.BAP, DIF.IDEO.LATBAR, I.IDEO, fonte: ver Apêndice A.2. Partidos de Esquerda: todas as candidaturas com I.IDEO de esquerda (<0) em sua primeira observação na pesquisa, conforme partido político do candidato à presidência. Partidos de Direita: todas as candidaturas com I.IDEO de direita (>=0) em sua primeira observação na pesquisa, conforme partido político do candidato à presidência. Reeleição: candidatura do mesmo partido político do último presidente eleito, independente do resultado. Concertación (Chile) e MVR/PSUV (Venezuela) considerados como um partido político.

Em relação aos partidos de esquerda, observa-se no quadro acima uma diferença significativa entre a ideologia programática das candidaturas derrotadas e das candidaturas que obtiveram suas primeiras vitórias em eleições presidenciais. Embora tenham permanecido à esquerda do eleitor médio, esta diferença caiu em cerca de 50% nas duas abordagens do tema. Chama atenção a variação muito próxima da diferença mensurada em relação aos dois índices de ideologia do eleitor/cidadão médio. Esta diferença pode indicar que os partidos de esquerda da América Latina mudaram suas propostas nos programas de governo com o objetivo de vencer as eleições presidenciais. Tal possibilidade fica reforçada pelo fato de que, nas campanhas de reeleição ou de sucessão de um presidente eleito pelo partido, a diferença entre a ideologia do candidato e o eleitor médio aumenta – ainda que marginalmente (cerca de 20% mais distante), considerando o valor bastante mais radical das candidaturas derrotadas.

A figura 13 abre a variação da diferença entre a ideologia programática dos partidos de esquerda selecionados e a posição ideológica do eleitor médio mensurada pelo Latino Barômetro, considerado a sequência da participação eleitoral da agremiação no período de pesquisa. Os casos do MAS, do PT, da FMLN, do PNP e do FA confirmam a variação média observada no quadro 9. Todos estes partidos apresentam uma diferença menor entre sua ideologia programática e a posição do eleitor médio (Latino Barômetro) nas eleições vitoriosas, se comparadas com os pleitos nas quais foram derrotadas. Interessante notar, entretanto, que estas agremiações não apresentam uma tendência de aumentar a diferença em relação ao eleitor médio nas eleições subsequentes à vitória eleitoral.

Em três casos – FPV, PAIS, MVR/PSUV – os partidos de esquerda conquistaram a eleição presidencial em suas primeiras tentativas (este também é o caso da Concertación, cuja primeira vitória situa-se antes do período de pesquisa). FPV e MVR/PAIS apresentam aumento da diferença ideológica em relação ao eleitor médio em suas campanhas de reeleição. O PAIS manteve uma diferença elevada em relação ao eleitor médio desde sua primeira participação, mesmo observando que o eleitor médio equatoriano tornou-se consideravelmente mais de esquerda ao longo do período de estudo. POLO e PRD, partidos que não conquistaram a presidência de seus países, realizam uma trajetória de diminuir a diferença ideológica em relação ao eleitor médio, embora esta diferença seja elevada se comparada aos outros partidos de esquerda estudados.

Figura 13 – Diferença entre ideologia programática de partidos de esquerda e posição do eleitor médio (Latino Barômetro), por sequência de eleições e resultado da eleição, 16 países, 1998-2014



Elaboração própria. Variáveis: DIF.IDEO.BAP, fonte: ver Apêndice A.2. Sequência (1ª, 2ª, 3ª e 4ª) refere-se à participação eleitoral do partido no período 1998-2014. Em verde primeiras eleições vitoriosas. Em azul eleições com derrota. Em amarelo reeleições vitoriosas. Diferença pode variar no intervalo 0 (idêntico) e 2 (máximo de diferença). Última (quinta) eleição do MVR/PSUV-VE excluída.

Considerando as 12 agremiações de esquerda seleccionadas, confirma-se a percepção de que os partidos de esquerda que participam de eleições presidenciais tendem

a diminuir a diferença ideológica em relação ao eleitor médio após serem derrotados nas urnas. O aumento da diferença ideológica depois desta primeira eleição vitoriosa, reparada no quadro 8, ocorre especialmente com as agremiações que elegeram o presidente da República na primeira eleição em que participaram (casos da Argentina e da Venezuela). O fato de que o eleitor tornou-se mais esquerdista após as vitórias presidenciais da esquerda na Bolívia, no Brasil, em El Salvador e no Equador contribuiu para diminuir a distância entre a posição ideológica média do eleitorado e o discurso programático dos partidos de esquerda destes países.

Entre os partidos de direita a vitória nas eleições presidenciais igualmente parece estar ligada à aproximação ao eleitor médio, ou seja, à moderação da ideologia programática. Os programas de governo das eleições nas quais os partidos obtêm suas primeiras vitórias são consideravelmente mais próximos do eleitor médio mensurado pelo I.IDEO/BAP (62% mais próximo) e da posição ideológica do eleitor mensurada pelo Latino Barômetro (76% mais próximo). Também entre os partidos de direita, a eleição posterior à primeira eleição presidencial vitoriosa apresenta um distanciamento do eleitor médio, conforme dados do quadro 8 acima.

O quadro e figura acima demonstram a tendência, válida tanto no grupo de esquerda quanto de direita, de se consagrarem-se vitoriosas nas eleições presidenciais latino-americanas as candidaturas que apresentam um programa de governo ideologicamente mais próximo ao eleitor médio. Ao menos em termos da média para a América Latina, este fato permite afirmar que os partidos e atores políticos podem ser incentivados à moderação pela competição eleitoral. Neste sentido, é possível que os partidos desenvolvam uma trajetória de mudança programática até alcançarem o objetivo da vitória nas eleições presidenciais, ideia consoante à hipótese de que as agremiações promovem mudanças programáticas estrategicamente. Apesar de que os dados apresentados não permitirem a exclusão de outras hipóteses, como a da alteração sincera dos programas de governo, pode-se apoiar na literatura da área para validar a interpretação da desideologização estratégica dos partidos políticos.

Os dados coletados no BAP permitem descobrir em quais temas, dentre as sete categorias de políticas públicas estudadas, a mudança programática relacionada à estratégia eleitoral é mais forte.

Tabela 7 – Ideologia e Políticas Públicas propostas pelos partidos de esquerda, por tipo de eleição (derrota, 1ª vitória e reeleição), 16 países, 1989-2014

	Derrota	1ª Vitória	Reeleição	Correlação com Votação Percentual
Ideologia (I.IDEO)	-0,42	-0,19	-0,26	0,22*
Política Social	-0,49	-0,47	-0,40	-0,05
Política Comercial	-0,26	0,00	-0,04	0,14
Política Fiscal	-0,40	-0,27	-0,05	0,28*
Política de Gasto	-0,13	-0,11	-0,08	0,01
Política Monetária	-0,20	0,14	0,13	0,27*
Política Financeira	-0,29	-0,03	-0,06	0,20
Política de Regulação	-0,34	-0,23	-0,31	0,02

Elaboração própria. Casos: 62. Variáveis conforme as descritas na primeira linha, para fonte consultar Apêndice A.2. Partidos de Esquerda: todas as candidaturas com I.IDEO de esquerda (<0) em sua primeira observação na pesquisa, conforme partido político do candidato à presidência. Reeleição: candidatura do mesmo partido político do último presidente eleito, independente do resultado. Concertación (Chile) e MVR/PSUV (Venezuela) considerados como um partido político (de esquerda). Pearson Correlation. *Spearman Correlation rho is significant at the 0.01 level (1-tailed).

Entre os partidos de esquerda derrotados e vitoriosos nas eleições presidenciais existem diferenças muito significativas em praticamente todas as áreas de política pública investigadas, com exceção da política social e de gasto público (em que as diferenças são modestas). Para política fiscal e política monetária existe correlação positiva de força fraca, mas significante, entre o índice do partido político e maior votação percentual nas eleições únicas ou de primeiro turno. Portanto, posições mais liberais nestas matérias estão positivamente relacionadas ao sucesso eleitoral.

A política monetária apresenta a variação mais expressiva, sendo que entre os programas derrotados há uma posição claramente pró intervenção do estado e, nos programas pela primeira vez vitoriosos, uma posição liberal. Tal política, que envolve o controle da inflação e do câmbio, é a que apresenta o valor médio mais liberal entre os programas vitoriosos e de reeleição. Um compromisso mais saliente com o controle da inflação, portanto, parece uma condição em geral necessária para a vitória dos partidos políticos de esquerda nas eleições presidenciais na América Latina na primeira década do século XXI. De fato, partidos como FMLN (El Salvador), PAC (Costa Rica), MAS (Bolívia), PT (Brasil) e FA (Uruguai) defenderam proposições mais liberais no tema em suas candidaturas vitoriosas do que nas eleições em que foram derrotados. Note-se que mesmo nas candidaturas de reeleição os partidos de esquerda não abandonaram a posição

que pode ser descrita como de liberalismo moderado. Ademais, a mudança dos programas de governo no tema está associada positivamente ao aumento do volume de votos dos partidos nas eleições presidenciais.

A posição pela intervenção do estado no tema fiscal implica em asserções programáticas favoráveis à progressividade da tributação, à taxação da renda e ao combate à sonegação. Partidos de esquerda derrotados apresentam, em média, uma posição mais extrema neste assunto, posições mais moderadas em suas primeiras eleições e posições centristas nas campanhas de reeleição. Nos programas dos partidos que buscam a reeleição, em geral percebe-se um movimento no sentido da recuperar uma posição mais próxima a existente antes da primeira eleição vitoriosa. No entanto, para as políticas fiscais, os partidos de esquerda realizam propostas ainda mais moderadas na busca da reeleição do que quando obtiveram suas primeiras vitórias. Esta situação observa-se especialmente no PT (Brasil), na Concertación (Chile), na FMLN (El Salvador) e no MVR/PSUV (Venezuela), que abandonaram ideias como aumento de tributos, progressividade ou combate à sonegação após as experiências de governo. Observa-se, ainda, correlação positiva entre moderação das propostas de política fiscal e a votação percentual das candidaturas.

Sem a existência de correlação estatisticamente significativa, pode-se ressaltar ainda as inflexões dos partidos de esquerda nos temas da política comercial e da política financeira. Em ambos repara-se uma diferença acentuadas entre os programas derrotados e os programas vitoriosos. Os programas vitoriosos são bastante moderados, próximos a uma posição neutra, situação foi em média mantida pelos partidos em suas candidaturas por um mandato subsequente. Portanto, os partidos de esquerda vitoriosos são geralmente aqueles que não apresentam propostas de estatização e intervenção do estado em empresas do setor produtivo e bancário.

O quadro abaixo apresenta a variação das propostas de políticas públicas por eleição para os partidos de direita. As variações constatadas entre os partidos de direita são menos significativas do que as reparadas entre os partidos de esquerda. Destaca-se que as propostas dos partidos eleitos pela primeira vez são mais moderadas para a política comercial, fiscal, de gasto público e de regulação, diferença esta captada pela ideologia mais ao centro dos partidos pela primeira vez vitoriosos (indicada pelo I.IDEO). No caso das políticas financeira e monetária, não há diferenças entre os programas dos partidos derrotados e dos partidos quando eleitos pela primeira vez.

Tabela 8 – Ideologia e Políticas Públicas propostas pelos partidos de Direita, por tipo de eleição (derrota, 1ª vitória e reeleição), 16 países, 1998-2014

	Derrota	1ª Vitória	Reeleição
Ideologia (I.IDEO)	0,37	0,26	0,31
Política Social	0,05	-0,09	-0,18
Política Comercial	0,44	0,35	0,48
Política Fiscal	0,34	0,15	0,06
Política de Gasto	0,30	0,21	0,34
Política Monetária	0,37	0,38	0,52
Política Financeira	0,34	0,34	0,25
Política de Regulação	0,23	0,17	0,17

Elaboração do autor. 71 casos. Variáveis conforme primeira coluna, para fontes consultar Apêndice A.2. Partidos de Direita: todas as candidaturas com I.IDEO de direita (≥ 0) em sua primeira observação na pesquisa, conforme partido político do candidato à presidência. Reeleição: candidatura do mesmo partido político do último presidente eleito, independente do resultado.

As políticas sociais apresentam um viés mais de esquerda nos programas das primeiras vitórias, embora ainda dentro do que pode-se considerar uma posição de centro. Já a política fiscal aparece com uma variação mais relevante, com um valor médio que se desloca de uma posição de centro-direita para a margem de uma posição centrista. Alguns partidos como a RN (Chile), o PRI (México) e o PP (Peru) apresentam esta trajetória. Para o valor médio, as eleições em que os partidos de direita buscam a reeleição apresentam propostas de políticas fiscais um pouco mais moderadas e políticas sociais um pouco mais favoráveis aos serviços próprios do estado.

5.6 Conclusão

Neste capítulo foram investigadas duas explicações para a mudança programática dos partidos políticos da América Latina, uma relativa ao ambiente interno das agremiações, outra relativa ao ambiente externo, da competição eleitoral. A primeira ressaltou como a ideologia programática está associada à consolidação organizacional das agremiações. A segunda indica a conexão entre a ideologia programática e a estratégia eleitoral, enquanto busca por ampliar o apelo eleitoral nos pleitos presidenciais. A pesquisa revelou padrões de mudança partidária diferentes para estas duas situações, e diferentes

também entre as agremiações de esquerda e de direita. O quadro abaixo sintetiza os principais achados deste capítulo, no que tange à mudança programática (apenas para inferências estatisticamente significantes).

Quadro 4 – Quadro sintético das mudanças programáticas relativas à consolidação organizacional e à estratégia eleitoral, por partidos de esquerda e de direita, América Latina, 1998-2014

	Organizacional	Estratégia
Esquerda	Ideologia: <i>aproximação ao centro</i>	Ideologia: <i>aproximação ao eleitor médio</i>
	Política comercial: <i>moderação do estatismo</i>	Política fiscal: <i>moderação do estatismo</i>
	Política financeira: <i>moderação do estatismo</i>	Política monetária: <i>adesão ao liberalismo</i>
Direita	Política de gasto público: <i>extremação liberal</i>	
	Política monetária: <i>extremação liberal</i>	

Elaboração própria.

Os diferentes padrões de mudança programática identificados são coerentes com as proposições da literatura. A consolidação organizacional das agremiações de esquerda está associada com a aproximação do centro ideológico, especialmente pela moderação em dois temas de política pública – comercial e financeira. O argumento teórico da consolidação organizacional, no que tange à mudança programática, aponta que os líderes partidários passam a valorizar mais os objetivos organizacionais – obtenção de recursos materiais, ocupar cargos públicos, capacidade de formar coalizões – do que os objetivos ideológicos da agremiação. O abandono de proposições extremas nas políticas comercial e financeira são condizentes ao movimento de partidos que buscam se adequar ao contexto político e social, e não transformá-lo. A visão estatista extremada na política comercial e financeira indica o apoio à nacionalização de empresas e bancos privados, ao protecionismo comercial, à moratória da dívida pública e limitação do investimento externo direto. São juízos capazes de gerar tensão social e fratura com outros atores políticos. Neste sentido, a moderação das posições defendidas nas políticas comercial e financeira são compatíveis com partidos de esquerda que possuem compromissos com atores políticos, sociais e

econômicos externos aos partidos.

Pela ótica da visão estratégica, a pesquisa revelou quais padrões ideológicos estão associados à conquista de voto nas eleições presidenciais. Embora os partidos não estejam livres para mudanças ideológicas radicais – e via de regra não realizam mudanças abruptas, conforme as descobertas do capítulo 4 –, argumenta-se que os partidos realizam inflexões ideológicas na busca de atingir uma fração maior do eleitorado. Isto foi tratado a partir da aproximação dos partidos com o eleitor médio. A ideologia programática aponta para existência desta mudança nas agremiações de esquerda, indicada pela aproximação com a ideologia defendida pelo eleitor médio. Embora a mudança ideológica decorra da moderação em cinco das sete áreas de políticas públicas estudadas, em duas delas a relação é mais forte: para política fiscal e monetária. No primeiro caso, isso aponta o abandono de propostas favoráveis à tributação do capital e da riqueza e o combate à evasão fiscal, *vis-à-vis* a adoção de propostas de diminuir a tributação e garantir subsídios fiscais. No caso da política monetária, mais do que moderação, existe verdadeira adesão a iniciativas liberais: o controle da inflação e a não intervenção na taxa de câmbio.

Os partidos de direita apresentam resultados diferentes. Deve-se salientar que os partidos de direita mostraram-se menos resilientes do que os de esquerda, sendo que 21 agremiações apresentaram apenas um programa de governo durante o período de pesquisa (enquanto entre os partidos de esquerda, apenas 16 encontram-se nesta situação). Contribui para isso a fragmentação do campo de direita em países como a Bolívia, a Venezuela e, especialmente, a Guatemala. De qualquer forma, a ideologia programática dos partidos de direita da América Latina não está conectada com a consolidação organizacional destas agremiações. Não obstante, em duas categorias de política pública existe uma clara diferença programática associada à consolidação organizacional: na política de gasto público e na política monetária. Em ambos os casos não se trata de moderação, mas da adoção de posições mais extremas por agremiações mais consolidadas. Logo, a proposição destacada da literatura sobre associação entre consolidação organizacional e moderação ideológica não foi observada entre os partidos de direita da América Latina. Partidos de direita consolidados defendem com mais força propostas da ortodoxia liberal como o controle do gasto público, o superávit fiscal, a formação de reservas financeiras, o controle da inflação e a não intervenção na taxa de câmbio.

O conceito de estratégia eleitoral mostrou-se mais difícil de ser operacionalizado na

presente pesquisa. Uma aproximação foi realizada com a ideia de que uma estratégia eleitoral voltada para a vitória nas eleições presidenciais conduziria a programas de governo ideologicamente mais próximos ao eleitor médio. Ou seja, que o movimento de aproximação do partido em relação ao eleitor médio pode demonstrar uma estratégia deliberada do partido (ou da candidatura) voltada para uma abrangência eleitoral mais ampla junto ao eleitorado. Esta relação pode ser comprovada: programas ideologicamente mais próximos ao eleitor médio tendem a obter um percentual maior dos votos nas eleições presidenciais da América Latina. Entretanto, a relevância estatística deste achado – válida para o conjunto dos partidos – concentra-se fortemente no grupo de partidos de esquerda.

A partir dos compromissos programáticos manifestados pelos partidos em seus programas de governos, bem como das trajetórias percorridas ao longo do tempo, a pesquisa do capítulo anterior (4) buscou visualizar a estruturação e a dinâmica ideológica da política latino-americana. Como destacado na introdução, a literatura na área é controversa sobre o quanto que a fragilidade dos partidos políticos prejudica a capacidade da democracia em prover a conexão dos processos de cidadania e de formação de políticas públicas na América Latina. Ou seja, questiona-se a capacidade dos partidos em realizar representação programática, produzir políticas públicas não personalistas e conferir aos cidadãos certo grau de controle sobre as ações governamentais.

Um objetivo desta pesquisa é estudar se os partidos do subcontinente fecham uma das pontas deste complexo processo: oferecer pacotes de políticas públicas consistentes ao longo do tempo. A partir das investigações do capítulo quatro, é possível sustentar a constatação de que os partidos latino-americanos – ao contrário do discurso muitas vezes articulados por seus líderes – são adeptos da mudança programática. Ao longo dos últimos anos os partidos estudados realizaram mudanças profundas o suficiente para alterar a relevância das ênfases ideológica em seus programas de governo.

Entretanto, como ressaltado ao longo deste capítulo, esta mudança ideológica não ocorre por acaso ou randomicamente, mas está ao menos parcialmente conectada às circunstâncias internas e externas à vida partidária. Foi constatado que a mudança programática respondeu tanto ao processo de consolidação organizacional quanto aos objetivos estratégicos das agremiações (vitória eleitoral nos pleitos presidenciais). Ao mesmo tempo em que refletem os desafios do ambiente político e eleitoral, as mudanças programáticas respondem ao interesse das agremiações em abranger uma parcela maior e

seguramente mais diversificada do eleitorado. A forte correlação entre a aproximação ideológica dos partidos ao eleitor médio e o desempenho eleitoral é uma pista de que a mudança programática dos partidos de esquerda ao longo da última década estava voltada para a conquista da presidência. Está equivocada a percepção de que os partidos de esquerda abandonam seus compromissos tradicionais após a conquista do poder. Muito da mudança programática, sobretudo a adesão a valores liberais, ocorreu antes da vitória nas eleições presidenciais e possivelmente com este objetivo. Neste sentido, os partidos e as candidaturas presidenciais na América Latina não possuem apenas consistência programática interna, ao longo do tempo e em relação aos competidores do sistema partidário, como são também sensíveis às preferências do eleitorado.

6 REPRESENTAÇÃO PROGRAMÁTICA NO PRESIDENCIALISMO LATINO-AMERICANO

6.1 Introdução

Este capítulo investiga os partidos políticos latino-americanos que na década de 2000 realizaram a transição entre formular políticas (programas de governo) no momento eleitoral e implementar políticas em experiências de governo. Dedicado especificamente às políticas econômicas, a pesquisa possui por objetivo analisar se existe correspondência entre o discurso programático dos partidos políticos latino-americanos e as políticas adotadas pelos governos por eles comandados (ou seja, se realizam representação programática). O conceito de congruência é utilizado para operacionalizar tal correspondência entre a ideologia programática, mensurada por meio do Banco de Aserções Programáticas no I.IDEO, e as políticas públicas executadas no governo.

Atualmente, o debate no meio acadêmico e fora dele tende a ressaltar a pouca relevância dos partidos políticos na definição das grandes políticas nacionais, muitas vezes priorizando o estudo de outros atores políticos ou instituições. Sobretudo no campo da política econômica, os partidos seriam atores enfraquecidos pelas exigências dos mercados financeiros, da conjuntura econômica ou dos organismos internacionais que regulam o comércio e condicionam empréstimos e financiamentos. Sob este ponto de vista, a incapacidade dos partidos em conectar a vontade dos cidadãos e as políticas públicas essenciais coloca em cheque a qualidade da democracia representativa e do processo eleitoral sob seu viés programático.

Na América Latina esta interpretação está ligada especialmente à década de 1990, quando a região atravessou processos de redemocratização e reformas liberalizantes voltadas para estabilização de preços. Ainda que naquele período pudessem ser observadas experiências diversificadas, durante os anos 2000 despontaram outros interesses na política econômica, ao lado da chegada de diversos partidos considerados progressistas ou de esquerda à presidência destes países. Portanto, estas experiências recentes oferecem uma boa oportunidade para analisar o papel desempenhado pelos partidos políticos na condução da política econômica e a resposta dos cidadãos sobre o funcionamento do processo democrático. Esta seção investiga se os presidentes latino-americanos eleitos entre 1998 e 2014 cumpriram o que prometeram em suas campanhas eleitorais. Este “cumprir com

promessas” é analisado sob a ótica da congruência por políticas públicas específicas e sob a ótica da congruência ideológica.

6.2 Metodologia, definição das variáveis e casos da pesquisa

As proposições eleitorais dos presidentes eleitos são analisadas conforme os procedimentos já discutidos nos capítulos anteriores. Como destacado, a análise dos programas de governo envolve sete categorias de políticas públicas (Política Social, Política Comercial, Política Fiscal, Política de Gasto Público, Política Monetária, Política Financeira/de Investimento e Política de Regulação). Ponderando um conjunto de 66 variáveis, que mensuram as asserções dos programas em cada uma das categorias referidas, foi desenvolvido um indicador da ideologia programática dos partidos políticos (I.IDEO). Para a existência de representação programática, é necessário que os presidentes eleitos realizem políticas públicas consistentes com as noções expostas em seus programas de governo.

A partir dos dados coletados no BAP é possível investigar o cumprimento das promessas eleitorais conforme duas diferentes visões: (a) a execução de políticas particulares no âmbito das categorias de políticas públicas identificadas; e (b) a orientação ideológica do governo em face do posicionamento ideológico adotado no programa de governo das eleições presidenciais. Kitschelt (2009) e Powel (2009) consideram estas duas visões formas diferentes de agregar interesses no processo democrático, ambas capazes de estabelecer ligações programáticas entre os cidadãos e o governo. Do ponto de vista do mecanismo da representação, o primeiro presume que os eleitores escolham o candidato de acordo com uma ou algumas políticas específicas capazes, em sua opinião, de impactar de maneira crucial seus interesses. Já o mecanismo da representação de acordo com a segunda visão presume que o eleitor realiza sua opção conforme o conjunto de suas propostas, por meio da posição ideológica apreendida da candidatura em relação a sua própria posição ideológica e as ofertas disponíveis. Nesta pesquisa, a visão “a” abordada como congruência em temas específicos, a visão “b” como congruência ideológica ou programática.

Para mensurar as políticas públicas executadas pelo governo utiliza-se a classificação divulgada pela The Heritage Foundation/The Wall Street Journal, no Index of Economic Freedom. O índice é composto por dez indicadores levantados anualmente para todos os países da presente pesquisa. A compatibilidade entre as categorias adotadas pelo

Index of Economic Freedom e as variáveis do BAP permite ambas as abordagens da representação programática acima referidas: por congruência em temas específicos e por congruência ideológica.

A utilização do Index of Economic Freedom proporciona relevantes ganhos de parcimônia na abordagem comparativa entre os casos estudados, principalmente frente às alternativas de realizar pesquisa na literatura ou gerenciar informações a partir de dados brutos referentes à ação ou resultados das políticas dos governos. O Index of Economic Freedom possui credibilidade em relação aos métodos utilizados e suas publicações, sendo uma das principais referências na temática inclusive para a pesquisa acadêmica (Li, 2007).

Do ponto de vista da articulação teórica/metodológica a adoção do Index of Economic Freedom oferece uma oportunidade muito interessante, se comparada com indicadores de gasto governamental, taxas de analfabetismo, expectativa de vida, etc. Esta oportunidade refere-se à proposição de Esping-Andersen (1991, 1998) sobre como explicar as diferenças e similitudes entre os regimes de bem-estar social³³. Um elemento central desse estudo, que Castles (2002, p. 615) aponta não ser observado pelos pesquisadores posteriores (em parte devido à dificuldade em obter dados), é a ideia de que explicar os regimes de bem-estar simplesmente pelo gasto público é um procedimento enganoso. “Os gastos são epifenomenais em relação à substância teórica dos *welfare states*. [...] Ao classificar o *welfare state* de acordo com os gastos, estamos supondo que todos eles contam igualmente” (Esping-Andersen, 1991, p. 99). Assim, como aponta o autor, às vezes os gastos sociais são absorvidos pelos funcionários públicos ou destinados exclusivamente à ajuda aos pobres; sua elevação pode corresponder ao aumento do desemprego (não do bem-estar) e, ao contrário, a diminuição do gasto social pode corresponder a um compromisso mais sério com o pleno emprego.

Pode-se afirmar que estes argumentos são válidos também para o estudo da representação programática. Como discutido anteriormente, no capítulo sobre a metodologia do Banco de Asserções Programáticas, as 66 variáveis investigadas nos programas de governo foram construídas tendo em vista a dicotomia entre soluções de

³³ Conforme Myles e Quadagno (2002, p. 39) Esping-Andersen (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*) apresenta a mais persuasiva demonstração de que a política e as instituições importam na formação das políticas de bem-estar. Deve-se a Esping-Andersen, também, os parâmetros de distinção mais eficientes na classificação dos regimes de bem-estar, revelando não apenas níveis de generosidade ou gasto público, mas a própria lógica institucional da relação entre Estado, mercado e família em cada tipo de regime. Neste sentido, a pesquisa de Esping-Andersen é um marco para as análises histórico-comparativas interessadas na variação e transformação das políticas de bem-estar (Ferrera, 2002, p. 169; Castles, 2002, p. 614).

mercado e soluções de estado. Neste sentido, os dados indicam a adesão das candidaturas a procedimentos que valorizam a intervenção do estado como resposta para questões econômicas e sociais, ou a adesão a soluções pró-mercado. Do ponto de vista da esquerda, foram consideradas tanto as proposições pró-estado (por exemplo, nacionalização de empresas) quando as consideradas social-democratas ou keynesianas (por exemplo, incentivo à demanda). Do ponto de vista da direita, foram consideradas ideias atinentes à liberalização da economia e à política econômica ortodoxa, focada no controle da inflação, abertura comercial, disciplina fiscal – Consenso de Washington (Marangos, 2009).

O Index of Economic Freedom também permite realizar a análise sobre *como* o governo está atuando a partir da dicotomia mercado/estado. De acordo com seu anuário de 2011 e notas metodológicas (Miller e Kim, 2011; Heritage Foundation, 2011), as categorias abordadas no estudo são formadas a partir dos seguintes parâmetros.

Liberdade de fazer negócios refere-se à interferência do estado sobre o direito de estabelecer empresas e conduzir atividades econômicas. A elaboração do indicador utiliza dados referentes ao tempo e custo de abrir um negócio, obter as licenças necessárias e fechá-lo. **Liberdade comercial** avalia se a abertura comercial para a importação de bens e serviços é prejudicada pela regulamentação, taxação ou incentivos econômicos contrários às interações comerciais no mercado internacional. Observa se os países possuem uma política de restrição por meio de fixação de quotas, licenciamento ou depósitos prévios para importações; ou intervenção governamental favorável à produção nacional por meio de subsídios e empresas públicas. **Liberdade fiscal** procura medir o nível de tributação exercido pelo governo sobre indivíduos e empresas, utilizando o percentual máximo de tributação e o total da tributação sobre o PIB nacional. **Gasto governamental** mensura o gasto total do governo como percentagem do PIB nacional. **Liberdade monetária** refere-se à estabilidade dos preços no mercado, uma qualidade atribuída ao compromisso da política monetária governamental com o controle da inflação. O indicador é formado a partir da taxa de inflação nos últimos três anos e da existência de intervenção microeconômica (controles de preços). **Liberdade de investimento** mensura as restrições impostas pelos governos à livre movimentação do capital, seja doméstico ou internacional. Estas restrições são analisadas por meio de uma série de indicadores sobre o tratamento do investimento externo, controles de capitais e intervenção na propriedade. **Liberdade financeira** avalia o ambiente bancário, se é livre de regulamentação ou intervenção pelo governo. Faz parte do indicador o nível de regulação sobre serviços financeiros nacionais e

internacionais, a ação de empresas governamentais no mercado financeiro, a influência do governo na alocação de crédito. **Liberdade laboral** refere-se à liberdade do mercado de trabalho em oposição à regulamentação das relações laborais, analisando a fixação de salário mínimo, rigidez de horário, procedimentos para demissões. **Direito de propriedade** analisa o reconhecimento legal à propriedade privada e a capacidade do governo em dar garantia a este direito.

Os dados do Index of Economic Freedom foram compatibilizados com os dados do Banco de Asserções Programáticas conforme os critérios descritos no quadro abaixo. Não foi possível inserir a Política Social nesta pesquisa, embora as variáveis relativas continuem compondo o I.IDEO. Algumas variáveis do Index of Economic Freedom foram consolidadas para corresponder à categoria do Banco de Asserções Programáticas. O quadro também apresenta exemplos de políticas associadas ao viés de liberalismo e estatismo/social-democracia em cada tema.

Quadro 5 – Esquema de compatibilidade entre Index of Economic Freedom e Banco de Asserções Programáticas, especificação de Liberalismo e Estatismo/Social-Democracia

Index of Economic Freedom	Banco de Asserções Programáticas	Liberalismo	Estatismo/Social-Democracia
Liberdade comercial	Política Comercial	Abertura comercial, tratados comerciais. Privatização de empresas.	Protecionismo. Atividade econômica do estado. Nacionalização.
Liberdade fiscal	Política Fiscal	Restrição à tributação. Subsídios.	Aumento/progressividade da tributação.
Gasto governamental	Política de Gasto Público	Superávit/disciplina fiscal. Restrição do gasto público. Acordo com o FMI.	Keynesianismo. Estímulo à demanda, ao mercado interno.
Liberdade monetária	Política Monetária	Controle de inflação. Autonomia do Banco Central.	Controle de inflação vs. crescimento/emprego.
Liberdade de investimento + Liberdade financeira	Política Financeira	Investimento externo direto. Liberdade do sistema financeiro, privatização de bancos.	Controle sobre a circulação de capitais. Intervenção no sistema financeiro, bancos públicos.
Liberdade de fazer negócios + Liberdade laboral + Direito de propriedade	Política de Regulação	Desburocratização. Livre mercado. Flexibilização das relações de trabalho. Direitos de propriedade.	Regulamentação de relações de consumo. Regulamentação das relações de trabalho/fiscalização. Flexibilização dos direitos de propriedade.

Elaboração própria.

Para a análise das políticas realizadas nos governos, é observada a variação de ano para ano em cada uma das referidas variáveis do Index of Economic Freedom, considerando-se positiva (mais liberal) ou negativa (mais estatista/social-democrata). A partir deste procedimento, captura-se a inflexão e a força da ação política específica do governo de ano para ano³⁴. Este indicador de ação nas políticas públicas durante o ano foi consolidado também para os mandatos dos presidentes, por meio da média de variação anual no período correspondente.

Do conjunto de 16 países da América Latina foi possível analisar no Banco de Asserções Programáticas um total de 48 programas de governo relativos a presidentes eleitos (48 mandatos), que perfazem um total de 195 anos com dados sobre a ideologia programática dos presidentes. Nas circunstâncias de mandatos interrompidos, foram considerados apenas os anos efetivamente governados pelo presidente eleito.

6.3 Representação programática na América Latina: congruência por temas específicos

Por meio do cruzamento entre os dados do Banco de Asserções Programáticas e a variação do Index of Economic Freedom, é possível verificar se os 48 mandatos presidenciais da América Latina estudados cumpriram ou traíram suas promessas eleitorais nas seis categorias de políticas públicas estudadas. Uma promessa cumprida foi considerada quando a ação na política pública ocorreu no mesmo sentido do que a promessa no programa de governo. Ou seja, se o programa de uma candidatura adotou uma postura de esquerda (pró-estatista) na categoria de política fiscal, espera-se que durante o mandato do presidente eleito a ação na área promova mudanças estatismo/social-democracia (maior carga tributária, maior progressividade). Entretanto, se a ação na política pública ocorre em sentido inverso ao prometido no programa de governo, então o mandato traiu a promessa nesta política específica (por exemplo, prometeu conter a liberdade do capital especulativo e no governo favoreceu o investimento externo direto). Pode ocorrer, ainda, que o programa tenha silenciado sobre uma política específica, ou que seu posicionamento não seja claramente estatista ou liberal – quando o programa de

³⁴ Os valores do Index referem-se aos dados obtidos para o período de um ano, no primeiro semestre do ano anterior e o último do que lhe antecede, tendo por data de referência o dia trinta de junho do ano anterior. (Heritage Foundation, 2011, p. 457). Além disso, destaca-se que alguns indicadores são formulados a partir de séries históricas, como liberdade monetária, que utiliza as taxas de inflação dos últimos três anos.

governo apresenta um número igual de asserções nestes dois sentidos. Estes casos foram considerados como se o mandato não realizou proposta na categoria de política pública (sem proposta). Por fim, o programa do presidente eleito pode adotar uma postura clara na política pública, mas durante o mandato manter o *status quo*, ou seja, permanecer sem ação nesta área. O quadro abaixo apresenta como se comportou o conjunto de 48 mandatos estudados, conforme a discriminação apresentada.

Tabela 9 – Promessas cumpridas por categoria de política pública, em percentual, 16 países, 1998-2013

	Comercial	Fiscal	Gasto	Monetária	Financeira	Regulação	Todas
Sem Promessa	15 %	33	23	29	21	17	23
Promessa Cumprida	46	35	31	38	29	56	39
Promessa Traída	35	29	46	33	25	21	32
Sem Ação	4	2	0	0	25	6	6

Elaboração própria. Casos: 48. Variáveis: PROG.COM, PROG.GASTO, PROG.REG, PROG.FINAN, PROG.FISC, PROG.MON, EXE.Com, EXE.Fisc, EXE.Gasto, EXE.Finan, EXE.Mon, EXE.Reg, fontes: consultar anexo A.3.

Os presidentes eleitos na América Latina, durante o período de estudo, cumprem mais promessas nas áreas da política de regulação e comercial. Especificamente nas políticas de regulação constata-se o maior saldo para o cumprimento de promessas, considerando que 27 mandatos realizaram o prometido e apenas 10 falharam. A política de gasto público é a única na qual os presidentes eleitos costumam trair suas promessas mais do que cumpri-las (46% dos mandatos fizeram o oposto do que haviam proposto em seus programas de governo). No campo da política monetária, existe equilíbrio entre os mandatos cumpridos e traídos. A política financeira destaca-se como área na qual existe o maior número de mandatos sem ação. Ou seja, embora 80% dos programas de governo dos presidentes eleitos prometam atuar na política financeira, um quarto dos mandatos transcorre sem que haja mudança no *status quo*. No campo da política fiscal se destaca um número proporcionalmente mais elevado de programas sem posicionamento, mas quando realizam promessas os governos latino-americanos as cumprem na maior parte das vezes.

A última coluna do quadro 14 informa o percentual de ausência de proposta, cumprimento, traição e inação para o conjunto das seis categorias de políticas públicas estudadas. Pode-se reparar que o cumprimento de propostas predomina sobre a traição, mesmo se considerada em conjunto com a ausência de ação durante o mandato.

O quadro abaixo explora a possibilidade de padrões diferentes no cumprimento das promessas eleitorais de acordo com o campo ideológico do programa de governo. O

quadro considera o percentual de promessas cumpridas pelo mandato sobre o total de promessas realizadas durante a eleição. A diferença para 100% refere-se, portanto, às propostas que foram traídas e aos casos em que houve manutenção do *status quo* durante o mandato.

Tabela 10 – Cumprimento de promessas por categoria de política pública, segundo ideologia programática, América Latina, 1998-2013

	Comercial	Fiscal	Gasto	Monetária	Financeira	Regulação	Todas
Esquerda e Centro-esquerda	8 %	58	67	55	33	75	49
Centro	78	71	25	67	20	88	60
Direita e Centro-direita	74	38	35	47	44	50	49
Todos os Mandatos	54	53	41	53	37	68	51

Elaboração do autor. Casos: 48 – 17 Esquerda e Centro-esquerda, 10 Centro, 21 Direita e Centro-direita. Variáveis PROG.COM, PROG.GASTO, PROG.REG, PROG.FINAN, PROG.FISC, PROG.MON, EXE.Com, EXE.Fisc, EXE.Gasto, EXE.Finan, EXE.Mon, EXE.Reg, fonte: ver Apêndice A.2.

Presidentes eleitos com programas de governo de esquerda costumam deixar de cumprir suas promessas nas áreas das políticas comercial. Apenas um dos 17 presidentes de esquerda eleitos no período cumpriu com sua promessa (este é o caso do terceiro mandato do PT no Brasil, que prometeu e entregou políticas comerciais menos liberais), enquanto 10 mandatos fizeram o contrário do que haviam prometido. Na política financeira os mandatos presidenciais eleitos com programas de esquerda também falham mais do que cumprem suas promessas, embora em nível bem menos acentuado (33% de cumprimento). Salienta-se que três dos seis programas que cumpriram suas promessas na política monetária apresentaram propostas mais liberais nesta área – o mandato do MVR da Venezuela em 1999, o do PAIS do Equador em 2010, e o PT do Brasil em 2007. Já no campo das políticas de regulação os presidentes de esquerda cumpriram suas promessas em expressivas 75% das oportunidades em que realizam promessas na área. Este percentual elevado deve ser sublinhado tendo em vista que 70% dos presidentes de esquerda eleitos realizaram propostas nesta área, todos com ênfase mais estadista. Embora a maior parte dos mandatos cumpra as promessas na área do gasto público, este é o tema em que os programas de esquerda menos se manifestam (em apenas 35% dos casos).

Os presidentes eleitos com programas de governo de centro deixam de cumprir suas promessas nos campos do gasto público (25% de cumprimento) e da política financeira (20% do cumprimento). Quanto à política de gasto público, seis programas de direita foram traídos e apenas dois cumpridos (ambos com propostas liberais). O único partido de centro a cumprir suas promessas na área financeira foi o PS do Chile, que prometeu e entregou políticas mais liberais. Neste tema – política financeira – apenas metade dos programas de governo de centro vitoriosos se manifestaram. Em 78% dos mandatos de centro os presidentes cumprem suas promessas na área comercial e em 88% cumprem promessas na área de regulação. Ressalta-se que todas as promessas dos programas de centro cumpridas na área comercial são por políticas mais liberais, enquanto na área de regulação são majoritariamente favoráveis a mais intervenção do estado (cinco de sete). Outra área com expressivo cumprimento de propostas, na categoria de políticas fiscais a maior parte das promessas adimplidas são de ordem liberal (quatro de cinco).

As promessas dos programas de governo de direita são mais cumpridas na categoria de política comercial – 74% de cumprimento. Para as políticas de regulação os presidentes eleitos com programas de governo de direita cumpriram suas promessas na metade das vezes que as apresentaram. Para todas as outras áreas de política pública, o cumprimento de propostas por presidentes eleitos com programas de direita foi inferior ao seu não cumprimento. Assim como nos mandatos de centro, o grupo de direita deixou de cumprir as promessas atinentes ao gasto público e financeira – entretanto, em ambos os casos, cumpriu estas propostas mais do que o grupo de centro. Nas categorias de políticas fiscal e monetária, foi igualmente constatado maior percentual de propostas não cumpridas do que cumpridas.

Conforme dado apresentado na última coluna, percebe-se que os mandatos constituídos com programas de governo de esquerda/centro-esquerda e direita/centro-direita cumprem, ambos, 49% das promessas apresentadas. Este valor contrasta com o grupo de centro, que cumpre mais suas propostas: em 60% das vezes que as apresenta. Outras diferenças chamam a atenção: as promessas comerciais dos programas de esquerda praticamente não são cumpridas, enquanto os de centro e de direita são adimplidas na grande maioria das vezes que são apresentadas. Por outro lado, as propostas das áreas fiscal, de gasto público e regulação são mais adimplidas por presidentes de esquerda do que pelos de direita. Ao todo, 51% das promessas apresentadas pelos programas de governo dos presidentes eleitos na América Latina são cumpridas, enquanto 41% são

traídas (a ação governamental ocorre em sentido contrário ao que propunha o programa) e em 8% dos casos, embora o programa proponha uma alteração da política pública, durante o mandato existe a manutenção do *status quo* na área específica.

As análises de congruência por temas específicos realizadas até o momento não compreendem a força ou importância dedicada pelo programa em cada política. Verificou-se, apenas, se os governos eleitos realizaram ações no mesmo sentido do que o prometido em suas campanhas eleitorais. Não se explorou a possibilidade de que um número maior de asserções no programa de governo possa indicar um compromisso com transformações mais fortes em cada política pública. Buscando averiguar este cumprimento qualificado das promessas de campanha, o quadro abaixo apresenta a correlação entre a defesa de cada política pública nos manifestos programáticos das campanhas eleitorais e a ação governamental nas políticas públicas correspondentes.

Tabela 11 – Congruência programática por categoria de política pública

Política Comercial	0,04
Política Fiscal	0,17
Política de Gasto Público	- 0,05
Política Monetária	0,04
Política Financeira/Investimento	0,13
Política de Regulação	0,51**

Elaboração própria. Casos: 48. ** Spearman Correlation rho is significant at the 0.01 level (1-tailed). Variáveis PROG.COM, PROG.GASTO, PROG.REG, PROG.FIN, PROG.FISC, PROG.MON, EXE.COM, EXE.FISC, EXE.GASTO, EXE.FINAN, EXE.MON, EXE.REG, para fontes ver Apêndice A.2.

Da análise do quadro acima se pode apreender que os governos latino-americanos do período 1998-2013 foram especialmente atentos às políticas de regulação, única na qual verifica-se correlação positiva, de força média e significativa. Isso indica que programas que conferem ênfase para a intervenção na economia (políticas anti-cartel, normas trabalhistas, regulação de setores econômicos) estão associados a mandatos presidenciais proporcionalmente mais intervencionistas, e programas liberais estão associados à desregulamentação. Na política fiscal e na política financeira também existe correlação

positiva, embora fracas e sem significância. Entretanto, para a política comercial, de gasto público e monetária, verifica-se correlação muito próxima de zero. Isto indica que as asserções específicas sobre estes temas nos programas de governo não estão associadas à ação do governo nestas áreas de políticas públicas (quando considerados os 48 mandatos presidenciais estudados).

6.4 Representação programática na América Latina: congruência ideológica

A representação programática pode ser compreendida a partir do cumprimento de promessas específicas, ou a partir de um indicador mais amplo de posicionamento ideológico. Considerando a dificuldade dos eleitores em obter informações sobre as diferentes políticas que estão em disputa nas eleições, a preferência que determina o voto pode ser influenciada por uma visão geral da candidatura. Da mesma forma, os governantes eleitos podem optar por não realizar esta ou aquela política antes prometida, mas sim em realizar um governo ideologicamente compatível com o sentido geral de sua candidatura. Nesta possibilidade da representação programática, os problemas e desafios conhecidos no curso do mandato são tratados de acordo com a visão de mundo que os presidentes apresentaram em seus programas de governo eleitorais.

Quadro 6 – Congruência programática na América Latina: correlação entre Ideologia Programática e Execução de Políticas no Governo, 1998-2013

	Ideologia Programática do Partido do Presidente (I.IDEO)	Número de Casos
Índice de Liberalismo das Políticas Públicas Executadas pelo Governo (I.EXEC.M) Visão por Mandato	$\rho = 0,50^{**}$	48 mandatos
Índice de Liberalismo das Políticas Públicas Executadas pelo Governo (I.EXEC) Visão Anual	$r = 0,28^{***}$	195 anos

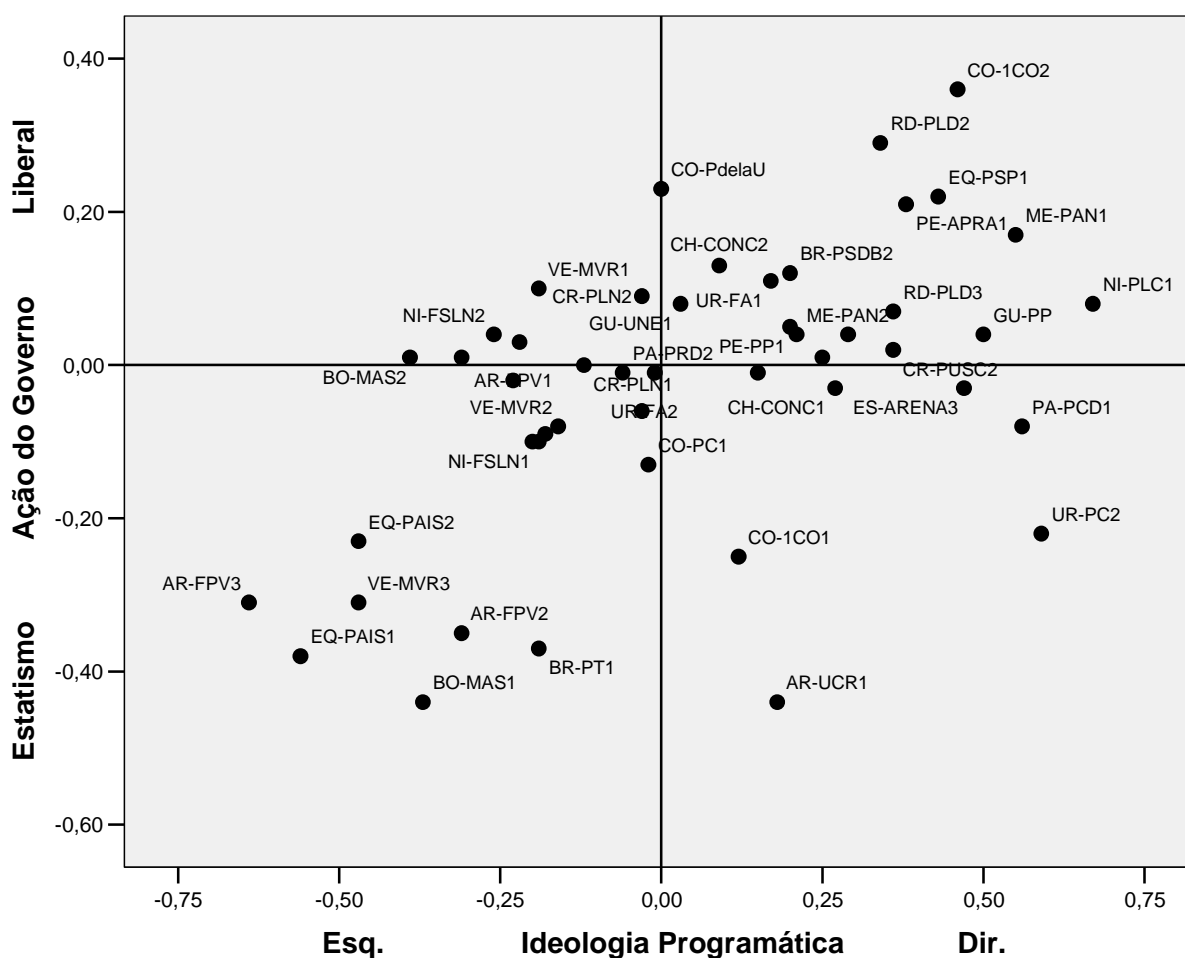
Elaboração própria. Variáveis: I.IDEO, I.EXEC, I.EXEC.M. Para fontes consultar Apêndice A.2. ** correlação de Spearman sig. $p < 0,01$. *** $p < 0,001$, ver Apêndice B.3 para informações sobre a regressão linear.

Para testar a congruência ideológica dos mandatos presidenciais na América Latina, as seis áreas de políticas públicas mensuradas a partir do Index of Economic Freedom foram agrupadas em um único indicador do exercício governamental (I.EXEC), a partir de sua média aritmética simples. Padronizando alguns casos extremos, a variação máxima do I.EXEC foi definida entre -5 (máximo da ação governamental pró-estatismo/social

democracia) e 5 (máximo da ação governamental liberal). O quadro acima (quadro 17) apresenta a correlação entre indicador da ideologia programática (I.IDEO) e o indicador de execução de políticas pelo governo (I.EXEC), por ano e por mandato presidencial.

A figura abaixo (14) apresenta a relação entre ideologia programática (I.IDEO) e ação governamental (I.EXEC) para todos os 48 mandatos da pesquisa.

Figura 14 – Congruência Ideológica na América Latina (1998-2013), por mandatos



Elaboração própria. 48 casos. Ação do Governo: I.EXEC.COM.M. Ideologia Programática: I.IDEO, para fontes verificar Apêndice A.2.

A figura permite observar a dispersão dos 48 mandatos presidenciais na relação entre ideologia programática (I.IDEO) e execução de políticas públicas no governo (I.EXEC). Alguns grupos de mandatos chamam a atenção. Em primeiro lugar, o grupo localizado no quadrante inferior esquerdo reúne sete mandatos que se elegeram com programas de governo de esquerda ou centro-esquerda e realizaram governos estatistas/social-democratas. Na parte inferior do quadrante situam-se os dois mandatos do

PAIS no Equador, o segundo e terceiro mandatos da FPV (Argentina), os primeiros mandatos do MAS (Bolívia) e do PT (Brasil), e o terceiro mandato do MVR/PSUV (Venezuela). Outro grupo de partidos com programas de governo de esquerda e centro-esquerda realizou um mandato que pode ser compreendido como moderadamente estatista/social-democrata ou no limiar do liberalismo. Este grupo compreende mandatos da FPV, do MAS, do PT, do MVR/PSUV e também da FSLN (Nicarágua), FMLN (El Salvador), FA (Uruguai), PS (Chile), PNP (Peru), PLN (Costa Rica) e PRD (Panamá).

O grupo de mandatos compreendidos no quadrante superior da direita prometeram e realizaram políticas liberais. Um grupo de partidos com programas de centro-direita e direita adotaram políticas públicas que indicam um governo moderado: MNR (Bolívia), PSDB (Brasil), RN e PPD (Chile), PUSC (Costa Rica), ARENA (El Salvador), GANA (Guatemala), PAN (México) e PP (Peru). Apenas dois mandatos eleitos com programas de governo de direita realizaram políticas mais claramente liberais: o segundo mandato do Primeiro Colômbia e o mandato do PLD iniciado em 2005, na República Dominicana.

Enquanto o quadrante inferior da esquerda e superior da direita refere-se a mandatos ideologicamente congruentes com os programas de governo presidenciais, os mandatos situados nos quadrantes superior de esquerda e inferior de direita mostram algum nível de incongruência. Prometeram políticas estadistas e realizaram liberais (esquerda/superior) ou prometeram políticas liberais e realizaram estadistas (inferior/direita). Percebe-se que estes quadrantes possuem uma dispersão bastante mais restrita do que os outros dois, que mostram mandatos ideologicamente congruentes. Apenas a UCR argentina e o PC uruguaio mostram incongruência mais acentuada, por terem apresentado programas de governo de direita nas eleições e realizado mandatos com maior intervenção do estado na economia.

Ainda dentro da congruência ideológica, pode-se investigar o impacto do posicionamento ideológico/programático (I.IDEO) da candidatura sobre as políticas públicas específicas. O quadro abaixo apresenta esta relação.

A ação dos governos nos mandatos presidenciais, nas seis áreas de políticas públicas estudadas, possui correlações mais fortes com a posição ideológica do programa de governo (I.IDEO) do que com as asserções dos programas de governo sobre as respectivas áreas especificamente (quadro 13). A ação governamental nas áreas da política monetária e de regulação são as únicas que possuem correlações estatisticamente significativas com o índice de ideologia programática mensurado a partir do Banco de

Asserções Programáticas. Em que pese a ausência de significância nos demais casos, é possível perceber que as ações dos governos respondem mais para o indicador posicional da ideologia programática do que para as manifestações específicas dos programas em cada matéria.

Tabela 12 – Congruência entre Ideologia Programática e categorias de políticas públicas

	I.IDEO
Política Comercial	0,10
Política Fiscal	0,24 ^A
Política de Gasto Público	0,19
Política Monetária	0,31*
Política Financeira/Investimento	0,23 ^B
Política de Regulação	0,49**

Elaboração própria. Casos: 48. ** Spearman Correlation rho is significant at the 0.01 level (1-tailed). * Spearman Correlation rho is significant at the 0.05 level (1-tailed). ^A p = 0,052. ^B p = 0,059. Variáveis: I.IDEO, EXE.Com, EXE.Fisc, EXE.Gasto, EXE.Finan, EXE.Mon, EXE.Reg, fonte: ver Apêndice A.2.

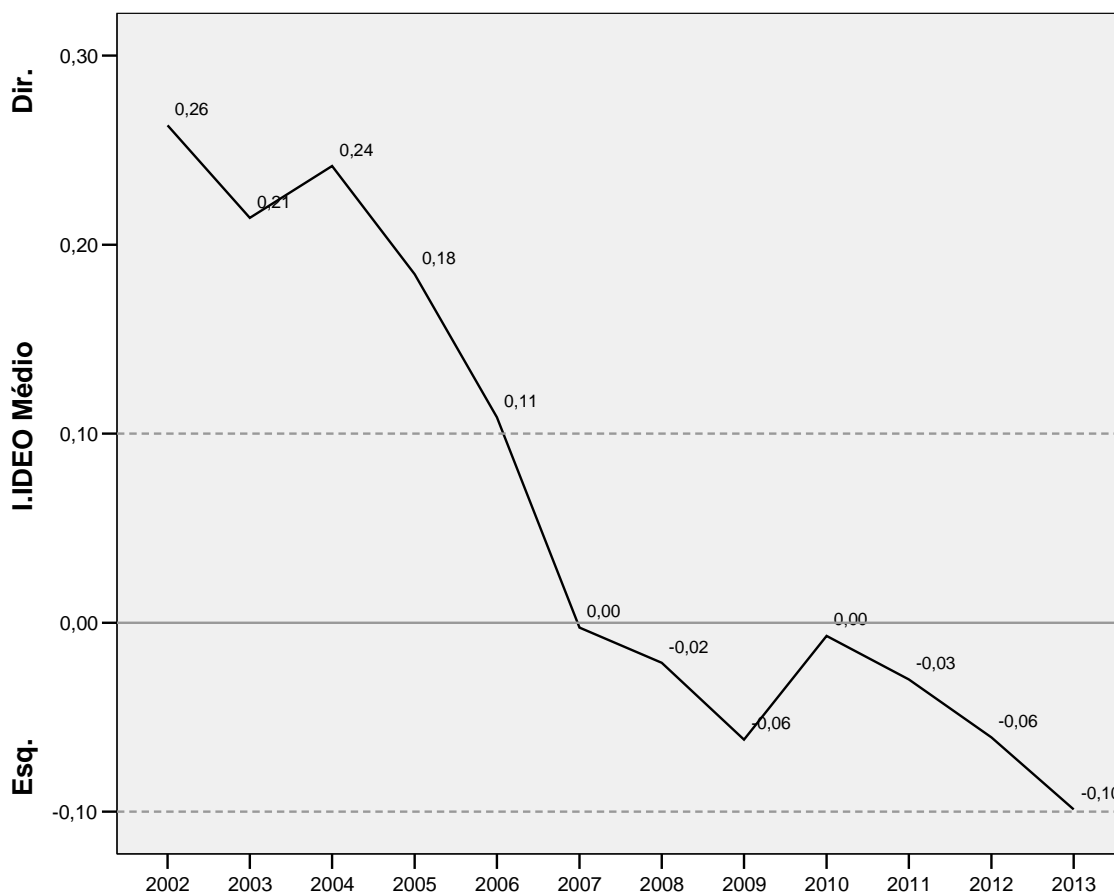
6.5 Ideologia e congruência programática em 16 países da América Latina (1998-2013)

Como destacado na introdução, existe a compreensão de que na primeira década do século XXI a América Latina passou por uma onda rosa, em decorrência da vitória de diversos partidos de esquerda ou centro-esquerda em eleições presidenciais. Para estudar esta possibilidade a partir dos dados do Banco de Asserções Programáticas, a figura abaixo apresenta o valor médio da ideologia programática dos mandatos presidenciais da América Latina, para cada ano entre 2002 e 2013. O início em 2002 deve-se ao fato de que, para sete dos 16 países da pesquisa, só há dados da ideologia do presidente a partir deste ano.

No curso da primeira década do século XXI, os governos da América Latina moveram-se progressivamente para a esquerda. Em especial entre 2004 e 2009, o valor médio da ideologia nos programas de governo dos presidentes latino-americanos mudou significativamente. Como revela a figura, entre 2002 e 2006 a média ideológica dos programas de governo dos presidentes eleitos na América Latina permaneceu no campo da

direita, para ingressar no campo de esquerda apenas a partir de 2008. De fato, até este ano, a ideologia média dos governos latino-americanos situou-se entre a centro-direita e o centro. Em 2007 a ideologia média da América Latina alcançou o centro ideológico (I.IDEO de 0,00). Entre 2008 e 2013 a média ideológica dos governos latino-americanos insere-se no campo de esquerda, até alcançar um I.IDEO médio de -0,10 no último ano.

Figura 15 – Ideologia média de 16 países, por ideologia programática do Presidente, América Latina (2002-2013)



Elaboração do autor. Equador entra em 2003, Guatemala em 2004 e Panamá em 2005. Em 2005 e seguintes, dados de todos os 16 países da pesquisa. Variável: I.IDEO, fonte: ver Apêndice A.2.

Mesmo no ano de 2013, marca ideologicamente mais a esquerda, a média da ideologia dos programas dos presidentes eleitos na América Latina sinaliza mais propriamente uma posição de centro ou centro-esquerda. Esta marca mais à esquerda (I.IDEO de -0,10) é bem menos forte do que o índice do primeiro ano estudado (2002), em que foi constatado o predomínio de programas de governo de direita (I.IDEO de 0,26).

Ainda assim, os dados confirmam que durante a primeira década do século XXI os governos latino-americanos, em média, moveram-se para a esquerda, especialmente após o ano de 2004.

A partir do conceito de congruência ideológica, pode-se verificar que os presidentes eleitos com programas de governo de esquerda influenciaram a política pública da América Latina com um viés favorável ao estatismo ou social-democracia. O subcapítulo anterior (6.4) revelou que existe associação entre a ideologia programática dos programas de governo dos presidentes eleitos e as mudanças na política pública que ocorrem em seus mandatos. Este fenômeno, descrito como congruência ideológica, ocorre com mais força quando considerados os períodos dos mandatos presidenciais, e também é nitidamente relevante para quatro das seis áreas de políticas públicas estudadas (política fiscal, monetária, financeira e de regulação). A partir desta constatação, pode-se investigar em quais países e em quais mandatos presidenciais a congruência ideológica é mais forte ou mais fraca.

Para desenvolver esta investigação foi construída uma medida da congruência ideológica, que considera a similitude e diferença ideológica dos programas de governo (I.IDEO) e da ação governamental (I.EXEC), em um índice para a congruência ideológica dos mandatos presidenciais (I.CONGR)³⁵. Quando o índice de congruência é de 100% existe coerência ideológica total entre programa e políticas do governo. O quadro abaixo (quadro 19) apresenta os valores obtidos pelos 48 mandatos estudados. Em tese, poderiam ocorrer valores negativos – casos em a posição programática do mandato seria oposta à posição manifestada no programa de governo. Nenhum mandato apresenta este nível de incongruência. O índice de congruência varia entre um nível bastante baixo – 19% congruente, no mandato do PC no Uruguai – até totalmente congruente, no mandato do PS do Chile.

A partir destes dados, observa-se que a congruência média dos 48 mandatos estudados é de 77%. Entre os mandatos mais congruentes encontram-se os do PS e do PPD do Chile, o mandato iniciado em 2008 da FPV na Argentina e o segundo mandato da FA no Uruguai, todos com mais de 95% de congruência. Entre os menos congruentes, salientam-se o do PC do Uruguai, o do PCD do Panamá, o da UCR na Argentina e do PLC na Nicarágua – menos de 50%. Considerando a congruência programática de todos os

³⁵ Para o cálculo do I.CONGR o I.EXEC foi padronizado para a variação do I.IDEO, e calculada a diferença simples entre os dois.

mandatos presidenciais estudados em cada país, revela-se que o Panamá apresenta a menor média (66%), seguido da Nicarágua (67%). Os mais congruentes são o Peru (86%) e o Chile (85%).

Quadro 7 – Congruência ideológica em 48 mandatos da América Latina, 1998-2013

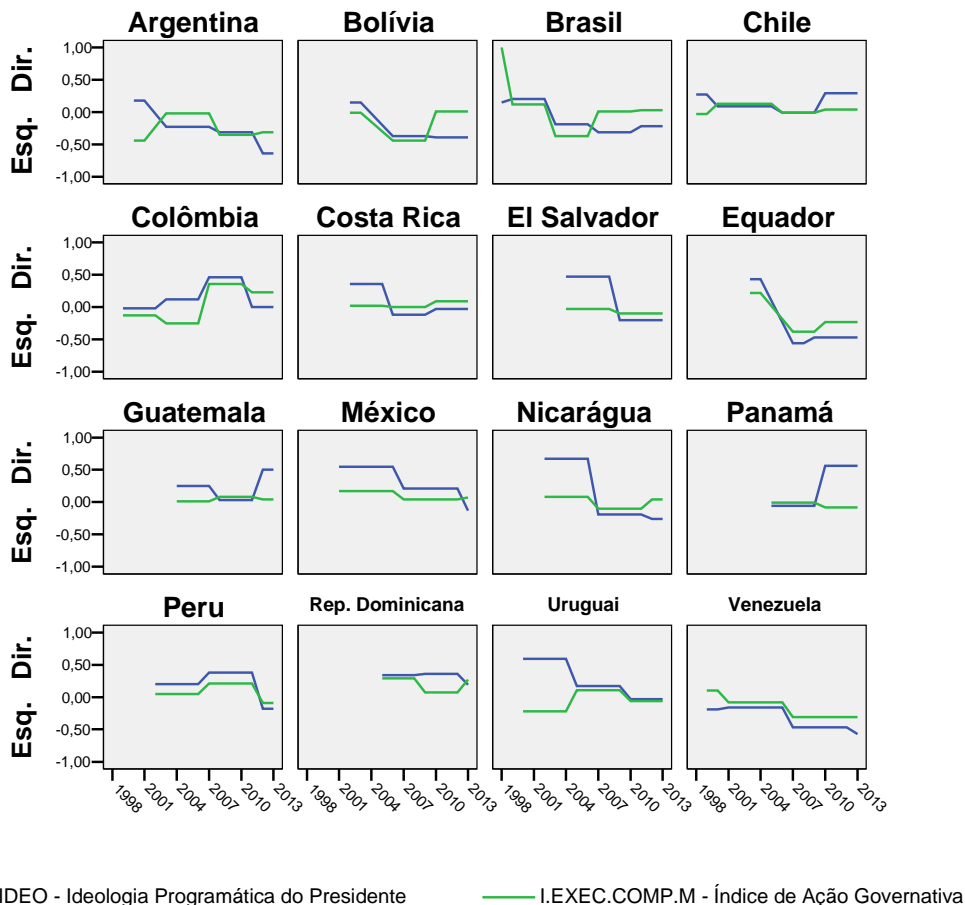
Pais	Ano	Partido	Congruência	Pais	Ano	Partido	Congruência
Argentina	2000	UCR	38%	Equador	2003	SP	79%
	2003	FPV	79%		2007	PAIS	82%
	2008	FPV	96%		2010	PAIS	76%
	2012	FPV	67%		Guatemala	2004	GANNA
Bolívia	2002	MNR	84%	2008		UNE	95%
	2006	MAS	93%	2012		PP	54%
	2010	MAS	60%	México	2001	PAN	62%
Brasil	1999	PSDB	92%		2007	PAN	83%
	2003	PT	82%	Nicarágua	2002	PLC	41%
	2007	PT	68%		2007	FSLN	91%
	2011	PT	75%		2012	FSLN	70%
Chile	1998	PDC	70%		Panamá	2005	PRD
	2000	PPD	96%	2010		PCD	36%
	2006	PS	100%	Peru	2002	PP	85%
	2010	RN	75%		2007	APRA	83%
Colômbia	1999	PC	89%		2012	PNP	91%
	2003	1CO	63%		Rep. Dominicana	2005	PLD
	2007	1CO	90%	2009		PLD	71%
	2011	PdelaU	77%	Uruguai	2000	PC	19%
Costa Rica	2002	PUSC	66%		2005	FA	94%
	2006	PLN	88%		2010	FA	97%
	2010	PLN	88%	Venezuela	1999	MVR/PSUV	71%
El Salvador	2004	ARENA	50%		2001	MVR/PSUV	92%
	2009	FMLN	90%		2007	MVR/PSUV	83%

Elaboração própria. Variável I.CONGR.P.M, ver Apêndice A.2.

A figura abaixo abre os dados do índice de ideologia do programa de governo dos Presidentes (I.IDEO – linha azul) e do índice de ação governativa (I.EXEC – linha verde) para os 16 países da pesquisa. Quanto mais próxima a trajetória das duas linhas, mais forte é a congruência programática. Se a linha da ação governativa (verde) mostra-se afastada da linha da ideologia programática (azul) para cima, isso indica desvio ao liberalismo durante o mandato, para baixo indica desvio para o estatismo/social-democracia. Assim, pode-se visualizar não apenas a congruência programática de cada mandato, como sua posição

ideológica (esquerda/direita).

Figura 16 – Ideologia dos partidos governantes na América Latina, por país, 1998-2013.



Elaboração própria. Variáveis: I.IDEO, I.EXEC.COMP.M, para fontes ver Apêndice A.2.

A inflexão à esquerda na Argentina é clara, seja pela eleição de Néstor Kirchner pela FPV em 2003, após o governo de direita de Menem e a eleição da UCR com um programa de centro-direita, seja pela progressiva radicalização da FPV nos pleitos seguintes. O segundo mandato da FPV, com Cristina Kirchner, mostra elevada congruência programática, enquanto o primeiro e terceiro (até 2013) são consideravelmente mais liberais do que poderia indicar os programas de governo.

Na Bolívia, a eleição de Evo Morales em 2005 inaugurou uma série de mandatos do MAS, cujos programas de governo os situam no limiar da esquerda. O mandato interrompido do MNR e o primeiro mandato do MAS mostram elevada congruência programática, mas não a segunda presidência de Evo Morales, cuja ação governativa é mais liberal do que seu programa de governo.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, mudou a ideologia programática do governo brasileiro da centro-direita para a centro-esquerda (o que manteve-se nas três eleições posteriores). O impacto na ação governativa durante o primeiro governo de Lula é bastante claro, embora seja menos congruente do que o segundo mandato do PSDB. O segundo mandato de Lula e o mandato de Dilma Rousseff, também do PT, apresentam um desvio para o liberalismo mais saliente.

A ideologia programática dos governos chilenos partiram da centro-direita com o PDC em 1998, para depois de dois mandatos concertacionistas de centro (PPD e PS) retornar à centro-direita pela eleição de Sebastián Piñera pela RN em 2009. Tanto o programa do presidente do PPD, Ricardo Lagos, quanto o primeiro mandato de Michelle Bachelet mostram evidente congruência programática. Já a ação governativa durante o mandato da RN foi sensivelmente mais estatista/social-democrata do que o previsto por seu programa de governo.

Na Colômbia, os dois mandatos de Álvaro Uribe apresentam um programa de direita, embora apenas no segundo exista forte congruência ideológica – políticas públicas realizadas com inflexão liberal. Após os mandatos de Uribe, a ideologia programática do governo retorna à posição de centro reparada no início do período. A ação governativa retorna a uma posição intermediária entre o estatismo e o liberalismo.

A ideologia programática do governo da Costa Rica mudou com a substituição do PUSC pelo PLN, deixando o campo da direita para o de centro. A congruência programática nos novos governo do PLN, encabeçados por Óscar Arias e Laura Chinchilla respectivamente, mostra-se bastante acentuada e claramente superior à do PUSC.

Com uma das transformações mais significativas, em El Salvador a eleição de Mauricio Funes (FMLN) no ano de 2009 mudou a ideologia programática do governo da direita para centro-esquerda. Uma pequena mudança na ação governativa do Equador acompanhou a inauguração do mandato do FMLN, interrompendo o governo bastante incongruente (elevado desvio para o estatismo) da ARENA.

Em outro exemplo de mudança acentuada, a eleição de Rafael Correa em 2006 levou a ideologia programática do governo equatoriana a um salto da direita para a esquerda. A ação governativa acompanha esta transformação, passando do campo liberal (durante o mandato interrompido de Lucio Gutiérrez, SP) para o social-democrata/estatista, todos os três mandatos com níveis médios de congruência programática.

Na Guatemala, a vitória do Partido Patriota (PP) em 2011, com um programa de

direita, interrompeu uma sequência de governos eleitos com programas mais centristas. Pouca diferença na ação programática entre estes três governos pode ser reparada, mas apenas o segundo analisado, da UNE, mostrou congruência programática.

O retorno do PRI ao governo mexicano após as eleições de Enrique Peña Nieto em 2013, com um programa de centro, apresenta uma diferença relevante em face dos programas mais à direita do PAN – em especial do programa de Vicente Fox (primeiro mandato do PAN). A ação governativa acompanha a diferença programática entre o primeiro e segundo governo do PAN no México, sendo o segundo (do presidente Felipe Calderón) bastante mais congruente.

O programa do PLC na Nicarágua, que governou até 2006, situa seu governo como o mais à direita entre os estudados. Desta forma, a eleição do sandinista Daniel Ortega pela FSLN com um programa de centro-esquerda representou uma grande mudança em termos ideológicos. A ação governativa respondeu à mudança de presidente com uma inclinação para o campo estatista/social-democrata, o que tornou o primeiro governo de Daniel Ortega (após a experiência da década de 1980) bastante congruente.

O Panamá, ao lado da Guatemala, são os únicos exemplos em que o período de pesquisa encerra-se com um governo mais à direita do que os anteriores. No caso panamenho, a eleição de 2009 levou o CD de Ricardo Martinelli à vitória com um programa de direita, para substituir o governo de centro do PRD. Até o momento o governo do CD mostrou-se bastante incongruente, diferentemente do governo anterior do PRD.

No Peru a eleição de Ollanta Humala em 2011, com um programa de centro-esquerda, mostra uma mudança expressiva se comparado aos programas de direita do governo aprista (Alan García) e do PP (Alejandro Toledo). Todos os três mandatos estudados no Peru mostram bom desempenho da congruência programática, sendo que a trajetória da ação governativa acompanha a ideologia dos presidentes eleitos.

Com a trajetória mais estável entre os casos estudados, e a despeito das trocas entre os partidos governantes, a ideologia programática da República Dominicana não se moveu para fora do campo da direita. A mudança da ação governativa nos mandatos estudados, que se tornou menos congruente com a ideologia dos programas de governo, parece não responder aos presidentes eleitos.

As diferenças entre as ideologias dos programas dos presidentes eleitos no Uruguai mostra uma mudança da direita para o centro, com as duas eleições sucessivas do FA

(primeiramente com o programa de centro-direita de Tabaré Vázquez, depois com o programa centrista de José Mujica). Os dois governos da FA realizaram uma congruência programática bastante forte, movendo a ação governativa para o centro.

O caso venezuelano apresenta as mudanças ideológicas entre os diferentes programas eleitorais do MVR e PSUV (Hugo Chávez e seu sucessor Nicolás Maduro). Se as duas primeiras experiências foram de programas de centro-esquerda, as duas últimas mostram a eleição de governos de esquerda. A ação governativa parece acompanhar as mudanças ideológicas dos programas de Hugo Chávez, em que pese um desvio para o estatismo/social-democracia, sendo que seu segundo mandato tem congruência acentuada.

Se comparadas as trajetórias da ação governativa (linha verde) com as diferenças constadas entre os programas de governo dos sucessivos mandatos presidenciais (linha azul), percebe-se em todos os países mudanças consistentes. Na maior parte dos países, novos mandatos com programas de governo situados à direita ou à esquerda do mandato anterior provocaram alterações no sentido de uma política pública respectivamente mais liberal ou estatista. Como exceções, três países não apresentam esta relação em nenhuma troca de mandato: Guatemala, Panamá e República Dominicana. Nestes países, mesmo existindo mandatos com congruência, não foi possível constatar nenhuma situação em que a mudança de mandato presidencial entre presidentes programática/ideologicamente diferentes levou a transformações coerentes na ação governativa. A próxima seção explora a associação entre a ideologia programática dos presidentes (esquerda/direita) e a ação governativa de seus mandatos (estatista/liberal) e o impacto de alguns fatores contextuais.

6.6 Ideologia e Congruência Programática: explicação da ação governamental

Uma etapa do processo de representação política engendrado pelos partidos políticos nas democracias contemporâneas diz respeito à organização dos corpos do poder político institucionalizado e suas relações. Conforme King (1969) os partidos podem realizar tal função de organização do governo seja pela indicação das pessoas encarregadas da gestão da política pública, seja a partir da imposição de tendências e atitudes defendidas pelo partido. Não obstante, o autor pontua a dificuldade em apreender em que medida os partidos são efetivamente responsáveis pela organização do governo:

a party's or coalition's grasp of government, even if it were firm and extensive, and even if achieved concerted action, might not serve ends which were distinctively own. The policies of authoritative decision-makers, although acquiesced in or ever forced by the party or coalition, might not have emanated from party sources (King, 1969, p. 134).

Existe expressiva literatura a respeito das condições nas quais os partidos são realmente capazes de organizar o governo. Em especial, costuma-se destacar a contribuição dos sistemas políticos, eleitorais e partidários. Nos sistemas presidencialistas a eleição do presidente pode ser considerada como momento crucial da coordenação entre os cidadãos e o governo, na medida em que ele desempenha um papel importante na organização do governo e, inclusive, sobre o processo legislativo (conforme discussão na introdução da tese).

Nesta seção investiga-se como as forças que participam do sistema político, especialmente a partir da atuação dos partidos políticos na arena legislativa e sua relação com o presidente, influenciam ou não as políticas adotadas pelo governo e a realização da congruência programática. Parte-se do pressuposto de que os presidentes eleitos buscam cumprir o mandato que recebem das urnas, isto é, cumprir seus programas de governo.

Algumas definições iniciais sobre a relação entre executivo e legislativo no presidencialismo são necessárias como ponto de partida da investigação. Tavares (1998, p. 247), fiel à lei de Duverger, resume duas possíveis combinações de sistemas eleitorais/partidário e sistemas de governo presidencialistas: (a) presidencialismo com representação majoritária e bipartidarismo congressional e (b) presidencialismo com representação proporcional e pluripartidarismo congressional. Ressalvando o caráter majoritário da eleição presidencial, Lanzaro apresenta classificação semelhante à realizada por Tavares. A respeito dos sistemas de governo, o autor aponta que o sistema de partidos

es probablemente el pilar mayor em el armado de una orden político, marcando las posibilidades y la magnitud de una estructura pluralista, recubriendo las maquinarias institucionales, y dando vida a las reglas que ordenan formalmente su operatividad (Lanzaro, 2003, p. 25).

Com a constituição independente do executivo e do legislativo, espera-se que no presidencialismo ocorra com mais frequência o governo dividido (quando uma força partidária domina a presidência e outra ao menos uma das casas parlamentares). Em que pese o governo dividido poder levar à paralisia decisória, em caso de antagonismo ideológico entre forças disciplinadas, Tavares considera que o conjunto

presidencialismo/bipartidarismo é capaz de consolidar e ao mesmo tempo limitar o poder do Presidente, pois obriga a associação entre o presidente e seu partido congressional e desta maneira favorece o funcionamento do sistema de *checks and balances* (Tavares, 1998, p. 253).

Quando presentes presidencialismo e pluripartidarismo congressional, Tavares segue a posição pessimista segundo a qual o sistema “tende a conduzir à fragmentação e à instabilidade das coalizões no Congresso, nele instalando a paralisia de decisão e de poder, inviabilizando a constituição de uma maioria parlamentar estável do governo e aprofundando o dualismo” (Tavares, 1998, p. 255). Embora demonstrem que o presidencialismo não está mais propenso a rupturas democráticas do que o parlamentarismo, Shugart e Carey (1992, p. 257) argumentam que a adoção de presidencialismo e representação proporcional apresenta um problema ao permitir a eleição de representantes congressuais favorecendo o multipartidarismo e sem a necessidade de coalizões prévias. Com multipartidarismo, as eleições presidenciais por pluralidade podem acabar com decisões apoiadas por frações eleitorais consideravelmente menores do que a maioria, ademais com apoio minoritário no legislativo. E sistemas de dois turnos nas eleições presidenciais, por aumentar os incentivos ao multipartidarismo, podem dificultar ainda mais a criação de consensos.

A preocupação a respeito dos incentivos para a formação de coalizões no período eleitoral, quando presentes presidencialismo e multipartidarismo, foi estudada no contexto brasileiro por Abranches (2003), que cunhou o termo presidencialismo de coalizão. No presidencialismo de coalizão a capacidade governativa depende da aptidão do presidente em formar, após eleito, uma ampla aliança no Congresso. Tal sistema é “caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar os pontos ideológicos [...] fixados na fase de formação da coalizão” (Abranches, 2003, p. 62).

Sem entrar nos problemas objetivos da formação e manutenção de coalizões, Chasqueti (2003, p. 339) aponta que as coalizões de governo permitem o convívio com sucesso de presidencialismo e multipartidarismo. Ao contrário dos estudos que criticam estes sistemas, o autor demonstra que não houve nenhum caso de interrupção de governo na América Latina contemporânea quando os presidentes foram capazes de formar coalizões majoritárias (apoio parlamentar acima de 45%) em sistemas multipartidários, mesmo em situações de multipartidarismo extremo. Para o autor, portanto, coalizões

majoritárias conduzem o presidencialismo a boas condições de governabilidade.

No caso de coalizões majoritárias, a indisciplina atua claramente contra o presidente. Morgenstern (2002, p. 430) aponta que a influência dos partidos nas relações executivo-legislativo em sistemas presidenciais pode ser correlata à unidade partidária (coesão/disciplina). Em sistemas com baixa unidade partidária, os parlamentares ficam livres para barganhar pelo apoio ao executivo com base em suas ambições de carreira (p. e., *pork* para base eleitoral); nos quais existe elevada unidade, isso pode representar o domínio do presidente sobre o parlamento (em caso da situação ser majoritária) ou bloqueio ao presidente e crise de governabilidade (em caso de oposição majoritária e polarização). Morgenstern ressalta que a relevância de fatores propriamente organizacionais sobre a unidade partidária, como ideologia e reputação partidária. Além da unidade, as regras formais da relação executivo-legislativo, a ambição dos legisladores, a independência dos mesmos em relação ao presidente são outros temas da relação entre poderes.

Desta breve revisão da literatura, uma condição inicial pode ser colocada ao lado da capacidade do presidente estaria mais ou menos apto a transformar sua ideologia programática em políticas públicas (pressupondo que este fosse seu objetivo). A existência de oposição parlamentar ao presidente, ou a proporção da bancada não situacionista no parlamento (os dados obtidos não permitem discriminar entre partidos parlamentares neutros e da oposição), pode exercer um impacto autônomo na política pública. Em tese, quanto maior a bancada de oposição, maior será sua capacidade de influenciar a política pública.

É possível executar uma regressão linear múltipla com o objetivo de mensurar quanto da ação governamental (I.EXEC) é explicada pela ideologia programática do presidente e quanto é explicada pela ideologia programática da oposição parlamentar. Como informação do Parlamento, foram consideradas a proporção de cadeiras no legislativo ocupadas por partidos de oposição ou neutros e a ideologia programática média dos partidos derrotados nas eleições presidenciais (OP.BAC.IDEO). Este índice pode variar entre 100, representando todo o parlamento de oposição e radicalmente de direita, e -100, todo o parlamento de oposição e radicalmente de esquerda. O quadro abaixo apresenta este modelo.

Quadro 8 – Resumo do Modelo de Ação Governamental

	B	Std. Er.	Beta
Passo 1			
Constante	-0,19	0,11	
Programa do Presidente	1,59	0,33	0,60**
Passo 2			
Constante	-0,27	0,11	
Programa do Presidente	1,73	0,32	0,65**
Ideologia/Bancada de Oposição	1,45	0,68	0,26*

Elaboração própria. Casos: 44 mandatos. $R^2 = 0,36$ para o Passo 1; $\Delta R^2 = 0,06$ para o passo 2 ($p < 0,001$). ** $p < 0,001$, * $p < 0,05$. Para outros dados, conferir Apêndice B.2. Programa do presidente: I.IDEO. Ideologia/Bancada de Oposição: OP.BAC.IDEO. Para fontes, consultar apêndice A.2.

O modelo explica 42% da ação governamental. O programa de governo no presidente, sozinho, é responsável por 36% da variação na ação governamental da América Latina nos anos 2000. A influência do Congresso, por meio da bancada de oposição/neutra e sua ideologia, confere à explicação da ação governamental uma força de predição na ordem de 6%. Por meio da análise ANOVA, verifica-se que os dois modelos estudados são estatisticamente significantes ($p < 0,001$). A partir das informações do modelo, pode-se concluir que, quando a outra variável for constante, o Programa do Presidente e a Ideologia/Bancada de Oposição possuem os seguintes efeitos. Se o programa do presidente variar em 1%, haverá uma variação correspondente de 0,35% na ação governamental. Se a ideologia/bancada de oposição no parlamento variar 1%, haverá uma variação correspondente de 0,29% na ação governamental³⁶.

Ao lado dos fatores político-institucionais que impactam sobre as políticas públicas, outros fatores podem ser pensados como interpretação para a congruência programática do mandato presidencial. Como discutido nesta seção, o presidente possivelmente possuirá maior capacidade para realizar sua agenda programática caso possua (a) maioria congressual, (b) uma bancada de situação no Parlamento mais coesa, (c) uma bancada de oposição mais fragmentada. Embora a unidade intrapartidária seja um problema a parte, pode-se argumentar que o número de partidos que compõe as bancadas governista e oposicionista possui um efeito sobre a liberdade do presidente em conduzir a agenda. Uma bancada dividida entre um número crescente de partidos está, em tese, sujeita a maiores custos para sua manutenção, pois o fracionamento da bancada governista no parlamento aumenta a possibilidade de vetos e deserções contrárias à agenda do presidente. Da mesma forma, uma bancada de oposição mais fragmentada aumenta a oportunidade do presidente

³⁶ Variação de 1/2 no I.IDEO refere-se à variação de 1,73/10 no I.EXEC.P.M. Variação de 1/2 no OPOS.IDEO.BANC refere-se à variação de 1,45/10 no I.EXEC.P.M.

em conquistar deserções e fazer passar sua agenda legislativa.

Foram rodadas correlações (rho de Spearman) para congruência ideológica dos mandatos presidenciais (I.CONGR.M.P) e tamanho da bancada de situação (GOV.MAJ.M), a fragmentação das bancadas de situação (GOV.FRAC.M) e de oposição (OP.FRAC.M)³⁷. Nenhum dos cruzamentos mostrou relevância estatística. Embora a congruência ideológica responda positivamente, com força intermediária e significância estatística para o fracionamento da oposição, isto ocorre por causa da existência de mandatos sem oposição (quando excluídos, a relação perde força e significância). Assim, não foi possível constatar qualquer relação entre a magnitude e o fracionamento das bancadas de situação e oposição no Parlamento e a congruência programática dos mandatos presidenciais na América Latina. Tal descoberta parece indicar que, mesmo a ideologia da bancada de oposição sendo relevante para as políticas públicas realizadas pelo governo, seu tamanho e fracionamento não possuem um papel fundamental na capacidade do presidente em cumprir sua agenda nos temas estudados nesta pesquisa.

Outros fatores de ordem política/institucional poderiam ser considerados para melhorar esta investigação. Atento às diferenças institucionais entre países presidencialistas, Amorim Neto (2006) aborda duas possíveis estratégias de relacionamento do Presidente com o executivo para aprovação de políticas públicas: (a) seguir o processo legislativo normal, estratégia pela qual o presidente tende a buscar a maioria parlamentar e distribuir os ministérios de maneira proporcional à força dos partidos; ou (b) utilizar os poderes presidenciais de decreto, estratégia pela qual o presidente pode trabalhar com um gabinete minoritário no parlamento, apontar pessoas com perfil técnico para o ministério e buscar relações diretas com os grupos de interesses. Nesta pesquisa, apenas a primeira possibilidade foi tratada – por meio do tamanho e ideologia da bancada governista e seu fracionamento. Indicadores de poderes de decreto disponíveis para os presidentes poderiam ser incluídos com o objetivo de melhorar a força de explicação do modelo. Ademais, Grohmann (2001, p. 121) salienta que a conjuntura política pode levar a dinâmica situação/oposição para dentro da relação entre executivo e legislativo, caso em que as instituições que regulam a mediação entre os poderes tornam-se especialmente relevantes no processo legislativo.

³⁷ GOV.FRAC e OP.FRAC apresentam a possibilidade de que dois deputados randomicamente escolhidos da bancada governista pertençam a diferentes partidos, que pode ser 0 (apenas um partido governista) e aumenta proporcionalmente.

6.7 Conclusão

Este capítulo apresentou um esforço de mensuração da representação programática enquanto mecanismo de associação da cidadania (participação eleitoral) com a política pública (ação governamental). O indicador de ideologia desenvolvido por meio do Banco de Asserções Programáticas foi comparado com o Index of Economic Freedom desenvolvido pela The Heritage Foundation/The Wall Street Journal. Dois possíveis modelos de congruência entre as propostas eleitorais dos programas de governo e a política pública foram testados: o cumprimento de propostas em temas específicos (congruência por temas específicos) e o posicionamento ideológico amplo do governo em uma escala direita/esquerda (congruência ideológica).

A visão da congruência por temas específicos revelou que os presidentes latino-americanos durante a primeira década do século XXI cumpriram em média 52% de suas promessas eleitorais. Revelou-se que Presidentes com programas de esquerda costumam descumprir suas promessas na área da Política Comercial, mas cumprem quase sempre na área da Política de Regulação. Os Presidentes com programas de centro costumam descumprir suas promessas na área da Política Financeira e de Gasto Público, e geralmente cumprem as sobre Política Comercial e Política de Regulação. Além disso, as promessas feitas em programas de direita são mais frequentemente traídas na área da Política Fiscal e cumpridos na área da Política Comercial.

A visão da congruência ideológica possui maior capacidade de mostrar associação entre os programas de governo dos presidentes eleitos e as políticas públicas realizadas em seus governos. Existe associação positiva, estatisticamente significativa de força média entre programas de governo e ação governamental quando considerados 48 mandatos presidenciais na América Latina, entre 1998 e 2013 (quadros 14 e 17). Evidenciou-se, inclusive, que a posição ideológica dos programas de governo está mais relacionada à ação dos governos nas seis categorias de políticas públicas estudadas do que suas manifestações particulares em cada área (quadro 13 e 15). Analisada mandato por mandato, verificou-se que a congruência média é de 77%. A análise gráfica realizada na figura 16 mostra como, em 13 dos 16 países estudados, foram constatadas transformações da ação governativa compatíveis com as diferenças programáticas dos sucessivos presidentes. Guatemala, Panamá e República Dominicana são os três casos em que os programas dos presidentes eleitos não foram acompanhados, sequer marginalmente, por transformações na política

pública ideologicamente compatíveis ao longo do mandato.

Para testar a existência de congruência programática como posicionamento ideológico foi gerado um modelo para explicar a ação governamental, utilizando como preditores a posição ideológica do programa do Presidente eleito, o fator da proporção do Parlamento dominado pela oposição e a ideologia média dos partidos de oposição ao presidente. O modelo gerado é estatisticamente relevante para a explicação de 43% da ação governamental. A posição ideológica do programa do presidente possui um impacto preditor de 37% da ação governamental, sozinha. Consequentemente, o teste revela que existe uma relação significativa e bastante relevante dos programas de governo e a ação governamental, comprovando a premissa de realização de congruência programática/ideológica.

A pesquisa desta seção mostra que na América Latina, durante o período de pesquisa (1998-2013), as eleições presidenciais realizaram a conexão entre o processo de cidadania – a escolha eleitoral do conjunto dos cidadãos – e a ação do governo em um conjunto expressivo de políticas públicas. Em especial quando considerada a visão do posicionamento ideológico dos programas de governo dos candidatos à presidência, o resultado das eleições causam um impacto relevante e coerente sobre a política pública. Ou seja, eleitores cuja decisão do voto ponderou suas expectativas em relação à ação do futuro governo não erraram ao considerar o discurso programático dos candidatos presidenciais como preditores de seu comportamento futuro. Entretanto, a congruência ideológica entre programa de governo presidencial e ação governativa não é igualmente forte em todos os mandatos presidenciais e em todos os contextos nacionais. A força e ideologia da bancada da oposição no Parlamento, bem como sua unidade ou fragmentação em diferentes partidos, são fatores que podem desempenhar um impacto próprio na política pública e na capacidade do presidente influenciá-la no sentido de seu programa de governo. O conjunto de inferências apresentado neste capítulo permite afirmar que a dimensão programática da democracia latino-americana não deve ser menosprezada.

7 REPRESENTAÇÃO, RESPONSABILIDADE E CONSENTIMENTO DEMOCRÁTICO

7.1 Introdução

A representação programática foi descrita na presente tese como um processo de conexão entre o exercício da cidadania nas eleições presidenciais e a ação do governo na política pública. Para existir representação programática, as eleições presidenciais devem exibir uma estrutura partidária/ideológica e os presidentes, quando eleitos, devem buscar realizar políticas condizentes com suas posições ideológicas. Nos três capítulos precedentes, mostrou-se que a América Latina apresenta tanto estrutura programática quanto congruência entre programas e ação governativa. As duas seções deste capítulo procuram esclarecer se a existência de representação programática realmente favorece a qualidade do processo democrático. A primeira seção debate a relação entre representação programática e responsividade. Com este objetivo, investiga se a existência de (a) uma estrutura programática nas eleições presidenciais e (b) mandatos ideologicamente congruentes com as promessas eleitorais favorecem o desenvolvimento econômico – adotado como um critério de bom governo, ou governo responsivo. A segunda seção dedica-se a investigar diretamente a hipótese de que a representação programática nas eleições presidenciais aumenta o consentimento dos cidadãos com a democracia.

No capítulo dois da tese discutiu-se a noção de que a representação pode ocorrer como prometer e cumprir promessas. No contexto das democracias representativas liberais estas promessas são reunidas em pacotes de princípios ideológicos e proposições sobre políticas públicas conhecidos como programas de governo, que são apresentados para os cidadãos durante as campanhas eleitorais. Em que pese a literatura tratar com desconfiança a capacidade dos partidos em comunicar tais pacotes, a capacidade dos eleitores em obter informações suficientes para um julgamento racional baseado em suas preferências e, por fim, a capacidade ou interesse dos eleitos em cumprir tais promessas durante seus mandatos, argumentou-se na seção teórica da tese (capítulo dois) que cumprir as promessas eleitorais é importante para a democracia. Como os mecanismos de manifestação da maioria são raros na democracia representativa – em parte pensada justamente para limitar o poder das majorias sobre as minorias – e se resumem quase que exclusivamente ao voto, muito da capacidade dos eleitores em influenciar a política pública depende de que os

políticos cumpram com suas promessas eleitorais.

Democracias liberais que conjugam os incentivos institucionais e a agência humana para realizar a representação programática são melhores não por serem propriamente mais democráticas, mas justamente por serem mais representativas. Uma vez que, como procedimento, as eleições implicam em diferenciação nas capacidades de governar e ser governado, a democracia liberal não comporta como possibilidade intrínseca soluções mais democráticas. Em parte, esta diferenciação antidemocrática entre governantes e governados decorre da própria capacidade de bem representar, presumivelmente distribuída de forma desproporcional entre as pessoas. Dentre diferentes modelos de representação, a democracia liberal contemporânea – apoiada sobre a forma da competição entre partidos políticos – apresenta programas de governo como promessas lançadas sobre o futuro. Realizar e cumprir promessas melhora a democracia, pois melhora qualitativamente a representação: quando a ação de escolher e votar conecta a participação política dos cidadãos com a ação de exercer o poder político do governo, então a representação reinaugura o poder de agir da maioria.

A melhora qualitativa da democracia que a representação programática realiza diz respeito ao princípio majoritário. Por detrás das mediações e das garantias, a ação de prometer e cumprir promessas mostra a representação no que ela possui de contraditório com o liberalismo político. Enquanto as instituições políticas liberais – inclusive o próprio sistema partidário – dividem e opõem, o prometer reinterpreta a possibilidade de ação conjunta. Seria evidentemente equivocado tratar a representação como corolário da ação política da maioria. A distância faz parte do núcleo da ideia de representação, o que fica absolutamente claro na própria dualidade da representação programática, que se divide entre os momentos de prometer e de cumprir. A representação programática *reinaugura* o poder de agir da maioria na medida em que é ação nova, necessariamente separada e distinta da ação original. É por conta desta distância que a representação programática pode ser compatibilizada com o liberalismo político.

Por fim, o capítulo teórico levantou a possibilidade de que certo equilíbrio entre a liberdade política (capacidade de a maioria agir politicamente) e as liberdades individuais (garantias e direitos) é necessário para que um sistema político receba o consentimento dos cidadãos. Não basta um governo limitado, um estado de Direito. Não basta sequer um governo competente e responsivo às opiniões e interesses dos cidadãos: os cidadãos devem poder agir politicamente ao menos no momento eleitoral. A ação de votar deve ser capaz de

lançar compromissos sobre o futuro que os cidadãos compartilham. O consentimento democrático demanda, assim, não apenas responsividade, mas também representatividade. Um modelo de representação central das democracias liberais contemporâneas, nas quais os partidos possuem um papel central, é a representação programática: a organização de um pacote de promessas com relativa consistência ideológica. Neste sentido, o consentimento com a democracia surge como produto do reconhecimento da capacidade da democracia representativa criar acordos sobre as soluções para os problemas comuns dentro de uma arena em que a ação política dos cidadãos é relevante.

Entretanto, Hardin (2009) destaca que uma possível causa do consentimento dos cidadãos com o sistema político são os serviços que o regime presta à sua população (argumento welfarista). Ao lado da visão da representação, esta visão da responsividade aos interesses dos cidadãos presume que o governante é livre para realizar o melhor governo possível – independentemente de seus compromissos eleitorais. As duas visões não são incompatíveis, na medida em que a representação incorpora a noção de que o governante possui amplo espaço de criatividade frente aos compromissos que assumiu. Mas argumentou-se, no capítulo dois, que uma democracia em que os governantes ignoram suas promessas eleitorais é qualitativamente pior do que uma em que os governantes estão interessados em cumpri-las. A democracia liberal só funciona como forma de ação política democrática dos cidadãos quando as instituições e a agência dos políticos comportam um elemento de fazer e cumprir promessas. Este trabalho da representação deve ser capaz de aumentar o consentimento com o sistema democrático. As próximas seções trabalham com esta possibilidade no contexto da América Latina do século XXI.

7.2 Representação programática e responsividade: uma análise do crescimento econômico

Antes de investigar se a representação programática possui influência sobre o consentimento democrático, é útil investigar se ela diz algo sobre a qualidade do governo enquanto provedor de bem-estar social. Em princípio, esta é uma visão relacionada à responsividade do governo: a realização de um mandato que responda aos interesses dos cidadãos. Um governante interessado em cumprir suas promessas eleitorais, se este for seu único objetivo, não necessariamente estará disposto a respeitar o interesse dos cidadãos. Embora seja difícil de imaginar um candidato prometendo medidas claramente divergentes

aos interesses sociais mais básicos, pode ser que mudanças de contexto ou novas avaliações conduzam os governantes à convicção de que políticas diferentes de seu programa eleitoral são na realidade mais adequadas para promover o bem-estar social e o interesse dos cidadãos. Embora dilemática, a situação descrita não é necessariamente dicotômica: os governantes possuem um campo de criatividade inerente à noção de representar. Busca-se analisar, portanto, a compatibilidade entre dois modelos de resposta aos interesses sociais e – mais precisamente – se governantes que cumprem o que prometem também realizam governos responsivos aos interesses dos cidadãos.

O modelo abaixo cuida desta análise. Para mensurar esta provisão de bem-estar em termos objetivos, utilizou-se o crescimento do PIB nacional (Produto Interno Bruto). Pode-se supor que governos mais responsivos buscam gerar maior crescimento econômico. Como variáveis de controle sobre o crescimento econômico, foram inclusos no modelo o crescimento da OECD e da China.

Quadro 9 – Resumo do Modelo de Responsividade – Crescimento Econômico

	B	Std. Er.	Beta
Passo 1			
Constante	-3,09	1,51	
Crescimento da OECD	0,47	0,14	0,24***
Crescimento da CHINA	0,63	0,15	0,30***
Passo 2			
Constante	-10,70	3,06	
Crescimento da OECD	0,60	0,14	0,30***
Crescimento da CHINA	0,53	0,14	0,25***
Congruência ideológica	3,22	0,99	0,22**
Integridade ideológica	0,09	0,04	0,17*
Consolidação organizacional	-0,98	0,85	-0,76

Elaboração própria. Casos: 175 anos. Passo 1: $R^2 = 0,20$, Passo 2 $\Delta R^2 = 0,08$ ($ps < 0,001$).
 *** $p < 0,001$, ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$. Para outros dados, conferir Apêndice B.4, para fontes conferir Apêndice A.2.

Para indicar a representação programática foram apresentadas as seguintes variáveis: (a) congruência ideológica – semelhança ideológica entre os programas de governo dos presidentes eleitos (esquerda/direita) e as políticas executadas pelo governo (estatista/liberal); (b) integridade ideológica – nível de integridade dos programas de governo, se apresentam posição ideológica semelhante em sete áreas de política pública; e (c) consolidação organizacional – nível do desenvolvimento da organização partidária, considerando tempo de duração e complexidade interna³⁸.

³⁸A pesquisa não gerou um indicador da estrutura programática das eleições presidenciais. Dentre as análises

Como era de se esperar, tanto o crescimento econômico na OECD quanto o crescimento da China apresentam relação claramente significativa, positiva e de força média com o crescimento econômico dos 16 países da América Latina estudados. Dentre as variáveis indicadoras da representação programática, a congruência ideológica e a integridade ideológica apresentam associações com significância ideológica, embora a segunda com menor força. Pelos dados do passo 2, com as demais variáveis constantes, uma variação positiva no índice de congruência programática de 10% corresponde a um aumento de 0,64 p.p. no PIB dos países da América Latina. O modelo explica 28% da variação da economia na América Latina, sendo que 8% da explicação deve-se à congruência programática, integridade do programa de governo e consolidação organizacional (a variação desta última não possui relevância estatística individualmente).

O modelo acima parece fortalecer a hipótese de que a congruência ideológica, apresentada como medida de um governo programaticamente representativo, favorece o crescimento econômico. Existe a possibilidade de que a variação do PIB e a congruência ideológica realize-se em outro sentido: que condições econômicas melhores permitam ao governo maior liberdade para executar seu programa. Embora esta hipótese não possa ser descartada, saliente-se que a única correlação significativa que existe entre o crescimento da OECD e da China com a congruência programática é uma fracamente negativa com a primeira ($\rho = -0,11$, $p < 0,05$). Esperar-se-ia que a congruência programática respondesse às condições econômicas externas, caso fosse decorrente da maior liberdade do governo para cumprir o programa³⁹.

Lembre-se, ainda, que a avaliação da ideologia e da ação governamental tomada no presente estudo dedica-se à opção entre soluções de mercado e de estado, e não à entrega e volume de serviços propriamente considerados – algo que provavelmente responderia de forma mais direta ao crescimento econômico. De qualquer forma, parece que a congruência programática, ou o esforço dos governos em realizar a representação

realizadas nos capítulos 3 e 4, escolheu-se estes dois indicadores (integridade ideológica e consolidação organizacional) pois oferecem uma visão da estrutura programática interna das agremiações e de seu âmbito organizacional. Metodologicamente, não seria possível inserir outros indicadores que possuíssem em sua composição a variável LIDEO (por exemplo, a diferença programática entre as opções nas disputas presidenciais) pois isso causaria multicolinearidade com a Congruência Ideológica.

³⁹ Para testar com mais cuidado a possibilidade de que a relação de causalidade entre congruência ideológica e crescimento econômico não se trata de relação espúria, foi rodada uma correlação entre a congruência ideológica e a variação anual da despesa dos governos como percentual do PIB (EXP.PDP.V). Não existe correlação entre as variáveis ($\rho = 0,17$, $p = 0,87$, para 96 anos). Caso a congruência ideológica dependesse diretamente do volume de recursos disponíveis (que acompanha, em tese, a variação do PIB), esta correlação possivelmente seria significativa.

programática, está associada à melhora da situação econômica nos países da América Latina. Portanto, governos que procuram melhorar a oferta de bem-estar social por meio do crescimento econômico também buscam cumprir com suas promessas eleitorais, realizando um mandato ideologicamente compatível com suas ideias durante o período eleitoral.

Esta constatação permite colocar em dúvida a incompatibilidade que alguns autores apresentam entre a responsividade e a representação como fazer e cumprir promessas. Argumenta-se que as eleições não são meios eficientes para controlar os governantes no futuro, pois os mandatos não são vinculantes e os eleitos podem adotar outras políticas que não as prometidas quando querem realizar um bom governo e atender aos interesses dos cidadãos (ver especialmente a seção 2.4 do capítulo dois). Para as democracias presidencialistas da América Latina, na primeira década do século XXI, não foi constatada a incompatibilidade entre cumprir promessas e realizar um bom governo. Pelo contrário, o cumprimento das promessas eleitorais pela visão do posicionamento ideológico está associado ao desenvolvimento de um bom governo, capaz de entregar maior bem-estar social por meio do crescimento econômico. Portanto, não há necessária incompatibilidade entre responsividade e representação programática.

7.3 Representação programática e consentimento com a democracia

Uma proposição central deste trabalho refere-se à existência de conexão entre a representação programática e o consentimento dos cidadãos com a democracia. Este é um argumento sobre a qualidade do processo democrático: as democracias em que o exercício da cidadania se conecta com a política pública por meio da representação programática são qualitativamente superiores àquelas em que o fenômeno é ausente. Nesta seção procura-se averiguar se esta ideia, desenvolvida teoricamente no capítulo dois, pode ser observada na América Latina do século XXI.

Para indicar o consentimento com o regime democrático foi selecionada uma variável da pesquisa Latino Barômetro que investiga a satisfação com a democracia⁴⁰. A representação programática foi resumida no conceito de congruência programática. Entre

⁴⁰ Inicialmente, pensou-se em utilizar o abstencionismo eleitoral como medida de apoio à democracia, mas não foi possível encontrar dados que cobrissem territorial e temporalmente os casos da pesquisa. A questão do Latino Barômetro utilizada é a seguinte: “En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?”. O índice de satisfação com a democracia foi formado pela variação anual da proporção de respostas muito satisfeito e satisfeito, sobre o total de respostas (muito satisfeito, satisfeito, não satisfeito e nada satisfeito).

os indicadores econômicos capazes, em tese, de impactar a satisfação com a democracia, foram levantados: o crescimento econômico, a variação no nível de emprego entre maiores de 15 anos, a inflação do ano e a variação do percentual da renda nacional correspondente ao estrato dos 20% mais pobres na população (como medida de desigualdade social).

Inicialmente, foi rodada uma regressão múltipla em dois passos para um total de 151 anos (Apêndice B.5). A satisfação dos cidadãos latino-americanos com a democracia – e, por dedução, o consentimento com o sistema político – parece ter um comportamento de difícil explicação. Temas relacionados à situação econômica, que podem ser considerados relevantes para justificar uma opinião mais ou menos favorável a respeito de como a democracia está funcionando, não mostram relação estatisticamente significativa no modelo.

Ao seu turno, a congruência ideológica mostra uma associação positiva, de força bastante fraca, mas estatisticamente significativa com a satisfação com a democracia. A congruência programática – o cumprimento de suas promessas eleitorais sob o ponto de vista do posicionamento ideológico – possui capacidade explicativa sobre 4% da variação na satisfação com a democracia (passo 1, $p < 0,05$; no passo 2 o modelo perde significância estatística). Uma variação de 10% na congruência ideológica aumenta em 1,58% o número de pessoas que se considera satisfeito com a democracia. Mesmo considerando a baixa força da relação, o fato de constatar-se sua existência já é interessante. Contudo, o modelo apresentou várias anomalias, com casos capazes de impacto acentuado. Uma vez excluídos, o modelo perdeu sua capacidade explicativa e significância (para outros dados, ver Apêndice B.5).

Estas informações não permitem inferir de maneira clara a confirmação ou nulidade da hipótese de relacionamento entre representação programática e satisfação com a democracia. A visão por mandatos pode fornecer novas interpretações, entretanto o restrito número de casos dificulta a utilização de regressão múltipla. Assim, foi rodada uma regressão linear simples entre as variáveis de interesse (congruência ideológica e variação da satisfação com a democracia) – ver Apêndice B.6. O modelo para 40 casos obteve $R^2 = 0,18$, $p < 0,01$. Desta forma, a variação na congruência programática é capaz de explicar 18% da variação na satisfação com a democracia. Por estes dados, um aumento de 10% na congruência ideológica aumenta em 2,19% o número de pessoas que se considera satisfeito

com a democracia⁴¹.

A visão por mandato fortalece a percepção de que existe uma relação entre a realização da congruência programática e a variação positiva da satisfação com a democracia. Para verificar outras possíveis contribuições – embora não de forma organizada em um modelo – o quadro 22 (abaixo) apresenta uma série de correlações Spearman. Como era esperado, existe correlação entre Satisfação com a Democracia e Congruência Ideológica. Além disso, observou-se a existência de relação negativa e significativa, de força média, com a ideologia programática do presidente. Como é negativa, presidentes com programas mais esquerdistas estão relacionados com o aumento da satisfação com a democracia.

Quadro 10 – Correlações com Satisfação com a Democracia

	Satisfação com a Democracia	Casos (Mandatos)
Congruência ideológica	0,36*	40
Ideologia do presidente	-0,39**	40
Ação governamental	-0,16	40
Economia	0,26 ^A	40
Emprego	0,14	40
Renda dos 20% mais pobres	0,14	39
Inflação	0,10	40
Gasto do governo	0,09	24

Elaboração própria. Variáveis SATISF.M, ICONGR.M.P, INTEGR.IDEO, ICONSOL, I.IDEO, IEXEC.PMAND, ECO.M, EMPREGO.M, INFLACAO.M, INCOM20.M, EXP.GDP.V.M, para fontes consultar Apêndice A.2. * Spearman's rho $p < 0,05$. ** Spearman's rho $p < 0,01$ A Spearman's rho $p = 0,051$.

Todas as variáveis econômicas apresentam relação positiva com a Satisfação com a democracia, o que indica que maior crescimento econômico, variação positiva do nível de emprego, da renda dos mais pobres e do gasto público, e – curiosamente – um nível mais elevado de inflação, associam-se ao aumento da satisfação com a democracia, mas nenhuma dessas relações possui significância estatística. Ainda assim, deve-se sublinhar a relação entre crescimento econômico e satisfação com a democracia, que se encontra em um limiar muito próximo do adotado como significativo⁴².

⁴¹ Esta regressão também apresentou casos capazes de influenciar o modelo, em número de três. Não obstante, a exclusão dos mesmos resultou em um modelo ainda válido, embora com um pouco menos de força: $R^2 = 0,12$, $p < 0,05$ (37 casos). Para outros dados, ver Apêndice B.6.

⁴² Este conjunto de correlações parece ser especialmente impactado por dois mandatos: o governo da UCR na Argentina e do PC no Uruguai, que mostram baixa congruência programática, crescimento econômico baixo/negativo e queda na satisfação com a democracia. Com a exclusão destes dois casos, a Congruência

A correlação notada com a ideologia do presidente (L.IDEO), indica que a satisfação com a democracia pode estar respondendo para a congruência programática (supondo a inferência causal) enquanto realização de um tipo específico de programa de governo, de esquerda ou de direita. Refletiria, neste sentido, as políticas públicas ou o discurso programático do presidente e não a congruência propriamente dita. Para averiguar esta possibilidade, o quadro abaixo apresenta a variação média da satisfação com a democracia por nível de congruência programática (baixo, médio, elevado) e por ideologia programática do presidente (esquerda e direita).

Tabela 13 – Variação média da Satisfação com a Democracia, por nível de Congruência Ideológica, 40 mandatos, América Latina, 1998-2012

	Congruência Ideológica			Todos os Níveis
	Baixa $x < 0,72$	Média $0,72 < x < 0,88$	Elevada $x > 0,88$	
Esquerda	-3,82 (2)	1,95 (7)	1,76 (9)	1,21 (18)
Direita	-2,67 (9)	-0,44 (7)	1,65 (6)	-0,78 (22)
Todos	-2,88 (11)	0,75 (14)	1,71 (15)	0,11 (40)

Elaboração própria. 40 casos, entre parênteses número de casos. Variáveis L.IDEO (esquerda < 0,00; direita => 0,00), CONGR.M.P, conforme faixas assinaladas. Para fontes verificar Apêndice A.3.

O quadro mostra que tanto presidentes eleitos com programas de esquerda quanto de direita, se realizam baixa congruência programática, observam o declínio da satisfação com a democracia em seus países. Da mesma forma, tanto presidentes de esquerda quanto de direita, se realizam elevada congruência programática, observam a elevação da satisfação com a democracia entre os cidadãos. A principal diferença reside no nível de congruência médio: nestes, a média dos governos de esquerda aponta para elevado crescimento da satisfação com a democracia, enquanto entre os mandatos de direita observa-se queda da satisfação.

Portanto, a ideologia do presidente não parece desempenhar um papel independente do desempenho do governo sobre a satisfação com a democracia, ao menos se considerando os valores médios, mínimos e máximos (Apêndice B.7). Ocorre que os presidentes de direita realizaram um número muito superior de mandatos com baixa congruência ideológica, se comparado com os presidentes de esquerda. Foi rodado um

programática mantém uma relação positiva e de força baixa/média, mas com perda de significância ($\rho = 0,27$, $p = 0,052$). A ideologia do presidente realiza uma relação mais forte ($\rho = -0,36$, $p < 0,05$).

teste de qui-quadrado de Pearson, que não mostrou relação entre a ideologia do presidente e a satisfação com a democracia (Apêndice B.7). Além disso, como mostra a figura 15, no capítulo anterior, a ideologia dos mandatos presidenciais tornaram-se incrementalmente mais à esquerda ao longo dos anos 2000. Portanto, mandatos de direita e de esquerda realizam-se em um contexto diferente. Do ponto de vista substantivo, podem existir relações entre o aumento ou a reconstrução, após as reformas neoliberais, da capacidade do estado em prover políticas de bem-estar ou redistribuição e a variação com a satisfação com a democracia (embora não captadas pela variação nos indicadores econômicos). A investigação desta possibilidade demandaria outros esforços de pesquisa, diferentes dos objetivos atuais.

A associação do crescimento da economia com a variação da satisfação com a democracia, como sublinhado, não mostrou-se robusta. Inobstante, este é o indicador mais amplo sobre o desempenho da economia em um mandato. Por esta razão é adequado adotá-lo para continuar a investigação sobre as causas do aumento e queda da satisfação com a democracia na América Latina, ao lado da congruência ideológica.

O crescimento econômico pode ser considerado um indicador da responsividade do mandato para com os cidadãos: um governo que adota as melhores políticas possíveis para aumentar o bem-estar. O governo que age responsivamente não necessariamente age em representação dos eleitores pelo viés programático. As melhores políticas possíveis para garantir o crescimento econômico podem ser, eventualmente, opostas ao programa de governo do presidente eleito. Pode-se esperar que o consentimento democrático dos cidadãos (mensurado pela satisfação com a democracia) aumente quando o governo é responsivo. Mas, se não for programaticamente representativo, corre-se o risco de diminuir o consentimento dos cidadãos que majoritariamente votaram esperando determinadas políticas e não outras. Da mesma forma, um governo programaticamente representativo mas não responsivo, que se esforça em cumprir seu programa de governo mesmo que ele se mostre prejudicial aos cidadãos, deve ter dificuldades em garantir o consentimento democrático.

O quadro abaixo mostra a distribuição de 40 mandatos presidenciais da América Latina no cruzamento entre três níveis de crescimento econômico (negativo/baixo, médio e elevado) e de congruência programática (baixa, média e elevada), resultando em nove casas. Entre parênteses, ao lado do código do mandato, encontra-se a variação ocorrida na Satisfação com a Democracia durante o referido mandato. O quadro também apresenta as

médias da variação da satisfação com a democracia para cada um das nove casas.

Observa-se, conforme as médias, que governos que obtêm maior crescimento econômico e são mais programaticamente congruentes tendem a obter o aumento da satisfação com a democracia. A maior média obtida (3,3) encontra-se, justamente, na casa de crescimento econômico elevado e congruência programática elevada. Em segundo lugar, a casa que cruza crescimento econômico médio e congruência elevada obteve uma variação média na satisfação com a democracia de 2,7. Em terceiro, a casa de crescimento econômico elevado e congruência média obteve 1,3 de variação média na satisfação com a democracia. A última casa com aumento da satisfação com a democracia (0,5) é a do cruzamento entre crescimento econômico médio e congruência programática média. Estas casas estão hachuradas no quadro 24.

Quadro 11 – Distribuição de Mandatos por nível de Crescimento Econômico e Congruência Programática, com indicação de variação da Satisfação com a Democracia, América Latina, 1998-2012

Crescimento Econômico (Responsividade)	Elevado	PA-PCD (-3,6) RD-PLD3 (-4,3) <i>CO-ICO1 (4,6)</i> Média: -1,1	AR-FPV1 (5,1) EQ-PAIS2 (6,8) PE-APRA (1,4) PE-PP (1,3) <i>CH-RN (-5,7)</i> <i>EQ-SP (-1,1)</i> Média: 1,3	AR-FPV2 (6,2) PA-PRD2 (5,4) RD-PLD2 (2,0) UR-FA1 (6,9) <i>UR-FA2 (-3,9)</i> Média: 3,3
	Médio	BO-MAS2 (-10,9) CR-PUSC (-3,1) NI-PLC (0,1) <i>BR-PT2 (3,3)</i> Média: -2,6	BR-PT1 (3,7) CR-PLN1 (5,8) EQ-PAIS1 (4,2) GU-GANA (1,6) <i>CR-PLN2 (-9,3)</i> <i>VE-MVR3 (-2,7)</i> Média: 0,5	BO-MAS1 (6,3) CH-CONC/PPD (2,0) CO-1CO2 (2,0) NI-FSLN (2,8) <i>VE-MVR2 (0,5)</i> Média: 2,7
	Negativo - Baixo	AR-UCR (-14,7) UR-PC (-4,5) ES-ARENA (0,4) ME-PAN1 (1,1) Média: -4,4	ME-PAN2 (-4,0) <i>BO-MNR (3,3)</i> Média: -0,3	BR-PSDB2 (-1,0) CO-PC (-3,3) ES-FMLN (-0,9) GU-UNE (-2,1) <i>CH-CONC/PS (2,6)</i> Média: -0,9
		Baixa	Média	Elevada
		Congruência Ideológica (Representação)		

Elaboração própria. 40 casos. Crescimento econômico: ECO.M, Congruência programática: ICONGR.P.M, Satisfação com a democracia: SATISF.M. Para fontes, conferir Apêndice A.2. ICONGR.P.M e ECO.M foram divididas em três grupos iguais para formar os níveis.

Em todas as outras situações, em que observou-se crescimento econômico negativo/baixo, ou congruência programática baixa, a satisfação com a democracia média caiu (variação negativa). A casa que cruza crescimento negativo/baixo e congruência baixa é a que apresenta maior queda na satisfação com a democracia média, na ordem de -4,4. Ainda com crescimento econômico negativo/baixo, na casa com congruência média a variação com a satisfação com a democracia é de -0,3, e com congruência elevada a variação com a satisfação com a democracia é de -0,9. Com congruência programática baixa e crescimento econômico médio, a satisfação com a democracia varia -2,6, e com crescimento econômico elevado varia -1,1.

Para descobrir se a relação entre crescimento econômico e congruência oferece uma explicação melhor para a variação da satisfação com a democracia do que a congruência sozinha, foram realizados dois testes de qui-quadrado de Pearson (para conferir parâmetros adotados e dados dos testes, conferir Apêndices B.8 e B.9). Ambos mostraram significância estatística na distribuição, tanto o teste considerando apenas congruência – $\chi^2(1) = 6,14$ ($p < 0,05$) –, quanto o teste considerando congruência/crescimento – $\chi^2(1) = 10,10$ ($p < 0,01$). Baseado no risco relativo, entre os mandatos que realizam congruência ideológica média ou elevada existe 7,42 mais chances de se observar uma variação na satisfação com a democracia elevada, do que nos mandatos com baixa congruência. Tomando o cruzamento entre crescimento econômico e congruência ideológica, os mandatos que realizam congruência média ou elevada e, ao mesmo tempo, possuem crescimento econômico médio ou elevado (parte hachurada do quadro 24) possuem 9,35 mais chances de obter variação elevada na satisfação com a democracia do que aqueles com baixa congruência ou crescimento baixo/negativo (parte não hachurada do quadro 24).

Portanto, a força da explicação que conjuga crescimento e congruência é razoavelmente melhor do que considerar apenas a congruência ideológica, sendo a estatística mais consistente⁴³. Isto permite inferir que considerar conjuntamente o nível de congruência programática e a variação no crescimento econômico ajuda a compreender melhor a satisfação com a democracia na América Latina do século XXI.

⁴³ Por segurança, também se verificou que a associação congruência/crescimento é mais abrangente do que apenas o crescimento econômico. Considerando apenas a relação entre crescimento econômico (em dois níveis: negativo/baixo e médio/alto) e a variação da satisfação com a democracia (negativa/baixa e elevada), o teste de qui-quadrado é significativo ($\chi^2(1) = 6,14$, $p < 0,05$), mas também é menos potente do que para o conjunto congruência/crescimento. Possivelmente, em um mandato cujo crescimento econômico é médio ou elevado existem 7,37 mais chances de se observar variação positiva elevada da satisfação com a democracia, do que em um mandato com crescimento econômico negativo/baixo. Outros dados do teste estão no Apêndice B.10.

É verdade que nem todos mandatos com crescimento econômico médio/elevado e congruência econômica média/elevada (casas hachuradas) garantiram o aumento da satisfação com a democracia. Os mandatos da RN no Chile, do SP no Equador, o segundo mandato da FA no Uruguai, o segundo da PLN na Costa Rica e o terceiro do MVR/PSUV na Venezuela observaram a queda do consentimento com a democracia, em que pese o desempenho positivo tanto no crescimento econômico quanto na congruência programática. Estes cinco casos representam 22% dentre os mandatos situados na parte hachurada, sendo que 78% revelaram variação da satisfação com a democracia consistente com o desempenho econômico e na congruência. Todos os mandatos em que a satisfação com a democracia cresceu mais de 5,0 encontram-se entre estes casos: o primeiro e segundo mandato da FPV na Argentina, o segundo mandato do PAIS no Equador, o segundo mandato do PRD no Panamá e os primeiros mandatos da FA no Uruguai, do MAS na Bolívia e do PLN na Costa Rica.

Por outro lado, em diversos mandatos ocorreu a elevação da satisfação com a democracia, em que pese o desempenho fraco na economia e/ou na congruência programática (não hachurado). Nesta situação favorável encontram-se o primeiro mandato o mandato interrompido da MNR na Bolívia, o segundo mandato do PT no Brasil e do PS (Concertacion) no Chile. Com variação também positiva na satisfação com a democracia, porém mais baixa, encontram-se o Primero Colombia e do PAN no México, o PLC da Nicarágua e a ARENA de El Salvador. Estes sete mandatos correspondem a 39% dos governos que encontram-se nos quadrantes de crescimento econômico negativo/baixo e/ou congruência programática baixa. Os outros 11 casos (61%) apresentaram queda na satisfação com a democracia.

Esta investigação mostra que governos que são ao mesmo tempo programaticamente representativos (cumprem seus programas de governo) e economicamente responsivos (oferecem crescimento econômico) são geralmente capazes de garantir o aumento do consentimento com a democracia no curso de seus mandatos. Entretanto, se o governo não for economicamente responsivo, provavelmente não será capaz de garantir o consentimento democrático mesmo se for programaticamente representativo – a única verdadeira exceção observada foi o mandato do PS no Chile (Michelle Bachelet), considerando que o presidente pelo MNR na Bolívia acabou renunciando. Mesmo governos com responsividade intermediária favorecem o consentimento com a democracia, caso sejam também programaticamente representativos:

isto é o que mostra a variação na linha de crescimento econômico médio, em especial na casa cruzada com congruência elevada, que não registra nenhum caso de perda de consentimento democrático.

Os mandatos do Primero Colombia (Álvaro Uribe) e o segundo governo do PT no Brasil (Lula da Silva) mostram que é possível haver o aumento significativo do consentimento com a democracia quando o governo possui responsividade econômica, mesmo não sendo programaticamente responsivos. A existência de um caso claramente fora das expectativas – segundo governo do FA no Uruguai (José Mujica) – mostra que o consentimento com a democracia responde a outros fatores que não a responsividade econômica e a representação programática. É possível que o consentimento aumente, mesmo com baixa responsividade e baixa representação. Ou pode ser que ele enfraqueça, mesmo com alta responsividade e alta representação. Isto é o que apresenta um total de 12 dos 40 mandatos (30%). Mas em sua grande maioria – 28 casos (70%) – o comportamento do consentimento democrático foi compatível com a responsividade econômica e a representação programática realizada nos mandatos presidenciais da América Latina.

7.4 Conclusão

Na realidade do presidencialismo da América Latina, responsividade e representação programática não costumam ser antagônicas. Como se mostrou na seção anterior, os presidentes latino-americanos que cumprem suas promessas eleitorais mais provavelmente irão aumentar o bem-estar dos cidadãos com crescimento econômico. Responsividade e representação são aliadas, também, na qualidade da democracia presidencialista. Mandatos ao mesmo tempo responsivos e representativos costumam garantir o consentimento dos cidadãos com a democracia. Neste contexto, a representação programática não cumpre papel de menor importância.

Até onde foi possível investigar, a relação entre representação programática e consentimento com a democracia mostrou-se genuína. Isso fecha o ciclo da representação programática: de sua origem, com candidatos e partidos políticos que apresentam aos eleitores pacotes de políticas públicas ao mesmo tempo ideologicamente organizados e sensíveis os interesses dos cidadãos, passando pela ação governamental que influencia a política pública na direção da ideologia partidária, até a resposta dos cidadãos em termos

de consentimento com o processo político. Agora, está menos difundida a ideia da ação política representada, capaz de conectar a decisão da maioria cidadã formada no momento eleitoral e a política pública em governos presidenciais. Os cidadãos reconhecem as promessas cumpridas, percebem que o processo democrático foi capaz de conectar seu voto e a política pública, compreendem a ação do governo como representação de sua própria ação (decisão) coletiva no momento eleitoral. Quando produz representação programática, o sistema político democrático recebe maior consentimento.

8 CONCLUSÃO

Como observa Manent (2001, p. 25), uma dificuldade do estudo da representação como fenômeno democrático reside no fato de que o conceito da representação surge da teoria jurídica e constitucional da democracia, enquanto sua crítica é realizada pelas Ciências Sociais. A presente pesquisa buscou transitar entre estas duas fontes por meio da noção de representação programática no presidencialismo. No capítulo dois discutiu-se a possibilidade da liberdade política nas democracias liberais. Defendeu-se a hipótese de que políticos dispostos a fazer e cumprir promessas agregam à democracia representativa um elemento de liberdade política ou soberania popular, mesmo que o mandato não seja imperativo e a ação dos representantes encontre-se no espaço de criatividade. Os programas de governo presidenciais são estas promessas. Esta conclusão visa integrar o percurso realizado na pesquisa a partir da noção de um ciclo da representação programática. Este ciclo mostra os diferentes mecanismos do processo de representação programática.

Para que o binômio prometer e cumprir promessas torne as eleições significativas do ponto de vista da ação política, é necessário que ela seja consistente nestes dois momentos. No momento do prometer, eleições significativas são aquelas nas quais os eleitores podem escolher entre alternativas ideologicamente diferentes e historicamente consistentes. Isto é possível quando as candidaturas preservam as distinções ideológicas ao longo do tempo e apresentam programas de governo razoavelmente íntegros. O que não significa imobilismo ideológico, pois as forças políticas devem buscar ativamente adaptar-se aos interesses dos cidadãos. Os partidos e candidatos promovem mudanças ideológicas que visam atrair uma parcela majoritária do eleitorado, mas ao mesmo tempo devem se manter consistentes com suas histórias, suas imagens no passado. No momento do cumprir promessas, as eleições são significativas caso os políticos eleitos estejam dispostos a adotar suas promessas eleitorais como guias de sua ação no governo. Eles podem cumprir promessas específicas, mas o mais importante é que sua ação esteja conectada – não vinculada ou adstrita – à escolha majoritária que surgiu no momento eleitoral.

Fechado o ciclo do prometer e cumprir promessas, se correta a premissa de que ele comporta uma fração da liberdade política e soberania popular, então seu resultado é uma política qualitativamente melhor, capaz de justificar o consentimento dos cidadãos

com a democracia.

A operacionalização da pesquisa passou pelas diversas etapas que ligam o prometer e o cumprir promessas. Para investigar quais foram as promessas feitas pelos candidatos à presidência em 16 democracias da América Latina durante a primeira década do século XXI foi desenvolvida uma abordagem de análise de conteúdo por asserções e construído um banco – Banco de Asserções Programáticas – com os dados de 133 programas de governo. Esta investigação cobriu sete categorias de políticas públicas (política social, comercial, fiscal, de gasto público, monetária, financeira e de regulação) e gerou um índice de posicionamento ideológico esquerda/direita dos programas de governo (I.IDEO). A estratégia utilizada foi descrita no capítulo três desta tese.

O índice de ideologia, por sua vez, permitiu a divisão dos programas de governo presidenciais entre aqueles do grupo ideológico da esquerda, da centro-esquerda, do centro, da centro-direita e da direita. No capítulo quatro verificou-se a organização do espaço eleitoral dos 16 países da pesquisa em termos ideológicos. Constatou-se que, com a exceção da República Dominicana, da Guatemala e, para um período mais recente, da Argentina, as disputas presidenciais latino-americanas contaram com diversidade ideológica entre as opções eleitoralmente viáveis. Nos demais países, em todas as eleições ou em eleições consecutivas foram disponibilizadas aos eleitores opções ideologicamente diversificadas. Isto pode indicar que os cidadãos da América Latina realmente puderam escolher entre opções programaticamente diferentes nas eleições presidenciais do período. Verificou-se, também, que os programas de governo das eleições presidenciais reúnem conjuntos de políticas públicas razoavelmente íntegros. Ou seja, em geral os candidatos apresentam posições ideologicamente próximas nas diferentes áreas políticas públicas estudadas (e não uma miscelânea de promessas de direita e de esquerda). República Dominicana e Guatemala apresentam o conjunto de programas de governo menos íntegros entre os 16 países estudados.

Outro fator que aponta para a existência de consistência ideológica na América Latina é o fato de que existe elevada relação entre o pertencimento de um partido a uma associação internacional e a posição ideológica dos programas presidenciais patrocinados por este partido. A filiação da agremiação a uma entidade internacional pode ser vista como um indicativo organizacional da ideologia partidária: uma declaração sobre os princípios ideológicos mais básicos para a identificação dos partidos. Esta identidade ideológica manifesta-se claramente nos pacotes de políticas públicas (programas de

governo) que os partidos lançam nas eleições presidenciais.

Depois, procurou-se averiguar se as promessas eleitorais (programas de governo) possuem coerência histórica/ideológica e sensibilidade aos desejos dos eleitores. Observou-se que alguns sistemas partidários presidenciais latino-americanos são bastante fluídos, com novas alternativas em cada eleição, o que pode comprometer a coerência das opções apresentadas (especialmente no campo de direita). Ainda assim, em nenhuma ocasião nas mais de 50 eleições estudadas um partido trocou de posição ideológica com seus competidores em eleições subsequentes. Todas as eleições consideradas, raramente um partido trocou de posição ideológica com seus competidores. Isto indica que as opções partidárias duradouras possuem consistência ideológica em face de seus competidores.

Ainda assim, a ideologia programática dos partidos muda de eleição para eleição. No quarto capítulo duas proposições foram testadas como explicação da mudança programática dos partidos políticos. A primeira aponta que os partidos podem abandonar objetivos ideológicos na medida em que se consolidam e passam a priorizar seus objetivos organizacionais (manutenção de espaços de poder conquistados por meio de estratégia de adaptação política). De fato, na América Latina do período estudado existe uma relação expressiva entre a consolidação organizacional das agremiações e a desideologização, a defesa de programas de governo menos extremos. Esta explicação para a mudança programática é especialmente forte para os partidos de esquerda, os quais, na medida em que se consolidaram, tenderam a abandonar posições mais extremas sobretudo em duas áreas: na política comercial (nacionalização de empresas, protecionismo) e financeira (não pagamento da dívida, controle de capitais).

A segunda proposição da mudança programática afirma que os partidos tendem a mudar seus programas de governo em um movimento de aproximação ao eleitor médio, com o objetivo de conquistar frações mais expressivas do eleitorado a despeito de seus grupos de apoiadores originais. O teste desta possibilidade mostrou-se mais intrincado. Mesmo assim foi possível constatar que programas de governo mais próximos à posição ideológica do eleitor médio conquistam mais votos nas eleições presidenciais. Esta relação é válida para os partidos de esquerda, que atraem mais eleitores em especial quando abandonam a ideia de aumentar tributos e passam a defender a estabilidade econômica. Tanto as agremiações de esquerda quanto as de direita defendem programas mais próximos ao eleitor médio nas eleições em que conquistam a presidência pela primeira vez. Embora não permitam uma afirmação categórica, estes elementos fortalecem a inferência de que os

líderes partidários realmente promovem mudanças programáticas estratégicas, direcionadas à conquista de parcelas maiores do eleitorado nas disputas presidenciais.

A investigação sobre o comportamento ideológico nos sistemas partidários das eleições presidenciais na América Latina da primeira década do século XXI permite afirmar que seus cidadãos podem escolher entre diferentes pacotes de políticas públicas, que estes pacotes são ideológica e historicamente consistentes com os partidos que os defendem e que estes partidos estão, em alguma medida, interessados em defender uma posição programática potencialmente majoritária. Desta forma, as eleições presidenciais latino-americanas possuem os atributos de consistência e sensibilidade necessários para estruturar o momento do prometer da representação programática. Dos 16 países estudados, apenas Guatemala e República Dominicana apresentam uma estrutura programática frágil.

No último capítulo da tese buscou-se descobrir se os presidentes eleitos cumprem o que prometem, ou seja, tomam suas promessas eleitorais como ponto de partida para conduzir a ação governativa. Para avaliar o comportamento dos presidentes durante seus mandatos foi utilizada o Index of Economic Freedom, mantido pela The Heritage Foundation/The Wall Street Journal. Foram testadas duas visões sobre o cumprimento das promessas eleitorais: a congruência em temas específicos (seis áreas de políticas públicas) e a congruência ideológica (posicional esquerda/direita). Na primeira visão, constatou-se que 51% das promessas de políticas públicas realizadas são realmente cumpridas, 41% são traídas (os governos fazem o contrário do que haviam prometido) e 8% são abandonadas (os governos mantêm o *status quo* na área específica).

A segunda visão sobre o cumprimento das promessas – congruência ideológica – mostrou maior capacidade de explicar a ação governamental. Descobriu-se que o programa de governo do presidente permite explicar 36% da variação na política pública dos governos latino-americanos, enquanto a magnitude e ideologia da bancada de oposição no Congresso agregam outros 6% de poder explicativo sobre a ação governativa. Este dado confirma que os programas de governo possuem uma relação com as políticas públicas adotadas pelos presidentes na América Latina dos anos 2000. Ou seja, os presidentes realizam representação na medida em que seus governos são ideologicamente orientados pelo discurso programático apresentado nas eleições. A partir desta constatação foi construído um índice de congruência ideológica (I.CONGR) para cada ano e para cada mandato da pesquisa. Buscou-se averiguar se algumas características políticas – maioria

congressual e fracionamento da bancada de situação e oposição – possuíram influência sobre a capacidade dos presidentes em cumprir suas promessas, mas as variáveis não mostraram associação.

Como destacado na discussão teórica (capítulo dois), alguns autores consideraram a representação programática – fazer e cumprir promessas – inviável pois os governantes devem preferir as melhores políticas públicas possíveis, independente de seus compromissos eleitorais. Sob esta visão, o voto não possui capacidade de controlar o futuro, mas apenas de julgar os governos do passado. O argumento defende que governantes podem ser responsivos aos eleitores que os julgarão no futuro, mas não ideologicamente responsáveis perante as promessas eleitorais que realizaram.

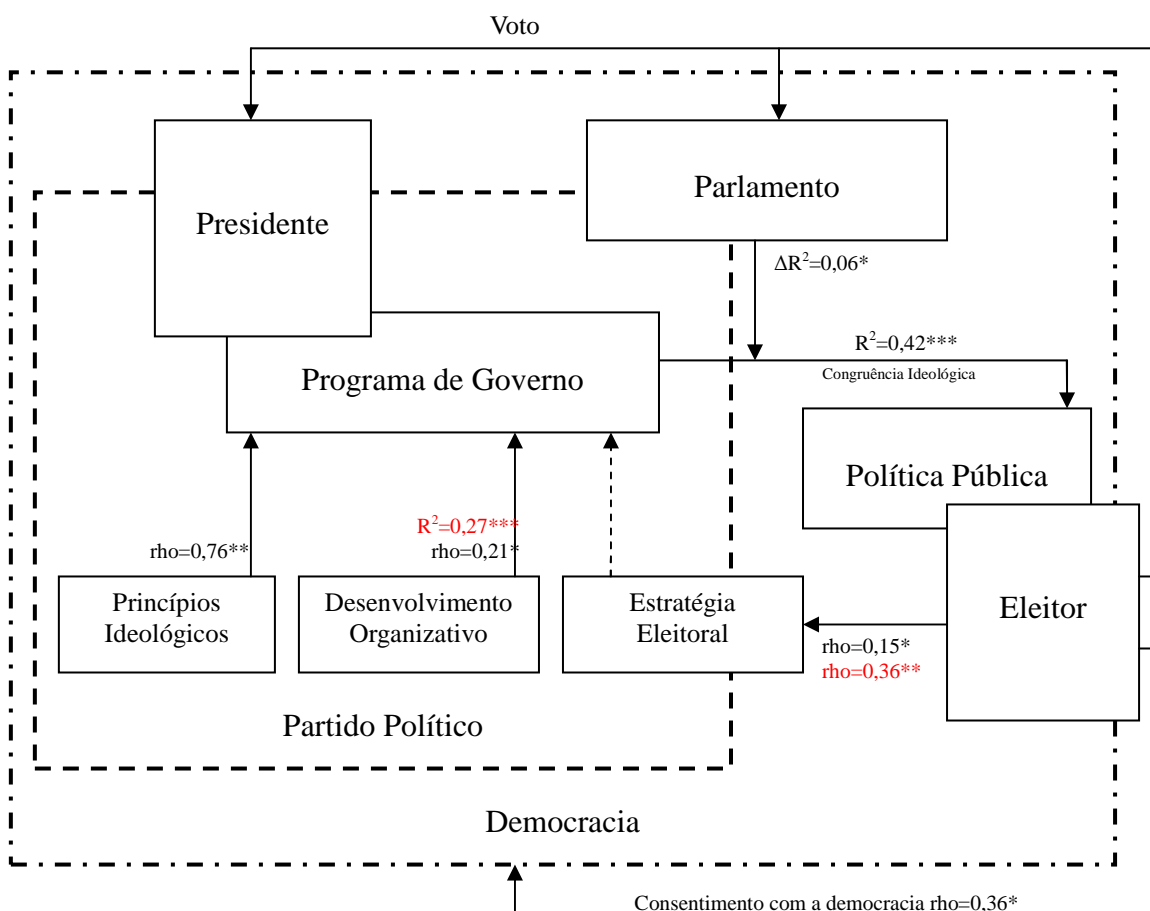
Em sede de conclusão, esta contradição foi colocada à prova com o teste de associação entre congruência ideológica (como indicador de representação programática) e crescimento econômico (como indicador de um governo responsivo). Considerando que os temas investigados na análise dos programas de governo focam-se na política econômica, e que o crescimento econômico é um objetivo em tese desejado por todos os presidentes, a variação do crescimento do PIB parece um bom indicador da responsividade de um governo. Descobriu-se que governos ideologicamente mais congruentes também alcançam maior crescimento econômico. Pode ser – embora não seja especialmente mais provável – que o crescimento econômico permita aos presidentes maior liberdade para cumprir suas promessas eleitorais, mas de qualquer forma fica afastada a contradição entre um governo programaticamente representativo e ao mesmo tempo economicamente responsivo, capaz de aumentar o bem-estar da população.

Afinal, a pesquisa buscou investigar se a realização da representação programática (como congruência) possui relação com o consentimento dos cidadãos com a democracia. Para operacionalizar tal conceito foi utilizada uma pergunta sobre a satisfação com a democracia da pesquisa Latino Barômetro. A congruência programática mostrou associação positiva e significativa, embora bastante fraca, com a satisfação com a democracia, ao contrário de outros indicadores de desempenho econômico (crescimento, emprego, inflação e desigualdade). A relação entre congruência programática e satisfação com a democracia mostrou-se difícil de explicar, o que exigiu uma análise mais exploratória dos dados em questão. Quando identificados por desempenho econômico e congruência ideológica, constatou-se que governos ao mesmo tempo programaticamente representativos e economicamente responsivos mais provavelmente alcançam o aumento

do consentimento com a democracia e que, na ausência de responsividade (crescimento econômico), a representação programática não é capaz de garantir o aumento do consentimento democrático.

O diagrama abaixo (figura 17) mostra os diferentes mecanismos levantados pela pesquisa, apontando, quando possível, as correlações encontradas.

Figura 17 – Diagrama da Representação Programática em Democracias Presidenciais



Elaboração própria. ***Correlação significativa $p < 0,001$. ** Correlação significativa $p < 0,01$. * Correlação significativa $p < 0,05$. Em vermelho: apenas partidos de esquerda

Como se destacou na seção teórica, especialmente a partir da interpretação de Arendt e Pitkin, o consentimento democrático pode ser compreendido como reconhecimento pelos cidadãos de que o sistema político permite a existência de ação política dentro de seu funcionamento institucional. Ou seja, de que a decisão política e o ato de votar possui um reflexo sobre a ação dos representantes, sobre as políticas públicas e, em última instância, sobre as escolhas que organizam um futuro por todos

compartilhado. O consentimento democrático, segundo este ponto de vista, está relacionado com a capacidade do sistema político em gerar acordos majoritários sobre o destino comum dos cidadãos. Neste sentido, a representação programática é uma oportunidade de liberdade política na democracia liberal.

Se for verdade que toda a soberania popular moderna encontra sua ontologia na revolução e na guerra civil, que a ação política só é possível enquanto violência e a liberdade política se exaure como processo de construção da ordem (Mairet, 1997, p. 195), então a representação não pode mais do que transmitir e organizar interesses privados. Não sem razão o pensamento político ocidental construiu um muro de instituições ao redor da ação política. Cabe aos atores políticos descobrir as passagens que conduzem e permitem criar a ação representativa como representação da ação de decidir e votar. Após as discussões e investigações do presente trabalho, fazer promessas com o objetivo de articular os desejos comuns dos cidadãos e cumprir estas promessas como orientações para a ação do governo parece ser um caminho pelo qual se realiza a ação política coletiva nas democracias liberais. Não é muito, mas pode ser o suficiente para que os cidadãos tenham a oportunidade de decidir em conjunto. E, se estiver correta a constatação de que a representação programática é capaz de conectar os processos da cidadania e da política pública, então a democracia liberal pode ser compatível com a soberania popular.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. In. TAVARES, José Antônio Giusti. (org). O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.
- ALMOND, Gabriel A. COLEMAN, James S. (org). A Política das Áreas em Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1969.
- ALMOND, Gabriel A. POWEL, Bingham. Uma Teoria de Política Comparada. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: FGV, Konrad Adenauer, 2006.
- AMORIM NETO, Octavio. The Presidential Calculus : Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Américas. Comparative Political Studies, n. 39, 2006, p. 415-440.
- ANASTÁSIA, Fátima. MELO, Carlos Ranulfo. SANTOS, Fabiano. Governabilidade e Representação Política na América do Sul. Rio de Janeiro, São Paulo: Konrad Adenauer, Unesp, 2004.
- ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. Lua Nova, n. 55/56, 2002, p. 85-103.
- ARDITI, Benjamin. Arguments about the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics? Latin American Research Review, v. 43, n. 3, 2008. p. 59-81.
- ARENDT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- ARENDT, Hannah. Origens do Totalitarismo: Anti-Semitismo, Imperialismo, Totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- ARISTÓTELES. Política. Brasília: UNB, 1997.
- AZARI, Julia R. Delivering the People's Message: Presidential Mandate Claims from Truman to George W. Bush. (Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association) Chicago: 2007. 41p.
- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. O Poder do Clientelismo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BAKER, Andy. GREENE, Kenneth F. The Latin American Left's Mandate: Free Market Policies and Issue Voting in New Democracies. World Politics, v. 63, n. 01, Janeiro, 2011. p. 43-77.
- BAQUERO, Marcello. A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina. Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- BATISTA, Cristiane. Partidos Políticos, Ideologia e Política Social na América Latina:

- 1980-1999. Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, 2008, p. 647-686.
- BERLIN, Isaiah. Quatro ensaios sobre a liberdade. Brasília: UNB, 1981.
- BOBBIO, Norberto. Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant. Brasília: UNB, 1984.
- BOBBIO, Norberto. Igualdade e Liberdade. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- BOIX, Carles. Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy. Cambridge: Cambridge University, 1998.
- BORON, Atilio. América sem trégua: Avanços, frustrações e desafios das esquerdas do continente na difícil caminhada rumo ao posneoliberalismo. Boletim Proealc, n. 24, 2004.
- BORSANI, Hugo. Eleições e Economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998). Belo Horizonte, Rio de Janeiro: UFMG, IUPERJ, 2003.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? Econ. soc. v. 21, 2012, p. 811-829.
- BRUNET, Pierre. La notion de représentation sous la Révolution française, Annales historiques de la Révolution française, n. 328, 2002. p. 27-45.
- BRUTON, Henry J. A Reconsideration of Import Substitution. Journal of Economic Literature. v. 36, n. 2, 1998, p. 903-936.
- BUDGE, Ian. KEMAN, Hans. Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States. Oxford: Oxford University, 1993.
- BUDGE, Ian. Parties, Programs and Policies: A Comparative and Theoretical Perspective. American Review of Politics, n. 14, 1993, p. 695-716.
- BURKE, Edmund. Reflexões sobre a Revolução em França. Brasília: UNB, 1982.
- BURKE, Edmund. The Works of the Right Honourable Edmund Burke: Vol. II. Londres: The Project Gutenberg, 2006. Disponível em: < <http://www.gutenberg.org/files/15198/15198-h/15198-h.htm> > Acesso em: 10 dez. 2012.
- CÁNEPA, Mercedes Maria Loguercio. Partidos e Representação Política: a articulação dos níveis estadual e nacional no Rio Grande do Sul (1945-1965). Porto Alegre: UFRGS, 2005.
- CANES-WRONE, President's Legislative Influence from Public Appeals. American Journal of Political Science, v. 45 n. 2, abril, p. 313-329, 2001.
- CAREY, John. REYNOLDS, Andrew. Parties and Accountable Government in New Democracies. Party Politics, v. 13, n. 2, 2007, p. 255-274.

CARNES, Matthew E. MARES, Isabela. The Welfare State in Global Perspective. In: BOIX, Carles. STOKES, Susan C. (org.). The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford: Oxford University, 2009. p. 867-885.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual, Dados, v. 4,0 n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

CASTANEDA, Jorge G. Latin America's Left Turn. Foreign Affairs, v. 85, n.3, 2006, p. 28-43.

CASTLES, Francis C (org). The Impact of Parties: politics and policies. London: Sage, 1982.

CASTLES, Francis G. Developing new measures of welfare state change and reform. European Journal of Political Research, n. 41, 2002, p. 613-641.

CAVALLAR, Georg. A sistemática da parte jusfilosófica do projeto kantiano "À paz perpétua". In: ROHDEN, Valério (org.). Kant e a instituição da paz. Porto Alegre: UFRGS, 1997. p. 78-98.

CHANG, Ha-Joon. Kicking Away the Ladder: Neoliberals Rewrite History, Monthly Review, jan. 2003, p. 10-15.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidismo y coaliciones em América Latina: evaluando la difícil combinación. In: LANZARO, Jorge (org.). Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas em América Latina. Buenos Aires: Clasco, 2003. p. 319-357.

CLARK, Terry Nichols. The Breakdown of Class Politics, The American Sociologist, v. 34, n. 1-2, 2003, p. 17-32.

COCKERELL, Michael. Why 2010 will see the first TV leaders election debate. BBC, 2010. Disponível em http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8612153.stm Acesso em 07 jul. 2012.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. Revista Filosofia Política, n. 2, 1985. p. 1-7.

COX, Gary W. MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. Comparative Politics, v. 33, n. 2, Janeiro, 2001. p. 171-189.

COX, Gary. Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems. Cambridge: Cambridge University, 1997.

DAHL, Robert A. (org). Political Oppositions in Western Democracies. New Haven: Yale University, 1978.

DAHL, Robert A. LINDBLOM, Charles E. Political Economics and Welfare. Chicago: University of Chicago, 1976.

DAHL, Robert A. Myth of the Presidential Mandate. Political Science Quarterly, v. 105, n.

3, 1990. p. 355-372.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, Robert A. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

DALTON, Russell J. WATTENBERG, Martin P. (orgs.). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University, 2000.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edup, 1999.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

EASTON, David. *Uma Teoria de Análise Política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *As três economias do Welfare State*. *Lua Nova*, n. 24, 1991, p. 85-115.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. KERSBERGEN, Kees van. *Contemporary Research on Social Democracy*, *Annual Review of Sociology*, v. 18, 1992, p. 187-208.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Politics without class: Postindustrial Cleavages in Europe and America*. In: KITSCHOLT, Herbert. LANGE, Peter. MARKS, Gary. STEPHENS, John D. (orgs.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University, 2005. p. 293-316.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University, 1998.

EVANS, Peter B. RUESCHEMEYER, Dietrich. SKOCPOL, Theda (org). *Bring the State Back In*. Cambridge: Cambridge University, 1999.

FERRERA, Maurizio. *La Comparación y el Estado del Bienestar: ¿un caso de éxito?*. In SARTORI, Giovanni. MORLINO, Leonardo (org). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 2002. p. 151-177.

FINLEY, Moses. *Démocratie Antique et Démocratie Moderne*. Paris : Payot, 1976.

FONSECA, Pedro C. D. *Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil*. *Revista Pesquisa & Debate*, v. 15, n. 2 (26), 2004, p. 225-256.

FORO DE SÃO PAULO. *Declaração Final dos Encontros do Foro de São Paulo (1990-2012)*. São Paulo: Foro de São Paulo, 2012. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/?p=2787> acesso em 15 jun. 2013.

FOUCHARD, Alain. *Des “Citoyens Egaux” em Grece Ancienne*. *Dialogues d’Histoire Ancienne*, n. 12, p. 147-172, 1986.

FRANZOSI, Roberto. *Content Analysis: Objective, Systematic, and Quantitative Description of Content*. In: Roberto Franzosi (org.). *Content Analysis: Benchmarks in*

Social Research Methods. Thousand Oaks: Sage, 2008. p. Xxi-1.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World 2012. Disponível em: <
<http://www.freedomhouse.org> > Acesso em: 10, dez. 2012

FUKUYAMA, Francis. The End of History and the Last Man. New York: Free Press, 1992.

GARRETÓN, Manuel Antonio. Et al. América Latina no Século XXI: em direção a uma nova matriz sociopolítica. Rio de Janeiro: GFV, 2007.

GAUCHET, Marcel. L'Avènement de la Démocratie III : À l'épreuve des totalitarismes (1914-1974). Paris : Galimard, 2010.

GINSBERG, Benjamin. Elections and Public Policy. American Political Science Review, v. 70, n. 1, mar. 1976, p. 41-49.

GIORA, Gustavo. Socialdemocracia sem Keynes (?): esquerdas em marcha: Brasil, Chile e Uruguai (2000-2008). (Tese de Doutorado apresentada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, 267 p.) Porto Alegre, UFRGS, 2009. Disponível em: <
<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25899/000755556.pdf?sequence=1> >
Acesso em: 01, julho, 2011.

GORZ, André. Metamorfose do trabalho: crítica da razão econômica. São Paulo: Annablume, 2003.

GRIMMER, Justin. STEWART, Brandon. Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content, Analysis Methods for Political Texts. Political Analysis, 2013. p. 1–31.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A Separação de Poderes em Países Presidencialistas: A América Latina em Perspectiva Comparada. Revista de Sociologia e Política, n. 17, novembro, 2001, p. 75-106.

GROSSBACK, Lawrence J. PETERSON, David A. M. STIMSON, James A. Mandate Politics. Nova York: Cambridge University, 2006.

HABERMAS, Jurgen. L'intégration Républicaine: essais de théorie politique. Paris : Fayard, 1998.

HABERMAS, Jurgen. Três Modelos Normativos de Democracia. Lua Nova, n. 36, 1995, p. 39-53.

HAGGARD, Stephan. KAUFMAN, Robert. Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Ásia and Eastern Europe. Princeton: Princeton University, 2008.

HAGGARD, Stephan. McCUBBINS, Mathew. Presidents, Parliaments, and Policy. Cambridge: Cambridge University, 2001.

HAGOPIAN, Frances. Parties and Voters in Emerging Democracies. In. BOIX, Charles. STOKES, Susan C. (org.). Comparative Politics. Oxford: Oxford University, 2009. p. 172-185.

HAKIM, Peter. Is Washington Losing Latin America? *Foreign Affairs*, v. 85, n. 1, Janeiro, 2006). p. 39-53.

HAMILTON, Alexander. MADISON, James. JAY, John. *O Federalista*. Brasília: UNB, 1984.

HAMILTON, Alexander. MADISON, James. JAY, John. *The Federalist*. In: HAMILTON, A. et. all., *American State Papers* 43. Chicago: University of Chicago, 1980.

HARDIN, Russell. *Compilance, Consent, and Legitimacy*. In: BOIX, Carles. STOKES, Susan C. (org). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Nova Iorque: Oxford University, 2009. p. 236-254.

HARE, Thomas. *Sobre a eleição dos representantes*. In: CRUZ, Manuel Braga. (org.). *Sistemas eleitorais: o debate científico*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1998. p. 9-26.

HARMEL, Robert. JANDA, Kenneth. *An Integrated Theory of Party Goals and Party Change*. *Journal of Theoretical Politics*, n. 6, p. 259-287, 1994.

HERITAGE FOUNDATION. *2011 Index of Economic Freedom*. Washington: The Heritage Foundation, Dow Jones & Company, 2011. Disponível em: < www.heritage.org/index >, acesso em 15 jul. 2011.

HERMENS, F. A. *Dinâmica da representação proporcional*. In: CRUZ, Manuel Braga. (org.). *Sistemas eleitorais: o debate científico*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1998. p. 63-114.

HERMET, Guy. *Les Populismes dans le Monde: une histoire sociologique XIXe – XXe Siècle*. Paris : Payard, 2001.

HIBBS Jr. Douglas A. *Political Parties and Macroeconomic Policy*, *American Political Science Review*, n. 71, p. 1467-1487.

HICKEN, Allen. *Clientelism*. *Annual Review of Political Science*, n. 14, p. 289-310, 2011.

HICKEN, Allen. STOLL, Heather. *Are all presidents created equal? Presidential powers and the shadow of presidential elections*. *Comparative Political Studies*, v. 46, 2013. p. 291-318.

HOBBS, Thomas. *Leviatan*. México D.F.: Fondo de Cultura Econômica, 1984.

JANIS, Irving L. *O Problema da Validação da Análise de Conteúdo*. In: LASSWELL, Harold. (org.). *A Linguagem da Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. p. 53-76.

KAM, Christopher J. *Party discipline and parliamentary politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

KANT, Immanuel. *À Paz Perpétua*. Porto Alegre: LePM, 1989.

KATZ, Richard S. MAIR, Peter. *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*. *Party Politics*, n. 1, 1995, p. 5-28.

KATZ, Richard S. MAIR, Peter. The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization. *American Review of Politics*, n. 14, p. 593-617, 1993.

KELSEN, Hans. *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KEY, Jr. V. O. *Politics. Parties and Pressure Groups*. Nova York: Thomas Y. Crowell Company, 1960.

KING, Athony. Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflecrions. *Polity*, n. 2, p. 111-141, 1969.

KING, Desmond. WOOD, Stewart. The Political Economy of Neoliberalism: Britain and the United States in the 1980s. In. KITSCHHELT, Herbert. LANGE, Peter. MARKS, Gary. STEPHENS, John D. (org.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University, 2005. p. 371-397.

KIRCHHEIMER, Otto. El Camino hacia el partido de todo el mundo. In LENK, Kurt. NEUMANN, Franz (Org). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama, 1980. p. 328-347

KIRKMAN, Bradley. ROSEN, Benson. Beyond self-management: antecedents and consequences of team empowerment. *The Academy of Management Journal*, v. 42, n.1, p. 58-74, 1999.

KITSCHHELT, Hebert. Party Systems. In. BOIX, Charles. STOKES, Susan C. (org.). *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University, 2009. p. 522-554.

KITSCHHELT, Herbert. Citizens, politicians, and party cartellization: Political representation and state failure in post-industrial democracies. *European Journal of Political Research*, n. 37, 2000, p. 149-179.

KITSCHHELT, Herbert. HAWKINS, Kirk A. LUNA, Juan Pablo. ROSAS, Guilermo. *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University, 2010.

KITSCHHELT, Herbert. Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, n. 33, agosto-setembro, 2000, p. 845-879.

KLINGEMANN, Hans-Dieter. HOFFERBERT, Richard I. BUDGE, Ian. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview, 1994.

LANZARO, Jorge. *Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia*. Análise de Conjuntura, Observatório Político Sul-americano: 2007. Disponível em: < http://observatorio.iuperj.br/pdfs/40_analises_AC_n_12_dez_2007.pdf > Acesso em 05 abr. 2012.

LANZARO, Jorge. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno em América Latina. In LANZARO, Jorge (org.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas em América Latina*. Buenos Aires: Clasco, 2003. p. 15-50.

LASSWELL, Harold. (org.). *A Linguagem da Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

LAYER, Michael. GARRY, John. Estimating Policy Positions from Political Texts, *American Journal of Political Science*, V. 44, N. 3, julho, 2000). p. 619-634.

LI, Judy. The Index of Economic Freedom, *Journal of Business & Finance Librarianship*, v. 13, n. 1, 2007.

LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIPSET, Seymour Martin. ROKKAN, Stein. Estruturas de clivagem, sistemas partidários e alinhamentos de eleitores. In LIPSET, Seymour Martin. *Consenso e Conflito: Ensaio de sociologia política*. Lisboa: Gradiva, 1992. p. 161-259.

LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

LÓPEZ MAYA, Margarita. Et alli. Impactos y tendencias de los cambios. In Elias, Antonio. (org). *Los gobiernos progresistas en debate*. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 63-138. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/elias/SegundaParte.pdf>> Acesso em: 05 ago. 2008.

LÓPEZ, Santiago. Partidos desafinantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones. *Revista de Ciencia Política*, v. 25, n. 2, Santiago, 2005. p. 37-64.

LORA, Eduardo. OLIVEIRA, Mauricio. The Electoral Consequences of the Washington Consensus, *Economia*, v. 5, n. 2, primavera 2005, p. 1-61.

LOWE, Will. BENOIT, Kenneth. MIKHAYLOV, Slava. LAYER, Michael. Scaling Policy Preferences from Coded Political Texts, *Legislative Studies Quarterly*, v. XXXVI, n. 1, fevereiro, 2011. p. 123-155.

LOWI, Theodore J. *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. *World Politics*, v. 16, n. 4, jul. 1964, p. 677-715.

LUPIA, Arthur. McCUBBINS, Mathew D. The Institutional Foundations of Political Competence: How Citizens Learn What They Need to Know. In. LUPIA, Arthur. McCUBBINS, Mathew D. POPKIN, Samuel L. *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*. Cambridge: Cambridge University, 2000. p. 47-67.

LYBE, Mona M. *The Voter's Dilemma and Democratic Accountability: Latin América And Beyond*. Pennsylvania: Pennsylvania State University: 2008.

MACPHERSON, C. B. *A Democracia Liberal: Origens e Evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAINWARING, Scott P. e TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, Campinas, v. XI, n. 2, 2005, p. 249-286.

MAIR, Peter. *The Challenge to Party Government*. EUI Working Papers. San Domenico di

Fiesole, 2007.

MAIRENT, Gérard. Le principe de souveraineté: histoires et fondements du pouvoir moderne. Paris : Gallimard, 1997.

MANENT, Pierre. Cours Familier de Philosophie Politique. Paris : Fayard, 2001.

MANENT, Pierre. Naissances de la politique moderne. Paris : Gallimard, 2007.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS), São Paulo, v. 10, n. 29, outubro, 1995. p. 5-33.

MANIN, Bernard. O princípio da distinção. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 4. Brasília, julho-dezembro, 2010. p. 187-226.

MANIN, Bernard. Principes du gouvernement représentatif. Paris : Flammarion, 2012.

MANIN, Bernard. PRZEWORSKI, Adam. STOKES, Susan C. Eleições e representação. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006, p. 262-269.

MANIN, Bernard. The principles of representative government. Vambridge: University of Cambridge, 1997.

MANSBRIDGE, Jane. Rethinking Representation, American Political Science Review, V. 97, N. 4, Novembro, 2003. p. 515-528.

MARANGOS, John. The Evolution of the Term 'Washington Consensus', Journal of Economic Surveys, v. 23, n. 2, 2009, p. 350-384.

MARCELINO, Soraia. CAVALCANTE, Pedro. OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. Democracia e Desempenho Econômico: uma abordagem comparada da América Latina. In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2012, Gramado. 8º Encontro da ABCP, 2012. Disponível em: <
http://www.starlinetecnologia.com.br/abcp2012/arquivos/20_6_2012_21_58_10.pdf >, Acesso em 01 out. 2013.

MARENCO DOS SANTOS, André. Quando comparamos para explicar: desenhos de pesquisa e sequências temporais na investigação de instituições políticas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 27, n. 80, 2012. p. 203-260.

MAY, John D. Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity, Political Studies, n. XXI, 1973, p. 135-51.

MAYER, Robert. Robert Dahl and the Right to Workplace Democracy. The Review of Politics, Vol. 63, No. 2, verão, 2001, p. 221-247.

MICHELS, Robert. Os Partidos Políticos. São Paulo: Senzala, s/d (1960?).

MILL, Hohn Stuart. Considerações sobre o Govêrno Representativo. São Paulo: IBRASA, 1964.

MILL, John Stuart. *On Liberty and Utilitarianism*. Nova York: Bantam, 1993.

MILLER, Ambassador Terry. KIM, Anthony B. *Defining Economic Freedom*. In. heritage foundation. 2011 Index of Economic Freedom. Washington: The Heritage Foundation, Dow Jones & Company, 2011. p. 19-27. Disponível em: < www.heritage.org/index >, acesso em 15 jul. 2011.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis: I*. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1968.

MORGENSTERN, Scott. *Explaining Legislative Politics in Latin America*. In. MORGENSTERN, Scott. NACIF, Benito. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 413-469.

MOSCA, Gaetano. *The Ruling Class*. Nova York: McGraw-Hill Book Company, 1939.

MUÑOZ, Cristian Pérez. *Por qué los gobiernos de izquierda no apuestan a políticas universales de empleo e ingresos? Una revisión normativa y empírica de las experiencias de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay*. CLACSO, 2006.

MURILLO, María Victoria. OLIVEROS, Virginia. VAISHNAV, Milan. *Electoral Revolution or Democratic Alternation?*, *Latin American Research Review*, v. 45, n. 3, 2010, p. 87-114.

MYLES, John. QUADAGNO, Jill. *Political Theories of the Welfare State*. *Social Service Review*, p. 34-57, mar. 2002.

NABUCO, Joaquim. Balmaceda. São Paulo: Cosac Naif, 2008.

NORTH, Douglass C. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006.

NOTERMANS, Ton. *Money, markets, and state: social democratic economic policies since 1918*. Cambridge: Cambridge University, 2000.

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

O'GORMAN, Frank. *Patronage and the reform of the state in England: 1700-1860*. in. PIATTONI, Simona. (org.). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University, 2001. p. 54-76.

O'DONELL, Guillermo A. *Delegative Democracy*. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, jan. 1994, p. 55-96.

OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OFFERLÉ, Michel. *Los Partidos Políticos*. Santiago: LOM, 2004.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. *Partidos e política social no Brasil e no Chile*.

Revista Debates, v. 3, n. 2, 2009, p. 39-67.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. Os discursos programáticos dos partidos políticos na América Latina: Identidade de classe e política econômica. *Mediações*, v. 16, n. 1, janeiro-junho, 2011. p. 201-221.

ORTEGA Y GASSET, José. *La Rebelion de las Masas*. Madrid: Revista de Occidente, 2006.

OSTROGORSKI, Moisei. *La Démocratie et les Partis Politiques*. Paris : Seuil, 1979.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partidos: Organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PANIZZA, Francisco. Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre. *Latin America Political Studies*, v. 53, n. 4, 2005. p. 716-734.

PASQUINO, Pasquale. Democracy Ancient and Modern: divided power. Entretiens sur L'Antiquité Classique, Tolme LVI – Démocratie Athénienne – Démocratie Moderne: Tradition et Influences. Genève, Fondation Hardt, 2010. p. 1-39.

PASQUINO, Pasquale. Emmanuel Sieyes, Benjamin Constant et le « gouvernement des modernes ». Contribution à l'histoire du concept de représentation politique, *Revue française de science politique*, v. 37, n. 2, 1987. p. 214-229.

PETKOFF, Teodoro. Las dos izquierdas. *Nueva Sociedad*, n. 197, 2005. p. 114-128. Disponível em: < http://www.nuso.org/upload/articulos/3263_1.pdf >. Acesso em 05 abr 2012.

PIATTONI, Simona. Clientelism ins historical and comparative perspective. in. PIATTONI, Simona. (org.). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European experiece in historical and comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University, 2001. p. 1-31.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, jun. 2000a, p. 251-267.

PIERSON, Paul. *Polities in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University, 2004.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, Instituições e Ideias. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, 2006. p. 15-47.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representatiao and Democracy: Uneasy Alliance. *Scandinavian Political Studies*, vl. 27, n. 3, 2004. p.335-342.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The Attack of the blob: Hannah Arendt's concept of the social*. Chicago: Universtiy of Chicago, 1998.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of Califórnia, 1967.

PLATÃO. A República. In. GUINSBURG, J. (org.). A República de Platão. São Paulo: Perspectiva, 2006.

POGUNTKE, Thomas. WEBB, Paul. The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis. In. POGUNTKE, Thomas. WEBB, Paul. (org.). The Presidentialization of Politics: A comparative Study of Modern Democracies. New York: Oxford University, 2007. p. 1-25.

POWELL Jr., G. Bigham. Aggregating and Representing Political Preferences. In. BOIX, Charles. STOKES, Susan C. (org.). Comparative Politics. Oxford: Oxford University, 2009. p. 653-677.

POWELL Jr., G. Bigham. Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions. New Haven: Yale University, 2000.

POWELL, Jr. G. Bingham. Political Representation in Comparative Politics. Annual Reviews Political Science, n. 7, 2004, p. 273-296.

PRZEWOESKI, Adam. The Neoliberal Fallacy, Journal of Democracy, v. 3, n. 3, jul. 1992, p. 45-59.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e Social-Democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PRZEWORSKI, Adam. Democracia e Mercado: no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

PRZEWORSKI, Adam. SPRAGUE, John. Estratégia Partidária, Organização de Classe e Votação Individual. In. PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e Social-Democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 121-160.

PRZEWORSKI, ADAM. SPRAGUE, John. Paper Stones: a history of electoral socialism. Chicago: University of Chicago, 1986.

RAGIN, Charles C. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley: University of California, 1989.

RAYNAUD, Philippe. Trois Révolutions de la Liberté : Angleterre, Amérique, France. Paris : PUF, 2010.

RIVERS, Douglas. ROSE, Nancy L. Passing the President's Program: Public Opinion and Presidential Influence in Congress. American Journal of Political Science, v. 29, n. 2, maio, 1985. p. 183-196.

RODRIK, Dani. Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?, Journal of Economic Literature, v. 44, n. 4, 2006, p. 973-987.

ROHDEN, Valério (org.). Kant e a instituição da paz. Porto Alegre: UFRGS, 1997.

ROSANVALLON, Pierre. La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance. Paris : Seuil, 2006

ROTTINGHAUS, Brandon. Rethinking Presidential Responsiveness: The Public Presidency and Rhetorical Congruence 1953-2001. *The Journal of Politics*, v. 68, n.3, p. 720-732, ago., 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El Contrato Social*. Madrid: Alba, 1998.

RUDALEVIGE, Andrew. *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton: Princeton University, 2002.

SAÉZ, Manuel Alcántra. FREIDENBERG, Flavia. Partidos políticos na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. VII, n. 2, 2002, p. 137-157.

SAMUELS, David J. Presidentialized Parties: The separation of powers and Party Organization and Behavior. *Comparative Political Studies*, v. 35, n. 4, maio, 2002. p. 461-483.

SAMUELS, David J. SHUGART, Matthew Soberg. Presidentialism, Elections and Representation, *Journal of Theoretical Politics*, v. 15, n. 1, 2003. p. 33-60.

SAMUELS, David J. SHUGART, Matthew Soberg. *Presidents, Parties, Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge: Cambridge University, 2010.

SANT'ANNA, Julia. SILVA, Fabricio Pereira da. Esquerdas Latino-Mericanas e Gasto Social: Há Coerência entre Propostas e Práticas? *Revista Debates*, v. 2, n.1, jan. 2008, p. 150-178.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O Ex-Leviatã Brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poliarquia em 3D. *Dados*, v. 41, n. 2, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581998000200001> >. Acesso em 18 jan. 2013.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada: 1 O debate contemporâneo*. São Paulo: Atica, 1994a.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada: 2 As questões clássicas*. São Paulo: Atica, 1994b.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In SARTORI, Giovanni. MORLINO, Leonardo (org). *La comparación em las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 2002. p. 29-49.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: UnB, Zahar, 1982.

SCHONFELD, William R. Political Parties: The Functional Approach and the Structural Alternative. *Comparative Politics*, n. 15, p. 477-499, 1983.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SERNA, Miguel. A reconversão política das esquerdas latino-americanas nas democracias do cone-sul. *Cadernos de Ciência Política: série teses e dissertações*, Porto Alegre, n. 8, 2002, p. 87-127.

SHUGART, Matthew Soberg. CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University, 1992.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *Qu'est-ce que le Tiers état?* Paris: Boucher, 2002.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1983.

STEPHENS, John D. HUBER, Evelyne, RAY, Leonard. *The Welfare State in Hard Times*. In. KITSCHOLT, Herbert. LANGE, Peter. MARKS, Gary. STEPHENS, John D. (org.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University, 2005. p. 164-193.

STOCKTON, David. *The Classical Athenian Democracy*. Oxford: Oxford University, 1991.

STOKES, Susan C. *Are Parties What's Wrong with Democracy in Latin America?* XX International Congress of the Latin American Studies Association, Guadalajara, abril, 1997.

STOKES, Susan C. *Mandates and Democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University, 2001.

STOKES, Susan C. *Political Clientelism*. In. BOIX, Charles. STOKES, Susan C. (org.). *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University, 2009. p. 604-627.

STOKES, Susan C. *What do policy switches tell us about democracy?* In. MANIN, Bernard. PRZEWORSKI, Adam. STOKES, Susan C. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p. 98-130.

STRØM, Kaare. *A Behavioral Theory of Competitive Political Parties*. *American Journal of Political Science*, v. 34, n. 2, p. 565-598, mai. 1990.

TAROUCO, Gabriela da Silva. MADEIRA, Rafael Machado. *Partidos, Programas e o Debate sobre Esquerda e Direita no Brasil*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p.149-165, mar, 2013.

TAVARES, José Antônio Giusti. *O Sistema Político Brasileiro*. In. TAVARES, José Antônio Giusti. ROJO, Raúl Enrique. (org.). *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 153-348.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

THE ECONOMIST. *Our American endorsement: Which one?* *The Economist*, 2012. Disponível em < <http://www.economist.com/news/leaders/21565623-america-could-do-better-barack-obama-sadly-mitt-romney-does-not-fit-bill-which-one> >. Acesso em 04 nov.

2012.

TILLY, Charles. *Democracy*. Nova York: Cambridge University, 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América. Livro I Leis e Costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?, *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006. p. 191-228.

VÉLEZ-RODRÍGUEZ, Ricardo. *Ibérica*, v. III, n. 8, Juiz de Fora, ago-nov, 2008. p. 4-26.

VILAS, Carlos M. ¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas?: El mito del 'neopopulismo' latinoamericano. *Revista de Sociologia e Política*, n. 22, 2004. p. 135-151.

VOLKENS, Andréa. KLINGEMANN, Hans-Dieter. MERKEL, Wolfgang. *Manifesto Research on Political Representation*, Social Science Research Center Berlin, 41 p.

WALLERSTEIN, Immanuel. How Far Left Has Latin America Moved? *Commentary* 233. Binghamton University, 2008. Disponível em: <
<http://www.binghamton.edu/fbc/233en.htm> >. Acesso em 21 ago. 2008.

WEBER, Max. *Economia y sociedad*. Cidade do México: Fondo de Cultura, 1999.

WEYLAND, Kurt. The rise of Latin America's two lefts: Insights from rentier state theory. *Comparative Politics*, v. 41, n. 2, 2009. p.145-164.

WOOLLEY, John T. Peters, GERHARD. *The American Presidency Project*, University of California, Santa Barbara, 2011. (página na internet) Disponível em <
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29572> >. Acesso em 01 jul. 2011.

YOUNG, Lori. SOROKA, Stuart. Affective News: The Automated Coding of Sentiment in Political Texts, *Political Communication*, n. 29, 2012. p. 205–231.

APÊNDICE A – BANCO DE DADOS E VARIÁVEIS

A.1 Banco de Asserções Programáticas

O Banco de Asserções Programáticas é composto pelas seguintes variáveis, identificadas com o valor 0 (zero) para ausência e 1 (um) para presença, em 138 programas de governo de eleições presidenciais da América Latina. Para obter o Banco de Asserções Programáticas em formato Excel (BAP.xls) entre em contato com o autor pelo e-mail ancolive@gmail.com.

- V.01 Internacional: Diminuir barreiras comerciais com América Latina, Mercosul, Comunidade Andina (P)
- V.02 Internacional: Diminuir barreiras comerciais com EUA, NAFTA, CAFTA, ALCA (P)
- V.03 Internacional: Diminuir barreiras comerciais com outros países (P)
- V.04 Internacional: Imperialismo (N), anti-ALCA, anti-EUA
- V.05 Internacional: FMI, BM: manter ou aumentar relações (P)
- V.06 Internacional: FMI, BM: negativa, interromper relações (N)
- V.07 Tributos: mais progressivo, menos regressivo (P)
- V.08 Tributos: aumentar sobre capital, riqueza, fortuna (P)
- V.09 Tributos: fiscalização, combate à evasão (P)
- V.10 Tributos: diminuir sobre a produção/consumo (mais investimento, emprego) (P)
- V.11 Tributos: diminuir sobre o capital (mais investimento, emprego) (P)
- V.12 Privatização (P)
- V.13 Privatização: crítica, reverter (N)
- V.14 Nacionalização (P)
- V.15 Nacionalização: crítica, reverter (P)
- V.16 Livre mercado - valor da política interna (P)
- V.17 Neoliberalismo, liberalismo (N)
- V.18 Eficiência administrativa, eficiência do governo, anti-burocracia (pró mercado) (P)
- V.19 Economia mista (P)
- V.20 Propriedade social, cooperativas no sistema produtivo (P)
- V.21 Socialismo (P)
- V.22 Propriedade, garantir (P)
- V.23 Propriedade, relativizar (P)
- V.24 Incentivos, subsídios: fiscais, tributários, para empresas (P)
- V.25 Incentivos, subsídios: fiscais, tributários, para empresas (N)
- V.26 Investimento em infra-estrutura, transporte, energia, comunicação (P)
- V.27 Planejamento econômico: função do governo (P)
- V.28 Regulação do mercado: funcionar melhor, contra cartéis, monopólios (P)
- V.29 Regulação do mercado trabalho: aumentar, proteção do trabalhador (P)
- V.30 Regulação do mercado trabalho: flexibilização relações, livre negociação (P)
- V.31 Regulação do mercado trabalho: fiscalizar aplicação das normas (P)
- V.32 Regulação do mercado financeiro, capital, bancos (P)
- V.33 Atuação no mercado financeiro, capital, bancos (P)
- V.34 Mercado financeiro, bancos privados (P)
- V.35 Regulação de setores estratégicos (mineração, energia, recursos naturais) (P)
- V.36 Atuação em setores estratégicos (mineração, energia, recursos naturais) (P)
- V.37 Participação privada em setores estratégicos (mineração, energia, recursos) (P)
- V.38 Regulação: sistema produtivo, setor industrial
- V.39 Atuação: setor produtivo, setor industrial
- V.40 Atuação no mercado financeiro, em setores estratégicos, no setor produtivo (N)
- V.41 Economia: redução ou limitação do déficit orçamentário (P)

- V.42 Economia: superávit orçamentário (P)
- V.43 Economia: controle da inflação meta da política econômica (P)
- V.44 Economia: autonomia do Banco Central (P)
- V.45 Economia: corte/controle de gastos durante crises (P)
- V.46 Economia: poupança pública, reservas internacionais (P)
- V.47 Economia: não intervenção na taxa de câmbio, moeda forte (P)
- V.48 Economia: investimento externo direto (P)
- V.49 Economia: livre mercado, eliminar restrições ao comércio entre países (tarifas, quotas) (P)
- V.50 Economia: controle, diminuição do gasto público (P)
- V.51 Economia: pagamento da dívida, respeito aos contratos, cumprir obrigações (P)
- V.52 Economia: não pagamento da dívida (P)
- V.53 Economia: auditoria, renegociação, revisão dos contratos (P)
- V.54 Economia: superávit (N) - déficit orçamentário
- V.55 Economia: controle da inflação meta da política econômica (N)
- V.56 Economia: autonomia do Banco Central (N)
- V.57 Economia: intervenção na taxa de câmbio (P)
- V.58 Economia: investimento externo direto (N)
- V.59 Economia: crescimento baseado no mercado interno (P)
- V.60 Economia: gasto público, estímulo da demanda em crise (P)
- V.61 Economia: substituição de importações, protecionismo (P)
- V.62 Justiça social, desigualdade social (P)
- V.63 Redistribuição de renda, programa, política (P)
- V.64 Saúde - participação privada (P)
- V.65 Saúde - participação privada (N) regulação, limitação
- V.66 Educação - participação privada (P)
- V.67 Educação - participação privada (N) redução, limitação, fiscalização
- V.68 Previdência, aposentadorias - participação privada (P)
- V.69 Previdência, aposentadorias - participação privada (N) redução, limitação, fiscalização
- V.70 Reforma agrária (P)
- V.71 Latifúndio (N)

A.2 Descrição e fonte das variáveis

Observação: Todas as variáveis referentes a mandatos (por exemplo, I.EXEC.M) são referentes ao valor da média da variável referida nos anos que compõem cada mandato presidencial.

Variável	Descrição	Fonte
Associação internacional do partido	Pertencimento do partido a uma associação internacional. FSP sobrepõe IS, IL sobrepõe UPLA. FSP = 1, IS = 2, ODCA = 3, UPLA = 4, IL = 5.	http://upla.net/modules/boletin09/ http://www.odca.org.mx/partidos.php http://peppersp.com.br/forodesaopaulo/?page_id=52 http://www.lainternacionalsocialista.org/viewArticle.cfm?ArticlePageID=931 http://www.liberal-international.org/site/Members.html

CTRL.COR	Corrupção. Reflects perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as "capture" of the state by elites and private interests.	http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc
DIF.IDEO.BAP	“Eleitor médio – I.DEO/BAP” menos I.IDEO	Banco de Asserções Programáticas
DIF.IDEO.LATBAR	“Ideologia Autodeclarada Média – Latino Barômetro” menos I.IDEO	Banco de Asserções Programáticas http://www.latinobarometro.org/lat.jsp
ECO.CHINA	GDP growth (annual %) para CHINA. Idem Economia.	http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG
ECO.OECD	GDP growth (annual %) para OECD. Idem Economia.	http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG
ECONOMIA ECO.M	GDP growth (annual %). Para cada país. Annual percentage growth rate of GDP at market prices based on constant local currency. Aggregates are based on constant 2005 U.S. dollars. GDP is the sum of gross value added by all resident producers in the economy plus any product taxes and minus any subsidies not included in the value of the products. It is calculated without making deductions for depreciation of fabricated assets or for depletion and degradation of natural resources.	http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG
Eleitor médio – I.DEO/BAP	I.IDEO multiplicado por Votação Percentual dividido por soma de Votação Percentual de uma mesma eleição.	Banco de Asserções Programáticas http://go.worldbank.org/2EAGGLRZ40 http://pdba.georgetown.edu/electiondata/electiondata.html
EMPREGO EMPREGO.M	Employment to population ratio, 15+, total (%) (modeled ILO estimate). Employment to population ratio is the proportion of a country's population that is employed. Ages 15 and older are generally considered the working-age population. Por país, variação no ano.	http://data.worldbank.org/indicador/SL.EMP.TOTL.SP.ZS
EXE.Com	Variação no ano de Trade Freedom.	http://www.heritage.org/index/download
EXE.Fisc	Variação no ano de Fiscal Freedom.	http://www.heritage.org/index/download
EXE.Gas	Variação no ano de Government Spending.	http://www.heritage.org/index/download
EXE.Inv	Variação no ano de Investment Freedom mais variação no ano de Financial Freedom, dividido por 2.	http://www.heritage.org/index/download
EXE.Mon	Variação no ano de Monetary Freedom.	http://www.heritage.org/index/download
EXE.Reg	Variação no ano de Property Rights mais variação no ano de Business Freedom mais variação no ano de Labor Freedom, dividido por 3.	http://www.heritage.org/index/download

EXP.GDP.V	Expense is cash payments for operating activities of the government in providing goods and services. It includes compensation of employees (such as wages and salaries), interest and subsidies, grants, social benefits, and other expenses such as rent and dividends. Calculada variação no ano.	http://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS
GOV.FRAC	FRAC - The probability that two deputies picked at random from the legislature will be of different parties.	http://go.worldbank.org/2EAGGLRZ40
GOV.MAJ	MAJ - Margin of Majority This is the fraction of seats held by the government. It is calculated by dividing the number of government seats (NUMGOV) by total (government plus opposition plus non-aligned) seats.	http://go.worldbank.org/2EAGGLRZ40
I.CONGR	I.IDEO menos I.EXEC.COMP	Derivada de outras variáveis
I.CONGR.P I.CONGR.P.M	Todos os valores de I.CONGR foram tornados positivos e descontados de 1 (um).	Derivada de outras variáveis
I.CONSOLE	Índice de Consolidação Organizacional. Calculado pelos anos da fundação do partido (1 ponto por ano, até 50 pontos); anos do partido em funcionamento democrático (1 ponto por ano, até 30 pontos); proporção do número de cadeiras ocupadas pelo partido na última eleição para câmara baixa (1 ponto por 1%, até 30 pontos); número de parlamentares eleitos na última eleição para câmara baixa (1 ponto por parlamentar, até 30 pontos). Resultado dividido por 14.	http://go.worldbank.org/2EAGGLRZ40 http://pdba.georgetown.edu/electiondata/electiondata.html
I.EXEC	Índice de Posição Ideológica da Ação Governamental, calculado pela média da ação governamental nas políticas específicas. $I.EXEC = (EXE.Com + EXE.Fisc + EXE.Gas + EXE.Mon + EXE.Inv + EXE.Reg)/6$	Derivada de outras variáveis http://www.heritage.org/index/download
I.EXEC.COMP I.EXEC.COMP.M	I.EXEC.P dividido por 5.	Derivada de outras variáveis
I.EXEC.P I.EXEC.P.M	I.EXEC com variação limitada em -5/5.	Derivada de outras variáveis
I.IDEO	Índice de Ideologia Programática. Ver abaixo.	Banco de Asserções Programáticas
Ideologia Autodeclarada Média – Latino Barômetro	Valor médio da resposta da pergunta: Em política se habla normalmente de “izquierda” y “derecha”. En una escala dónde “0” es la “izquierda” y “10” la “derecha”, ¿dónde se ubicaría Ud.?	http://www.latinobarometro.org/lat.jsp
INCO.20	Income share held by lowest 20%. Percentage share of income or consumption is the share that accrues to subgroups of population indicated by deciles or quintiles. Percentage shares by quintile may not sum to 100 because of rounding. Para casos ausentes, foram calculados os valores a partir da variação média entre dois dados existentes.	http://data.worldbank.org/indicator/SI.DST.FRST.20

INCO.20.V	Variação percentual de ano para ano de INCO.20.	Deriva de outras variáveis.
INFLACAO	Inflation, consumer prices (annual %). Inflation as measured by the consumer price index reflects the annual percentage change in the cost to the average consumer of acquiring a basket of goods and services that may be fixed or changed at specified intervals, such as yearly. The Laspeyres formula is generally used.	http://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG Complementado: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/
OPOS.IDEO	I.IDEO de cada candidatura presidencial (exceto vencedora) multiplicado pela soma de sua votação, dividido pela soma da votação de todas as candidaturas derrotadas, em cada eleição.	Derivada de outras variáveis
OP.BAC.IDEO	1 (um) menos GOV.MAJ multiplicado por OPOS.IDEO.	Derivada de outras variáveis
PROG.COM	Indicador da posição do programa na política comercial.	Banco de Asserções Programáticas
PROG.GASTO	Indicador da posição do programa na política de gasto público.	Banco de Asserções Programáticas
PROG.REG	Indicador da posição do programa na política de regulação.	Banco de Asserções Programáticas
PROG.FINAN	Indicador da posição do programa na política financeira e de investimento.	Banco de Asserções Programáticas
PROG.FISC	Indicador da posição do programa na política fiscal.	Banco de Asserções Programáticas
PROG.MON	Indicador da posição do programa na política monetária.	Banco de Asserções Programáticas
PROG.SOC	Indicador da posição do programa na política social.	Banco de Asserções Programáticas
ROL	Reflects perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence.	http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc
SATISF.V	Variação percentual no ano do valor médio da soma das respostas Muy satisfecho e Más bien satisfecho sobre a soma destas respostas mais No muy satisfecho e Nada satisfecho, da pergunta “Em general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?”	http://www.latinobarometro.org/lat.jsp
Votação percentual	Votação percentual da candidatura presidencial no primeiro ou único turno.	http://go.worldbank.org/2EAGGLRZ40 http://pdba.georgetown.edu/electiondata/electiondata.html

A.3 Construção da variável I.IDEO

A variável I.IDEO foi calculada com a seguinte fórmula: $I.IDEO = (((D/T)*2+(d/T))-((E/T)*2+(e/T)))/2$. Na qual D, d, E, e correspondem à frequência das seguintes asserções no Banco de Asserções Programáticas, e T corresponde a soma de todas as asserções presentes (D+d+E+e).

Esquerda, peso simples (e): Tributos: mais progressivo, menos regressivo (P); Tributos: fiscalização, combate à evasão (P); Economia mista (P); Propriedade social, cooperativas no sistema produtivo (P); Propriedade, relativizar (P); Incentivos, subsídios: fiscais, tributários, para empresas (N); Planejamento econômico: função do governo (P); Regulação do mercado: funcionar melhor, contra cartéis, monopólios (P); Regulação do mercado trabalho: aumentar, proteção do trabalhador (P); Regulação do mercado trabalho: fiscalizar aplicação das normas (P); Regulação do mercado financeiro, capital, bancos (P); Regulação de setores estratégicos (mineração, energia, recursos naturais) (P); Regulação: sistema produtivo, setor industrial; Economia: superávit (N) - déficit orçamentário; Economia: controle da inflação meta da política econômica (N) - crescimento econômico; Economia: intervenção na taxa de câmbio (P); Economia: investimento externo direto (N); Economia: crescimento baseado no mercado interno (P); Economia: gasto público, estímulo da demanda em crise (P); Justiça social, desigualdade social (P); Redistribuição de renda, programa, política (P); Saúde - participação privada (N) regulação, limitação; Educação - participação privada (N) redução, limitação, fiscalização; Previdência, aposentadorias - participação privada (N) redução, limitação, fiscalização; Reforma agrária (P)

Esquerda, peso dobrado (E): Privatização: crítica, reverter (N); Nacionalização (P); Neo-liberalismo, liberalismo (N); Socialismo (P); Atuação no mercado financeiro, capital, bancos (P); Atuação em setores estratégicos (mineração, energia, recursos naturais) (P); Atuação: setor produtivo, setor industrial; Economia: não pagamento da dívida (P); Economia: auditoria, renegociação, revisão dos contratos (P); Economia: autonomia do Banco Central (N); Economia: substituição de importações, protecionismo (P); Latifúndio (N)

Direita, peso simples (d): Internacional: Diminuir barreiras comerciais com outros países (P); Tributos: diminuir sobre a produção/consumo (mais investimento, emprego) (P); Nacionalização: crítica, reverter (P); Livre mercado - valor da política interna (P); Eficiência administrativa, eficiência do governo, anti-burocracia (pró mercado) (P); Propriedade, garantir (P); Incentivos, subsídios: fiscais, tributários, para empresas (P); Mercado financeiro, bancos privados (P); Participação privada em setores estratégicos (mineração, energia, recursos) (P); Economia: redução ou limitação do déficit orçamentário (P); Economia: controle da inflação meta da política econômica (P); Economia: poupança pública, reservas internacionais (P); Economia: não intervenção na taxa de câmbio, moeda forte (P); Economia: investimento externo direto (P); Saúde - participação privada (P); Educação - participação privada (P); Previdência, aposentadorias - participação privada (P)

Direita, peso dobrado (D): Internacional: Diminuir barreiras comerciais com EUA, NAFTA, CAFTA, ALCA (P); Internacional: FMI, BM: manter ou aumentar relações (P); Tributos: diminuir sobre o capital (mais investimento, emprego) (P); Privatização (P); Regulação do mercado trabalho: flexibilização relações, livre negociação (P); Atuação no mercado financeiro, em setores estratégicos, no setor produtivo (N); Economia: superávit orçamentário (P); Economia: autonomia do Banco Central (P); Economia: corte/controle de gastos durante crises (P); Economia: livre mercado, eliminar restrições ao comércio entre países (tarifas, quotas) (P); Economia: controle, diminuição do gasto público (P); Economia: pagamento da dívida, respeito aos contratos, cumprir obrigações (P)

APÊNDICE B – ESTATÍSTICAS

B.1 Regressão Linear Simples – I.IDEO x I.CONSOLE para partidos de esquerda

	Kolmogorov-Smirnov(a)			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
I.IDEO	,088	62	,200(*)	,972	62	,174
I.CONSOLE (I.INST)	,093	62	,200(*)	,933	62	,002

- This is a lower bound of the true significance. a Lilliefors Significance Correction. Exclusive imputados e casos fora do período de pesquisa.

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
Ideo Valor	-,3155	,22460	62
Índice de institucionalização	,5316	,30942	62

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,522 ^a	,273	,261	,19312

a. Predictors: (Constant), Índice de institucionalização

b. Dependent Variable: Ideo Valor

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-,517	,049		-10,540	,000
	Índice de institucionalização	,379	,080	,522	4,744	,000

a. Dependent Variable: Ideo Valor

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,839	1	,839	22,506	,000 ^a
	Residual	2,238	60	,037		
	Total	3,077	61			

a. Predictors: (Constant), Índice de institucionalização

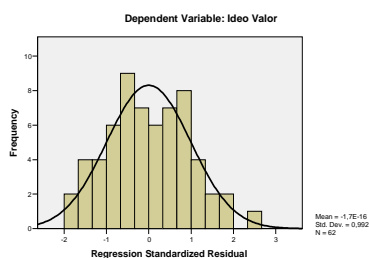
b. Dependent Variable: Ideo Valor

Casewise Diagnostics^a

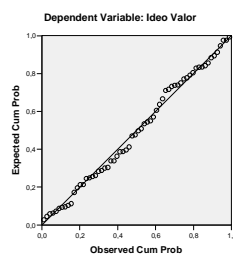
Case Number	Std. Residual	Ideo Valor	Predicted Value	Residual
145	2,450	-,04	-,5132	,47324

a. Dependent Variable: Ideo Valor

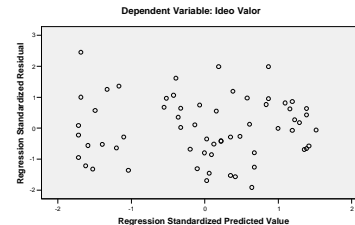
Histogram



Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual



Scatterplot



Relatório: Os diagramas não apresentam desvios da normalidade muito radicais, embora estejam presentes. Não há evidência patente de não-linearidade ou heterocedasticidade para I.CONSOLE (Índice de Institucionalização). Para 62 casos, 1 (1,6%) encontram-se fora da banda de desvio residual de -2/+2, menor do que o limite de 5%. Nenhum caso mereceria investigação.

B.2 Modelo para Ação Governamental – Visão por Mandatos

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
I.EXEC.P.MAND	-,1184	,91526	44
I.IDEO	,0450	,34308	44
OP.BAC.IDEO	,0505	,16325	44

Correlations

		I.EXEC.P. MAND	I.IDEO	OP.BAC.IDEO
Pearson Correlation	I.EXEC.P.MAND	1,000	,598	,127
	I.IDEO	,598	1,000	-,203
	OP.BAC.IDEO	,127	-,203	1,000
Sig. (1-tailed)	I.EXEC.P.MAND	.	,000	,206
	I.IDEO	,000	.	,093
	OP.BAC.IDEO	,206	,093	.
N	I.EXEC.P.MAND	44	44	44
	I.IDEO	44	44	44
	OP.BAC.IDEO	44	44	44

Model Summary^f

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,598 ^a	,357	,342	,74239	,357	23,357	1	42	,000	
2	,649 ^b	,422	,394	,71277	,064	4,563	1	41	,039	2,180

a. Predictors: (Constant), I.IDEO

b. Predictors: (Constant), I.IDEO, OP.BAC.IDEO

c. Dependent Variable: I.EXEC.P.MAND

ANOVA^f

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	12,873	1	12,873	23,357	,000 ^a
	Residual	23,148	42	,551		
	Total	36,021	43			
2	Regression	15,192	2	7,596	14,951	,000 ^b
	Residual	20,830	41	,508		
	Total	36,021	43			

a. Predictors: (Constant), I.IDEO

b. Predictors: (Constant), I.IDEO, OP.BAC.IDEO

c. Dependent Variable: I.EXEC.P.MAND

Coefficients

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	% Confidence Interval for		Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-,190	,113		-1,684	,100	-,418	,038					
	I.IDEO	1,595	,330	,598	4,833	,000	,929	2,261	,598	,598	,598	1,000	1,000
2	(Constant)	-,270	,115		-2,354	,023	-,501	-,038					
	I.IDEO	1,735	,324	,650	5,363	,000	1,082	2,389	,598	,642	,637	,959	1,043
	OP.BAC.ID	1,453	,680	,259	2,136	,039	,079	2,826	,127	,316	,254	,959	1,043

a. Dependent Variable: I.EXEC.P.MAND

Collinearity Diagnostics^g

Model	Dimension	Eigenvalue	Condition Index	Variance Proportions		
				(Constant)	I.IDEO	OP.BAC.IDEO
1	1	1,132	1,000	,43	,43	
	2	,868	1,141	,57	,57	
2	1	1,299	1,000	,32	,00	,35
	2	1,100	1,087	,11	,68	,06
	3	,600	1,471	,57	,32	,59

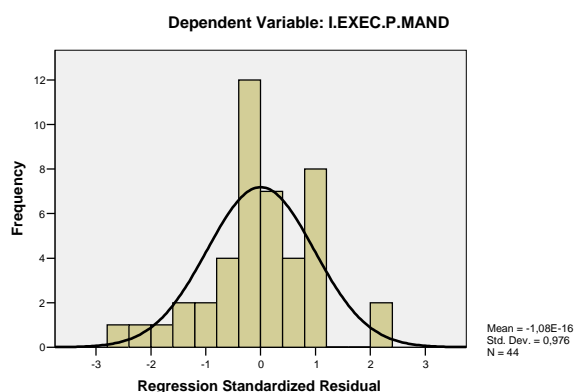
a. Dependent Variable: I.EXEC.P.MAND

Casewise Diagnostics^h

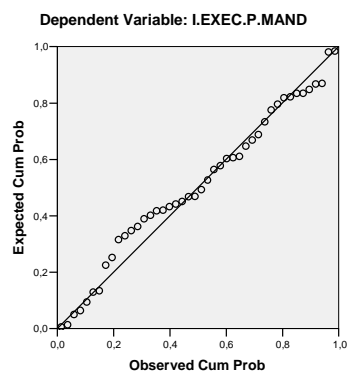
Case Number	Std. Residual	I.EXEC.P. MAND	Predicted Value	Residual
25	-2,207	-2,18	-,6068	-1,57323
74	2,157	1,79	,2524	1,53758
78	2,087	1,16	-,3279	1,48789
227	-2,492	-1,08	,6959	-1,77590

a. Dependent Variable: I.EXEC.P.MAND

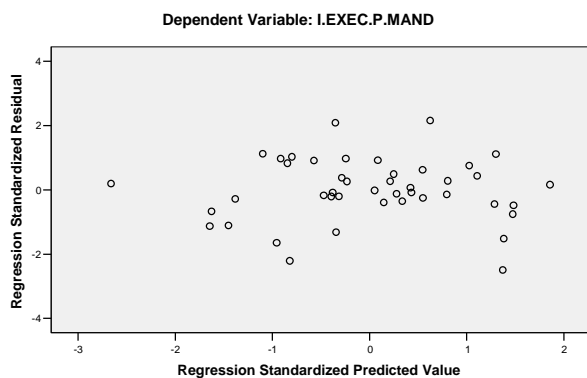
Histogram



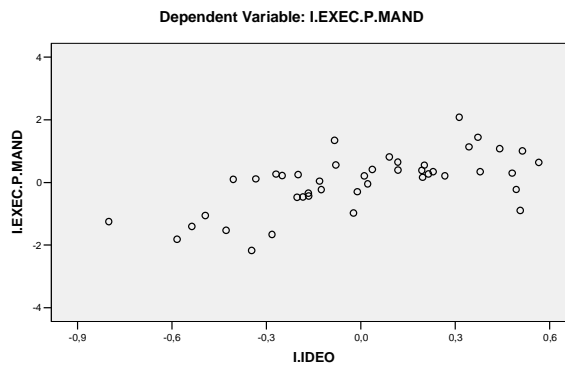
Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual



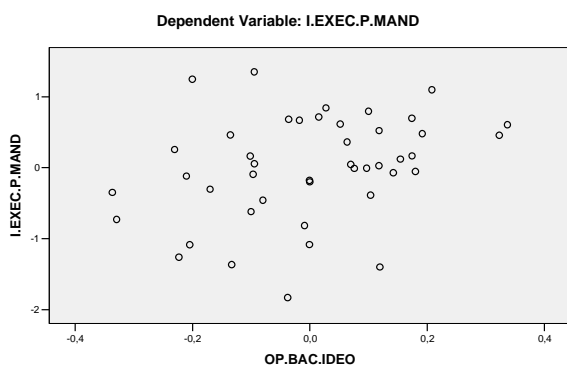
Scatterplot



Partial Regression Plot



Partial Regression Plot



Relatório: A distribuição nas dimensões dos pequenos autovalores indicam a possibilidade de multicolinearidade (I.IDEO/OP.BAC.IDEO), o que poderia ser esperado considerando que a ideologia dos partidos de oposição possui relação com a ideologia do programa de governo do presidente. Considerando que a dimensão programática da disputa política, estudada no capítulo 3, se constrói de maneira relacional, por exemplo, em busca do eleitor médio, seria contraditório encontrar independência entre os dados. Os diagramas apresentam evidentes desvios de normalidade, mas não extremamente radicais. Existe evidência de não-linearidade para I.EXEC.P.MAND/I.IDEO, embora não seja muito acentuada.

Um modelo linear parece ainda capaz de prover explicações para a distribuição. Não há evidência patente de não-linearidade ou heterocedasticidade para outras variáveis. Ressalva-se que a estatística Durbin-Watson está dentro de parâmetros aceitáveis. De 4 casos com resíduos padronizados fora da variação esperada (+/-2), apenas dois (4,5%) encontram-se com desvio mais forte. Distância Mahalanobis > 10 (sem observações). Distância Cook > 1 (sem observações). DFBETA > 1 (sem observação). CLV > 0,18 (um caso: 15). $1,18 < CVR < 0,82$ (observar 6,103, 118 e 15, maiores, e 227, 25, 78 e 74, menores). Os casos fora dos parâmetros desviam-se por margens bastante reduzidas, exceto 3 e 227 (AR-UCR e UR-PC). Se fossem excluídos os 8 casos, com os 36 restantes o modelo ganharia força preditora: Passo 1 com $r^2 = 0,65$, sig < 0,001, passo 2 com $r^2 = 0,75$, sig < 0,005. As contribuições de ambas as variáveis, assim como o modelo, permanecem significativas.

B.3 Modelo para Ação Governamental – Visão por anos corridos

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
I.EXEC.P	-,1076	1,75530	195
I.IDEO	,0565	,32849	195

Coefficient Correlations^a

Model		I.IDEO
1	Correlations	1,000
	Covariances	,136

a. Dependent Variable: I.EXEC.P

ANOVA^a

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	48,688	1	48,688	17,115	,000 ^a
	Residual	549,043	193	2,845		
	Total	597,731	194			

a. Predictors: (Constant), I.IDEO

b. Dependent Variable: I.EXEC.P

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,285 ^a	,081	,077	1,68665

a. Predictors: (Constant), I.IDEO

b. Dependent Variable: I.EXEC.P

Correlations

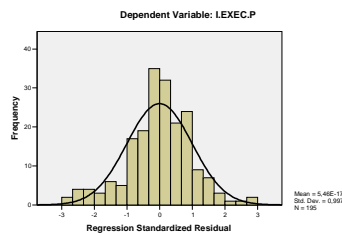
		I.EXEC.P	I.IDEO
Pearson Correlation	I.EXEC.P	1,000	,285
	I.IDEO	,285	1,000
Sig. (1-tailed)	I.EXEC.P	.	,000
	I.IDEO	,000	.
N	I.EXEC.P	195	195
	I.IDEO	195	195

Coefficients^c

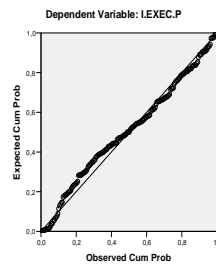
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	% Confidence Interval for		Correlations			Collinearity Statistics		
		B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF	
1	(Constant)	-,194	,123		-1,581	,116	-,436	,048						
	I.IDEO	1,525	,369	,285	4,137	,000	,798	2,252	,285	,285	,285	1,000	1,000	

a. Dependent Variable: I.EXEC.P

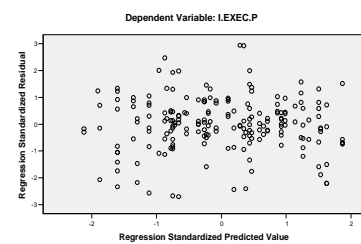
Histogram



Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual



Scatterplot



Casewise Diagnostics^a

Case Number	Std. Residual	I.EXEC.P	Predicted Value	Residual
4	-2,408	-3,98	,0807	-4,06073
8	2,469	3,62	-,5445	4,16454
14	-2,569	-5,00	-,6665	-4,33346
28	-2,177	-4,43	-,7580	-3,67195
33	2,944	5,00	,0350	4,96502
41	-2,678	-5,00	-,4835	-4,51646
70	-2,436	-4,12	-,0108	-4,10923
124	-2,070	-4,54	-1,0478	-3,49219
176	2,004	2,79	-,5903	3,38029
228	-2,209	-3,02	,7060	-3,72601
230	-2,209	-3,02	,7060	-3,72601
233	2,926	5,00	,0655	4,93452
246	-2,705	-5,00	-,4378	-4,56222
251	-2,336	-4,85	-,9106	-3,93945

a. Dependent Variable: I.EXEC.P

Relatório: Não há sinal de desvio de normalidade ou da homoscedasticidade. Resíduos padronizados acima de 2 respondem por 7% e acima de 2,5, por 2,5% da amostra. Mas não foi constatado valor atípico (acima de 3). Mahalanobis Distance e DFBeta dentro dos padrões esperados. Casos fora dos padrões $1,03 < CVR > 0,96$: 33, 233, 246, 11, 14, 70, 08, 04, menores, e 167, 123, 16 e 15, maiores.

B.4 Modelo para Responsividade/Crescimento Econômico

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
ECONOMIA	4,1834	3,79859	175
ECO.OCDE	1,6519	1,91741	175
ECO.CHINA	10,1857	1,80375	175
I.CONGR.P	,6813	,26154	175
Integr.Ideo	73,2629	7,01473	175
I.Consol	,6203	,29433	175

Variables Entered/Removed^d

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	ECO.CHINA, ECO. ^a OCDE	.	Enter
2	I.Consol, I. CONGR.P, Integr.Ideo	.	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: ECONOMIA

Correlations

	ECONOMIA	ECO.OCDE	ECO.CHINA	I.CONGR.P	Integr.Ideo	I.Consol
Pearson Correlation	ECONOMIA	1,000	,343	,383	,156	,187
	ECO.OCDE	,343	1,000	,334	-,186	-,063
	ECO.CHINA	,383	,334	1,000	,003	,136
	I.CONGR.P	,156	-,186	,003	1,000	-,054
	Integr.Ideo	,187	-,063	,136	-,054	1,000
	I.Consol	-,124	-,051	-,047	,017	-,137
Sig. (1-tailed)	ECONOMIA	.	,000	,000	,020	,007
	ECO.OCDE	,000	.	,000	,007	,203
	ECO.CHINA	,000	,000	.	,483	,036
	I.CONGR.P	,020	,007	,483	.	,240
	Integr.Ideo	,007	,203	,036	,240	.
	I.Consol	,051	,250	,270	,414	,035
N	ECONOMIA	175	175	175	175	175
	ECO.OCDE	175	175	175	175	175
	ECO.CHINA	175	175	175	175	175
	I.CONGR.P	175	175	175	175	175
	Integr.Ideo	175	175	175	175	175
	I.Consol	175	175	175	175	175

Model Summary^f

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,446 ^a	,199	,190	3,41953	,199	21,357	2	172	,000	
2	,528 ^b	,279	,257	3,27377	,080	6,219	3	169	,000	1,417

a. Predictors: (Constant), ECO.CHINA, ECO.OCDE

b. Predictors: (Constant), ECO.CHINA, ECO.OCDE, I.Consol, I.CONGR.P, Integr.Ideo

c. Dependent Variable: ECONOMIA

ANOVA^f

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	499,461	2	249,731	21,357	,000 ^a
	Residual	2011,228	172	11,693		
	Total	2510,689	174			
2	Regression	699,425	5	139,885	13,052	,000 ^b
	Residual	1811,264	169	10,718		
	Total	2510,689	174			

a. Predictors: (Constant), ECO.CHINA, ECO.OCDE

b. Predictors: (Constant), ECO.CHINA, ECO.OCDE, I.Consol, I.CONGR.P, Integr.Ideo

c. Dependent Variable: ECONOMIA

Coefficients^g

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-3,097	1,513		-2,047	,042	-6,084	-,111					
	ECO.OCDE	,479	,143	,242	3,340	,001	,196	,762	,343	,247	,228	,888	1,126
	ECO.CHINA	,637	,152	,303	4,178	,000	,336	,938	,383	,304	,285	,888	1,126
2	(Constant)	-10,706	3,063		-3,495	,001	-16,753	-4,659					
	ECO.OCDE	,608	,142	,307	4,294	,000	,328	,887	,343	,314	,281	,837	1,195
	ECO.CHINA	,533	,149	,253	3,586	,000	,240	,826	,383	,266	,234	,858	1,166
	I.CONGR.P	3,229	,971	,222	3,324	,001	1,311	5,146	,156	,248	,217	,955	1,048
	Integr.Ideo	,094	,036	,173	2,575	,011	,022	,166	,187	,194	,168	,944	1,059
	I.Consol	-,985	,853	-,076	-1,155	,250	-2,668	,699	-,124	-,088	-,075	,977	1,023

a. Dependent Variable: ECONOMIA

Collinearity Diagnostics^a

Model	Dimension	Eigenvalue	Condition Index	Variance Proportions					
				(Constant)	ECO.OCDE	ECO.CHINA	I.CONGR.P	Integr.Ideo	I.Consol
1	1	2,561	1,000	,00	,05	,00			
	2	,425	2,456	,01	,87	,01			
	3	,014	13,458	,98	,07	,99			
2	1	5,181	1,000	,00	,01	,00	,00	,00	,01
	2	,546	3,081	,00	,77	,00	,01	,00	,01
	3	,164	5,626	,00	,00	,00	,14	,00	,82
	4	,087	7,697	,01	,12	,04	,80	,01	,10
	5	,018	16,904	,04	,09	,94	,00	,10	,01
	6	,004	36,005	,95	,01	,02	,04	,88	,06

a. Dependent Variable: ECONOMIA

Casewise Diagnostics^a

Case Number	Std. Residual	ECONOMIA	Predicted Value	Residual
66	-2,063	-4,20	2,5514	-6,75539
190	2,155	10,85	3,7942	7,05480
191	2,926	10,67	1,0910	9,57997
203	2,064	9,76	3,0035	6,75863
229	-3,026	-7,73	2,1728	-9,90484
242	-2,469	-5,97	2,1124	-8,08286
245	-3,955	-8,86	4,0928	-12,94836
246	-3,208	-7,76	2,7470	-10,50230
247	3,854	18,29	5,6681	12,61852

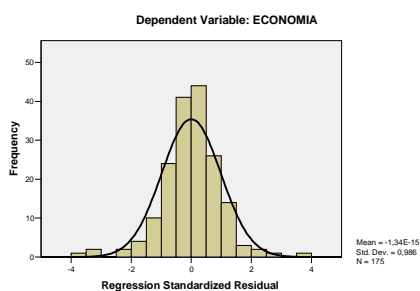
a. Dependent Variable: ECONOMIA

Correlations

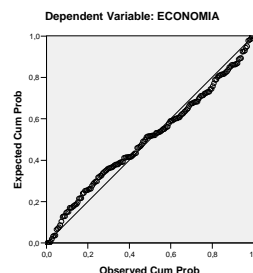
		ECONOMIA	I.EXEC.COMP	I.IDEO
ECONOMIA	Pearson Correlation	1	,078	-,050
	Sig. (2-tailed)		,297	,510
	N	179	179	179
I.EXEC.COMP	Pearson Correlation	,078	1	,283**
	Sig. (2-tailed)	,297		,000
	N	179	195	195
I.IDEO	Pearson Correlation	-,050	,283**	1
	Sig. (2-tailed)	,510	,000	
	N	179	195	195

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

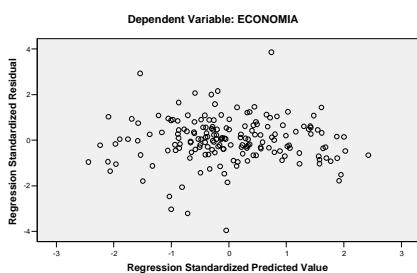
Histogram



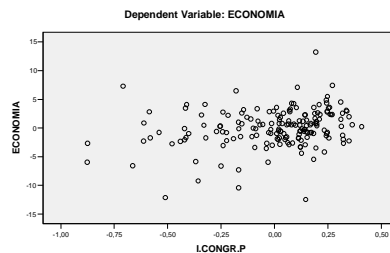
Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual



Scatterplot



Partial Regression Plot



Relatório Para Passo 2: O valor médio da FIV (1,09) não aponta para colinearidade, bem como na variação comum (pequenos autovalores), Estatística Durbin-Watson dentro dos parâmetros de uma provável independência dos erros. Os diagramas não apresentam desvio da normalidade, não-linearidade ou heterocedasticidade extremos. Nove casos foram detectados com resíduo padrão fora do intervalo, dentro do limiar de exatos 9 casos (5% considerando a amostra de 175 casos), embora 4 casos pareçam especialmente distantes. Foram observadas as estatísticas Distância Mahalanobis, Distância Cook, DFBETA padronizado de cada variável e CLV, que não revelaram nenhum caso de interesse. COVRATIO apresentou 6 casos fora dos limites ($1,1026 < CVR < 0,8974$): 44, 70, 60, 76, 124 e 41, todos superiores com o maior em 1,140305.

B.5 Modelo para Satisfação com a Democracia

Resumo Modelo de satisfação com a Democracia

	B	Std. Er.	Beta
Passo 1			
Constante	-4,54	2,41	
Congruência ideológica	7,88	3,30	0,19*
Passo 2			
Constante	-5,50	2,92	
Congruência ideológica	7,98	3,40	0,19*
Crescimento econômico	0,25	0,25	0,09
Emprego	-1,24	0,80	-0,14
Inflação	0,17	0,02	0,02
Renda dos 20% mais pobres	-0,08	0,03	-0,03

Elaboração própria. Casos: 151 anos. Passo 1: $R^2 = 0,04$ ($p < 0,05$), Passo 2: $\Delta R^2 = 0,02$ (sem significância estatística). * $p < 0,05$. Para fontes ver Apêndice A.2.

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
SATISF	,8330	10,76609	149
I.CONGR.P	,6815	,26344	149
ECONOMIA	4,2317	3,78425	149
EMPREGO	,3376	1,20059	149
INFLACAO	6,7133	5,03776	149
INCOM.20.V	3,6514	10,84057	149

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	I.CONGR.P ^a	.	Enter
2	INCOM.20.V, INFLACAO, EMPREGO, ECONOMIA	.	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: SATISF

Correlations

		SATISF	I.CONGR.P	ECONOMIA	EMPREGO	INFLACAO	INCOM.20.V
Pearson Correlation	SATISF	1,000	,193	,059	-,090	,003	-,033
	I.CONGR.P	,193	1,000	,160	,094	-,122	,021
	ECONOMIA	,059	,160	1,000	,402	-,050	,151
	EMPREGO	-,090	,094	,402	1,000	-,044	,157
	INFLACAO	,003	-,122	-,050	-,044	1,000	-,025
	INCOM.20.V	-,033	,021	,151	,157	-,025	1,000
Sig. (1-tailed)	SATISF	.	,009	,238	,137	,486	,347
	I.CONGR.P	,009	.	,026	,126	,068	,400
	ECONOMIA	,238	,026	.	,000	,272	,033
	EMPREGO	,137	,126	,000	.	,295	,028
	INFLACAO	,486	,068	,272	,295	.	,381
	INCOM.20.V	,347	,400	,033	,028	,381	.
N	SATISF	149	149	149	149	149	149
	I.CONGR.P	149	149	149	149	149	149
	ECONOMIA	149	149	149	149	149	149
	EMPREGO	149	149	149	149	149	149
	INFLACAO	149	149	149	149	149	149
	INCOM.20.V	149	149	149	149	149	149

Model Summary^a

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,193 ^a	,037	,031	10,59976	,037	5,681	1	147	,018	2,467
2	,237 ^b	,056	,023	10,63951	,019	,726	4	143	,576	

a. Predictors: (Constant), I.CONGR.P

b. Predictors: (Constant), I.CONGR.P, INCOM.20.V, INFLACAO, EMPREGO, ECONOMIA

c. Dependent Variable: SATISF

ANOVA^c

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	638,338	1	638,338	5,681	,018 ^a
	Residual	16516,162	147	112,355		
	Total	17154,501	148			
2	Regression	967,034	5	193,407	1,709	,136 ^b
	Residual	16187,467	143	113,199		
	Total	17154,501	148			

a. Predictors: (Constant), I.CONGR.P

b. Predictors: (Constant), I.CONGR.P, INCOM.20.V, INFLACAO, EMPREGO, ECONOMIA

c. Dependent Variable: SATISF

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-4,540	2,416		-1,879	,062					
	I.CONGR.P	7,884	3,307	,193	2,384	,018	,193	,193	,193	1,000	1,000
2	(Constant)	-5,506	2,919		-1,886	,061					
	I.CONGR.P	7,984	3,388	,195	2,357	,020	,193	,193	,191	,960	1,041
	ECONOMIA	,253	,256	,089	,987	,325	,059	,082	,080	,815	1,227
	EMPREGO	-1,244	,801	-,139	-1,554	,122	-,090	-,129	-,126	,828	1,208
	INFLACAO	,052	,175	,024	,297	,767	,003	,025	,024	,983	1,017
	INCOM.20.V	-,027	,082	-,028	-,334	,739	-,033	-,028	-,027	,966	1,035

a. Dependent Variable: SATISF

Excluded Variables^b

Model		Beta In	t	Sig.	Partial Correlation	Collinearity Statistics		
						Tolerance	VIF	Minimum Tolerance
1	ECONOMIA	,029 ^a	,349	,727	,029	,975	1,026	,975
	EMPREGO	-,109 ^a	-1,347	,180	-,111	,991	1,009	,991
	INFLACAO	,027 ^a	,328	,743	,027	,985	1,015	,985
	INCOM.20.V	-,037 ^a	-,451	,653	-,037	1,000	1,000	1,000

a. Predictors in the Model: (Constant), I.CONGR.P

b. Dependent Variable: SATISF

Collinearity Diagnostics^c

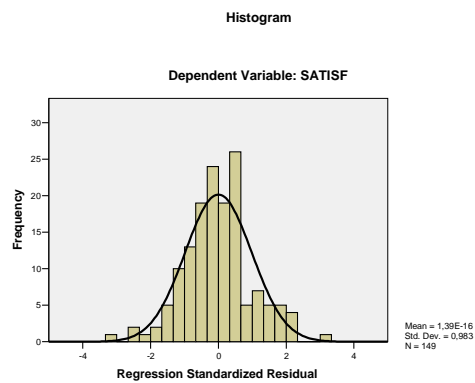
Model	Dimension	Eigenvalue	Condition Index	Variance Proportions					
				(Constant)	I.CONGR.P	ECONOMIA	EMPREGO	INFLACAO	INCOM.20.V
1	1	1,933	1,000	,03	,03				
	2	,067	5,378	,97	,97				
2	1	3,577	1,000	,01	,01	,02	,01	,02	,01
	2	,987	1,903	,00	,01	,01	,41	,04	,23
	3	,786	2,133	,00	,00	,01	,29	,00	,75
	4	,355	3,173	,00	,01	,38	,21	,49	,01
	5	,238	3,875	,04	,17	,57	,08	,28	,00
	6	,056	7,970	,95	,81	,01	,00	,18	,00

a. Dependent Variable: SATISF

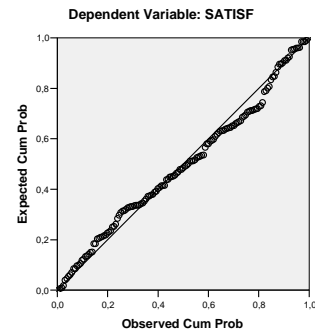
Casewise Diagnostics^c

Case Number	Std. Residual	SATISF	Predicted Value	Residual
4	-2,102	-25,85	-3,4875	-22,36250
6	2,317	26,53	1,8776	24,65239
62	-2,353	-25,77	-,7334	-25,03655
85	2,172	25,53	2,4174	23,11261
86	-3,068	-31,83	,8099	-32,63991
108	2,155	23,32	,3923	22,92769
165	3,116	35,37	2,2135	33,15647
166	-2,441	-27,39	-1,4236	-25,96639
188	2,175	26,31	3,1709	23,13905

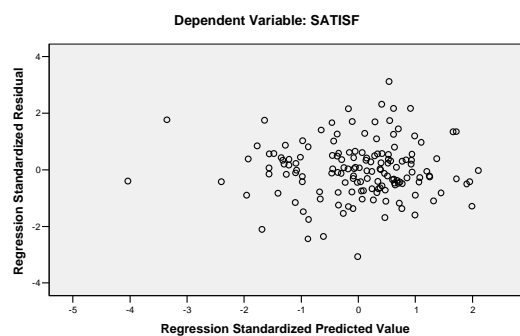
a. Dependent Variable: SATISF



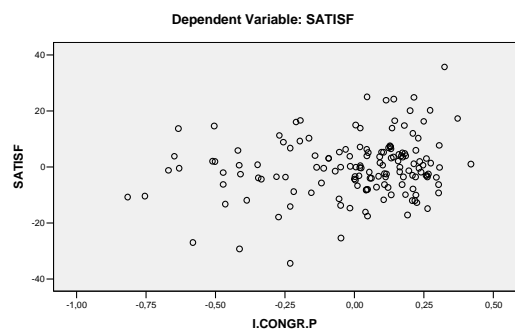
Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual



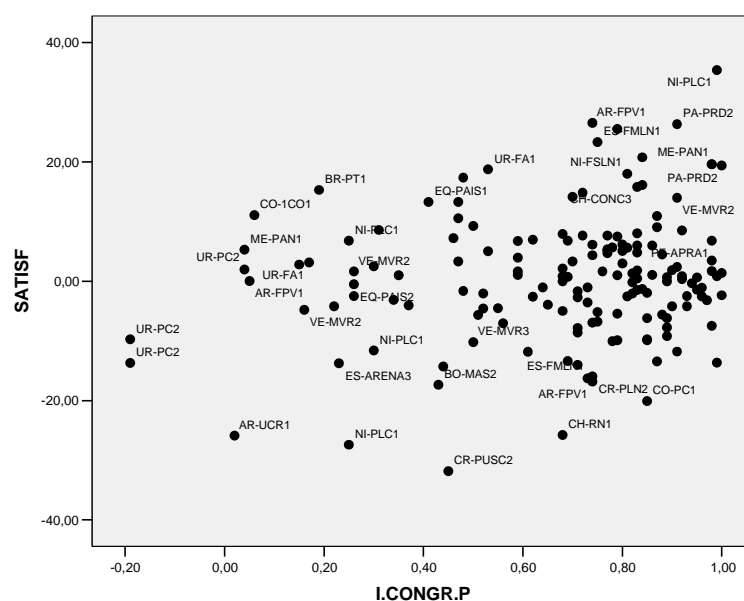
Scatterplot



Partial Regression Plot



Relatório Para Passo 2: Os diagramas não apresentam desvio da normalidade, não-linearidade ou heterocedasticidade extremos. Nove casos foram detectados com resíduo padrão fora do intervalo, 1% a mais do que o limite de 5%. Dois casos de valores atípicos: 86 e 165. Distância Cook: 18 casos com possível influência. Distância Mahalanobis: seis casos fora dos parâmetros (>15). CVR com 19 casos fora dos limites aceitáveis. Uma vez excluídos os 37 casos apontados, o modelo perde sua significância para todas as variáveis. Chama a atenção o fato de que o mandato do PC no Uruguai e segundo mandato do MVR na Venezuela possuem quatro anos influentes no modelo, cada um.



B.6 Regressão linear simples – Congruência Programática e Satisfação com a democracia

Tests of Normality

	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
STAISF.M	,109	40	,200*	,935	40	,024

*. This is a lower bound of the true significance.

a. Lilliefors Significance Correction

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
STAISF.M	,1145	4,93649	40
I.CONGR.M.P	,7805	,19161	40

Correlations

		STAISF.M	I.CONGR.M.P
Pearson Correlation	STAISF.M	1,000	,427
	I.CONGR.M.P	,427	1,000
Sig. (1-tailed)	STAISF.M	.	,003
	I.CONGR.M.P	,003	.
N	STAISF.M	40	40
	I.CONGR.M.P	40	40

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,427 ^a	,182	,161	4,52268

a. Predictors: (Constant), I.CONGR.M.P

b. Dependent Variable: STAISF.M

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	173,113	1	173,113	8,463	,006 ^a
	Residual	777,275	38	20,455		
	Total	950,387	39			

a. Predictors: (Constant), I.CONGR.M.P

b. Dependent Variable: STAISF.M

Coefficients^a

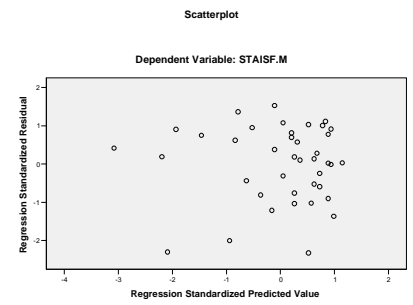
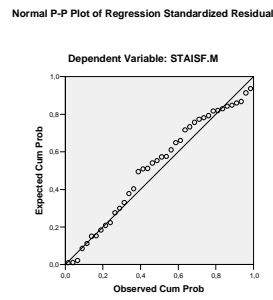
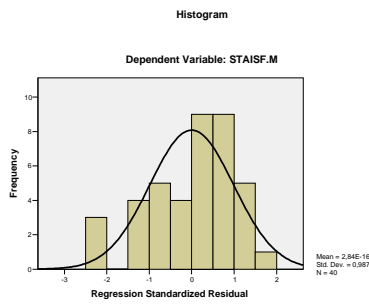
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B	
		B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound
1	(Constant)	-8,468	3,035		-2,790	,008	-14,613	-2,323
	I.CONGR.M.P	10,996	3,780	,427	2,909	,006	3,344	18,647

a. Dependent Variable: STAISF.M

Casewise Diagnostics^c

Case Number	Std. Residual	STAISF.M	Predicted Value	Residual
3	-2,302	-14,70	-4,2893	-10,41070
29	-2,005	-10,94	-1,8702	-9,06977
93	-2,328	-9,32	1,2086	-10,52858

a. Dependent Variable: STAISF.M



A normalidade da variável STAISF.M é provável, conforme teste Kolmogorov-Sminov, embora diagramas apresentem desvio. Três casos apresentam interesse: 3, 29 e 93. Uma vez excluídos, a regressão apresenta os seguintes parâmetros, sem novos casos influentes. Verifica-se, portanto, que a exclusão dos casos apontados torna o modelo menos forte, mas ainda significativo ($p < 0,05$).

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,340 ^a	,116	,091	3,50409

- a. Predictors: (Constant), I.CONGR.M.P
 b. Dependent Variable: STAISF.M

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	56,269	1	56,269	4,583	,039 ^a
	Residual	429,753	35	12,279		
	Total	486,021	36			

- a. Predictors: (Constant), I.CONGR.M.P
 b. Dependent Variable: STAISF.M

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B	
		B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound
1	(Constant)	-4,315	2,580		-1,672	,103	-9,552	,923
	I.CONGR.M.P	6,784	3,169	,340	2,141	,039	,351	13,217

- a. Dependent Variable: STAISF.M

B.7 Teste Qui-Quadrado de Pearson para I.IDEO e Satisfação com a Democracia

	Congruência Programática								
	Baixa			Média			Elevada		
	Min	Média	Max	Min	Média	Max	Min	Média	Max
Esquerda	-10,94	-3,82	3,31	-9,32	1,95	6,81	-3,99	1,76	6,31
Direita	-14,70	-2,67	4,63	-5,70	-,44	3,36	-2,10	1,65	6,91

Para realizar o teste, SATISF.M foi transformada em uma variável ordinária de valor 0 (zero) para o grupo de 20 programas com variação menor de 1,25 e 1 (um) para o grupo de 20 programas com variação maior de 1,25. I.IDEO foi transformado em uma variável ordinária com o valor 1 (um) para programas de governo de esquerda (I.IDEO < 0) e 2 (dois) para programas de governo de direita (I.IDEO >=0).

Case Processing Summary

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
SATISF.M.2 * I.IDEO.2	40	100,0%	0	,0%	40	100,0%

SATISF.M.2 * I.IDEO.2 Crosstabulation

		I.IDEO.2		Total	
		1,00	2,00		
SATISF.M.2	1,00	Count	7	13	20
		Expected Count	9,0	11,0	20,0
		% within SATISF.M.2	35,0%	65,0%	100,0%
		% of Total	17,5%	32,5%	50,0%
2,00		Count	11	9	20
		Expected Count	9,0	11,0	20,0
		% within SATISF.M.2	55,0%	45,0%	100,0%
		% of Total	27,5%	22,5%	50,0%
Total		Count	18	22	40
		Expected Count	18,0	22,0	40,0
		% within SATISF.M.2	45,0%	55,0%	100,0%
		% of Total	45,0%	55,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)	Point Probability
Pearson Chi-Square	1,616 ^b	1	,204	,341	,170	
Continuity Correction ^a	,909	1	,340			
Likelihood Ratio	1,628	1	,202	,341	,170	
Fisher's Exact Test				,341	,170	
Linear-by-Linear Association	1,576 ^c	1	,209	,341	,170	,115
N of Valid Cases	40					

a. Computed only for a 2x2 table

b. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 9,00.

c. The standardized statistic is -1,255.

Symmetric Measures

		Value	Approx. Sig.	Exact Sig.
Nominal by Nominal	Phi	-,201	,204	,341
	Cramer's V	,201	,204	,341
	Contingency Coefficient	,197	,204	,341
N of Valid Cases		40		

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

B.8 Teste Qui-Quadrado de Pearson entre Congruência Ideológica e Variação da Satisfação com a Democracia

Para realizar o teste, SATISF.M foi transformada em uma variável ordinária de valor 1 (um) para o grupo de 20 programas com variação menor de 1,25 e 2 (dois) para o grupo de 20 programas com variação maior de 1,25. I.CONGR transformado em uma variável ordinal com valor 1 (um) para mandatos com congruência menor de 0,72 (baixa congruência) e 2 (dois) para maiores de 0,72 (média/elevada congruência). Os mandatos referem-se aos que constam nas colunas do quadro 24.

Case Processing Summary

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
I.CONGR.M.P.2s * SATISF.M.2	40	100,0%	0	,0%	40	100,0%

I.CONGR.M.P.2s * SATISF.M.2 Crosstabulation

			SATISF.M.2		Total
			1,00	2,00	
I.CONGR.M.P.2s	1,00	Count	9	2	11
		Expected Count	5,5	5,5	11,0
		% within I.CONGR.M.P.2s	81,8%	18,2%	100,0%
		% within SATISF.M.2	45,0%	10,0%	27,5%
		% of Total	22,5%	5,0%	27,5%
	2,00	Count	11	18	29
		Expected Count	14,5	14,5	29,0
		% within I.CONGR.M.P.2s	37,9%	62,1%	100,0%
		% within SATISF.M.2	55,0%	90,0%	72,5%
		% of Total	27,5%	45,0%	72,5%
Total		Count	20	20	40
		Expected Count	20,0	20,0	40,0
		% within I.CONGR.M.P.2s	50,0%	50,0%	100,0%
		% within SATISF.M.2	100,0%	100,0%	100,0%
		% of Total	50,0%	50,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)	Point Probability
Pearson Chi-Square	6,144 ^b	1	,013	,031	,015	
Continuity Correction ^a	4,514	1	,034			
Likelihood Ratio	6,525	1	,011	,031	,015	
Fisher's Exact Test				,031	,015	
Linear-by-Linear Association	5,991 ^c	1	,014	,031	,015	,014
N of Valid Cases	40					

a. Computed only for a 2x2 table

b. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5,50.

c. The standardized statistic is 2,448.

Symmetric Measures

		Value	Approx. Sig.	Exact Sig.
Nominal by Nominal	Phi	,392	,013	,031
	Cramer's V	,392	,013	,031
	Contingency Coefficient	,365	,013	,031
N of Valid Cases		40		

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

B.9 Teste Qui-Quadrado entre posição Congruência Ideológica x Crescimento Econômico e Variação da Satisfação com a Democracia

Para realizar o teste, SATISF.M foi transformada em uma variável ordinária de valor 0 (zero) para o grupo de 20 programas com variação menor de 1,25 e 1 (um) para o grupo de 20 programas com variação maior de 1,25. CRES.CONGR é variável ordinal, com valor 0 (zero) para congruência ideológica baixa ou crescimento econômico negativo/baixo (casas não hachuradas no quadro 24) e com valor 1 (um) para congruência ideológica média ou elevada e crescimento econômico médio ou elevado (casas hachuradas no quadro 24).

Case Processing Summary

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
SATISF.M.2 * CRES.CONGR	40	100,0%	0	,0%	40	100,0%

SATISF.M.2 * CRES.CONGR Crosstabulation

		CRES.CONGR		Total
		0	1	
SATISF.M.2 0	Count	14	6	20
	Expected Count	9,0	11,0	20,0
	% within SATISF.M.2	70,0%	30,0%	100,0%
	% within CRES.CONGR	77,8%	27,3%	50,0%
	% of Total	35,0%	15,0%	50,0%
1	Count	4	16	20
	Expected Count	9,0	11,0	20,0
	% within SATISF.M.2	20,0%	80,0%	100,0%
	% within CRES.CONGR	22,2%	72,7%	50,0%
	% of Total	10,0%	40,0%	50,0%
Total	Count	18	22	40
	Expected Count	18,0	22,0	40,0
	% within SATISF.M.2	45,0%	55,0%	100,0%
	% within CRES.CONGR	100,0%	100,0%	100,0%
	% of Total	45,0%	55,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)	Point Probability
Pearson Chi-Square	10,101 ^b	1	,001	,004	,002	
Continuity Correction ^a	8,182	1	,004			
Likelihood Ratio	10,600	1	,001	,004	,002	
Fisher's Exact Test				,004	,002	
Linear-by-Linear Association	9,848 ^c	1	,002	,004	,002	,002
N of Valid Cases	40					

a. Computed only for a 2x2 table

b. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 9,00.

c. The standardized statistic is 3,138.

Symmetric Measures

		Value	Approx. Sig.	Exact Sig.
Nominal by Nominal	Phi	,503	,001	,004
	Cramer's V	,503	,001	,004
	Contingency Coefficient	,449	,001	,004
N of Valid Cases		40		

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

B.10 Teste Qui-Quadrado entre Crescimento Econômico e Variação da Satisfação com a Democracia

Para realizar o teste, SATISF.M foi transformada em uma variável ordinária de valor 0 (zero) para o grupo de 20 programas com variação menor de 1,25 e 1 (um) para o grupo de 20 programas com variação maior de 1,25. ECO.M.2 é variável ordinal, com valor 0 (zero) para crescimento econômico negativo/baixo (1/3 dos mandatos, com menor crescimento) e com valor 1 (um) para congruência ideológica média ou elevada e crescimento econômico médio ou elevado (2/3 dos mandatos, com maior crescimento). Os mandatos referem-se aos que constam nas linhas do quadro 24.

Case Processing Summary

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
SATISF.M.2 * ECO.M.2	40	100,0%	0	,0%	40	100,0%

SATISF.M.2 * ECO.M.2 Crosstabulation

		ECO.M.2		Total
		,00	1,00	
SATISF.M.2 0	Count	9	11	20
	Expected Count	5,5	14,5	20,0
	% within SATISF.M.2	45,0%	55,0%	100,0%
	% within ECO.M.2	81,8%	37,9%	50,0%
	% of Total	22,5%	27,5%	50,0%
1	Count	2	18	20
	Expected Count	5,5	14,5	20,0
	% within SATISF.M.2	10,0%	90,0%	100,0%
	% within ECO.M.2	18,2%	62,1%	50,0%
	% of Total	5,0%	45,0%	50,0%
Total	Count	11	29	40
	Expected Count	11,0	29,0	40,0
	% within SATISF.M.2	27,5%	72,5%	100,0%
	% within ECO.M.2	100,0%	100,0%	100,0%
	% of Total	27,5%	72,5%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)	Point Probability
Pearson Chi-Square	6,144 ^b	1	,013	,031	,015	
Continuity Correction ^a	4,514	1	,034			
Likelihood Ratio	6,525	1	,011	,031	,015	
Fisher's Exact Test				,031	,015	
Linear-by-Linear Association	5,991 ^c	1	,014	,031	,015	,014
N of Valid Cases	40					

a. Computed only for a 2x2 table

b. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5,50.

c. The standardized statistic is 2,448.

Symmetric Measures

		Value	Approx. Sig.	Exact Sig.
Nominal by Nominal	Phi	,392	,013	,031
	Cramer's V	,392	,013	,031
	Contingency Coefficient	,365	,013	,031
N of Valid Cases		40		

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.