

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Augusto Neftali Corte de Oliveira

Os Partidos nas Eleições e no Governo:
um estudo comparado sobre mudanças partidárias
com foco na política social – Partido dos Trabalhadores (Brasil)
e Partido Socialista (Chile), 1989-2006

PORTO ALEGRE

2009

Augusto Neftali Corte de Oliveira

Os Partidos nas Eleições e no Governo:
um estudo comparado sobre mudanças partidárias
com foco na política social – Partido dos Trabalhadores (Brasil)
e Partido Socialista (Chile), 1989-2006

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientação:
Prof.^a Dr.^a Mercedes Maria Loguercio Cánepa

PORTO ALEGRE

2009

Dedico este trabalho a Nilo José Corte. Entre as muitas coisas que aprendi com meu avô, o olhar cético sobre as intenções na política parece refletir nesta dissertação. Espero ter chegado a melhores resultados aqui do que no xadrez ou no ciclismo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade de cursar seu mestrado acadêmico. Sou muito grato à Prof.^a Mercedes Maria Loguercio Cánepa pela generosidade e paciência com que me orientou. Sua orientação foi fundamental para a realização desta pesquisa, ofereceu diversas sugestões valiosas e indicações que tornaram as idéias e o texto mais coerentes. Nas aulas dos professores do programa obtive muitas referências na literatura e, mais importante, com eles aprendi a pensar na Ciência Política (ou espero ter aprendido). O Portal de Periódicos da CAPES e as bibliotecas da UFRGS tornaram possível acessar vários dos textos utilizados.

Com os colegas mestrandos e doutorandos do programa dividi preocupações sobre a pesquisa e troquei sugestões e trabalhos acadêmicos. Acredito que a convivência com os colegas tornou o mestrado mais proveitoso e agradável. Em sua estada em Santiago do Chile, a doutoranda Teresa Marques teve a gentileza de furtar tempo de sua própria pesquisa para me remeter os documentos que permitiram iniciar o estudo sobre a *Concertación* – pelo que lhe agradeço especialmente.

A amizade de Camila Cornutti, Clarissa Daneluz, Marcelo Torelly e Ramon Tisott foi fundamental para que eu levasse em frente o interesse pela vida acadêmica. Em diversos momentos recorri a eles para obter uma opinião durante o mestrado, ou um alento. Fernanda Pagani, amiga de longa data, me ajudou com as traduções do resumo e das citações. Tenho a felicidade de encontrar confiança e incentivo em minha família, minha mãe, Adriana Corte, e minha avó, Cremilda Corte. As conversas com meu pai, Caleb de Oliveira, ajudaram a pensar os assuntos que abordei.

Marina Polidoro, querida companheira, esteve comigo em todos os passos que levaram a esta dissertação, discutiu comigo as principais idéias, leu cada página deste trabalho, me ajudou na pesquisa e nas bibliotecas de Santiago. Não imagino como seria possível superar os medos e as dúvidas, nem qual seria a felicidade das realizações, se eu não pudesse as dividir com você, Marina.

A obtenção do poder, feliz ou infelizmente, é como regra inversamente proporcional à homogeneidade interna dos partidos, à sua pureza doutrinária e à coerência de suas práticas [...]. Conversamente, tanto mais distante será o horizonte do poder quanto maiores as exigências ideológicas e mais excludentes dos fatores reais que controlam. (Ao menos dentro das regras do jogo da democracia liberal). Assim, entre o espírito de gueto e a vocação para a promiscuidade, há de se encontrar um ponto crítico que permita a homens honrados a militância partidária. E garanta aos partidos um rosto, que no caminho do poder não se desfigure, de capitulação em capitulação, até a perda total de identidade.

Leônidas Xausa, 1989 [2004].

RESUMO

A dissertação realiza uma pesquisa sobre o Partido dos Trabalhadores (Brasil) e o Partido Socialista (Chile) com o objetivo de analisar o impacto dos partidos nas políticas sociais dos governos Lula (2003-2006) e Lagos (2000-2006) e o reflexo da experiência de governo sobre os partidos. Como elementos teóricos, a dissertação apresenta revisão da literatura comparada sobre partidos políticos (análise funcional, organizacional e mudança partidária) e políticas sociais (análises *society-centered* e *state-centered*). A dissertação aborda o desenvolvimento das agremiações após a redemocratização brasileira e chilena, em especial as transformações das políticas sociais propostas nos programas de governo para as eleições, nos documentos partidários internos e as políticas implementadas durante os referidos governos (mudança programática). Analisa também a mudança organizacional dos partidos e as relações entre forças internas após a conquista do governo. A pesquisa recorre à revisão e análise de trabalhos acadêmicos, programas de governo, documentos internos dos partidos, relatórios e dados estatísticos publicados pelos governos e outras instituições, matérias em periódicos e dados obtidos junto aos órgãos eleitorais e aos próprios partidos. Conclui-se que a mudança organizacional reforçou a ligação entre os partidos e seus governos e favoreceu a mudança nas idéias sobre políticas sociais. Contudo, a transformação observada é coerente com as tendências estabelecidas antes da chegada ao poder. As políticas sociais implementadas pelos governos são mais próximas aos programas de governo do que das idéias dos partidos.

Palavra-chave: partidos políticos, políticas sociais, Partido dos Trabalhadores (Brasil), Partido Socialista (Chile).

ABSTRACT

The thesis realizes a research about Workers Party (Brazil) and Socialist Party (Chile) and its objectives to analyze social policies' impact in Lula (2003-2006) and Lagos' (2000-2006) governments and governmental experience's reflex on the parties. As theoretical elements, the thesis presents a comparative literature revision about political parties (functional and organizational analysis, party changing) and social policies (society-centered and state-centered analysis). The thesis describes groups' development after Brazil and Chile's redemocratization, especially social policies transformations proponed on governmental programs to elections, in party's intern documents and policies implemented during the governments (program changing). It also analyzes organizational changing in the parties and its relationship between intern groups after government achievement. The research uses revision and academic paper analysis, governmental programs, party's intern documents, reports and statistic data published by government and other institutions, articles in magazines (periodicals) and data from electoral organs and parties. It concludes that organizational changing reinforced the bridge between parties and its governments and also it benefited ideas changing about social policies. However, the transformation in analysis is coherent with tendencies established before power achievement. Social policies implemented by governments are closer of governmental programs than parties' ideas.

Key-words: political parties, social policies, Workers Party (Brazil), Socialist Party (Chile).

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1 – Tipos e características dos partidos políticos.....	41
Quadro 2 – Abordagens teóricas sobre as causas das políticas sociais.....	49
Quadro 3 – Políticas Sociais: critérios de seleção e forma de execução.....	76
Quadro 4 – Tipos e características das políticas sociais	77
Quadro 5 – PIB, inflação, desemprego, Selic e salário mínimo no Brasil (2000-2008).....	95
Quadro 6 – Coeficiente de GINI e miséria no Brasil (2001-2006).....	96
Quadro 7 – Despesas do Governo Federal do Brasil na área social (% do gasto total, 2000-2008).....	97
Quadro 8 – Fome Zero: recursos e famílias atendidas (2004-2008).....	98
Quadro 9 – Filiados ao PT (2002-2008).....	114
Quadro 10 – Prefeitos e vereadores eleitos pelo PT (1982-2008)	117
Quadro 11 – Deputados Federais, Senadores, Governadores e Deputados Estaduais - PT (1982-2006)	117
Quadro 12 – PIB, inflação, desemprego e gasto social do Chile (1990-2005).....	140
Quadro 13 – Coeficiente de GINI e miséria no Chile (1990-2006).....	140
Quadro 14 – Gasto com saúde do governo central do Chile e número de beneficiários (1990-2005).....	143
Quadro 15 – Gasto com educação do governo central do Chile e número de matrículas (1990-2005).....	144
Quadro 16 – Deputados e Senadores eleitos pelo PS (1989-2005)	156
Quadro 17 – Alcaldes e conselheiros eleitos pelo PS (1992-2008).....	158
Gráfico 1 – Resultados eleitorais para Câmara de Deputados do Brasil (1990-2006)	112
Gráfico 2 – Resultados eleitorais para Câmara de Deputados do Chile (1990-2005)	150

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
2 ELEMETOS PARA A ABORDAGEM COMPARADA DOS PARTIDOS POLÍTICOS	19
<i>2.1 A natureza dos partidos políticos e sua interpretação: representação de clivagens ou máquinas eleitorais?</i>	19
<i>2.2 Organização e mudança dos partidos políticos</i>	24
2.2.1 A análise dos partidos políticos conforme suas funções	24
2.2.2 A análise organizacional dos partidos políticos	27
2.2.3 Organização, objetivos e mudança nos partidos políticos.....	30
<i>2.3 Partidos em transição, sentidos da mudança: do partido de quadros ao partido cartel</i>	34
<i>2.4 O uso dos programas de governo na análise dos partidos políticos</i>	42
3 ELEMENTOS PARA A ABORDAGEM COMPARADA DAS POLÍTICAS SOCIAIS (COM ÊNFASE NO PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS)	45
<i>3.1 Política pública e política social: definições preliminares</i>	46
<i>3.2 A análise comparada sobre política social: capitalismo, partidos e Estado</i>	48
3.2.1 Industrialismo e política social	50
3.2.2 Capitalismo e política social	50
3.2.3 Modernização e política social.....	56
3.2.4 Partidos políticos e política social.....	57
3.2.5 Estado e política social.....	62
<i>3.3 Os três mundos das políticas sociais e além: conservador, liberal e social-democrata</i>	66
3.3.1 <i>Path-dependence</i> e política social	72
<i>3.4 Modelos e características das políticas sociais</i>	75
4 NOTA INTRODUTÓRIA AOS CAPÍTULOS CINCO E SEIS	78
5 PARTIDO DOS TRABALHADORES E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL (1989–2006)	80
<i>5.1 Partidos e governo no Brasil: a diferença do PT</i>	80
<i>5.2 A política social do Partido dos Trabalhadores nas eleições e no governo</i>	87
5.2.1 Os programas de Lula para as eleições de 1989, 1994 e 1998.....	87
5.2.2 Eleições de 2002, quarta candidatura Lula.....	91
5.2.3 O primeiro governo Lula (2003-2006).....	95
5.2.4 Eleições de 2006, quinta candidatura Lula.....	105
5.2.5 Programas de governo e governo: conclusões	107
<i>5.3 Mudança organizacional e disputa interna no PT: políticas e alianças</i>	110
6 PARTIDO SOCIALISTA E POLÍTICA SOCIAL NO CHILE (1989-2006)	122
<i>6.1 Partidos e governos no Chile: coalizões e presidentes</i>	122
<i>6.2 A política social da Concertación e do Partido Socialista nas eleições e no governo</i>	130
6.2.1 Eleições de 1989 e governo Aylwin.....	130
6.2.2 Eleições de 1994 e governo Frei	133
6.2.3 Eleições de 1999-2000 e governo Lagos	137
6.2.4 Eleições de 2005-2006, candidatura Bachelet.....	145
6.2.5 Programas de governo e governos: conclusões.....	148
<i>6.3 Mudança organizacional e disputa interna no PS: concertação e dissidência</i>	149
CONCLUSÃO	163
BIBLIOGRAFIA	170

INTRODUÇÃO

Há dez anos teve início uma sucessão de vitórias eleitorais de partidos e candidatos que se proclamam progressistas ou de esquerda para os governos nacionais latino-americanos. O primeiro momento dessa onda foi em 1998 com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela. Em 2000, o socialista Ricardo Lagos, dando continuidade à gestão da *Concertación*, venceu as eleições presidenciais no Chile. Em 2002, foi a vez do Brasil eleger, em sua quarta disputa, o Lula do PT. Na Argentina, após o colapso da aliança UCR-FrePaSo e do governo De la Rúa, seguido pela crise política e agravamento da crise econômica, em 2003 elegeu-se Néstor Kirchner, um justicialista de esquerda. Em 2004, Tabaré Vázquez e o *Frente Amplio* interromperam a alternância entre os partidos *Blanco* e *Colorado* no Uruguai. No ano seguinte Evo Morales tornou-se o primeiro presidente de origem indígena da Bolívia. Em 2006, Alan García venceu as eleições no Peru. Em 2007, venceram Rafael Correa no Equador e Daniel Ortega na Nicarágua. Por fim, em 2008, no Paraguai elegeu-se Fernando Lugo.

Alguns autores, contudo, não consideram todos esses novos governos como verdadeiros avanços da esquerda e conferem tal status para apenas alguns deles – ou mesmo para nenhum. Os principais argumentos nesse sentido apontam para a manutenção de práticas neoliberais na política econômica e social ou para a abstenção em implementar alternativas às dinâmicas de mercado como indicadores de subordinação aos interesses de setores do capitalismo nacional ou internacional (Boron, 2004; Margarita et alii, 2006; Boito Jr., 2006). Em que pesem as reais diferenças entre os governos desses países (desde alguns muito próximos do centro até aqueles de alarido revolucionário) e as diferenças sobre que termo melhor designaria cada caso, para Wallerstein (2008) é inegável que a América Latina virou à esquerda: o local do centro político latino-americano se moveu consideravelmente para a esquerda de onde estava há apenas uma década.

A emergência dos governos citados certamente possui diferentes significados em cada experiência. Apesar das particularidades encontradas nas conjunturas nacionais – ou, ao contrário, por estímulo destas diferenças – os acontecimentos políticos da última década deram origem a uma nova oportunidade para a pesquisa política comparada no subcontinente. Uma situação que se aproxima, talvez, ao período marcado pela volta à democracia de diversas nações latino-americanas. O momento das transições forneceu valiosas contribuições para a compreensão dos processos políticos na América Latina:

além do conteúdo substantivo das análises, possibilitou a utilização de diferentes estratégias metodológicas, tanto no sentido de trazer para o contexto local algumas linhas de pesquisas como para incentivar novos experimentos e interpretações (Nohlen e Thibaut, 1994). Note-se, ademais, que ambos os períodos estão imbricados: a conquista da Presidência destes países por forças de esquerda e a conclusão de seus mandatos legais pode ser considerada um marco nas transições para a democracia.

Explorando o momento político atual, despontam interpretações comparadas que buscam compreender a interação dos partidos e movimentos de esquerda na política da América Latina, analisam a formação de seus governos, as políticas que implementam e, não raro, salientam as frustrações com seus resultados. Entre esses trabalhos, alguns se preocupam com a questão partidária. Moreira (2006) afirma que as esquerdas que chegaram ao governo no Brasil, Chile e Uruguai após a redemocratização deixaram de se organizar em oposição ao capitalismo e provocaram o realinhamento da direita, sendo que ambos os setores passaram a compartilhar consensos sobre a condução da economia. Por outro lado, a consolidação de partidos de esquerda competitivos pode ser considerada um fator estabilizador da política partidária nas novas democracias sul-americanas, como se observa nos casos do Brasil, Chile e Uruguai (Anastasia, Melo e Santos, 2004). No mesmo sentido, Serna (2002) observa que os próprios partidos de esquerda tenderam a avançar no reconhecimento da democracia na medida em que se inseriram em seus processos, seja consolidando núcleos de esquerda (casos do Brasil e Uruguai) ou no deslocamento em direção ao centro político (Argentina).

Quanto às iniciativas dos governos de esquerda, as políticas sociais – ao lado da política econômica – vêm recebendo bastante atenção e motivando pesquisas com diferentes focos. A implantação ou manutenção de programas focalizados de transferência direta de renda é uma das iniciativas mais difundidas entre estes governos na área social. Por um lado, as políticas de transferência direta respondem a um debate muito antigo sobre o dever do Estado em prover a subsistência de quem malogra em obtê-la por seus próprios meios, ou sobre o direito dos cidadãos usufruírem a riqueza nacional. Sabe-se, também, que elas foram divulgadas por pensadores que promoveram idéias de liberalização econômica como um paliativo associado à redução da capacidade do Estado em manter serviços de bem-estar (Suplicy, 2004, p. 78). Um dos marcos mais importantes das políticas de transferência de renda é o Rendimento Mínimo de Inserção (RMI), introduzido na França em 1978 pelo governo do socialista Jacques Chirac. Conforme Madec e Murard

(1998), o RMI representou um avanço importante para as políticas sociais francesas, pois rompeu com a lógica de vincular assistência social ao trabalho. Em que pese a relevância da questão, abordada em Oliveira (2006)¹, esta dissertação não desenvolve um debate teórico sobre estes programas.

Os maiores programas de transferência direta de renda na América Latina são os do México e do Brasil, ambos criados em 1997. Ademais, a Nicarágua adotou a política em 2000, a Colômbia e o Equador em 2001, a Argentina e o Chile em 2002 e El Salvador, Uruguai e Peru em 2005. Perguntando-se sobre as razões pelas quais os governos da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai adotaram programas focalizados de transferência de renda, Muñoz (2006) destaca que a opção por políticas universalistas enfrenta, além das contingências econômicas, a dificuldade política de estabelecer compromissos sociais que sustentem seus custos. De outra maneira, existem análises econômicas que apontam os resultados positivos das políticas focalizadas em termos de redistribuição de renda e diminuição da pobreza na América Latina (Handa e Davis, 2006; Soares et alii, 2007), ou o papel que elas jogam nas disputas políticas e eleitorais (Hunter e Power, 2007; Nicolau e Peixoto, 2007).

Garretón *et alii* (2007) conjugam essas duas dimensões – políticas e partidos – no seio do que seria um amplo processo de rearticulação política, econômica e social na América Latina. O surgimento de partidos sem ênfase ideológica, sem laços sociais ou identidades próprias apresenta-se, para os autores, como um fenômeno aliado à cristalização de uma economia competitiva moderadamente regulada pelo Estado e um sistema de proteção social baseado em políticas focalizadas para os mais necessitados. Sant’Anna e Silva (2008) comparam as idéias dos partidos de esquerda do Brasil, Chile, Uruguai e Bolívia e o gasto social em seus governos, concluindo que a derrocada do socialismo real, a crise do pensamento marxista e o neoliberalismo ajudam a compreender a mudança do enfoque das propostas, de estruturais e estatizantes para específicas e focalizadas – do qual as políticas de transferência de renda seriam um desdobramento.

Esta dissertação pretende realizar uma contribuição para o estudo dos mecanismos envolvidos entre a mudança nos partidos políticos de esquerda e as inovações na área da política social que seus governos desenvolvem. Realiza-se, assim, um esforço no sentido de conjugar análises comparadas sobre partidos e políticas sociais em dois países: Brasil e

¹ O autor realizou um estudo sobre a relação entre políticas de garantia de renda universal e os vínculos sociais do trabalho assalariado. Provém deste estudo seu interesse sobre a adoção dos programas de transferência pelos governos de esquerda e, em decorrência, a iniciativa desta pesquisa.

Chile. Os casos escolhidos apresentam algumas condições que facilitam a pesquisa: (a) possuem partidos de esquerda institucionalizados, que participaram com relevância do sistema partidário de seus países; (b) estes partidos de esquerda conseguiram eleger seus candidatos a presidente e governar conduzindo inovações no campo das políticas sociais; e (c) findo o primeiro mandato voltaram ao campo eleitoral para novamente disputar a Presidência.

Brasil e Chile são, portanto, casos que a princípio podem ser considerados semelhantes sob o prisma das duas características apontadas, que são positivas: partido de esquerda no poder e política de transferência direta de renda. Neste mesmo grupo poderiam ser incluídos outros países, como Uruguai – que ainda não realizou o retorno às urnas – e Argentina – que enfrentou profunda instabilidade econômica e política. Outro grupo de países semelhantes poderia ser formado por Venezuela e Bolívia: partido de esquerda no poder é positivo, mas as políticas de transferência de renda não são relevantes. Por fim, México e Colômbia são exemplos de países em que o governo adotou políticas de transferência, mas os partidos de esquerda foram mantidos na oposição.

Reconhecendo que o estudo de apenas dois casos semelhantes não é suficiente para prover explicações generalistas sobre a relação entre partidos de esquerda e políticas sociais, esta dissertação aposta numa pesquisa de cunho exploratório que levante questões e interpretações passíveis de serem analisadas com mais acuidade e consistência teórica posteriormente. Ademais, o desenvolvimento de uma introdução teórica independente da análise visa permitir que o experimento seja expandido para outros países e com outros controles. A partir destas preocupações, o desenho da dissertação restringe-se à comparação entre Brasil e Chile conforme o objetivo, os objetos e a abordagem que se expõem na seqüência.

O objetivo da presente dissertação é analisar dois aspectos da chegada dos partidos de esquerda ao governo: o impacto dos partidos nas políticas sociais do governo e o reflexo da experiência de governo sobre os próprios partidos. Pretende-se alcançar elementos que permitam avaliar a hipótese de que estes partidos foram efetivamente relevantes para a definição das políticas governamentais (ao menos no que tange às políticas sociais). Também com a intenção de ressaltar as mútuas influências entre os partidos políticos e seus governos, espera-se encontrar indícios de que a experiência de governo reforça a tendência de mudança programática nos partidos na mesma direção em que eles evoluíam antes da chegada ao poder. Algumas proposições preliminares são relevantes para

delimitação do objetivo da pesquisa, esclarecendo que aspectos serão estudados e quais não serão.

Definições sobre política social. Pode-se afirmar que praticamente todos os partidos, em todas as eleições, prometem aos eleitores mais saúde, mais educação e mais empregos. Diferenças e mudanças mais significativas podem ser encontradas, então, na forma pela qual os partidos prometem alcançar as melhorias sociais. Com um mercado mais livre e eficiente ou um Estado mais forte e presente? Construindo escolas e hospitais públicos ou pagando bolsas de estudo e serviços privados de saúde? O foco da análise sobre políticas sociais está, assim, nas estratégias de ação dos partidos nas áreas da assistência/proteção social, previdência social, saúde e educação. Também para compreender e diferenciar as políticas implementadas pelos governos não basta saber quanto foi gasto em cada área: é necessário saber *como* o governo decidiu gastar (Esping-Andersen, 1991, p. 99).

Outro fundamento importante desta dissertação está em abordar as políticas sociais utilizando categorias de comparação compatíveis com as experiências internacionais. Neste sentido, Ferrera (2002) aponta que as metodologias comparadas obtiveram um reconhecido sucesso em explicar as formações das políticas sociais nos países desenvolvidos, especialmente a partir de comparações centradas em casos históricos concretos. Este sucesso se deve, em parte, à “exigencia *práctica* (antes que metodológica) de elaborar conceptos ‘traducibles’ (en sentido literal) y criterios con los cuales clasificar experiencias conjuntas similares y diferentes” (ibidem, p.174). Utilizar este arcabouço na pesquisa só pode resultar em ganhos de parcimônia e acúmulo de conhecimento.

Definições sobre partidos políticos. Partidos são organizações cujo objetivo primário é colocar no exercício de cargos públicos pessoas que controlarão a maquinaria do governo, o que está substantivamente relacionado com a formulação e implementação de políticas públicas (LaPalombara, 1982, p. 472). As idéias defendidas pelos partidos políticos não são acessórias ou independentes de sua origem, de sua organização, das crenças e desejos de seus líderes e militantes. Não são apenas uma estratégia para vencer as próximas eleições: se fosse assim os eleitores não teriam em que basear suas escolhas, nem faria muito sentido escolher entre opções de faz-de-conta. Se esta premissa estiver correta, se as idéias dos partidos fazem sentido, as transformações de suas propostas no momento eleitoral e suas ações no governo dizem respeito tanto ao objetivo eleitoral – a busca por votos –, quanto à sua história e características próprias. Assim, as mudanças nas propostas

sobre políticas sociais serão mais adequadamente compreendidas se consideradas *mudança partidária*, ou seja, como opções adstritas à vida interna da agremiação, às alianças com outros partidos, aos seus objetivos eleitorais e programáticos – portanto, em conjunto com a mudança organizacional.

Definições sobre os partidos no governo. Os governos dos países objeto deste estudo podem ser considerados sistemas presidenciais puros: o chefe do executivo é eleito pelo voto popular direto e não depende da confiança do congresso, seu mandato e dos órgãos congressuais são fixos, o chefe do executivo eleito nomeia os componentes e dirige o governo, além de possuir prerrogativas constitucionais sobre a produção legislativa. Entretanto, os presidentes formaram gabinetes multipartidários em ambos os casos e durante todo o período da análise, bem como seus partidos sempre foram minoritários na representação congressual. Inúmeras e relevantes questões se desprendem, assim, das relações entre os ramos executivo e legislativo do governo – sejam de ordem institucional como as regras constitucionais de separação dos poderes e de produção legislativa, ou em face da coesão e disciplina dos partidos aliados. Adentrar nestes fatores, contudo, extrapola os objetivos e capacidades do presente estudo.

Definições sobre accountability vertical ou democrática. A literatura em ciência política tem defendido, desde cedo, que partidos políticos devem ser capazes de traduzir interesses sociais e premissas ideológicas em pacotes coerentes de propostas, apresentá-los nas eleições e implementá-los nos governos, pois assim criariam vínculos com os eleitores (*accountability vertical*), algo essencial à democracia. Apesar do elemento normativo da questão, Kitschelt (2000b) ressalta que vínculos de clientelismo também podem organizar e institucionalizar este tipo de *accountability*. Ressalta, ainda, que os vínculos programáticos entre eleitores–partidos–governos só foram possíveis nas democracias ocidentais na medida em que os partidos puderam instrumentalizar concepções de bem-estar social capazes de compatibilizar a democracia com as divisões e exclusões sociais e econômicas do capitalismo. Propõe, assim, que para muitas nações da América Latina, as políticas clientelistas constituíram o equivalente funcional ao Estado de bem-estar (ibidem, p. 873). Analisar a formação dos pacotes de bem-estar dos partidos de esquerda no Brasil e no Chile e seus governos pode auxiliar na compreensão dos mecanismos programáticos de *accountability democrática* – ainda que sob o viés presidencial. Contudo, esta questão também exigiria um aprofundamento que a presente dissertação não pretende realizar.

O objeto da pesquisa, como se destacou inicialmente, engloba as experiências de disputa eleitoral e governo dos partidos de esquerda no Brasil e no Chile. O Partido dos Trabalhadores (PT), com diferentes coalizões, lançou a candidatura de Luis Inácio Lula da Silva à Presidência do Brasil em 1989, 1994 e 1998, sem sucesso; em 2002 alcança a primeira vitória e em 2006, a reeleição. A outra experiência é a trajetória dos socialistas chilenos, que elegeram Ricardo Lagos em 2000 e Michele Bachelet em 2006. Ambas as vitórias foram conquistadas pela *Concertación de Partidos por la Democracia*, aliança constituída principalmente pelo *Partido Socialista* (PS), *Partido por la Democracia* (PPD), *Partido Radical* (PR) e *Partido Demócrata Cristiano* (PDC). Ao PDC pertenceram os dois candidatos eleitos pela *Concertación* antes de Lagos, Patricio Aylwin (1989) e Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994). Os períodos de governo analisados são os primeiros governos dos partidos de esquerda em cada país: Lula 2003-2006 e Lagos 2000-2006.

A abordagem das políticas sociais planejadas pelos partidos políticos realiza-se por meio de seus programas de governo e de documentos partidários internos que indicam suas preferências antes de compor as coalizões e partir para a disputa eleitoral. Os documentos fundamentais da análise são os programas de governo dos partidos para cada eleição presidencial. Os documentos internos, como resoluções de congressos e bases programáticas editadas pelos partidos, compõem uma fonte complementar de informações e são utilizados para diferenciar as posições do partido daquelas adotadas pelas alianças eleitorais. As políticas sociais geradas no período de análise são abordadas por meio das normas jurídicas que as instituem e por revisão da literatura especializada. Dados de destinação orçamentária de ambos os países complementam essa etapa da pesquisa. Já as mudanças desenvolvidas pelo PT e pelo PS são estudadas por meio de diversos indicadores, como o padrão de competição eleitoral e social desenvolvido, a autonomia dos subsistemas internos dos partidos, a importância da base partidária, os recursos disponíveis aos partidos (trabalho e capital), as relações de poder entre os grupos internos. Estas análises são realizadas no capítulo cinco (Brasil) e no capítulo seis (Chile), sendo que outras definições são apresentadas no capítulo quatro (Notas introdutórias aos capítulos cinco e seis).

A pesquisa pretende desenvolver uma estratégia comparada entre Brasil e Chile para aprofundar a reflexão sobre cada caso (destacando suas semelhanças e diferenças). Importante ressaltar que a idéia de comparação adotada não diz respeito apenas ao número de casos – tendo em vista, ademais, as implicações do número pequeno no controle sobre a

pesquisa. Seguindo a orientação de Sartori (2002), o trabalho busca utilizar a comparação enquanto situa a análise dos casos específicos conforme os conceitos da literatura geral na área da ciência política. Não obstante, uma vez que a literatura referida é vertida para as experiências dos países centrais, existe a preocupação de não compreender os fenômenos daqui como simples reprodução extemporânea dos de lá (Badie e Hermet, 1993). Esta preocupação é mais uma razão pela qual optou-se por explorar a fundamentação teórica e comparativa separadamente da análise dos casos. Assim, são apresentados dois capítulos teóricos que exploram os conceitos norteadores da pesquisa: o capítulo dois (sobre partidos políticos) e o capítulo três (sobre políticas sociais).

Nota introdutória aos capítulos dois e três. Por fim, cumpre destacar algumas definições gerais e alguns parâmetros de pesquisa comparada aplicada à ciência política que apresentam aspectos que foram levados em consideração na formulação e desenvolvimento da pesquisa. Estas definições também são relevantes como introdução aos capítulos teóricos da dissertação, uma vez que eles apresentam pesquisas que utilizam diferentes abordagens metodológicas comparadas. Buscando esclarecer o papel da comparação na ciência política, Panebianco (2002, p. 81-84) situa os pesquisadores comparatistas entre os ideográficos e os teóricos, na medida em que conjugam o interesse pelos processos políticos estudados com um interesse teórico, generalizante. Lijphart (1971) salienta que a política comparada carrega um rótulo metodológico e não substantivo, indicando *como* e não *o que* comparar. Contudo, o autor salienta que não existe uma metodologia de análise política comparada propriamente dita (ibidem, p. 682).

Nesse mesmo texto seminal, Lijphart (1971) apresenta o método comparado como um substituto do método estatístico, dadas as situações em que o número de casos é pequeno demais para permitir o controle de hipóteses por correlações estatísticas – ainda que uma análise comparativa intensiva sobre poucos casos possa ser mais promissora que uma análise estatística superficial sobre muitos (ibidem, p. 685). Para Ragin (1989) o método comparativo é superior ao estatístico, pois permite abordar todas as instâncias de determinado fenômeno e confere maior liberdade para definir os limites da pesquisa e seus conceitos. Por essas razões, entre outras, Ragin enfatiza que “o método comparado não é um primo pobre do método estatístico”² (ibidem, p. 16).

² Tradução livre, no original: “the comparative method is not a bastard cousin of the statistical method”.

Também destacando a relevância autônoma da comparação para a ciência social – e para a política em particular – Sartori (2002) salienta sua capacidade heurística de controle sobre as generalizações formuladas. Assim, assumindo essas generalizações como *law-like* (leis condicionais, detentora de um “poder explicativo que expresa una regularidad” (ibidem, p. 31) em oposição à pretensa validade normativa universal), o autor defende que apenas quando adotado um enfoque comparativo trabalha-se cientificamente. Daí que o controle na pesquisa é tão forte quanto explícita e sistemática for a comparação, ao passo que comparar inconscientemente (de forma sequer implícita na estratégia da pesquisa) não cumpre com os critérios científicos da ciência política. Sartori ressalva, ademais, que o enfoque comparativo não diz respeito ao número de casos trabalhados, mas à necessária consideração da literatura geral preexistente na área da ciência política para a definição das categorias e parâmetros de estudo mesmo quando se referirem a casos específicos (ibidem, p. 32r).

Ao lado das categorias que orientam a pesquisa comparada é necessário definir e explicitar a estratégia pela qual se desenvolve a comparação. Ragin (1989) ressalta duas estratégias básicas de comparação: o método comparativo histórico, com enfoque sobre as cronologias de casos específicos (razão pela qual o denomina *case-oriented*), e o método comparativo estatístico (*variable-oriented*) que se centra em uma teoria macrossocial para estudar correlações existentes em uma série de países ou sociedades. Tanto a teoria social quanto as técnicas estatísticas são necessárias para conferir uma dimensão generalizante ao conhecimento na ciência política, ao passo que a adoção da estratégia *case-oriented* respeita a complexidade das relações políticas. Ragin salienta que, embora seja muito difícil obter complexidade e generalização em uma pesquisa, os métodos *case-oriented* e *variable-oriented* podem ser trabalhados de maneira complementar.

A lógica da análise *variable-oriented* baseia-se em análises estatísticas sobre as correlações entre variáveis que permitem realizar observações empíricas de processos especificados na teoria (ibidem, p. 56). Para priorizar a generalidade, pode-se focalizar um conjunto estrito de variáveis (o que significa adotar conceitos mais abrangentes ou elásticos) e aumentar o universo de casos analisados. Dessa forma, os procedimentos estatísticos serão hábeis para embasar regularidades nas relações sociais. Priorizar a generalidade exige, em decorrência, um arcabouço teórico suficientemente consistente para embasar as ilações a serem testadas e afastar a implicação de causas não consideradas na pesquisa (risco que se agrava com a condensação das variáveis). Preocupado com as

limitações do uso da estatística na história e na sociologia, Moore (1983, p. 511) pontua que, apesar de seu potencial esclarecedor, “pode haver situações nas quais as provas quantitativas não sejam aplicáveis e em que a contagem se torne o processo errado”, principalmente quando exige a redução das evidências complexas a unidades semelhantes.

A utilização da comparação *case-oriented* denota o interesse em determinados casos devido a seus valores intrínsecos, aproximando a investigação histórica e a análise causal com incentivo a um amplo diálogo entre as idéias do investigador e os dados – a principal vantagem dessa estratégia, conforme Ragin (1989, p. 49). Dessa maneira, o foco em casos específicos permite buscar densas explicações de regularidades, ao passo que a comparação estatística prioriza revelá-las. Ragin inverte a lógica do problema do pequeno número de casos ao apontar que o próprio método da pesquisa comparada o exige: é a própria natureza do método que limita o número de casos e o número de condições causais que o investigador está apto a considerar (*ibidem*, p. 51).

Assim, o modelo *case-oriented*, longe de ser abstrato, não perde de vista o conteúdo substantivo que aborda. Essa é uma exigência própria de sua lógica, na medida em que precisa se ocupar tanto de um conteúdo substantivo quanto de uma dimensão teórica (embora possa variar o espaço que cada um desses interesses ocupa). O método comparado focado nos casos permite, fundamentalmente, o controle da pesquisa em seu próprio curso e de seus resultados. Ademais, permite abordar variações e transformações sociais não quantificáveis, que escapam ao tratamento estatístico. Permite, também, trabalhar com as diversidades e particularidades das relações políticas nas diferentes formações sociais dos casos em comparação, ou seja, valorizar a complexidade dos casos estudados. Estas virtudes são muito relevantes para o desenvolvimento desta dissertação, em razão de seu escopo exploratório. Ademais, uma pesquisa de cunho *variable-oriented* exigiria uma consistência nos argumentos teóricos e na definição das variáveis que a presente pesquisa não pode oferecer.

2 ELEMENTOS PARA A ABORDAGEM COMPARADA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como ressalta Wolinetz (1998, p. xi)³, o estudo comparado sobre partidos políticos levou a muitas teorias e interpretações, desde sua origem generalista com Duverger. O que os partidos fazem, como se dá a distribuição de poder em sua organização interna e quais são as causas e formas da mudança partidária têm sido as principais questões atacadas na literatura. Este capítulo pretende levantar as proposições feitas em alguns destes estudos comparados, com o objetivo de estabelecer um arcabouço teórico para a pesquisa da dissertação. Menos do que um modelo acabado que conjugue conceitos sobre os partidos, a intenção é estabelecer indicativos de pesquisa a partir das teorias e análises realizadas sobre o tema. Como destacado na introdução, buscar os conceitos já trabalhados e consolidados no campo de estudo é uma dimensão importante da metodologia comparada. Além disso, a revisão poderá permitir o desenvolvimento da pesquisa em momentos futuros, ampliando o número de casos abordados.

2.1 A natureza dos partidos políticos e sua interpretação: representação de clivagens ou máquinas eleitorais?

É útil iniciar este estudo advertindo sobre dois problemas, ou *preconceitos teleológicos*, que Panebianco (2005, p. 6) considera comum encontrar em pesquisas sobre partidos políticos: trata-se da simplificação das relações entre objetivos (declarados/ideológicos ou presumidos) da agremiação partidária e seu comportamento e organização. No primeiro, ressalta-se o equívoco em presumir, sem interesse em demonstrar, que os partidos políticos são organizações voltadas para as metas ideológicas definidas por seus líderes ou documentos – de maneira que se considera erroneamente a busca das metas (os objetivos declarados) como móbil principal da organização. A segunda versão do preconceito teleológico definida por Panebianco (*idem*, p. 8-9) substitui os objetivos declarados pelo objetivo da vitória eleitoral, dando lugar à definição mínima dos partidos como organizações orientadas para a vitória eleitoral – desprezando, assim, as razões pelas quais os partidos por vezes adotam comportamentos que os prejudicam nas eleições.

³ A coletânea organizada por Wolinetz (1998) auxiliou na pesquisa bibliográfica deste capítulo. Optou-se por citar os textos da coletânea de sua fonte original para facilitar a identificação dos mesmos, pois foram fielmente reproduzidos na nova publicação, inclusive na paginação.

Os preconceitos derivado dos objetivos declarados ou ideológicos vêm sendo denunciados desde 1911, pelo menos, quando Michels observou que a dinâmica organizacional do Partido Social-Democrata Alemão foi capaz de inibir seus objetivos radicais. Após essa crítica fundadora, Schumpeter foi responsável por afastar a idéia de que o partido político poderia ser “um grupo de homens que tenciona promover o bem-estar público baseado em algum *princípio comum*”, ou que se pudesse definir “em termos dos princípios que adota” (Schumpeter, 1961, p. 334). Não obstante, Schumpeter foi responsável por trazer a lume o argumento sobre o qual repousa o segundo preconceito teleológico, quando estabeleceu o partido como “um grupo cujos membros resolvem agir de maneira concertada na luta competitiva pelo poder político [...] uma tentativa de regular a luta eleitoral” (ibidem, p. 334).

O primeiro preconceito definido por Panebianco – a simples dedução da organização ou comportamento dos partidos políticos conforme seus objetivos declarados – não foi acolhida pela ciência política contemporânea. Já a inovação de Schumpeter ensejou a definição mínima dos partidos e permitiu, sobretudo a partir de Downs, o estabelecimento de uma linha de interpretação assaz relevante para a ciência política. Com a finalidade de se apresentar as principais formas utilizadas na ciência política para compreender os partidos políticos, é útil estabelecer a comparação entre essa linha e sua concorrente mais explícita, que pretende compreendê-los em função das tensões sociais que representam⁴, como querem Lipset e Rokkan (1992).

A primeira diferença que sobressai entre as duas abordagens é de ordem metodológica: enquanto Downs estabelece a interpretação a partir de modelos racionais de comportamento entre atores sociais, Lipset e Rokkan realizam uma abordagem histórica, se bem que com foco em linhas gerais de desenvolvimento e não em acontecimentos e relações históricas imediatas. Mais do que isso, o próprio objeto de estudo (o partido político) aparece algo diferente sob cada perspectiva: enquanto Downs (1999, p. 47) o considera “uma equipe de homens que buscam controlar o aparato de governo, obtendo

⁴ Segundo Pitkin, o estudo da representação política envolve quatro significados distintos e complementares. Cánepa (2005) os define: (a) concepção *formalista*, dissociada do conteúdo da representação, baseia-se na observação do processo de autorização (investidura) do representante ou em sua responsabilização, com a prestação de contas ao representado; (b) concepção *descritiva*, aplicada à observação do representante que replicaria o representado, o retratando em um microcosmo específico (por exemplo, a sociedade representada no parlamento); (c) concepção *simbólica*, que se funda na evocação de sentimentos – “repousa em aspectos afetivos, emocionais, mais que em aspectos racionais” (ibidem, p. 53) – e propicia a manipulação de respostas afetivas e hábitos dos representados em favor dos representantes; (d) representação como *atuação*, que expressa a idéia de *agir por* (enquanto as anteriores expressam a idéia de *estar no lugar de*), envolve o conteúdo e a forma da representação, conectando suas partes em todo percurso do mandato.

cargos numa eleição devidamente constituída”, para Lipset e Rokkan (1992, p. 167) se apresenta, no sistema partidário, como “alianças em conflito sobre políticas e empenhamentos de valor no seio do corpo político mais vasto”⁵.

A pesquisa de Lipset e Rokkan não é atingida pelos preconceitos teleológicos. Os autores imediatamente identificam que os partidos precisam “romper com as clivagens existentes e estabelecer frentes comuns com inimigos potenciais” se desejam exercer influência na comunidade (1992, p. 167-168). Reconhecem, ademais, nos compromissos tomados pelos partidos socialistas e trabalhistas ao assumirem governos locais e nacionais, a razão do abrandamento de suas posições ideológicas, indício do *emburguesamento* desses partidos em decorrência da dinâmica eleitoral (ibidem, p. 194-195). Os autores estabelecem, dessa maneira, a dinâmica do comportamento dos partidos compreendendo as clivagens sociais e a disputa eleitoral.

Lipset e Rokkan procuram definir o surgimento em âmbito nacional do sistema de clivagens, seu desenvolvimento e estabilização, assim como suas implicações na integração das massas no sistema eleitoral, na mobilização e na agregação dos grupos políticos. Duas revoluções são consideradas determinantes pelos autores para formação das clivagens nos países europeus: a revolução nacional, despertada na França, que opunha a cultura central da nação e a resistência das populações das províncias e periferias e, por outro lado, opunha o Estado-nação centralizador e os privilégios corporativos da Igreja; e a revolução industrial, inglesa, que fez rivalizar os interesses agrícolas *versus* os industriais e, ainda, os interesses dos proprietários *versus* os dos trabalhadores (ibidem, p. 182).

Os autores ressaltam, entretanto, que as clivagens surgidas dessas revoluções não se manifestam imediatamente em oposições partidárias, mas importam na medida em que possibilitaram ou bloquearam a ascensão de interesses antagônicos e influenciaram a maneira pela qual os interesses das clivagens mais recentes puderam ser manifestados. Dessa forma, “as clivagens centro-periferia, Estado-Igreja, terra-indústria, tenderam a

⁵ A literatura na área da ciência política construiu muitas definições para a expressão *partido político*. King (1969) e Schonfeld (1983) colecionam diversas, de maneira que os partidos políticos podem ser considerados: opinião organizada (Disraeli); grupos autônomos que realiza nomeações e participa de eleições na esperança de controlar o pessoal e as políticas do governo (Renney e Kendall); uma associação que ativa e mobiliza pessoas, representa interesses, provêm compromissos sobre determinados pontos de vista e conferem suporte para líderes (Macridis); no aspecto pessoal ou impessoal, partidos políticos possuem a orientação geral de lutar pelo poder (Michels); associações formadas por livre recrutamento de seus membros, cujo fim de sua atividade é assegurar poder para seus líderes sob uma organização, visando obter vantagens ideais ou materiais para seus membros ativos (Weber); uma organização voltada para conquistar o poder, sendo esse poder o controle do governo (Schnattschneider); qualquer grupo, mesmo pouco organizado, que busca eleger cargos de governo sob determinado rótulo (Epstein).

produzir diferenças muito mais esclarecedoras, e aparentemente muito mais inflexíveis, entre os sistemas partidários nacionais” (ibidem, p. 231). Por outro lado, a clivagem que por último se fez sentir (capital-trabalho) apresentou menor variação entre as nações. A classe trabalhadora dividiu-se mais nos países em que Estado e Igreja estavam em oposição, e unificou-se quando encontrou a Igreja aliada ao Estado nacional contra algum inimigo externo (ibidem, p. 235).

Lipset e Rokkan explicam, assim, a origem dos partidos políticos europeus e seu comportamento (em especial em relação às coalizões) a partir da formação e organização das múltiplas clivagens desenvolvidas por uma sociedade em sua história. Na explicação desenvolvida por Downs esses elementos historicamente relevantes são abstraídos; cedem lugar a uma abordagem econômica sobre os cálculos racionais realizados pelos partidos submetidos à competição eleitoral. Dessa forma, no modelo de Downs o comportamento dos partidos políticos é explicado pela maximização de votos; a maximização de votos é assumida como o comportamento racional na política das democracias ocidentais (1999, p. 56). Contudo, os partidos do modelo possuem consciência do impacto das políticas que implementam quando estão no governo na forma pela qual os eleitores votam (ibidem, p. 52), o que insere um elemento de representação na interpretação.

O eleitor do modelo, um ator racional ideal como os partidos, escolherá conforme a renda de utilidade que julga poder obter da ação de cada partido que compete por seu voto. Para realizar este cálculo, o eleitor procura comparar, no momento da eleição, “o que os partidos realmente fariam se estivessem no poder” (ibidem, p. 60) e tenta inferir se os resultados globais do governo do partido seriam favoráveis a suas utilidades (voto prospectivo). Ou seja, o voto não estaria adstrito à aprovação do eleitor sobre uma determinada política pública proposta pelo partido, mas à expectativa sobre como transcorrerá o governo como um todo.

Nesse julgamento o eleitor lança mão tanto dos programas de governo exibidos pelos partidos durante as eleições quanto das suas recordações sobre as ações dos partidos em governos passados ou sobre as declarações do partido, se estava na oposição (voto retrospectivo). Graças à incerteza gerada pela defasagem de informações sobre a plataforma e o passado dos partidos, ou à incerteza oriunda da confusão causada por informações contraditórias, a escolha do eleitor fica adstrita às áreas nas quais as diferenças entre os partidos são suficientemente grandes e claras para se fazerem notar. À exceção desses elementos, o eleitor racional poderá mudar seu voto apenas se estiver

atuando de forma estratégica, seja para selecionar – dentre suas preferências – aquela que considera eleitoralmente mais viável, seja para sinalizar insatisfação ao partido que seria de sua preferência, na esperança de influenciar seu futuro programa e comportamento.

O eleitor racional de Downs encontra nas ideologias uma amostra das posições em disputa, pois lhe permite economizar custos de obter informação sobre as diferenças entre as propostas específicas na hora de decidir o voto. A ideologia se torna, então, para os partidos, “armas na disputa do poder” (ibidem, p. 117). A utilidade da ideologia como *atalho* para as diferenças partidárias só existe para os eleitores racionais – e, em decorrência, para as próprias agremiações – na medida em que for coerente e consistente em relação às políticas concretas dos partidos. De outra maneira, se as ideologias promulgadas pelo partido não remetem mais do que vagamente às políticas que defende e implementa, então já não são instrumentos racionais quer para os partidos, quer para os eleitores. Por isso, no modelo de Downs, as ideologias sempre andarão junto às políticas defendidas e implementadas pelos partidos – de maneira que aquelas ser coerentes com suas ações e/ou com suas declarações (ibidem, p. 123)⁶.

As teorias atuais que abordam o comportamento dos partidos políticos procuram trabalhar o duplo aspecto existente entre as forças do mercado eleitoral e da representação de interesses. Uma dessas iniciativas consiste na *teoria da saliência* desenvolvida por David Robertson (Budge, 1993; Klingemann, Hofferbert, Budge, 1994). Essa teoria confere um modelo de competição limitada, na qual 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 apesar da competição do momento (seja para não tencionar 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 incerteza quando promovem mudanças em seus partidos. Desta maneira, a mudança dos partidos tende a

⁶ Na ciência política, Mullins (1972, p. 510) trabalhou o conceito de ideologia com a finalidade de distingui-lo de outros fenômenos sociais (mito e utopia). O autor entende ideologia “como um sistema logicamente coerente de símbolos que, dentro de uma concepção de história mais ou menos sofisticada, une a concepção cognitiva e valorativa de uma condição social – especialmente sua expectativa para o futuro – com um programa de ação coletiva para manutenção, alteração ou transformação da sociedade.” No original: “ideology as a logically coherent system of symbols which, within a more or less sophisticated conception of history, links the cognitive and evaluative perception of one’s social condition – especially its prospects for the future – to a program of collective action for the maintenance, alteration or transformation of society”.

restringir-se ao jogo de enfatizar e esconder determinados objetivos em função da competição eleitoral imediata, de maneira que os partidos apresentam ao eleitorado um *pacote* de prioridades e compromissos, como já salientaram Lipset e Rokkan (1992, p.163).

Nesse mesmo sentido, Budge e Keman (1993) procuram formular uma teoria mais realista para a formação de governos e coalizões a partir do modelo centrado na busca por cargos (objetivo por trás da vitória eleitoral). Os autores contestam a idéia de que a busca por cargos é um objetivo universal para os partidos e que possa ser utilizado para descrever seu comportamento. Apontam que não é possível desconsiderar as origens ideológicas dos partidos, pois elas continuaram relevantes e possuem um papel direto em suas motivações (ibidem, p. 17). Argumentam, ainda, que não é plausível supor que para permanecer em seus cargos os políticos concordariam em implementar políticas contrárias às idéias que defendem – se assim fosse, no limite estariam comprometendo seus objetivos eleitorais na próxima eleição (ibidem, p. 14). A partir dessas percepções, Budge e Keman salientam a necessidade de que os objetivos de políticas tanto quanto os de cargo informem os modelos que procuram compreender o comportamento dos partidos políticos – especialmente em relação à formação e controle dos governos.

2.2 Organização e mudança dos partidos políticos

Nesta seção serão estudadas algumas interpretações teóricas importantes para compreensão das relações dos partidos com o meio social e sua organização interna, buscando destacar, na última parte, alguns fatores de estabilidade e mudança nos partidos políticos.

2.2.1 A análise dos partidos políticos conforme suas funções

King (1969) resumiu seis funções intrínsecas aos partidos. Para o autor, os partidos *estruturam o voto* na medida em que unificam candidatos a cargos públicos sob as mesmas políticas e bandeiras de campanha ou, pelo menos, em consequência da memória dos eleitores sobre o passado das atividades partidárias. Se aprofundada a questão, observa-se que os partidos políticos esforçam-se por estruturar, mais do que votos, as opiniões dos eleitores. O sucesso em realizar essa função, contudo, condiciona-se à função de *integração e mobilização* – que se refere ao processo pelo qual indivíduos adquirem

conexões psicológicas e sociológicas com os partidos políticos e, por meio deles, à ordem política (ibidem, p. 124). Não obstante, podem os partidos mobilizar contra a ordem política. Duverger (2000, p. 245) salienta, nesse sentido, a natureza dúplice da relação entre integração e luta: “a luta contra o regime é ao mesmo tempo uma forma de combate e uma forma de integração [...]. Quando a legitimidade é contestada, torna-se uma arma de luta; quando tem por objetivo o consenso, é uma forma de integração”⁷.

O *recrutamento de líderes* trata de considerar o processo pelo qual uma pessoa é selecionada na sociedade para ocupar uma posição política relevante (King, 1969, p. 129). Em que pese o papel central e indubitável dos partidos nesse processo, o autor salienta que muitas indicações para gabinetes/ministérios fogem de sua influência. Mesmo para os cargos eletivos, o recrutamento de líderes está condicionado ao interesse dos candidatos e ao surgimento de lideranças que podem despontar independentemente de ligação partidária. À capacidade dos partidos poderem apontar os ocupantes de cargos relevantes no executivo, legislativo e judiciário, ou exercer autoridade sobre eles, King chama função de *organização do governo*. O autor considera difícil determinar empiricamente esta função, tendo em vista a diversidade de agências não necessariamente harmônicas que compõem o governo e suas diversas fontes de autoridade e influência. Ademais, a influência dos partidos na organização do governo pode ser considerada a partir da indicação direta de seus líderes em assuntos específicos ou de forma mais difusa, a partir das tendências de atitudes e comportamentos defendidas ou manifestadas pelo partido.

Tais problemas evidenciam a própria dificuldade dos partidos em controlar a administração, de forma que o autor conclui:

a compreensão de governo de um partido ou coligação, mesmo que seja firme e ampla, e mesmo que atinja uma ação concertada, pode terminar não servindo para o que foi claramente acordado. As políticas públicas dos tomadores de decisão oficiais, embora aprovadas ou sempre impostas pelo partido ou coligação, podem não ter emanado das fontes partidárias (ibidem, p. 134)⁸.

Assim como no momento de tomar decisões, na execução das decisões os partidos também perdem sua capacidade de dirigir o governo. Dahl, nesse sentido, observa que a

⁷ Tradução livre, no original: “la lutte dans le régime est en même temps une forme de combat e une forme d’intégration [...]. Quand la légitimité est contestée, elle devient arme de lutte ; quand elle fait l’objet d’un consensus, elle est moyen d’intégration”.

⁸ Tradução livre, no original: “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”.

execução das ordens dos servidores eleitos pela administração (sétima condição dos regimes poliárquicos) “é uma fonte de graves dificuldades [...] a extensão em que essa condição é atendida afigura-se ser a mais enigmática de todas para medir objetivamente” (Dahl, 1996, p. 75).

Para King (1969, p. 134-135), a fragilidade da organização do governo pelos partidos demanda analisar outra função partidária, a de *formação de políticas*, um assunto que constitui o cerne da controvérsia sobre os governos partidários. King (ibidem, p. 136) delimita algumas formas pelas quais os partidos podem determinar a formação e realização de políticas públicas: ao influenciar as idéias e debates sobre o conteúdo das políticas; quando os líderes eleitos são constrangidos a adotarem políticas e programas específicos, por exemplo por estarem a eles vinculados em decorrência das eleições; ou por pressão sobre o governo, exercida por partido aliado ao governo no legislativo ou em outra posição de poder.

A sexta e última função dos partidos políticos elencada por King é a de *agregação de interesses*, definida na esteira dos importantes trabalhos de Almond e Coleman (1969) e Almond e Powell (1972):

qualquer sistema político possui algum modo de agregar interesses, exigências e demandas que tenham sido articuladas por grupos de interesse da comunidade. A agregação pode ser realizada por meio da formulação de políticas gerais nas quais os interesses são combinados, acomodados ou tomados em consideração, ou por meio do recrutamento do pessoal político, mais ou menos comprometido com uma determinada diretriz política (Almond e Coleman, 1969, p. 45)

King salienta que a função de agregação de interesse pode ser a mais importante desempenhada pelos partidos e, inclusive, englobar as demais (1969, p. 137). Sua definição, porém, não é isenta de complicações. Pode significar tanto ações sociais dirigidas à legitimação social dos atores, para incluir determinados interesses na organização política, quanto em um sentido mais complexo, o de acentuar esses interesses convertendo-os em alternativas políticas gerais. Dessa forma, a pesquisa empírica sobre a agregação social realizada pelos partidos políticos pode dividir-se entre agregar no sentido de acomodar determinados interesses setoriais ou agregar no sentido de fazer determinados interesses gerais balizadores de políticas públicas, mesmo universais (ibidem, p. 138). O autor destaca, ainda conforme Almond e Powell, que embora os partidos políticos sejam as organizações especializadas na agregação de interesses nas sociedades modernas, não são as únicas existentes e podem não ser sequer as mais importantes. Nessa direção, Almond e

Powell (1972, p. 140) observam que os partidos deixam a função de agregação a cargo de outras organizações na medida em que, ao buscar maximizar seus votos, apresentam-se ao eleitorado com plataformas muito generalistas e seus candidatos apresentam compromissos também genéricos.

2.2.2 A análise organizacional dos partidos políticos

Note-se que toda função dos partidos políticos que King aborda merece algum senão. Segundo Schonfeld (1983), essa percepção de que os partidos políticos poderiam perder a proeminência no desempenho de suas principais funções colocou em cheque a perspectiva de estudo funcionalista. O autor aponta como remédio para esse impasse uma abordagem *estrutural*, baseada no trabalho seminal de Michels, que compreenda os partidos a partir do ambiente em que tem lugar suas atividades (Schonfeld, 1983, p. 489). Nesse objetivo, Schonfeld julga necessário explorar dois campos de pesquisa. Um implica em abordar os partidos em suas relações com o governo, em especial ao recrutar e treinar as pessoas que ocuparão postos políticos oficiais. O outro diz respeito à sociologia da organização dos partidos e precisa se ater às relações dentro de cada estrato do partido, às relações entre estratos e às relações com outros grupos. Na perspectiva organizacional, Panebianco é responsável por um dos trabalhos mais referendados e influentes. O autor adota exatamente uma abordagem a partir de seu ambiente específico (a arena eleitoral) e de sua atividade inerente (a disputa de votos) (Panebianco, 2005, p. 11).

Antes de levantar algumas proposições trazidas por Panebianco, vale destacar os critérios estabelecidos para interpretar um partido político não como ator unitário, expondo as relações entre seus estratos, compreendidos como subsistemas internos. Se em geral os autores, sob influência de Michels, como Schonfeld (1983), tomam apenas dois estratos dos partidos (líderes e seguidores), Katz e Mair (1993) fornecem uma análise sobre a mudança e adaptação organizacional dos partidos tendo em vista três subsistemas internos: *o partido nos órgãos públicos*, *o partido nas bases* e *o comitê central do partido*.

O partido nos órgãos públicos (do governo ou do legislativo) é constituído por aqueles que obtiveram sucesso eleitoral, de forma que seus membros dependem de forças externas ao subsistema, como suporte eleitoral e recursos para campanha. Assim, em suas atividades de governo tendem a apoiar políticas que atraíam essas forças externas. Por outro lado, em razão de suas atividades precisam se articular com atores internos dos

governos, como outros partidos e a burocracia. A favor do partido nos órgãos públicos, consta a autoridade para influir nas decisões do governo (inclusive a patronagem) e ganhos de informação e experiência sobre o funcionamento do governo (ibidem, p. 596-597).

O partido nas bases, em uma acepção estendida (ibidem, p. 597-598), é formado pelos membros formais, ativistas, financiadores e eleitores leais. Como organização, manifesta-se no congresso nacional do partido e em suas instâncias regionais e locais. Seus membros podem estar em busca do prestígio de posições de liderança local ou benefícios materiais, mas movem-se principalmente em razão de incentivos simbólicos. Assim, não estão em geral dispostos a grandes sacrifícios de identidade em favor da vitória eleitoral. O partido na base possui recursos importantes, como de trabalho (propaganda eleitoral), dinheiro, votos e legitimidade. Contudo, dado o baixo custo de saída de seus membros, o partido na base tende a ser fracamente organizado.

O comitê central do partido é, em geral, composto pela executiva nacional e o secretariado. O primeiro é habitualmente composto por representação do partido nas bases, pelos membros do partido nos órgãos públicos ou por organizações associadas, e possui o poder de empossar o secretariado. Os recursos do escritório central – centralidade e ascendência hierárquica – condicionam-se à sua unidade: unido, pode se transformar na principal arena decisória do partido e absorver as capacidades dos outros subsistemas; entretanto, desunido, pode ser esvaziado ou se tornar uma arena de conflito sem poder real de decisão (ibidem, p. 600).

Katz e Mair apontam três maneiras de utilizar essas distinções. Sugerem que sejam inter-relacionados os recursos e constrangimentos provenientes de cada subsistema e a forma pela qual eles mudam no tempo, sejam as transformações advindas de mudanças nas relações internas ou reações a mudanças externas ao partido. Sugerem, também, que importa o grau de autonomia de cada subsistema, se são independentes, se existe a dominância de uma delas ou se das influências mútuas surge cooperação.

Para interpretação destes fatores, contudo, é em Panebianco que se encontra uma das teorias mais difundidas. Embora Panebianco (2005, p. 33) ressalve que nenhuma lei de ferro pode ser dada à evolução dos partidos políticos, o autor formaliza modelos de partidos e uma trajetória de transição (institucionalização), no qual as agremiações tendem a migrar do *sistema de solidariedade* para o *sistema de interesse*. O conceito de

institucionalização permite abortar tanto elementos da gênese do partido⁹, quanto as influências exercidas pelo ambiente (ibidem, p. 103). O autor estabelece duas dimensões que operacionalizam a medição da institucionalização: *autonomia* e *sistemicidade*.

A primeira – *autonomia* – é determinada pelo grau em que um partido é autônomo ou dependente de outras organizações com as quais esteja associado (como sindicatos ou igrejas); ou seja, se ele controla os insumos necessários a suas atividades e gerencia seu ambiente interno, ou se depende de outras organizações e precisa se adaptar a decisões exógenas. A dimensão de *sistemicidade* diz respeito à coerência interna dos subsistemas que compõem os partidos. Se existe controle por parte do centro organizacional sobre as áreas periféricas e se estas dependem do centro, mais forte é a sistemicidade e homogêneo o partido; se os subsistemas periféricos são autônomos e o centro não dispõe de mecanismos de controle, então a sistemicidade é fraca e há heterogeneidade¹⁰.

Em linhas gerais, o processo de institucionalização tende a levar um partido organizado no sistema de solidariedade para uma organização baseada no sistema de interesses. A organização do partido no sistema de solidariedade opera com arenas de igualdade onde prevalece a cooperação para realização de um fim comum. A participação é estimulada por meio de incentivos coletivos na forma de promessas de benefícios (inclusive bens públicos e futuros) a serem distribuídos igualmente entre todos os participantes, ou mesmo para grupos mais abrangentes. Os incentivos coletivos também cumprem uma função de agregação no partido, pois favorecem a identificação entre os membros por meio dos objetivos partidários. As organizações em que predominam os incentivos coletivos (vale dizer, ideológicos) tendem a adotar estratégias de predomínio sobre o ambiente em que atuam, sobretudo em relação aos partidos que competem pela

⁹ Panebianco utiliza as seguintes idéias para analisar a formação organizacional dos partidos: penetração territorial ocorre quando o centro do partido estimula seu desenvolvimento periférico e difusão territorial ocorre quando elites locais formam organizações partidárias que depois se integram em nível nacional; pode um partido, ainda, se constituir de forma mista (Panebianco, 2005, p. 94-95). Panebianco salienta que esses conceitos não correspondem aos de origem parlamentar/eleitoral ou externa, firmados por Duverger em outro trabalho muito importante para o estudo das organizações partidárias. Conforme Duverger (1970, p. 20-27) os partidos podem ter sua origem a partir de grupos parlamentares que depois formam comitês eleitorais (uma tendência geral nem sempre observada) ou podem ter sua origem em uma instituição exterior à dinâmica do parlamento e eleições, como os sindicatos.

¹⁰ Duverger define as *ligações verticais* e, também, as *horizontais* da *articulação* dos partidos políticos (compatível com o conceito de coesão estipulado por Panebianco, a seguir). A primeira “une dois organismos subordinados um ao outro” (1970, p. 83), implicando a delegação de decisões de baixo para cima, maior unidade e homogeneidade no partido. As ligações horizontais são aquelas estabelecidas “num plano duplo, [...] seja do contato direto entre membros dos grupos de base do partido, seja de contatos entre os dirigentes de dois comitês vizinhos” (ibidem, p. 86). Duverger propõe, ainda, que as agremiações possuem graus diferentes de centralização/descentralização, podendo conferir maior ou menor autonomia para os subsistemas locais, sociais, federais ou para suas facções ou tendências ideológicas.

mesma fração do eleitorado. Também em decorrência da utilização dos incentivos coletivos, os líderes desses partidos (ou, conforme concepção de Panebianco, a coligação majoritária no partido) gozam de maior liberdade em relação às estruturas inferiores para tomarem decisões autônomas e promoverem transformações.

O sistema de interesse, por outro lado, está associado na análise de Panebianco à busca do equilíbrio entre as múltiplas demandas dos agentes organizacionais e da própria sobrevivência da organização. Os incentivos que predominam nessa organização serão, portanto, 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 tenderão 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 (Panebianco, 2005, p. 22). As lideranças desses partidos, por terem que lidar com uma gama maior de interesses entrecruzados e contrapostos, possuem restrições em sua liberdade de ação e enfrentam grande rigidez para promover transformações.

2.2.3 Organização, objetivos e mudança nos partidos políticos

Em que pese a abordagem organizacional dos partidos políticos suscitar muitas outras questões crescentes em complexidade, mesmo tomado o texto de Panebianco em particular, os elementos destacados já possibilitam uma abordagem das interpretações teóricas que – tributárias de Panebianco em muitos aspectos – buscam integrar os objetivos e organização dos partidos políticos para explicar seu comportamento e desenvolvimento. Contemporâneo às iniciativas de Budge e outros para compreender as limitações do objetivo de vencer eleições e obter cargos, coube a Strøm (1990) o trabalho de sistematizar os objetivos dos partidos com seus incentivos organizacionais e institucionais em uma teoria unitária e útil para a compreensão do comportamento dos partidos políticos isolados (e não, necessariamente, no contexto de um sistema partidário). O autor parte da redefinição de três modelos correntes na literatura (ibidem, p. 566-569).

O modelo bastante difundido do partido *vote-seeking*, que busca maximizar seu aporte eleitoral com a intenção de controlar o governo, não explica as estratégias suicidas de alguns partidos. O partido *office-seeking*, que busca maximizar o controle sobre os cargos políticos, mais utilizado para explicar coalizões em governos parlamentares, não

explica o comportamento dos partidos que abdicam de oportunidades de formar ou ingressar em governos. Por fim, Strøm descreve o partido *policy-seeking*, que busca maximizar sua influência na implementação de políticas públicas – ainda que utilize os cargos como instrumento para esse objetivo –, entretanto não consegue dar conta de partidos que representam interesses distintos, como de regiões e grupos de interesses.

Strøm não considera provável que existam partidos que sejam puros *vote-seeking*, *office-seeking* ou *policy-seeking* (ibidem, p. 570). Na teoria do autor os três tipos são compreendidos como formas concorrentes de comportamento que atuam dentro de um partido, embora não precisem estar necessariamente em conflito permanente uma com outra. O autor integra os três objetivos abordando-os por meio de suas implicações na dimensão temporal da dinâmica partidária, considerando sistemas políticos competitivos razoavelmente estabilizados.

Partindo do ciclo no qual os partidos estão envolvidos (competição eleitoral, barganha no legislativo, formação do governo), e do papel instrumental que a busca de votos desempenha perante os outros dois objetivos, os partidos tendem a cotejar suas intenções alcançáveis no momento (em termos de cargos e/ou políticas públicas) com o reflexo esperado dessas opções em termos de conquista de votos nas eleições futuras. Assim, Strøm elabora duas questões chave para a análise: como os partidos escolhem entre influenciar políticas públicas ou controlar cargos no governo (objetivos de curto-prazo); e como os partidos escolhem entre estas realizações de curto prazo e seu objetivo eleitoral de conquista e manutenção do poder no longo-prazo (ibidem, p. 573).

Strøm busca inferir, por meio destas relações, em que medida determinadas características organizacionais do partido reforçam ou retraem os objetivos *policy-seeking*, *office-seeking* e *vote-seeking*¹¹. O autor trabalha com uma perspectiva focada nos líderes partidários, os quais preferem reforçar o objetivo de obter cargos. Os líderes estão, no entanto, condicionados à obtenção de recursos para as atividades partidárias. Apesar de reconhecer a simplicidade do argumento, Strøm diferencia entre os partidos que mobilizam recursos de capital e os que mobilizam recursos de trabalho junto a seus apoiadores. Na medida em que aqueles partidos dependem de profissionais para realizar suas campanhas, esses contam com ativistas; os primeiros demandam compensação monetária (ou outros

¹¹ Strøm trabalha também com as consequências das regras institucionais da competição eleitoral, mas esta análise foge do objetivo da presente dissertação.

incentivos seletivos), os segundos, no limite, trocam seu apoio por promessas quanto às políticas que serão implementadas pelo partido no governo (incentivos coletivos).

Em termos gerais, quanto mais capital estiver disponível para o partido, mais liberdade terão os políticos para trocar *policy-seeking* em favor de *office-seeking*. O acesso a financiamento público e a disponibilidade de mídias, em especial, possuem o condão de reduzir os constrangimentos dos líderes em sacrificar objetivos de políticas (ibidem, p. 581). Por outro lado, quanto mais o partido depender de ativismo ou de fontes voluntárias de capital, mais os líderes terão de fazer concessões a *policy-seeking*. Strøm estabelece três proposições sobre características organizacionais manejadas pelos líderes para incentivar o ativismo.

A primeira: os líderes podem *democratizar* as decisões políticas do partido, embora tal estratégia apresente custos em termos de votos (sendo forçados a adotar um programa subótimo na disputa eleitoral) e em termos de cargos (perdendo poder de barganha para formar coalizões). Podem endurecer o controle sobre os canais de seleção de dirigentes e candidatos, pois formas fechadas de recrutamento (que exigem uma longa trajetória no partido) incentivam a profissionalização dos membros – mas manifesta custos em relação a candidatos mais simpáticos ao eleitorado e favorecem um envolvimento mais ideológico com o partido. Podem, ainda, reforçar a liderança pessoal no partido e adotar mecanismos que tornem os dirigentes mais responsivos aos membros, o que favorece líderes com vínculos ideológicos mais fortes com sua base¹².

A teoria desenvolvida por Strøm demonstrou-se frutuosa, permitiu e influenciou diversas novas pesquisas. Encontra-se especialmente trabalhada por Harmel e Janda (1994), que integraram os conceitos sobre os objetivos partidários com a literatura sobre a mudança dos partidos políticos (baseados, especialmente, em Panebianco). Expor os resultados desse experimento lançará relevantes luzes para os processos de transição das agremiações políticas. Essa teoria assume que as transformações nos partidos – em sua estrutura, ideologia, estratégias, táticas – não ocorrem por acaso nem são inevitáveis, mas decorrem de fatos internos (troca dos líderes partidários ou da facção dominante¹³) ou de

¹² As implicações de Strøm parecem dever à percepção original de Michels, no sentido de que procedimentos que favorecem a base do partido são diretamente relacionados às opções determinadas ideologicamente, enquanto as opções determinadas pelas lideranças seriam mais pragmáticas. Algum cuidado deve ser conferido ao transpor tal esquema para observação empírica, pois se pode estar presumindo uma radicalidade que a base não possui. É possível que a própria base torne-se mais sucessível a incentivos seletivos ou, ao menos, aceite abdicar dos programas e candidatos mais radicais em favor de melhores chances eleitorais.

¹³ Nesse ponto, é importante esmiuçar melhor os conceitos formulados por Panebianco (2005, p. 65 e seguintes) e largamente adotados na literatura, inclusive por Harmel e Janda. Assim, *coalizão dominante* se

algum estímulo externo ao partido. Assume, ademais, que os partidos resistem a promover mudanças, uma vez que promovê-las consome recursos que poderiam ser destinados aos seus objetivos.

As mudanças mais abruptas e significativas para os partidos políticos são provocadas por *choques externos*, ou seja, fatos externos que atingem direta e fortemente seu objetivo principal. Desta maneira, o choque pode ser uma derrota eleitoral para o partido que prima por *vote-seeking*; ser excluído do governo pelo partido aliado para os *office-seeking*; um acontecimento que abale drasticamente a confiança na ideologia do *policy-seeking*; ou que altere a identidade ou o número dos constituintes dos partidos que maximizam a democracia interna (Harmel e Janda preferem separar os partidos que maximizam a democracia interna e se identificam por representar a opinião média e mutável de seus membros daqueles que denomina *policy/ideology advocates* e primam pela pureza de posições, as quais podem estar relacionadas por teoria com alguma clientela, inclusive em prejuízo da preferência imediata de seus membros)¹⁴.

A seqüência de pequenas alterações ambientais, se enfeixarem uma *tendência* (persistirem no tempo, possuírem mesma direção e efeitos acumuláveis), pode ser tão significativa quanto e possuir resultados mais duradouros do que os choques externos. Contudo, as mudanças apenas se efetivam, mesmo quando tencionadas por fatores externos, quando são impostas pela coalizão dominante e pelos líderes atuais do partido. A troca de liderança, em seu turno, pode ser parte de transformações mais amplas do partido, entabuladas pela base ou em virtude da vitória de uma facção interna antes dominada, mas pode também decorrer de circunstâncias particulares ao líder antigo.

refere ao grupo de pessoas que articulam com o *líder* o controle sobre os recursos do *poder organizativo* que permitem gerenciar as zonas de incerteza da organização partidária (competência/especialização dos agentes, relações com o ambiente partidário, canais de comunicação interna, regras formais da organização, financiamento e recrutamento). A *conformação* da coalizão dominante (sua fisionomia) depende de três fatores: (a) de sua coesão – o grau de concentração ou dispersão do controle sobre as zonas de incerteza entre facções (grupos com organização forte, locais ou nacionais) e tendências (organização fraca); (b) grau de estabilidade da coalizão dominante – se são estáveis ou precários os acordos entre líderes e grupos que formam a coalizão dominante (coalizões concentradas tendem a ser estáveis); e (c) mapa do poder organizativo – relações entre as unidades internas do partido e relações do partido com outras organizações (um pouco no sentido da apresentação acima). Por fim, o conjunto objetivo de pessoas que forma a coalizão dominante é sua *composição*.

¹⁴ A idéia de que os partidos possuam um objetivo principal não é pacífica, inclusive perante a composição necessariamente plural da coalizão dominante. Atores com diferentes posições, com maior ou menor autonomia em relação aos seus apoiadores e constituintes, podem reforçar mais ou menos qualquer um dos objetivos citados. Outra questão encontra-se na dinâmica da *policy-seeking*: existe diferença entre defender políticas orientadas ideologicamente e políticas voltadas para o interesse objetivo dos clientes, sobretudo tendo em vista os *efeitos perversos* (reais ou supostos) dessas políticas. No primeiro caso importa a coerência ideológica das políticas e, no segundo, o impacto positivo e não necessariamente imediato sobre a clientela.

Embora todo líder novo possa intentar mudanças no partido, ele possuirá maiores prerrogativas se ascender em razão de um choque externo. Se ascender junto à nova facção dominante, ainda, a mudança que esse líder pode promover estará provavelmente adstrita às questões mais salientes das diferenças entre as facções vencedora e vencida. A coalizão dominante, de qualquer maneira, apenas imporá mudanças aos partidos caso os benefícios em realizá-las forem maiores do que seus custos: mudará caso isso ajude a consolidar ou preservar seu poder, ou se ajudar a avançar nos objetivos do partido (ibidem, p. 278).

2.3 Partidos em transição, sentidos da mudança: do partido de quadros ao partido cartel

Buscando compreender melhor os partidos políticos e suas mudanças ao longo do tempo nas democracias ocidentais, pesquisas comparadas procuram abordar suas respostas aos incentivos eleitorais, a interação que realizam no sistema partidário e com os grupos sociais, a forma pela qual se organizam internamente. As pesquisas que classificam os partidos políticos de maneira comparada – recorrendo a tipos ideais – foram inauguradas por Duverger. Embora os tipos desenvolvidos nestes estudos possam ser apresentados como uma seqüência ou evolução que sistematiza as principais características em cada período, o importante para os objetivos desta dissertação é a capacidade dos tipos em articular as relações internas das agremiações, na arena eleitoral e com os grupos e interesses sociais, bem como os fatores importantes para as mudanças. A idéia de que a seqüência de tipos construídos na literatura pode esclarecer a evolução partidária deve ser vista com cautela, especialmente quando o interesse está em outras experiências, como as da América Latina.

Em seu trabalho precursor, Duverger (1970, p. 99) diferencia dois tipos de agremiações políticas, os partidos de quadros e os partidos de massas. Os partidos de quadros possuem um modelo de organização arcaico, baseado em comitês (pequenos agrupamentos locais e não permanentes), não possuem uma natureza expansionista e não se promovem por propaganda – os membros são nomeados por suas opiniões e condições pessoais. Correspondem ao período em que o sufrágio era restrito e a legitimação pessoal se fazia mais relevante. Consoante, Katz e Mair (1993) sustentam que nessa espécie de agremiação confundem-se a base e os ocupantes de cargos públicos, o que deixa pouco espaço para o comitê central.

Duverger indica que com a expansão do sufrágio o partido de quadros perdeu espaço para os partidos de massas, que mantém uma organização permanente, baseada em seções locais articuladas entre si e subordinadas a órgãos centrais. Tais partidos permanecem em constante atividade em busca de adesões, promovendo atividades extra-partidárias e de propaganda. Dado o caráter classista do partido de massas, seu órgão principal é o congresso – formado pela base, mas em teoria representando todo segmento social ao qual apela. Katz e Mair (1993) apontam, entretanto, que o comitê central acaba por substituir o congresso do partido na articulação política ao controlar os recursos disponíveis (principalmente trabalho e doações de militantes).

Segundo Duverger, a organização em seções é uma invenção dos partidos socialistas, condizente com a pretensão de “enquadrar as massas, proporcionar-lhes educação política e tirar de seu meio as elites populares” (ibidem, p. 60). Contudo, dada sua eficácia política e maior adequação às novas idéias políticas, logo este modo de organização foi adotado pelos partidos burgueses, centristas e de direita – embora apenas os católicos tenham obtido sucesso em reproduzir as seções e engendrar algum tipo de mobilização em massa. Kirchheimer (1980) percebe que tal fracasso dos partidos burgueses, que não conseguiram converter-se em organizações políticas de massas, o fracasso dos partidos socialistas em vencerem as resistências à integração política plena de seus membros e o caráter limitado das agremiações confessionais levaram os partidos políticos ocidentais a outro estágio¹⁵.

Para o autor, quando estes partidos encontraram a abertura do mercado político europeu após a Segunda Guerra, iniciaram a metamorfose para o modelo de partido que denominou *catch-all*. O partido *catch-all* “renuncia a los intentos de incorporar moral y espiritualmente a las masas y dirige su atención ante todo hacia el electorado; sacrifica, por tanto, una penetración ideológica más profunda a una irradiación más amplia y a un éxito electoral más rápido” (ibidem, p. 331). As transformações que Kirchheimer explora decorrem da democratização do sufrágio e da crescente valorização da função de governo (via competição eleitoral) pelas agremiações políticas.

¹⁵ O texto de Kirchheimer sobre a ascensão do partido *catch-all* tornou-se fundamental para a literatura sobre mudança partidária. Mais do que salientar os constrangimentos advindos das clivagens sociais e os decorrentes da competição eleitoral, lança luzes sobre a transformação dos partidos políticos na medida em que esses dois objetivos interagiram. Nesse sentido, Wollinetz (1989, p. 125) destaca que Kirchheimer “estava afirmando não apenas como os partidos respondem a mudanças nas clivagens estruturais, mas também como partidos estavam respondendo aos mercados políticos para os quais eles operavam”. Tradução livre, no original: “was making a statement not only about how parties respond to changes in cleavage structure, but also about how parties were responding to the political markets in which they operated”.

A centralidade da conquista do poder para a vida dos maiores partidos atuou, ainda conforme o autor (ibidem, p. 335), de encontro ao objetivo de expressão política de seus constituintes originários. A necessidade de alternar seu papel de crítica e apoio ao sistema político, conforme desempenhe a representação dos interesses de um grupo específico ou, estando no governo, necessite mediar estes interesses com todos os demais, reforça a instabilidade de seus objetivos políticos e de sua identidade perante os eleitores. Da mesma forma, por precisar de apoio entre diferentes grupos de eleitores e por não poder em suas propostas contrariar os interesses de nenhum dos grupos que pretendem atingir, os partidos via de regra tornam seus programas de governo mais genéricos e distantes dos interesses ligados aos grupos específicos (ibidem, p. 332-333).

Tem lugar, assim, o processo que o autor denominou de *desideologização política*, que significa “privar a la ideología de su puesto de centro motor en la fijación de objetivos políticos, y limitarla a ser uno de los elementos posibles en una cadena de motivaciones mucho más compleja” (ibidem, 333). A *desideologização* associa-se às seguintes outras transformações (ibidem, p. 337): (a) primazia das considerações de curto prazo na tomada de decisões; (b) fortalecimento dos políticos de alto escalão como forma de atingir todo o sistema social (não os fins partidários); (c) desvalorização do membro individual; (d) afasta-se das clivagens e adota propaganda direcionada para toda a população; (e) procura aliar-se com diferentes grupos de interesses. Se essas iniciativas são tomadas, a princípio, para fortalecer a posição do partido e deixá-lo mais próximo de conquistar o poder, escondem, contudo, um fator de enfraquecimento das agremiações, num processo que Kirshheimer descreve da seguinte maneira:

“Esta tarea de trascender los grupos de intereses y alcanzar una posición de confianza en toda la nación, supone ventajas para el partido de todo el mundo, pero al mismo tiempo pone al descubierto una debilidad. Si el partido se mantiene apartado de intereses especiales, aumenta sus posibilidades de éxito en el electorado, pero con ello es inevitable que también descienda la intensidad de la dependencia que puede esperar. Si el partido es una organización que no protege una posición social, que no ofrece un punto de apoyo para aspiraciones intelectuales, que no posee una imagen de la configuración del futuro, si en vez de todo esto es tan solo una máquina de alternativas políticas a corto plazo, o que asoman solo cuando en cuando, se expone a los mismos riesgos a los que se enfrentan todos los productores de bienes de consumo: la competencia produce casi el mismo artículo, pero mejor empaquetado” (ibidem, p. 341).

Nesta perspectiva, Wolinetz (1989, 113-114) aponta algumas fraquezas deste tipo de agremiação. A busca do sucesso eleitoral imediato não permite que os partidos *catch-all* mantenham um aparato organizacional capaz de mobilizar uma base sólida: estando os

eleitores mais livres, a vulnerabilidade dos partidos e a volatilidade eleitoral aumenta. Assim, Wolinetz (ibidem, p. 122-124) aponta que os partidos *catch-all* são vulneráveis porque precisam renovar suas bases constantemente, permitem um vácuo de estruturação do eleitorado, são expostos a repentinas mudanças no ambiente público e, embora atraíam eleitores, não podem garantir lealdade. Contra o risco oferecido pelas mudanças nas preferências dos eleitores, os partidos *catch-all* manejam sua principal tática, as técnicas publicitárias. O autor destaca, ademais, não poder determinar em que condições – como um programa mais bem definido – um partido pode ser menos vulnerável (ibidem, p. 126).

Consistente com essa interpretação, Katz e Mair (1993, p. 605) tomam o partido nos órgãos públicos do partido *catch-all* como agentes independentes do partido na base (que pode aparentar ser forte, sem ser realmente). Nos partidos *catch-all* proveniente de partidos de massas¹⁶, o comitê central manteve certa relevância no controle dos recursos partidários, embora mantidos sob forte pressão do partido nos órgãos públicos (na medida em que as eleições se tornaram os acontecimentos centrais da vida dos partidos). A adaptação das agremiações para manter e expandir sua clientela, portanto, pode ser menos uma opção deliberada e mais uma necessidade a que se submetem os partidos que querem sobreviver num ambiente de disputa eleitoral cada vez mais acirrada.

Posteriormente, Katz e Mair (1995) esboçaram o surgimento de um novo modelo de partido político, o *partido cartel*, proveniente da evolução dos partidos *catch-all* assim como esses evoluíram dos partidos de integração de massas. Tratam-se das agremiações que, em reação à insegurança proveniente da competição eleitoral e em decorrência da perda das conexões com a sociedade (refletida no distanciamento de seus membros e dos grupos de interesses que lhes ofereciam apoio), foram buscar na conexão com o governo instrumentos para se manterem viáveis. De tal modo, o partido cartel possui como característica mais saliente seu esforço para obter recursos diretamente do Estado, seja em termos de financiamento público, de acesso aos meios de comunicação ou simples privilégios de patronagem, provenientes da própria gestão do governo.

¹⁶ Os partidos social-democratas foram especialmente atingidos por essas transformações, na medida em que as massas deixaram de ser *integráveis* (seja pela maior mobilidade social, pelo maior acesso a políticas de bem-estar ou pelas opções de entretenimento não vinculadas aos partidos) e em decorrência do declínio das indústrias tradicionais, que os lançou na busca de apoio dos trabalhadores em serviços, empresários e classe média. Em face deste processo, segundo Koelble (1992), nos países em que o setor sindical tradicional e os partidos de esquerda possuíram as mesmas lideranças, os partidos conseguiram maximizar seu apoio eleitoral sem perder sua base de apoio tradicional. Entretanto, na medida em que os líderes sindicais foram afastados do poder partidário, mais difícil se tornou a conversão dos objetivos do partido a novas estratégias. Por outro lado, ajustes rápidos para novas estratégias não garantiram vitórias e favorecem defecções nos partidos.

Outra característica, permitida pela *desideologização* já presente no partido *catch-all* (a ideologia sobrevive apenas como mito legitimador do partido¹⁷), é a divisão do poder entre os partidos relevantes: procuram abrir espaço para coalizões nos governos centrais e/ou dividem as instâncias locais de poder com partidos que estão afastados do governo central. A proximidade desses partidos com o poder estatal permite, também, reforçar as barreiras aos novos partidos, negando-lhes acesso aos recursos públicos ou mudando as regras eleitorais. Por outro lado, o risco de que uma derrota eleitoral coloque em xeque a sobrevivência do partido é solucionado pela manutenção do acesso aos recursos públicos mesmo quando o partido cartel é excluído do governo.

Ademais, conforme Katz e Mair (ibidem, p. 16), como as possibilidades dos partidos determinarem as políticas públicas por meio da competição ficam restringidas, então cada partido acaba priorizando algumas políticas específicas para que todos os partidos possam sobreviver juntos, sem competir. Dito de outra forma, o partido-cartel deixa de apresentar pacotes de políticas, torna-se um partido temático. Os autores sustentam que essas são as condições ideais para a formação de um cartel, no qual todos os partidos compartilham os recursos e todos sobrevivem. Tais mudanças atingem tanto o sistema partidário como os partidos políticos individualmente, uma vez que exigem reforços à capacidade das agremiações em cooperarem, de maneira que estão mais presentes nos países nos quais existe maior oportunidade para a cooperação entre os partidos¹⁸, ou nos quais o Estado está mais aberto à influência partidária.

Ressalva-se que, enquanto as formulações de Duverger e Kirchheimer estão consolidadas na literatura em Ciência Política, o modelo do partido cartel não apenas incentiva pesquisas sobre aplicações empíricas e burilagem do conceito, como se encontra efetivamente sob debate. Vale ressaltar, portanto, a definição de Panebianco (2005) sobre o *partido profissional-eleitoral*.

O *partido profissional-eleitoral* de Panebianco pode ser situado, talvez, em um espaço intermediário entre o partido *catch-all* e o partido cartel, uma vez que possui elementos dos dois. Da definição de Kirchheimer, toma o aumento de importância do

¹⁷ Para Mullins (1972) a idéia de mito, ao contrário de ideologia, não possui um significado histórico, mas remete necessariamente a acontecimentos do passado que dão origem e repercutem nos aspectos cíclicos das ações e contingências humanas. Para a ciência política, importam como mito as figuras ou acontecimentos fundadores que são retomados para revalidar idéias ou práticas – ainda que o mito possa ser adaptado conforme os valores contemporâneos.

¹⁸ Os autores apontam que sistemas políticos favoráveis à cooperação entre partidos favorecem sua cartelização. O argumento poderia ser estendido para verificar se os cartéis partidários guardam uma relação mais próxima com os critérios estabelecidos por Lijphart (2003) no incentivo a práticas consociativas.

apoio dos grupos de interesses vis-à-vis a militância de base, a *desideologização*, a ênfase na conquista do governo e nas políticas imediatistas, as campanhas eleitorais estandarizadas e menos ligadas aos interesses de classe. Daí o autor aponta a tendência dos partidos serem incorporados pelo Estado, o declínio da estrutura burocrática, a profissionalização dos membros, a maior importância dos representantes eleitos. Conclui, assim, que a transformação que leva ao partido profissional-eleitoral enfeixa um processo de desinstitucionalização: “reduz-se a autonomia do partido em relação ao ambiente [...]; reduz-se a coerência estrutural da organização” (Panebianco, 2005, p. 520).

De qualquer maneira, as duas formulações (partido cartel e partido profissional-eleitoral) são consistentes. Fica saliente que, com o partido cartel, ganha mais poder o subsistema interno diretamente ligado aos órgãos públicos, pois dispensam os recursos provenientes da base em favor da conexão com o governo (menor autonomia em relação ao ambiente externo, nos termos de Panebianco). Em sua pesquisa anterior, Katz e Mair (1993, p. 616) concluem que o comitê central dos partidos estava se tornando um órgão burocrático a serviço dos políticos eleitos para cargos públicos e perdeu poder, inclusive, diante da base partidária – a qual, dispensando o comitê, passou a se comunicar com os políticos eleitos por meio de outras organizações. Como resultado, surge maior autonomia entre os diferentes subsistemas partidários, permanecendo os níveis regionais e locais do partido liberados para adotar suas próprias estratégias, escolher seus candidatos e gestar políticas locais (menor sistemicidade interna, nos termos de Panebianco).

As posições sobre o surgimento do partido cartel, contudo, não é isenta de crítica – como, em especial, a desenvolvida por Kitschelt (2000a). Primeiro, Kitschelt sugere que Katz e Mair reproduzem em suas conclusões a *lei de ferro das oligarquias* sem demonstrar que os líderes partidários possam efetivamente se envolver em compromissos recíprocos na defesa de suas posições à custa dos interesses dos eleitores. Sustenta que essa explicação menospreza os poderes de *voz* e *saída* dos membros e ativistas do partido e exagera o interesse dos eleitores por opções políticas radicais. O autor compreende a demanda por recursos estatais e a convergência das posições políticas partidárias como resultado das mudanças sociais e econômicas do capitalismo pós-industrial, que trouxe um nível de complexidade não traduzível em alternativas ideologicamente consistentes nas disputas políticas, forçando um conjunto de propostas políticas sobrepostas e até contraditórias (Kitschelt, 2000a, p. 165).

Ademais, políticas efetivadas por partidos social-democratas que contrariam os interesses imediatos dos seus constituintes (como desregulamentação ou privatização) podem ser pensadas para gerar efeitos positivos aos constituintes em médio ou longo prazo, convertendo-se em votos nas próximas eleições (ibidem, p. 162). Por fim, Kitschelt ataca a possibilidade do cartel barrar ou cooptar novos partidos. Argumenta que quanto mais os partidos do cartel são obrigados a se afastar de suas bases tradicionais, mais seus eleitores realizariam incentivos favoráveis ao rompimento com o cartel (ibidem, p. 168).

Os argumentos de Kitschelt, contudo, são mais significativos sobre o processo de formação dos partidos cartel do que capazes de enfraquecer a idéia central desenvolvida por Katz e Mair. Apontam que as características do cartel se devem às contingências da situação social e econômica ou à percepção dos eleitores, e não a transformações intencionais dos partidos. No conjunto, por atingirem mais fortemente a idéia da restrição à competição eleitoral, as conclusões de Kitschelt apontam para transformações mais próximas àquelas percebidas por Panebianco.

Tentando balancear as posições abordadas, é útil destacar esforços de aproximação empírica sobre a tese do partido cartel. Detterbeck (2005), por exemplo, testa três dimensões de seu surgimento na Europa ocidental e chega às seguintes contribuições. Para federalização dos partidos com maior autonomia dos subsistemas locais e regionais (dimensão organizacional) a trajetória de cada partido importa mais do que tendência do cartel, sendo esta tendência mais forte nos partidos que remanesceram com características fortes dos partidos de massa. Para o reforço das funções parlamentares e de governo (dimensão funcional) o autor conclui que a tese do partido cartel captura uma tendência geral, ainda que as agremiações tenham mantido a capacidade de gerar tanto incentivos coletivos quanto seletivos. Já para a *cartelização* dos recursos públicos e exclusão de novos partidos (dimensão da competição eleitoral) o autor conclui que a tese captura o aumento da cooperação entre os partidos, principalmente em assuntos institucionais e em relação ao financiamento público, mas não há relação direta entre a fragmentação do sistema partidário e *cartelização*. Embora considere que a existência de multicolinearidade, o autor expõe que os principais fatores que reforçam ou retraem o surgimento de partidos cartel são derivados do sistema eleitoral e partidário, da tradição de acomodação e confiança mútua entre as agremiações e da profissionalização dos membros e líderes partidários (Detterbeck, 2005, p. 188).

No quadro a seguir, que se baseia na construída por Katz e Mair (1995, p. 18) e acrescenta contribuições dos autores referidos neste capítulo, busca-se apontar algumas características associadas aos modelos contemporâneos de partidos políticos (de massas, *catch-all* e cartel). A classificação é uma tentativa de apontar algumas características que se combinam na formulação dos três tipos de partidos. Contudo, não se espera encontrar em um partido real todas as características de um tipo em consonância, nem transformações lineares de um modelo para outro: os tipos e características são indicativos sobre as diferenças que os partidos podem apresentar ao longo do tempo: logo, são instrumentos para identificar a mudança partidária.

Quadro 1 – Tipos e características dos partidos políticos

Característica	Partido de Massas	Partido <i>Catch-All</i>	Partido Cartel
Principal objetivo político*	Reforma ou conservação social.	Melhorias sociais.	Política como profissão.
Base da competição partidária*	Representação de seus constituintes.	Efetividade das políticas públicas que implementa.	Capacidade administrativa, eficiência na gestão pública.
Padrão da competição	Mobilização*. Predomínio sobre o ambiente eleitoral e social.	Competitivo*. Predomínio sobre o ambiente eleitoral e adaptação ao social.	Contido*. Adaptação ao ambiente eleitoral e social.
Participação dos membros*	Grande e homogênea, recrutamento ativo, apelo à identidade, direitos e obrigações.	Aberta para todos e heterogênea, encorajada, enfatiza direitos, vínculos de identidade com papel marginal.	Sem direitos ou obrigações relevantes, ênfase no membro individual, legitimidade por mito fundador.
Incentivos predominantes e política relacionada	Coletivos (políticas para classe social, redistributivas).	Seletivos e coletivos (políticas para diversos grupos, regulatórias).	Seletivos e coletivos (mix de políticas com efeitos particulares, distributivas).
Programa de governo	Rígido, coerente, exclusivo, voltado para cumprimento de metas ideologicamente definidas.	Flexível, vago, inclusivo, voltado para conquista de eleitorado amplo e segmentado.	Flexível, coerente, inclusivo, centrado na administração eficiente e em políticas específicas.
Recursos dos partidos*	Trabalho e contribuições dos membros.	Trabalho e contribuições de organizações autônomas.	Capital obtido por subvenção estatal.
Relação entre subsistemas (partido nos órgãos públicos, na base, e no comitê central)	Partido na base controla recursos, mas o comitê central pode gerenciar a base e controlar a atividade dos membros eleitos.	Interdependência. Partido na base e comitê central dominam recursos. Partido nos órgãos se reporta diretamente ao eleitorado.	Autonomia mútua. Comitê central perde capacidade organizativa. Partido nos órgãos controlam recursos de capital e partido na base gerencia suas atividades.
Fragilidades – Razões das transformações	Incapaz de promover completa integração dos grupos que representa ou de formar o governo sem o apoio de outros partidos.	Competitividade muito alta no sistema partidário, vulnerabilidade da organização por baixa identificação e ecletismo da base eleitoral.	Baixa capacidade de se adaptar a mudanças (fortes compromissos entre o cartel e dependência do Estado), baixa institucionalização.

Elaboração do autor, com base na literatura discutida. *Itens citados de Katz e Mair (1995, p. 18).

2.4 O uso dos programas de governo na análise dos partidos políticos

Nesta seção promove-se uma revisão sobre pesquisas que utilizam os programas de governo para relacionar as propostas dos partidos políticos no momento eleitoral com o governo partidário nas democracias ocidentais. A revisão desta literatura serve para orientar a leitura dos programas de governo na análise empírica da dissertação.

Para os partidos, nenhum outro documento é tão abrangente quanto os programas de governo, nem capaz de apresentar as preferências do partido como um todo – e não de seus candidatos ou facções isolados (Budge, 1993, p. 699). A relevância dos programas de governo, porém, está longe de ser um tema pacífico na literatura – de fato, Schumpeter (1961) já denunciava a falta de significado dos programas, pois existiam poucas diferenças entre os documentos dos diversos partidos. Como contra-argumento, desde Ginsberg (1976, p. 41) as pesquisas baseadas nos programas de governo apontam que a relevância do voto nas democracias liberais depende de dois fatores: (a) que os candidatos e partidos em disputa representem diferentes alternativas políticas e (b) que esses candidatos e partidos, quando eleitos, implementem políticas baseadas em suas posições pré-eleitorais. Analisar as diferenças entre os programas dos partidos competidores e as semelhanças entre as propostas dos vitoriosos e as políticas implementadas no governo, então, vai além de seus objetivos imediatos e pode ser uma forma de avaliar a própria democracia.

Uma medida inicial é definir o que se entende formalmente por programa de governo de um partido político. Klingemann, Hofferbert e Budge (1994, p. 22) resumem três variações quanto à forma que os programas adotam nos regimes democráticos: (a) livros publicados pelos líderes partidários, os quais detalham exaustivamente as propostas do partido; (b) sem a publicação de um documento, quando o programa é reportado pelo líder do partido ou candidato diretamente à imprensa em um momento específico; (c) publicado pelo partido em diversos volumes direcionados para públicos específicos ou tratando de matérias específicas. Os partidos também podem possuir, sobretudo no último caso, um programa básico, com proposições mais genéricas e fundamentais, que se mantém ao longo dos anos e raramente sofre modificações.

O principal desafio das pesquisas que relacionam os programas dos partidos políticos e as políticas públicas dos governos, ademais em se tratando de pesquisas comparadas, está em estabelecer categorias que possam ser utilizadas tanto para os programas quanto para as políticas efetivamente adotadas. Ginsberg (1976, p. 42)

estabelece as seguintes: liberdade do capitalismo, concentração de poder, redistribuição de recursos, cooperação internacional, direitos de minorias, regulamentação do trabalho e regulamentação do meio rural. A forma de operacionalizar a pesquisa adotada por Ginsberg foi conferir a cada parágrafo dos textos dos programas de governos dos partidos Republicano e Democrata o sinal de positivo e/ou negativo conforme se posiciona em cada uma das categorias referidas, fazendo o mesmo com cada lei aprovada nos Estados Unidos entre 1779 e 1959.

Ao fim, Ginsberg (ibidem, p. 48-49) identifica que as principais inflexões dos programas dos partidos Democrata e Republicano nos Estados Unidos corresponderam aos períodos críticos em que a sociedade dividiu-se em posições antagônicas. Nesses momentos aumentam as diferenças entre os partidos e os eleitores puderam determinar significativamente a política nacional; nos interlúdios, embora os partidos persistissem na trajetória originada nos momentos de crise, as diferenças se mitigam. Em outro trabalho seminal sobre o assunto, Elling (1979) utilizou uma estratégia próxima à de Ginsberg para avaliar a responsividade dos partidos políticos em Illinois e Wisconsin, procurando atingir tanto a intenção do partido quanto seu sucesso em alcançar a promulgação de leis relacionadas às políticas informadas em seus programas de governo – e não o conteúdo substantivo de suas propostas.

As pesquisas mais atuais desenvolvidas por Budge (1993) e Klingemann, Hofferbert e Budge (1994) utilizam como base teórica para a análise dos programas de governo a *Saliency Theory*. Budge (1993) sugere que os programas de governo se limitam a abordar os assuntos que os partidos consideram relevantes, declinando 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. Nesse sentido, o autor aponta que os partidos não costumam apresentar políticas diferentes para os mesmos assuntos: para competir os partidos enfatizam os assuntos que são favoráveis e não dão ênfase aos pontos que são contrários (ibidem, p. 703).

Torna-se possível, assim, estabelecer um conjunto de categorias a serem observadas nos programas de governo – Budge partiu das informações conferidas pelo *Manifesto Research Group of the European Consortium for Political Research*, que engloba 1.200 eleições em 25 países, e observou um conjunto de categorias divididas em sete grupos: relações exteriores, liberdade e democracia, governança, economia, bem-estar e qualidade

de vida, socialização e grupos sociais (ibidem, p. 702). O procedimento da pesquisa é contar as frases dos programas de governo que ativam cada uma das categorias. Em seus resultados, em que pesem as transformações pelas quais passaram os partidos políticos, a análise dos programas de governo dos partidos alemães e estadunidenses revelou que ao longo de quase quarenta anos (1949 – 1988) a posição de cada partido tomada em comparação aos demais não sofreram grande variação, bem como mantiveram suas identidades respeitando os espaços que ocupavam originalmente (ibidem, p. 696-697).

A pesquisa envolvendo dez países de democracias consolidadas (países da Europa, Estados Unidos, Canadá e Austrália) desenvolvida por Klingemann, Hofferbert e Budge (1994) utiliza as mesmas categorias e o procedimento da pesquisa de Budge (1993): cada sentença do programa ativava uma das categorias – que podem ser positivas ou negativas, mas podem permanecer vazias no silêncio do programa (Klingemann, Hofferbert e Budge, 1994, p. 37-38). Os autores chegam a seguinte conclusão:

em cada um dos países, os partidos geralmente mantêm suas distâncias – ou pelo menos os principais partidos de esquerda e de direita mantêm. Não há evidência de que bandos de fominhas por poder se agrupem ao redor do centro ao ponto de perderem sua identidade ideológica (ibidem, p. 246)¹⁹.

Saltos entre os partidos foram observados apenas na Áustria e na Austrália. Nessa pesquisa também é observada a atividade dos governos de cada país, sendo abordados os totais de gastos realizados nas áreas políticas, com a intenção de avaliar se as ênfases programáticas correspondem às escolhas dos governos (ibidem, p. 42) de acordo com os seguintes modelos de *accountability*: o modelo de agenda (impacto dos programas dos partidos vencedores e derrotados sobre a atividade governamental), o modelo de mandato (apenas os programas dos partidos vencedores) e o modelo de ideologia (que considera não o programa, mas as bandeiras tradicionais do partido). Ao fim da longa pesquisa, os autores afirmam:

a política moderna é política partidária. Partidos políticos são os maiores atores no sistema que conectam os processos de cidadania e governamental. Partidos organizam as demandas dos cidadãos, cuja maioria são articuladas por grupos de interesses e mídia de massas. Os partidos transformam as demandas em temas políticos quando trabalham alternativas políticas sob a luz dos princípios gerais defendidos pelo respectivo partido. Desta forma partidos políticos agregam

¹⁹ Tradução livre, no original: “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”.

demandas em pacotes relativamente coerentes de políticas – um processo que confere aos eleitores uma opção nas eleições (Ibidem, p. 270)²⁰.

É importante ressaltar, entretanto, algumas limitações da utilização dos programas de governo como objeto principal de análise. Budge observa que os partidos não expõem em seus programas de governo compromissos específicos – antes, preferem escondê-los (1993, p. 701). Lijphart, no mesmo sentido, recomenda que a utilização dos programas de governo seja acompanhada “por outros pronunciamentos partidários formais, debates em conferências partidárias, discursos de líderes do partido no Parlamento e outros lugares” (2003, p. 100). Offerlé (2004, p. 111) salienta que 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. Para o autor (ibidem, p. 121), não faz sentido pesquisar se os partidos influenciam as políticas públicas ou cumprem seus programas, pois as ações dos agentes no governo só ganham um significado político quando se tornam objeto da disputa entre os atores políticos. A pesquisa de Cánepa (2005), sobre o sistema partidário do Rio Grande do Sul entre 1945 e 1964, recorreu tanto aos manifestos que os partidos publicaram quanto aos discursos e pronunciamentos dos candidatos e outros políticos, colacionando extenso material de pesquisa além dos programas.

Assim, os programas como único objeto de estudo pode não ser o suficiente para acessar as relações conflituosas dentro do partido, com sua base eleitoral e grupos associados, ou no sistema partidário, principalmente se ausente uma análise da conjuntura política geral em que o programa se insere e como os temas que abordam refletem na disputa entre as forças políticas. Por outro lado, focar a análise nos programas de governo permite sistematizar a pesquisa com agilidade e parcimônia (deve-se esperar ao menos coerência entre os programas dos partidos e outros pronunciamentos no momento eleitoral, pois qualquer divergência poderia ser explorada pelos partidos antagônicos).

²⁰ Tradução livre, no original: “[m]odern politics is party politics. Political parties are the major actors in the system that connects the citizenry and the governmental process. Parties sort through citizens’ demands, most of which have been articulated by interest groups and mass media. The parties turn the demands into political issues by working out policy alternatives in light of the general principles for which the respective parties stand. In this way political parties aggregate demands into loosely coherent policy packages – a process that gives voters a choice in elections”.

3 ELEMENTOS PARA A ABORDAGEM COMPARADA DAS POLÍTICAS SOCIAIS (COM ÊNFASE NO PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS)

Considerando os interesses da presente pesquisa, a contextualização das políticas sociais nos governos partidários merece uma abordagem sintética. Assim como a abordagem sobre os partidos políticos, recorre-se às pesquisas comparadas consolidadas neste campo de estudo para formar a base da pesquisa empírica da dissertação, preocupando-se sua comparabilidade e abertura para desdobramentos posteriores. São três os principais objetivos em realizar esta revisão: (a) investigar os fatores destacados pela literatura como relevantes para formação, manutenção e modificação das políticas sociais e dos *regimes de bem-estar* que constituem – em especial para desvelar o papel dos partidos políticos nesses processos; (b) estabelecer parâmetros que diferenciem as políticas sociais desenvolvidas nas democracias liberais, visando atingir as políticas em particular e o conjunto de políticas que formam os diferentes regimes de bem-estar; e (c) estabelecer, tendo em vista os resultados da revisão, categorias de análise que possam transitar entre os programas de governo e as políticas sociais existentes e realizadas e que sirvam, novamente, como guia para a análise exploratória sobre o *sentido* das mudanças levadas a efeito pelos partidos político, tanto em seus programas quanto nas políticas sociais que implementam no governo.

3.1 Política pública e política social: definições preliminares

Antes de expor algumas das principais interpretações comparadas sobre as políticas sociais é necessário esclarecer o conceito de *política social* e definir seu objeto dentro das políticas públicas genericamente consideradas. Marshall (1998, p. 619) destaca que ambos os termos que formam o conceito “política social” são complexos: o primeiro (política) enfatiza um conjunto mais ou menos articulado de idéias, indicando objetivos e direções, a serem adotadas por determinado órgão decisório; já o segundo (social) refere-se às necessidades de determinada população (interpretadas como necessidades de bem-estar), podendo incluir seguros sociais (previdência e assistência), saúde, habitação, educação e segurança. O autor reforça, assim, a definição de política social já traçada por Marshall (1967, p. 7): “política dos Governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou rendas”. Marshall (1998, p. 619) destaca, contudo, o problema em que consiste a diferenciação entre política social e

econômica, tendo em vista que os assuntos tratados como de política econômica – como a tributação e a inflação – possuem tremendo impacto sobre o bem-estar social.

Outra medida preliminar é situar as políticas sociais no conjunto das políticas públicas, e as políticas públicas no conjunto das atividades estatais. Resumidamente, pode-se recorrer ao clássico esquema desenvolvido por Easton (1968) sobre as interações dos sistemas políticos no ambiente social: o ambiente social gera pressões contra o sistema político, que podem ser interpretadas como *demandas* e *suporte*, em decorrência desses *inputs* o sistema político responde rearranjando sua estrutura, reforçando fontes de legitimidade difusa (por exemplo, o patriotismo) ou por meio de mecanismos reguladores denominados *outputs* – “as políticas públicas podem sem muito rigor ser consideradas como um tipo de *output* de um sistema” (Easton, 1968, p. 171).

Refinando o estudo sobre políticas públicas, Lowi (1964) estabelece um esquema teórico visando integrar as relações entre indivíduos, grupos e os outputs do governo. Focado nas intenções de curto prazo do governo, o autor define três classificações sobre as políticas públicas: distributivas, regulatórias ou redistributivas. Esta formulação influenciou diversas análises empíricas, inclusive o estudo do sistema partidário brasileiro de 1945 realizado por Souza (1983, p. 54) e permitiram, como destaca Ricci (2002), importantes avanços teóricos.

As políticas distributivas são aquelas que podem ser desagregadas em unidades razoavelmente isoladas e muitas vezes definidas como políticas de patronagem, *pork barrel* ou, como acrescenta Souza (1983, p. 55), clientelistas. Na decisão por uma política distributiva não há confronto entre aqueles que estão arcando com seus custos e aqueles que recebem seus benefícios – pois via de regra seus custos são coletivos e os benefícios concentrados. Disso resulta a facilidade em obter coalizões para aprová-las, inclusive por meio da troca de favores. A arena decisória mais apta para tratar desses interesses são as comissões congressuais e outros “centros decisórios de pequena dimensão” (Ricci, 2002, p. 103), sua implementação é realizada pelo próprio governo em suas agências de maneira descentralizada.

As políticas regulatórias são normas gerais que alteram os custos das decisões individuais e aumentam ou diminuem as opções dos indivíduos e grupos envolvidos em relações recíprocas. Dessa forma, sabe-se genericamente quem será beneficiado em que arcará com os custos da política – tratam-se, via de regra, de diferentes setores econômicos ou sociais que compartilham ou disputam interesses e encontram-se representados em

organizações reconhecíveis e atuantes. As coalizões concernentes às políticas regulatórias tendem a ser, portanto, instáveis. O Congresso é sua arena propícia e sua implementação é difusa entre os indivíduos e grupos atingidos pela regra geral. As políticas tributárias e de incentivos fiscais, desde que definidas em categorias e não para casos particulares, incluem-se entre as políticas regulatórias (Lowi, 1964, p. 703).

Por fim, as políticas redistributivas são aquelas que envolvem interesses de grupos vastos e difíceis de determinar, sendo que a oposição entre esses grupos é o fator central de sua identificação: proprietários *versus* trabalhadores, ricos *versus* pobres, laicos *versus* confessionais. Portanto, os conflitos que emergem dessas oposições são explícitos, fortes e duradouros, dando lugar a coalizões e acordos estáveis. Sua arena decisória é o poder executivo – dada a complexidade e abrangência de seus resultados. Sua implementação é realizada pelas agências do governo de maneira centralizada e padronizada. As políticas de bem-estar, como ressalta Lowi (*ibidem*, p. 691), pertencem à modalidade redistributiva, senão pelo seu resultado real, pelos critérios que adotam na determinação dos beneficiados.

3.2 A análise comparada sobre política social: capitalismo, partidos e Estado

Alguns textos que revisaram e consolidaram os achados da literatura comparada em ciência política dedicada à análise das políticas sociais ajudam a construir um quadro das diferentes abordagens teóricas dedicadas ao assunto, de maneira que pode-se formular a seguinte classificação:

Quadro 2 – Abordagens teóricas sobre as políticas sociais

Primeira Geração	Lógica do industrialismo	Funcionalista (versão fraca): industrialismo é a causa necessária para o surgimento de políticas de bem-estar, governo responde às necessidades sociais e tecnológicas.	Não explica a variação entre os regimes de bem-estar, nem os países socialistas.
	Lógica do capitalismo (neo-marxista)	Funcionalista (versão forte): os níveis de desenvolvimento econômico são determinantes dos níveis de bem-estar, dadas as necessidades de reprodução social no capitalismo avançado.	Difícil de operacionalizar para comparação entre países, sem caso de controle (país socialista e democrático).
Segunda Geração	Teoria da Modernização (<i>society-centered</i>)	Modelo pluralista: todos os regimes políticos levam à redistribuição, Estado responde à demanda popular, níveis de redistribuição dependem da estrutura do mercado político, fatores como o sufrágio universal explicam políticas de bem-estar.	Explicação causal pouco sofisticada e generalista, não explica variação complexa, agregação de variáveis e perspectiva universalista.
	Partidos políticos importam (<i>society-centered</i>)	Modelo social-democrata: trabalhadores <i>podem</i> utilizar o Estado democrático para redistribuição social no capitalismo, partidos são instrumentos de interesses. O nível do bem-estar depende da força e das relações entre partidos de esquerda/direita e dos sindicatos – mobilização é condição.	Não captura os mecanismos de transmissão da disputa política para as políticas públicas, as diferenças no tempo ou modelos internacionais diferentes.
Terceira Geração	Instituições importam (<i>state-centered</i>)	Abordagem institucional: Estado é ator autônomo, pode ser insulado. Organização e estrutura do Estado modificam relações entre as classes/partidos, podem institucionalizar representação e canais de negociação.	
	<i>Path-dependence</i>	Dependência da trajetória com feedback positivo. Efeitos da globalização, pós-industrialismo e gênero. Explica reformas das políticas sociais e acomodação dos regimes (cortes e novos benefícios).	

Elaboração do autor. Fontes: Castles (1982a, 1982b), Skocpol e Amenta (1986) e Myles e Quadagno (2002).

A classificação realizada, que esquematizou algumas proposições de cada teoria e as ordenou conforme seu surgimento, demonstra que as teorias mais novas não fazem tábua rasa das anteriores. Ao contrário, aproveitam as contribuições geradas e exploram os pontos não explicados, progredindo nas interpretações e gerando ganhos para acumulação do conhecimento. Além disso, as *gerações* não se esgotam, mas se desenvolvem em contato com as novas teorias e os acontecimentos que lhe são contemporâneos. Por isso, torna-se importante conhecer os subsídios que as diferentes teorias fornecem para análise da origem, manutenção e modificação das políticas sociais. Os efeitos sociais e avaliação das políticas implementadas constituem um campo de pesquisa autônomo ao estudo dos regimes de bem-estar social (Marshall, 1998, p. 206) que se afasta dos objetivos desta dissertação.

3.2.1 *Industrialismo e política social*

As pesquisas guiadas pela *lógica do industrialismo* compreendem os processos associados ao desenvolvimento econômico, à produção industrial, à adoção de novas tecnologias e das relações sociais correspondentes como principais determinantes das condições sociais e políticas. Conforme Kerr e outros (1963, p. 46) “a industrialização é o processo que se desenrola na transição entre a sociedade tradicional e o industrialismo” e compreende “diferentes estágios de industrialização, através do longo período de transição para a sociedade completamente industrializada”. Nessa interpretação, o governo responde às demandas das empresas sobre as condições estruturais e tecnológicas da produção e de elementos indiretos da industrialização, como a urbanização, o aumento das relações entre países, da necessidade de educação especializada e regulamentação das relações e procedimentos do trabalho. Assim, “o papel do governo em países onde a industrialização se inicia, independentemente de sua forma política, deve, conseqüentemente, aumentar” (ibidem, p. 55). Destaca-se a idéia da industrialização como elemento de explicação universal, que elucida etapas de desenvolvimento e determina as políticas do governo independentemente da atuação dos partidos políticos. Em que pesem as críticas a essas proposições, as transformações posteriores (pós-industrialismo) recolocaram a relevância dos fatores econômicos nas explicações sobre o mercado de trabalho e as políticas sociais (Esping-Andersen, 1998, p. 191).

3.2.2 *Capitalismo e política social*

O argumento fundador das interpretações marxistas sobre a política social exercida pelos governos remonta às origens do *sistema de produção capitalista*, quando as transformações no meio agrário e nas manufaturas, bem como as leis de propriedade, provocaram o divórcio entre trabalhadores e meios de produção e entregaram à indústria das cidades os “braços dóceis de um proletariado sem lar nem pão” (Marx, 1981, p. 55). Marx (1985, p. 219) destaca que os trabalhadores resistiram longamente às regras do trabalho assalariado, o que exigiu a restrição da mendicância e adoção de inúmeras coações físicas e morais “‘para a extirpação da preguiça, da licenciosidade e das divagações românticas de liberdade’ assim como ‘para a redução da taxa dos pobres, para o incentivo do espírito da indústria e rebaixamento do preço do trabalho’”.

A política social da época, portanto, serviria aos interesses dos proprietários no sentido de controlar a *força de trabalho* disponível na sociedade: “a nascente burguesia nada poderia sem intervenção do Estado, do qual se serve para ‘regular’ o salário, isto é, para rebaixá-lo a um nível conveniente, para prolongar a jornada de trabalho e manter o trabalhador no grau de dependência desejado” (Marx, 1981, p. 65). Num segundo momento, quando se tornou constante um relativo excesso de trabalhadores e as *forças de produção* passaram a ser compreendidas como algo independente aos indivíduos – manifestações da *propriedade privada* do capital ou do trabalho – então o trabalho pôde ser considerado um meio abstrato para obtenção dos recursos da vida material (Marx e Engels, 1979, p. 75) e o trabalhador pôde ser “abandonado às ‘leis naturais’ da sociedade, isto é, à dependência do capital” (Marx, 1981, p. 65). Dessa maneira foi possível o surgimento, por volta de 1850, na Inglaterra, das primeiras iniciativas estatais de restrição à exploração do trabalho. Essas iniciativas foram “produto de uma guerra civil de longa duração, mais ou menos oculta, entre a classe capitalista e a classe trabalhadora” na qual “os trabalhadores têm de reunir suas cabeças e como classe conquistar uma lei estatal, uma barreira social intransponível, que os impeça a si mesmos de venderem a si e à sua descendência” (Marx, 1985, p. 234, 236).

Lenhardt e Offe, pesquisadores *neo-marxistas* que se preocuparam com as políticas sociais, as definem – coerentemente com e exposto acima – como “o conjunto daquelas relações e estratégias politicamente organizadas, que produzem continuamente essa transformação do proprietário da força de trabalho em trabalhador assalariado” (1984, p. 24). Os principais objetivos das políticas sociais, para os autores, são: garantir a proletarianização dos trabalhadores no capitalismo (sua inserção normalizada no mercado de trabalho); manter níveis adequados de reprodução da força de trabalho e qualificação profissional – ou seja, controlar a oferta de mão de obra –; e permitir que a “figura do ‘trabalhador médio’, depurada de todas as contingências, se transforme na base de cálculo para gestão racional da empresa” (ibidem, p. 30), sendo essa a condição necessária para a competição nas atividades econômicas.

Dessa maneira, a política social responde funcionalmente a três problemas estruturais e interdependentes que decorrem das oscilações da economia capitalista. O primeiro é a integração da força de trabalho no mercado de trabalho, motivando os trabalhadores e quebrando suas resistências ao trabalho assalariado (preparação repressiva). O segundo é a administração e coletivização dos riscos à saúde do trabalhador, que não

seriam arcados pelas empresas e obrigariam o pagamento de salários maiores, diminuindo a oferta de trabalho; e ainda o oferecimento e controle de condições de sobrevivência fora do mercado por meio de redistribuições (previdência social), impedindo conflitos redistributivos abertos e agudos, por um lado, e por outro impedindo o surgimento de espaços de sobrevivência fora do mercado (pré-capitalistas ou socialistas). Por fim, o problema do controle quantitativo do processo de proletarianização, da oferta de força de trabalho, resolvido pelo gerenciamento da entrada dos trabalhadores no mercado de trabalho e das possibilidades de seu afastamento temporário ou definitivo.

A partir dessas proposições, Lenhardt e Offe (ibidem, p. 32) propõem que as políticas sociais são determinadas “segundo uma orientação funcional em relação ao problema estrutural objetivo [...], ou seja, o problema da reprodução permanente da relação de trabalho assalariado”. A partir disso os autores afastam como fator determinante da evolução das políticas sociais a exigência da classe trabalhadora sobre o Estado – apontam que a transformação de exigências em políticas é intermediada pela estrutura e organização do sistema político (ibidem, p. 34). Os autores afastam também a interpretação das políticas sociais como respostas às exigências funcionais da produção capitalista, pois as agências estatais não possuem a capacidade de mensurar estas necessidades independentemente dos atores sociais. Os autores propõem, assim, a seguinte teoria para determinação das políticas sociais:

as organizações da classe operária, ao se dirigirem ao Estado com exigências de segurança sócio-políticas, impondo-as com os meios políticos que lhes são próprios, não alcançam outra coisa senão forçar o capital a adotar medidas que correspondem ao interesse do próprio capital, e que se tornariam necessárias, a longo prazo, para assegurar uma modernização ampla das relações de exploração (ibidem, p. 35)

Nesse processo – que pode ser resumido na idéia de *dependência estrutural do Estado ao capital* – operam mecanismos de ajustes entre trabalho e capital que, nas democracias liberais, são intermediados pelo sistema competitivo de partidos políticos e pelo próprio Estado de bem-estar (Offe, 1993, p. 59). Contudo, Offe salienta que ambos ficaram sujeitos a instabilidades crescentes a partir da década de 1970, na Europa ocidental; instabilidades essas originadas, em parte, de suas próprias funções. O Estado de bem-estar conseguiu resolver os problemas decorrentes da oferta de mão-de-obra (por meio dos seguros compulsórios e dos extensos direitos dos trabalhadores), estabilizando a demanda efetiva por emprego e tornando o emprego rígido e oneroso. Essa solução,

entretanto, agravou o problema da demanda de mão-de-obra (desemprego), o qual foi tratado com políticas caras e economicamente ineficientes. Assim, o Estado de bem-estar “ha inhibido la función positiva que realizaban las crisis en el proceso capitalista de ‘destrucción creativa’” e solapou “los incentivos tanto para invertir como para trabajar” (ibidem, p. 80).

O problema dos partidos políticos diz respeito às transformações apontadas por Kirchner no partido *catch-all*. A profissionalização dos partidos e a desarticulação e heterogeneidade de suas bases possuem, para Offe, o condão de *desorganizar* os protagonistas coletivos, o que leva à “reducción del alcance social, temporal y substantivo de la representación que es capaz de mantener la organización” necessária para compatibilizar capitalismo e democracia (ibidem, p. 85). Para explicar o impacto da desorganização dos partidos políticos (e de outros atores coletivos) nas políticas públicas do Estado de bem-estar, Offe (1989, p. 296) sustenta, como base metodológica, que “os agentes produzem bens coletivos não devido à capacidade racional de maximizar a utilidade e evitar punições, mas em virtude de sua disposição normativa para fazê-lo”.

Assim, na medida em que os participantes possam aderir livremente a argumentos favoráveis ou contrários às políticas de bem-estar (sejam eles válidos ou não) – como julgamentos sobre a relação entre tributos e serviços públicos, as vantagens de qualidade ou acessibilidade dos serviços privados ou públicos –, então “apenas a confiança dessa pessoa leva-a a crer que seu pré-comprometimento não lhe acarretará desvantagens, que os outros merecem participar dos recursos comuns” (ibidem, p. 300-301). Essa confiança se baseia na “noção de interesses e destino comum, de ‘semelhança’, ou de uma concepção suficientemente vinculatória de identidade coletiva duradoura” (ibidem, p. 301) que perpassa a dimensão social (entre outras pessoas) e temporal (na validade e obrigatoriedade dos acordos). O autor, portanto, atrela a noção de bem público a de identidade coletiva entre os participantes.

A explicação oferecida estaria, contudo, demasiado longe da teoria de determinação das políticas sociais que o autor formulou com Lenhardt (acima), não fosse Offe observar as “mudanças estruturais nas sociedades modernas que condicionam [...] os padrões interpretativos de ‘semelhança’ prevalentes” (ibidem, p. 305). As mudanças econômicas dos anos de 1970 na Europa (com o aumento da desigualdade, desemprego e escassez de recursos) levaram, nesse sentido, a “novas formas de pluralidade estrutural e cultural que conduzem praticamente à evaporação das classes e de outras coletividades conscientes de

vontade política”, minando os vínculos de confiança social: veio à tona “uma profunda falta de fé nas políticas sociais como ‘bens públicos’ e que tende a destrinchar tais políticas em termos de ganhos e perdas” (ibidem, p. 307-308). Tal conjuntura é especialmente eficiente para desmontar políticas de bem-estar, já que impede a formação de alianças mais amplas em defesa das mesmas (devido à escassez de recursos e à insegurança nas dimensões social e temporal dos acordos), bastando pressões fiscais e desequilíbrios no mercado de trabalho para dar início à “silenciosa e discreta deserção de eleitores, grupos e agentes corporativos” (ibidem, p. 312).

Przeworski, ao seu turno, procura se divorciar dos determinismos sócio-econômicos, sejam eles observados sobre os grupos sociais ou sobre os indivíduos na acepção da sociologia funcionalista, bem como das explicações que consideram absoluta a liberdade de escolha dos agentes. O autor, assim, alia a escolha racional e o paradigma marxista para compreender um ambiente no qual as circunstâncias objetivas definem as alternativas colocadas à escolha dos atores sociais. Com este enfoque, Przeworski (1989) observa que os partidos social-democratas não puderam contar com o meio eleitoral para a conquista do poder político uma vez que sua base, o proletariado, em nenhum país ofereceu votos suficientes para obtenção de uma maioria que garantisse transformações radicais. Porquanto pretendessem acessar o poder político pela via democrática, precisaram buscar alianças com outros setores e, em decorrência, enfraquecer os laços com a classe trabalhadora. Por conseguinte, a principal política conducente ao socialismo – trata-se da nacionalização ou socialização dos meios de produção – não pode ser implementada pelos primeiros governos socialistas, os quais se resumiram a reformas redistributivas que “[n]ão modificavam a estrutura da economia nem o equilíbrio das forças políticas” (ibidem, 52).

Przeworski ressalta que foi apenas após a Grande Depressão e o advento das teorias de Keynes que os partidos socialistas encontraram argumentos que permitiram mudar o enfoque central de suas propostas: em lugar da nacionalização ou estatização da produção, ganhou força a idéia de bem-estar geral (nacionalização do consumo) por meio da gestão da economia capitalista. Assim, foi possível aos partidos social-democratas ampliar seu apoio eleitoral, uma vez que a teoria de Keynes ofereceu razões técnicas para se acreditar que os interesses dos trabalhadores e dos pobres combinam com o interesse geral. O novo projeto reformistas dos partidos social-democratas, em que pesem as alianças com classes inimigas, “era economicamente viável, socialmente benéfico e, talvez mais importante, politicamente praticável sob condições democráticas” (ibidem, p. 55). Como consequência

destas estratégias, os partidos socialistas e trabalhistas por fim “enfraquecem a preeminência da classe e, adicionalmente, reforçam a ideologia universalista de cidadãos-indivíduos” (ibidem, p. 128).

As duas espécies de políticas utilizadas pelos governos social-democratas – as de redistribuição de renda por salários e transferências e a da manipulação do gasto do governo, da tributação e da oferta de moeda – exigiram o avanço do Estado sobre o mercado e outras esferas sociais e, como corolário, “as relações sociais passaram a ser mediadas por instituições políticas democráticas, [...] a alocação de recursos econômicos passou a ser cada vez mais dominada por relações de força política” (ibidem, p. 247). Assim, o gasto governamental e os serviços sociais redistributivos (a administração da demanda/consumo social) tornaram-se os principais destinos dos recursos das poupanças nacionais; já a decisão sobre o investimento produtivo (oferta/produção social) continuou como monopólio dos proprietários do capital, tendo em vista o abandono das improváveis políticas de nacionalização dos meios de produção.

Przeworski salienta, então, que quando as políticas de gastos públicos e aquecimento da demanda se aproxima do limite do pleno emprego desaparecem os incentivos de longo prazo para o investimento produtivo. Daí desenvolveram-se os problemas da elevação da taxa de inflação e do declínio da taxa de crescimento, surgidos a partir da década de 1970, os quais não puderam ser solucionados pelas políticas da esquerda desenvolvidas sob a influência de Keynes (Przeworski, 1989, p. 242). A reação oferecida pelos partidos de direita e amplamente adotada encontra-se em diminuir a intervenção estatal para obter ganhos de eficiência na produção, aumentar a lucratividade das empresas, aumentar o volume de sua poupança e incentivar o investimento privado para reativar a economia²¹. Levada ao seu limite, a defesa da acumulação privada de capital conduziria à despolitização completa das relações econômicas, a renda dos trabalhadores dependeria exclusivamente do trabalho, as proteções sociais seriam suprimidas e os desempregados excluídos da sociedade (ibidem, p. 259-259).

Considerando o papel dos partidos políticos em face das políticas sociais, podem ser destacadas algumas semelhanças e diferenças entre as interpretações levantadas por Offe/Lenhardt e Przeworski. Para os primeiros existem determinantes de ordem econômica que condicionam a relevância dos partidos de esquerda e influenciam as políticas sociais –

²¹ O autor aponta que esta não seria a única alternativa. Alemanha e na Suécia utilizaram meios tributários, créditos e subsídios para incentivar os agentes econômicos ao investimento produtivo, manter a influência política nas decisões econômicas e garantir a redistribuição (Przeworski, 1989b, p. 252).

os limites destas políticas encontram-se, conforme os autores, nas necessidades do próprio sistema capitalista. Przeworski também ressalta a influência dos aspectos econômicos, mas para o autor os partidos possuem uma importância autônoma em relação à economia, um papel intermediado pela necessidade de compor alianças com setores moderados para alcançar o apoio necessário à conquista e manutenção do poder político.

3.2.3 *Modernização e política social*

As análises que adotam argumentos centrados na atuação de grupos e setores sociais (*society-centered*) são bastante diversificadas, englobando grande parte da produção sobre organização política e políticas públicas na área da ciência política. Maior atenção será conferida às iniciativas que se focam expressamente nos partidos políticos como organizações relevantes na influência sobre as políticas públicas – na próxima seção. Contudo, opta-se por fazer referência a três interpretações generalistas, focadas nas funções dos sistemas políticos (Almond e Coleman, 1969; Almond e Powell, 1972) e no processo de modernização social (Huntington, 1975). Estes trabalhos possuem expressa preocupação em expandir as explicações para fora dos países mais analisados da Europa ocidental e América do Norte e envolvem a comparação entre democracias e regimes autoritários.

Os trabalhos lidam com o conceito de sistema político, que consiste no “sistema legítimo que matem ou modifica a ordem numa sociedade” (Almond e Coleman, 1969, p. 17) e “compreende consenso, comunidade, legitimidade, organização, eficiência, estabilidade” (Huntington, 1975, p. 13). Para os autores, as relações dadas nessas esferas são o fator chave das diferenças entre as diversas fases e estágios em que se encontram as nações, e não simplesmente a modernização econômica – como faz crer a lógica do industrialismo. Huntington (1975, p. 45 e seguintes), nesse sentido, aponta a percepção de um hiato entre os processos de modernização socioeconômica (com o crescimento da produção, industrialização, especialização profissional e maior complexidade social) e de modernização política das comunidades tradicionais, com a racionalização da autoridade, diferenciação estrutural e participação popular. Esse hiato se manifesta na medida em que o processo de modernização socioeconômico solapa as bases da autoridade tradicional e aumenta o conflito entre os grupos sociais sem, necessariamente, dar lugar a relações políticas modernas. Ainda conforme Huntington (*ibidem*, p. 104) a estabilidade política na

modernização pode ser obtida caso as instituições tradicionais sejam fortes o suficiente para manter sua legitimidade e oferecer respostas adequadas de bem-estar; onde isso não ocorre, cabe aos partidos políticos controlar a participação e os interesses sociais na reorganização das estruturas governativas fundadas sobre legitimidade ideológica, nacionalista, carismática.

Contudo, Badie e Hermet (1993) e Tilly (1991) oferecem diversas críticas à comparação generalizante da teoria da modernização, principalmente por considerar a especialização e diferenciação um processo progressivo e coerente de avanço social com validade universal. Tilly critica a utilização de “variables agrupadas a nivel nacional pero que, de hecho, representan observaciones sobre amplia gama de unidades sociales” (1991, p. 57), o que presume a existência de homogeneidade dentro dos Estados nacionais e a existência de uma única tendência de mudança social. Badie e Hermet, no mesmo sentido, ressaltam que as experiências extra-ocidentais são irreduzíveis aos modelos formados pela literatura: para os autores, conceitos como Estado, nação, democracia representativa, espaço público e sociedade civil “son categorías de la historia occidental que erróneamente se consideran conceptos universales” (Badie e Hermet, 1993, p. 20). As críticas e proposições dos autores são muito mais relevantes e complexas do que as expostas neste parágrafo, mas não é viável abordá-las com maior profundidade no presente momento.

3.2.4 Partidos políticos e política social

O papel dos partidos políticos sobre as políticas públicas e especialmente sobre as políticas de bem-estar foi sistematizado e aprofundado pelo grupo de pesquisa *Party Differences and Public Policy*, cujos primeiros resultados foram publicados no livro *The Impact of Parties*. Nestas pesquisas o impacto dos partidos é mensurado com foco no conjunto de gastos e resultados das políticas sociais e na descoberta das tendências entre partidos e políticas que emergem entre os diversos países analisados (Castles, 1982a, p. 14). Assim, os autores procuram estabelecer a correspondência entre a atuação dos partidos políticos (seja a simples presença organizada, o controle de cadeiras congressuais ou de cadeiras nos gabinetes de governos), considerando suas orientações ideológicas gerais, e as tendências de políticas públicas observadas nos diferentes casos. Enquanto procedimentos estatísticos são utilizados para mensurar e isolar o impacto dos partidos na formação das

tendências, é com a comparação entre os conjuntos de países que surgem os principais resultados das pesquisas.

O interesse primordial dos autores de *The Impact of Parties* está concentrado em demonstrar que “diferentes idéias políticas, expressadas por meio dos partidos, facções e grupos, interagem com as estruturas sociais e econômicas para produzir a diversidade de políticas públicas que caracterizam os estados modernos”²² (Castles, 1982a, p. 1). As pesquisas vêm suprir, assim, a os problemas das interpretações simplistas que explicam tudo a partir de fatores políticos, seguindo o paradigma pluralista (1982b, p. 23-24), bem como das explicações baseadas em lógicas econômicas, que não são capazes de explicar as importantes diferenças que existem nos níveis de bem-estar entre os países desenvolvidos (ibidem, p. 29).

A apresentação sumária dessas pesquisas visa revelar em que sentido e em quais circunstâncias os partidos políticos podem desempenhar um papel relevante na determinação das políticas sociais levadas a efeito nas democracias liberais e, direta ou indiretamente, afetar o bem-estar social. Claro está, contudo, a ressalva já realizada por Souza (1983, p. 31) de que “a maior ou menor eficácia no desempenho das funções representativas e governativas pelos agrupamentos partidários está na dependência da forma do Estado” – algo sobremaneira relevante em se tratando de Estados de democratização recente. Os óbices provenientes do Estado como um participante ativo não são observados pelos autores aqui abordados, que optaram por trabalhar com os casos de Estados capitalistas democráticos mais similares, com efetiva diferenciação e competição entre os partidos, evitando situações em que fatores econômicos ou políticos possam predeterminar conclusões.

Em seu estudo, Castles busca explicar as diferenças nos gastos sociais entre um conjunto de nações desenvolvidas. Para isso estabelece as tendências de gastos públicos e em bem-estar observadas nas décadas de 1960 e 70 e as relaciona com a alteração de variáveis políticas no mesmo período. Como variáveis políticas o autor estabelece a presença de partidos de esquerda, centro e direita nos gabinetes e nos parlamentos, além de outras relacionadas com as configurações políticas e sociais dos casos analisados. São as variáveis dependentes (ibidem, p. 48-54):

²² Tradução livre, no original: “different political ideas, expressed through parties, factions and groups, interact with social and economic structures to produce the diversity of public outcomes that characterize modern states”.

a) gasto público total, que pode indicar em que medida os Estados atuam diretamente por meio de políticas públicas – áreas nas quais os partidos possuem um papel mais saliente (Castles, 1982a, p. 8) – ou preferem intervir buscando alterar o comportamento dos indivíduos, controlando a inflação, o desemprego.

b) gasto público consumido, de manutenção do governo, que aponta para serviços sociais prestados pelo próprio governo (como preferem os partidos socialistas) em oposição às transferências monetárias, subsídios ou políticas de redistribuição pelo sistema fiscal (como preferem os partidos burgueses);

c) transferências e subsídios, o total em renda redistribuído para grupos ou indivíduos que, em se tratando de investimentos em bem-estar como salários desemprego ou família, podem indicar uma aproximação aos objetivos dos partidos socialistas;

d) gasto público total menos gastos em bem-estar, nessa variável o autor inclui: (a) o gasto com educação, que é defendido como equalizador de oportunidades para esquerda e como produtor de capital humano para a direita, sendo que os partidos socialistas atuam para restringir alterações no sentido de mudar de um sistema de serviços públicos para a utilização de serviços educacionais privados compensados por benefícios fiscais; (b) o gasto com saúde, também defendido por todos os partidos e envolvido na dinâmica de prestação pelo Estado ou indiretamente por serviços privados; e (c) o gasto com garantias de renda, que são defendidas por partidos de direita para aliviar os gastos com serviços públicos, mas também pelos partidos de esquerda para promoção da equidade social, sendo que quando a esquerda esteve no governo durante a década de 1960, foi o gasto com garantias de renda o que mais subiu.

Podem ser apresentadas, resumidamente e em caráter ilustrativo, algumas das conclusões do autor. Confirmando as expectativas, Castles conclui que enquanto a direita gasta menos, os social-democratas são mais generosos, embora no início dos anos 1960 sejam perceptíveis apenas variações nos gastos de saúde e educação, já no início da década seguinte pode se perceber o impacto dos partidos de direita em todas as políticas, com a exceção parcial das políticas de garantia de renda (*ibidem*, p. 71). O autor informa que as mudanças ocorridas podem ser explicadas pelo nível do gasto público geral e pela composição do governo, além da influência do passado – a situação dos gastos públicos nos anos de 1960 explicam aproximadamente a metade da variação percebida em 1970 (*ibidem*, p. 72). Assim, os partidos tentaram sem muito sucesso modificar as tendências

gerais estabelecidas inicialmente – argumento que antecipa a força da *path-dependence* na área, como se verá na seqüência.

Outra conclusão é de que a estrutura ideológica do sistema partidário possui um papel relevante na expansão da atividade pública, embora novas fontes de gastos dependa fundamentalmente da disponibilidade de recursos econômicos. Nos momentos de expansão econômica, países governados por partidos de centro ou de esquerda aproveitaram a oportunidade para realizar inovações em bem-estar, enquanto a direita prioriza os incentivos à iniciativa privada (ibidem, p. 74). Quanto às áreas preferidas de atuação, gastos em educação estão associados à força da direita, saúde à força da esquerda e garantia de renda não possui associação. Por outro lado, as divisões mais profundas aparecem – como o previsto – quando está em questão o consumo público (gasto de manutenção do governo e não com transferências). Contudo, como a educação e, em menor grau, a saúde foram desde muito cedo objeto de serviços prestados diretamente pelo Estado, isso dificultou a atuação dos partidos não-socialistas para substituí-los por políticas de transferências (ibidem, p. 75).

De qualquer forma, Castles conclui que as preferências ideológicas podem afetar a forma pela qual as necessidades ou demandas de cada cidadão são transladadas em política pública: consoante com a preferência ideológica de partidos não-socialistas por transferências de renda, houve tentativas de tornar os sistemas de saúde menos públicos (ibidem, p. 76-77). De maneira geral, os partidos social-democratas priorizaram aumentar o Estado e suas capacidades, permanecendo os gastos com bem-estar um objetivo subsidiário (com prioridade para a saúde); os partidos da direita priorizaram a manutenção do gasto público em patamares baixos, sobretudo os gastos com bem-estar; já os partidos de centro estão associados, mas com correlação estatística insignificante, à expansão das políticas de bem-estar e contra a expansão das outras funções estatais (ibidem, p. 77).

O autor revela que as variáveis políticas que melhor explicam as tendências de gastos públicos são as que mensuram a força dos partidos de direita tanto no gabinete quanto no parlamento. Embora a correlação entre os dois indicadores seja elevada, esse achado é consistente com uma atuação dos partidos de direita no sentido de vetar no parlamento iniciativas de gasto público nos momentos de crescimento econômico. A força da esquerda no gabinete (mas não no parlamento) aparece como uma terceira variável em capacidade de explicação – o que aponta para a imprecisão, ao menos no período e casos

estudados, em considerar o impacto dos partidos socialistas como maior determinante das políticas sociais (ibidem, p. 83-84).

Tratando sobre a distribuição de renda, van Arnhem e Schotsman (1982, p. 327-328) revelam um achado semelhante: enquanto a força dos partidos de direita no gabinete e no Legislativo possui associação com mudanças nos níveis de desigualdade de renda, para os partidos de esquerda apenas a presença no gabinete possui importância. Assim, a direita costuma obter maior sucesso em frear o efeito equalizador do sistema redistributivo do que a esquerda em acentuá-lo. Por fim, Castles conclui que

As preferências ideológicas para aumentar ou diminuir a atividade estatal ou aumentar ou diminuir o estado de bem-estar social têm um impacto direto nas políticas públicas que os partidos acordam. O que não está implícito é que mudanças na opinião dos eleitores são diretamente transladadas em mudanças nas políticas públicas. A ideologia partidária é estruturada por persistentes clivagens, que tem suas origens em ajustes entre classes e interesses no tempo da extensão da eleição. Apesar de flutuações periódicas em resoluções partidárias e grandes vitórias eleitorais, todas as estimativas da força partidária demonstram significativa estabilidade ao longo do tempo.(...) Política claramente importa no sentido de que as estruturas dos partidos políticos institucionalizam classes e interesses de clivagens e as fazem continuamente relevantes politicamente (1982b, p. 88)²³.

O estudo de Castles destaca, assim, como observar algumas diferenças em relação às políticas sociais que os partidos políticos representam quando estão no governo. Revelou como os partidos preferem atacar os desafios sociais e gastar os recursos públicos, bem como as condições em que estão aptos a exercer um impacto mais relevante. Como a pesquisa empírica restringiu-se a alguns países desenvolvidos, seus resultados não podem ser simplesmente transferidos para outra realidade. Contudo, oferecem importantes contribuições para a análise do comportamento dos partidos com relação às políticas públicas, principalmente quando estão no governo ou em outras posições de poder, considerando inclusive a capacidade das forças políticas em gerar tendências diferentes em cada realidade nacional.

²³ Tradução livre: “The ideological preferences for greater or less state activity or greater or less welfare have a direct impact on the policies that parties pursue. What in does not imply is that changes in electoral opinion are readily translatabe into changed policies. Party ideology is structured by persistent cleavages, which have their origins in the alignments of classes and interests at the time of the extension of the suffrage. Despite periodic fluctuations in ruling parties and landslide electoral victories, all measures of partisan strength demonstrate remarkable stability over time. (...) Politics clearly matter in the sense that party political structures institutionalize class and interest cleavages and make them continually policy-relevant”.

3.2.5 Estado e política social

Na abordagem sobre o impacto dos partidos políticos nas políticas sociais o papel do Estado permanece em segundo plano, tanto como fator de explicação quanto em relação à metodologia adotada. Embora Castles perceba que as classes, clivagens e partidos atuam cristalizando tendências nas atividades estatais, a comparação *variable-oriented* com a procura de correlações estatísticas não permite identificar *como* os mecanismos sociais entre partidos e o Estado atuam nessas tendências. Assim, se essas pesquisas lançaram muitas luzes sobre as circunstâncias em que os partidos se tornam relevantes, não esclarecem com a mesma força de que maneira esse impacto se desenvolve. Diferentemente, as pesquisas englobadas no *Research Planning Committee on States and Social Structures* e publicadas em 1985 sob o título de *Bringing the State Back In* (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1999) adotam comparações de tipo *case-oriented*, com interpretações históricas dirigidas por análises teóricas substanciais e focadas em casos específicos (número pequeno).

Consoante com esse argumento, Weir e Skocpol (1999, p. 112) salientam a capacidade dos partidos de utilizar o governo para implementar políticas de bem-estar (como as encontradas em *The Impact of Parties*) não explicam as variações sem apelar para interpretações excessivamente teleológicas. Outra importante diferença dos estudos de *Bringing the State Back In* em relação aos de *The Impact of Parties* é a preocupação em utilizar teorias que abrangem as nações periféricas. Na realidade, o próprio sentido centro-periferia das pesquisas é invertido, na medida em que expandem interpretações *state-centered* mais freqüentes para países não-democráticos ou de industrialização tardia para todos os países e mesmo para os casos britânico e estadunidense (Skocpol, 1999, p. 7). Destaca-se, assim, que esses estudos investem em argumentos diferentes das análises sobre políticas sociais que assumem uma orientação *society-centered*, no qual podem se enquadrar todas as linhas referidas até o momento. Skocpol ressalva, contudo, que seria inadequado simplesmente substituir as considerações sobre classes e grupos sociais pela argumentação de um determinismo estatal (ibidem, p. 20).

Neste sentido, a autora salienta que as interpretações neo-marxistas fornecem instrumentos fundamentais para análise do impacto do Estado nas políticas públicas (ibidem, p. 8), em especial na definição da autonomia do Estado em relação aos grupos sociais e à representação política – os neo-marxistas interpretam que a autonomia do

Estado é restrita em função da acumulação capitalista e da dominação de classe, ou mesmo subsumida no controle das alianças de classes e frações de classes sociais (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1999, p. 350). Outras interpretações fundamentais, de orientação weberiana, percebem maior autonomia do Estado a depender da variação nas capacidades do Estado em estabelecer e realizar políticas públicas, na medida em que a administração for centralizada e racionalizada (ibidem, p. 351). Antes de trabalhar os conceitos de autonomia e capacidade do Estado, vale ressaltar as duas formas pelas quais a atuação do Estado pode ser abordada: (a) como uma coletividade de agentes e organizações que pode possuir objetivos mais ou menos articulados e busca realizá-los conforme os recursos que possui em suas relações recíprocas e em face da sociedade (Skocpol, 1999, p. 9-10, p. 28); e (b) sob o ponto de vista macroscópico, derivado de Tocqueville, segundo o qual o Estado importa

“devido a sua configuração organizacional, juntamente com seus padrões globais de atividade, que afetam a cultura política, encorajam alguns tipos de formação de grupos e ações políticas coletivas (mas não outras), e tornam possível a extensão de argumentos políticos claros (mas não outros)” (ibidem, p. 21)²⁴.

Os estudos reunidos em *Bringing the State Back In* utilizam definições que conjugam elementos presentes nas duas definições, como a de Rueschemeyer e Evans (1999, p. 48): “o Estado tende a ser a expressão de pactos de dominação, a agir coerentemente como uma unidade corporativa, a se tornar uma arena conflito social, e a apresentar a si próprio como o guardião dos interesses universais”²⁵. Consoante à definição do Estado como ator, importa saber se ele consegue trabalhar as demandas sociais e, a partir delas, agir com racionalidade. Skocpol (1999, p. 15) argumenta que o Estado não pode atuar de maneira desinteressada, pois toda a decisão que toma beneficia certos interesses sociais em prejuízo de outros; dessa forma a racionalidade de sua atuação depende de sua capacidade de avaliar soluções independentemente das pressões sociais e de coordenar decisões entre suas agências, impedindo que atuem contraditoriamente entre si e em favor de interesses divergentes.

²⁴ Tradução livre, no original: “because their organizational configurations, along with their overall patterns of activity, affect politic culture, encourage some kinds of group formation and collective political actions (but not others), and make possible the raising of certain political issues (but not others)”.

²⁵ Tradução livre, no original: “the state tends to be an expression of pacts of domination, to act coherently as a coporate unit, to become an arena of social conflict, and to present itself as the guardian of universal interests”.

Por outro lado, tomando o Estado como determinada configuração de organizações e ações, percebe-se não o impacto das demandas sociais sobre ele, mas o inverso. Na medida em que o Estado conduz a tomada de decisões e as medidas coercitivas, também influencia as formas pelas quais se dá a ação coletiva e a mobilização em defesa dos diversos interesses sociais; mais do que isso, pode influenciar o próprio conteúdo das demandas políticas e os momentos em que elas emergem (ibidem, p. 22-23). Ademais, é na interação entre a administração pública e partidos políticos que surgem os temas que compõem a agenda política, bem como as formulações dos partidos e da administração tendem a respeitar os modelos de políticas já instituídos.

Realizadas essas definições, uma última medida que possibilita apresentar as implicações teóricas de algumas das pesquisas levantadas é trabalhar com conceitos que elas compartilham, como autonomia, capacidade, eficiência e intervenção. Conforme Rueschemeyer e Evans (1999), determinado nível de intervenção estatal sobre o mercado é essencial em todas sociedades, no mínimo para abrandar os custos de transação, garantir a alocação de recursos em bens coletivos essenciais e níveis de produtividade maiores. Em especial, o Estado atua como agente *extra-mercado* para sustentar a acumulação de capital e para alterar e diminuir as condições de desigualdade social por meio de mecanismos de redistribuição de capital que preservem a viabilidade do sistema socioeconômico – o que justifica focar a ação estatal versus o funcionamento próprio do mercado (ibidem, p 46).

Na análise dos autores, a eficiência do Estado em intervir para acumulação ou redistribuição depende da combinação contraditória de seu papel como agente dos interesses conflitantes na sociedade e, simultaneamente, sua pretensão de guardião dos interesses universais. Depende, assim, das capacidades da estruturação de seu aparato burocrático e de sua autonomia em relação aos interesses sociais. A questão fundamental que emerge da estrutura burocrática do Estado encontra-se em compreender de que maneira o desenvolvimento de longo prazo de suas instituições, via de regra pensadas para atuar no curto prazo e para questões específicas, limita sua capacidade de intervenção.

A intervenção voltada para a redistribuição é fortemente dependente das características que dado Estado desenvolveu ao longo de sua história, uma vez que atuar em oposição às regras *normais* do mercado e da sociedade demanda maior capacidade de processar informações e articular agências na implementação das decisões. Esse constrangimento é especialmente relevante em se tratando de políticas redistributivas voltadas para a diminuição da desigualdade por iniciativas que dependam da intervenção

direta da administração e não apenas de transferências fiscais, ademais porque maior penetração na sociedade exige o controle mais rígido das unidades administrativas para permitir difusão com manutenção da coerência de atuação.

No mesmo sentido, Weir e Skocpol (1999, p. 118-119) apontam que em decorrência da forma pela qual estão estruturadas as capacidades coercitivas, fiscais, judiciais e administrativas do Estado, os políticos ou burocratas que ocupam postos na estrutura tendem a utilizar os instrumentos políticos que lhes são disponíveis para responder às demandas sociais, sem maiores inovações. Além disso, a estrutura das capacidades estatais e as políticas já implementadas limitam as concepções pelas quais as questões sociais são compreendidas e, logo, as formas pelas quais as demandas sociais são transmitidas e as respostas aos problemas sociais formuladas. Assim, “as políticas públicas existentes influenciam as demandas políticas dos grupos e partidos que se opõem, o que define suas opções em resposta as práticas correntes”, inclusive porque “os recursos e tempo requeridos para criar novas capacidades desencorajam mudanças radicais de políticas públicas”²⁶ (ibidem, p. 120-121).

Determinado nível de autonomia do Estado é outro requisito, ao lado das capacidades de sua estrutura burocrática, para sua intervenção efetiva. Contudo, como salientam Rueschemeyer e Evans (1999, p. 61), muita autonomia em relação aos interesses sociais pode indicar a existência de uma burocracia parasitária ou predatória. A autonomia do Estado está relacionada com as divisões na classe dominante e o poder das classes subordinadas; assim, a autonomia de qualquer Estado capitalista está sujeita a limites bastante estritos (ibidem, p. 62), dada a dependência dos recursos de capital provenientes do próprio país ou do exterior, o que permite aos capitalistas o exercício de determinado poder de veto em relação às políticas estatais. Destarte, as agências voltadas para intervenções redistributivas são geralmente mais protegidas da intervenção (mais autônomas) do que as voltadas para intervir no processo de acumulação – embora possuam geralmente baixa capacidade administrativa e política e sejam vulneráveis à cooptação (ibidem, p. 66). Outras formas de contornar a oposição a políticas redistributivas ressaltadas pelos autores é a adoção de iniciativas indiretas e menos visíveis, que se justifiquem com argumentos de outros níveis (como caridade e benevolência) ou que demandem maior coordenação para manifestação da oposição.

²⁶ Tradução livre. No original: “[e]xisting policies influence the political demands of contending groups and parties, who define their options in response to current practices”, inclusive porque “the resources and time required to create new capacities discourage radical policy changes”.

Os autores concluem que a experiência de intervenção estatal na sociedade e na economia constrói a capacidade da burocracia estatal agir como um ator corporativo (ibidem, 68). No entanto, na medida em que aumenta a penetração do Estado na sociedade, maiores serão as pressões sobre ele e mais provavelmente ele corresponderá a uma arena de conflito, atuando com menos autonomia, menos coerência e mais distante da imagem de guardião dos interesses universais. Assim, sugerem que Estados que ainda não tenham atingido graus significantes de intervenção possuiriam vantagens em construir bases para autonomia estatal e coerência corporativa (ibidem, 69). Essa condição, contudo, não é suficiente. Em sua pesquisa sobre as causas das diferenças entre os projetos keynesianos, Weir e Skocpol argumentam que a capacidade dos Estados Unidos em responder à crise de 1930 foi de fato limitada pela ausência de uma burocracia centralizada e com capacidade de intervenção local, mas também pela ausência de partidos programáticos. Por outro lado, os efeitos desta estrutura estatal foram relevantes no desenvolvimento de partidos baseados em políticas de patronagem, já que durante a extensão do sufrágio nos Estados Unidos não havia uma administração organizada pela qual pudessem ser desenvolvidas políticas distributivas (ibidem, p. 135), prejudicando o surgimento de partidos programáticos.

3.3 Os três mundos das políticas sociais e além: conservador, liberal e social-democrata

Conforme Myles e Quadagno (2002, p. 39) foi Esping-Andersen, em seu *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, quem demonstrou de maneira mais persuasiva a importância tanto da política quanto das instituições 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, Esping-Andersen promove uma consolidação das descobertas de autores anteriores que, especialmente depois da classificação de Timuss, partiram para análises histórico-comparativas interessadas na variação e transformação das políticas de bem-estar (Ferrera, 2002, p. 169). Consoante, Castles (2002, p. 614) aponta que a iniciativa de Esping-Andersen configura a mais bem sucedida e aceita formulação sobre a variação entre os Estados de bem-estar. Ainda mais interessante, as lógicas percebidas pelo autor em cada regime de bem-estar puderam explicar muito sobre as

formas pelas quais ocorreram as transformações mais recentes das políticas sociais em cada país (Myles e Quadagno, 2002, p. 45), além de lançar luzes sobre as experiências de bem-estar desenvolvidas fora dos países utilizados como modelo (Esping-Andersen, 1995).

Menos entusiasmado com a análise de Esping-Andersen, Offe (1991, p. 1556) destaca seu aspecto racionalista, ao assumir que as relações entre elites no poder e aliados, a partir de projetos ideológicos e depois de alguns acontecimentos históricos, possam estabelecer tendências rígidas nas políticas públicas, por não abordar as conseqüências não antecipadas das ações dos atores envolvidos ou as pressões adaptativas sobre os processos políticos observados. Offe ressalva, contudo, que os achados de Esping-Andersen são valiosas contribuições para o conhecimento dos mecanismos institucionais internos aos Estados de bem-estar contemporâneos (ibidem, p. 1557).

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 idéia 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 (ibidem, p. 99).

Ao lado desse pressuposto, por assim dizer, metodológico, Esping-Andersen adota três pressupostos teóricos que guiam o conjunto da pesquisa, esses bastante discutidos na literatura que lhe antecede. O primeiro é a idéia de desmercadorização, ou o asseguramento às pessoas de direitos sociais – sejam em serviços ou garantias de renda – que as libertem da dependência do mercado, no sentido de que não necessitem se dispor no mercado enquanto mercadoria (força de trabalho). O autor destaca a dificuldade em obter a desmercadorização completa em um regime de bem-estar no capitalismo, dado que as políticas sociais aumentam o poder de barganha dos trabalhadores frente seus empregadores (aumentam o custo e diminuem a oferta de força de trabalho, salvo quando planejadas para impedir este efeito). Por outro lado, todo regime de bem-estar implica em algum nível de desmercadorização – como pode se derivar das colocações de Offe destacadas na seção anterior, as políticas de desmercadorização não estão necessariamente

em oposição ao interesse geral do sistema de produção capitalista na medida em que permite o manejo adequado dos níveis de oferta da força de trabalho.

Outro pressuposto firmado por Esping-Andersen encontra-se em compreender o *welfare state* como um sistema de estratificação social: “o *welfare state* não é apenas um mecanismo que intervém – e talvez corrija – a estrutura de desigualdade; é, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (ibidem, p. 104). O Estado de bem-estar provoca estratificação social na medida em que confere determinados direitos e status para diferentes grupos e classes; não só esses critérios são adotados em termos de política de classe, como mudanças nas estruturas de classe podem levar a alterações nos critérios de estratificação. Esping-Andersen aponta, nesse sentido, que independentemente de quanto extenso ou abrangente é determinado Estado de bem-estar, os efeitos que produz na estrutura social são diferentes e incentivam diferentes laços de solidariedade social na medida em que reforçam as distinções sociais, as soluções individualistas ou universalistas (1998, p. 58).

O terceiro princípio desenvolvido pelo autor dedica-se a revelar as formas pelas quais se entrelaçam as atividades estatais, o papel do mercado e da família para provisão social (1991, p. 101). Especialmente em relação à responsabilidade do Estado e do mercado, Esping-Andersen ressalta o equívoco em que incorrem tanto as interpretações que consideram o bem-estar como fruto apenas da atividade estatal, quanto o dogma liberal segundo o qual o mercado seria capaz de atender toda a demanda de proteção social: “Estado e mercado, ou, se você deseja, poder político e conexão monetária, interagem continuamente para construir a combinação peculiar de provisão social que define os regimes de bem-estar social”²⁷ (1998, p. 79). O papel desempenhado pela família pode ser apreendido na medida em que as políticas sociais transformam as relações de dependência e auxílio entre as gerações e incentivando ou não o trabalho assalariado das mulheres. Feitas essas considerações, podem ser introduzidos os três mundos das políticas sociais identificados por Esping-Andersen – salienta-se, desde já, que o autor não identifica casos de regimes puros, mas elucida os critérios essenciais de diferenciação entre os casos (1991, p. 111).

Welfare state conservador/corporativista. No regime de bem-estar conservador encontra-se fortemente o legado das relações pré-capitalistas, anteriores à mercantilização

²⁷ Tradução livre, no original: “State and market, or, if you will, political power and cash nexus, have interacted continuously to manufacture the peculiar blend of social provision that goes into defining welfare-states regimes”.

mais profunda do trabalho, nas quais os indivíduos não se apresentavam em competição no mercado de trabalho, mas subordinados em relações de autoridade (Esping-Andersen, 1998, p. 38). Dentre os modelos conservadores (feudal, corporativista e estatal), o modelo corporativista – proveniente das sociedades profissionais e de apoio mútuo compulsórias e restritas – foi favorecido pelas elites conservadoras na Europa continental e reforçado pela atuação da Igreja Católica. Ao mesmo tempo em que este modelo oferece proteção contra a mercantilização do trabalho, barrando a lógica liberal, possibilita a preservação das diferenças de *status* e classes que determinam a obtenção de direitos sociais (Esping-Andersen, 1991, p. 109).

Outra característica do welfare state corporativista é a preservação da família tradicional, abstendo-se de incentivar o trabalho assalariado das mulheres, encorajando a maternidade e mantendo os serviços estatais, em certa medida, subsidiários aos compromissos familiares (ibidem, p. 109). Tanto a rígida estratificação em hierarquias e privilégios para o acesso aos benefícios, quanto o foco na proteção familiar, respondem à proposta católica de organização harmoniosa das classes sociais em uma via nem capitalista, nem socialista (Esping-Andersen, 1999, p. 61). Nessas circunstâncias, o regime de bem-estar conservador/corporativista se abstém em promover diretamente a redistribuição no estilo Robin Hood²⁸.

Welfare state *liberal*. Nesse regime a responsabilidade pela manutenção do bem-estar social é depositada principalmente sobre o mercado, atuando o Estado no sentido de direcionar e verificar a renda dos comprovadamente pobres (implicando relativa redistribuição horizontal). Dada a prevalência das idéias liberais, esse modelo adota programas de assistência social que protegem a mercantilização do trabalho, adotando regras restritas para elegibilidade dos beneficiários, oferecendo benefícios próximos ao mínimo de sustentação e mesmo condicionados à prestação anterior ou atual de trabalho ou a cursos de qualificação: a preocupação encontra-se em não induzir os trabalhadores a preferir viver das políticas de bem-estar ao invés de buscar sustento no trabalho (ibidem, p.

²⁸ Esping-Andersen e Myles (2008, p. 1) diferenciam entre três espécies de redistribuição: (a) horizontal, na qual a renda é realocada ao longo do ciclo da vida, entre os períodos em que cada pessoa necessita de amparo ou possui o suficiente, um objetivo principal dos seguros sociais focados na compensação aos riscos; (b) redistribuição vertical, ou estilo Robin Hood, no qual a redistribuição é atual e ocorre dos que possuem mais recursos para os que possuem menos, objeto da progressividade do sistema tributário e dos gastos sociais direcionadas para os pobres (assistência social); e (c) redistribuição intra-grupo, que envolve transferências entre grupos familiares (dos sem para os com filhos) ou de saúde (dos saudáveis para os doentes). Os autores destacam, entretanto, que essas distinções não são exclusivas, geralmente havendo combinações em cada política social.

43). Contudo, algumas políticas universais – como pensões por idade – podem ser adotadas na medida em que tornam o mercado de trabalho mais flexível para expulsão do trabalhador menos produtivo, ou para solapar as diferenças corporativas que distorcem a homogeneidade ou igualdade no mercado de trabalho²⁹ (ibidem, p. 44).

A estratificação ideal do liberalismo divide-se entre uma visão principal associada ao individualismo competitivo no mercado e uma idéia subsidiária de bem-comum que orienta a intervenção social em favor dos mais pobres. Essa intervenção foi primeiramente deixada aos cuidados de instituições de caridade e igrejas, as quais não raro replicavam os estigmas sociais e compensavam a assistência exigindo trabalho ou infringindo maltrato. Dessa forma, os princípios liberais não são facilmente trasladados para as políticas de bem-estar, dando origem à elegibilidade com base em estigmas sociais que tenta reproduzir a estratificação própria do mercado em um *mix* de responsabilidades individuais e dualismo entre mercado–Estado: um grupo estigmatizado de pessoas dependentes da assistência social (redistribuição horizontal), um grupo intermediário de trabalhadores que possuem acesso a seguros sociais mediante contribuições ou trabalho (redistribuição vertical) e um grupo privilegiado que é capaz de obter bem-estar diretamente do mercado (ibidem, p. 65).

Welfare State Social-Democrata. É caracterizado por sua generosidade e universalismo, tem foco na desmercantilização e desfamiliarização do bem-estar social por meio de previdência social e serviços sociais universalizados, que garantem padrões médios de bem-estar tanto para as camadas mais baixas da população quanto para os segmentos trabalhadores, e ainda favorecem a ativação do emprego para as mulheres e transferências de renda intra-grupos (Esping-Andersen, 1991, p. 109). O universalismo nas políticas social-democratas deve-se, em primeiro lugar, ao favorecimento da igualdade e da independência individual que corresponde às idéias liberais, em oposição às soluções

²⁹ Van Parijs e Gorz são responsáveis pelo restabelecimento no debate sobre proteção social de uma idéia que remonta ao socialista utópico Charles Fourier, a instauração de uma renda básica paga a todo indivíduo de determinada comunidade política, independentemente de qualquer contribuição prévia ou do dever de trabalhar (Oliveira, 2006). Gorz, em especial, desenvolve toda uma concepção de sociedade que poderia ser alcançada por meio deste instrumento – uma proposta que é considerada responsável por fundar novamente um ideal utópico, pós-marxista (Marshall, 1998, p. 687). Van Parijs, em seu turno, fomenta uma discussão em termos mais práticos – embora ambos os autores partam das mesmas preocupações. É a partir de van Parijs (2003, 2004) que pode ser definidas as características da renda básica em oposição às garantias de renda tipicamente liberais. Podem ser estabelecidos três tipos: (a) a transferência de renda básica universal e suficiente, paga em dinheiro para cada indivíduo independente de sua renda, contribuição ou prestação de trabalho – a qual, evidentemente, não se enquadra como uma política liberal propriamente dita; (b) a transferência de renda vinculada ao trabalho, paga como complementação dos salários mais baixos; (c) a transferência de renda não vinculada ao trabalho, mas apenas à pobreza, condicionada ou não a outros critérios (como idade ou incapacidade).

corporativistas e familiares do modelo conservador; por outro lado, a manutenção de padrões mais elevados de bem-estar responde ao paradigma socialista de libertação do trabalhador da dependência do mercado, promovendo a institucionalização de direitos sociais, em oposição às soluções liberais que favorecem a mercadorização do trabalho (Esping-Andersen, 1998, p. 47).

Essa mistura entre liberalismo e socialismo corresponde à estratégia dos partidos socialistas e trabalhistas, que preferiram universalizar suas propostas, estendendo os critérios de elegibilidade, do que favorecer a qualidade do bem-estar associada ao trabalho ou sua desmercadorização: “o objetivo é deter a pobreza, e não realmente emancipar os trabalhadores da dependência do mercado”³⁰ (ibidem, p. 46). Para Esping-Andersen, a aderência dos socialistas ao universalismo responde ao sentimento de solidariedade entre as vítimas das forças sociais e econômicas, não apenas aos objetivos instrumentalistas de ganhar votos e formar coalizões mais amplas (1998, p. 68).

Quanto às causas dos diferentes regimes de bem-estar, Esping-Andersen desenvolve duas hipóteses (1998, p. 53-54): (a) nos países que possuem forte legado de relações conservadoras e/ou reformismo católico desenvolveram-se políticas de desmercadorização com regras rígidas sobre o emprego e obrigações familiares (Alemanha, Áustria, França); e (b) nos países que possuem forte legado do liberalismo o regime de bem-estar respondeu à estruturação do poder político na sociedade: onde a social democracia tornou-se a força dominante desde cedo, teve lugar um regime fortemente desmercadorizador (Dinamarca, Noruega, Suécia); onde os social-democratas não exerceram domínio político, a desmercadorização permaneceu baixa ou moderada (Estados Unidos, Canadá e, com ressalvas, Grã-Bretanha).

Após concluir que as divisões dos mundos de bem-estar respondem satisfatoriamente à variação dos níveis de desmercadorização e tipos de estratificação social (ibidem, p. 77), o autor revela que o Estado mantém-se no centro daquilo que define os tipos de regimes (ibidem, p. 103), na medida em que fornece os principais elos entre os fatores que influenciaram cada regime a sua cristalização. Assim, os “Estados de bem-estar devem ser identificados não apenas segundo o que fazem, quanto gastam ou como

³⁰ Tradução livre, no original: “[t]he goal was to stave of poverty, not really to emancipate workers from market dependency”.

legislam, mas também em termos de como eles interagem com o mercado e alternativos arranjos privados”³¹ (ibidem, p. 130).

Essa interação entre os elementos da explicação trouxe para a análise das políticas de bem-estar uma nova perspectiva. Para Pierson (2000b, p. 809), nesse sentido, a explicação de Esping-Andersen é convincente porque aborda o Estado de bem-estar como parte de configurações históricas complexas, resultado do efeito cumulativo de múltiplos fatores causais interdependentes e historicamente situados. A interatividade, complexidade e historicidade na formação e transformação das políticas sociais são chaves para a abordagem focada na dependência de trajetória ou retornos crescentes com *feedback* positivo.

3.3.1 Path-dependence e política social

A introdução da idéia de *path-dependence* trouxe importantes avanços para o estudo das instituições em geral e, particularmente, para o estudo das políticas sociais – uma área especialmente afeita aos efeitos da dependência de trajetória. Com a adoção do conceito tornou-se possível abordar idéias antes implícitas nas análises sobre políticas sociais, expondo de maneira sistemática as razões pelas quais em cada país estudado desenvolveu-se determinada tendência sobre tipos de políticas e nível de gasto social, com a abertura ou fechamento de opções de mudança. Assim, se os estudos que observaram estas tendências anteriormente se focaram nos atores sociais (Castles) ou na estrutura do Estado (Skocpol), e se foram capazes de identificar sua ocorrência e principais características (Esping-Andersen), foi apenas com a introdução dos processos de *path-dependence* que ficaram mais claros os mecanismos que atuam nas relações entre organizações e instituições para formação de uma tendência.

Deve-se a North a utilização do conceito de dependência de trajetória, tal como trabalhado posteriormente por Pierson, para a análise das instituições sociais e explicação da mudança institucional. North destaca que as trajetórias de dependência são muito fortes nas instituições (ibidem, p. 135), pois a percepção dos atores que atuam para a mudança institucional sofre as conseqüências das complexas interações entre regras formais e

³¹ Tradução livre, no original: “welfare states must be identified not solely in terms of what they do, how much they spend, or what they have legislated, but also in terms of how they interact with the market and alternative private arrangements”.

informais. North destaca que “el punto más importante sobre cambio institucional (...) es que el cambio institucional es abrumadoramente incremental” (ibidem, p. 117). Esse é o efeito, sobretudo, das limitações informais constituídas na sociedade, que não se alteram de forma instrumental (como as formais: leis, regulamentos, etc.), justamente porque são enraizadas nas práticas culturais dos indivíduos e das organizações.

Um fator reforçador da estabilidade institucional, apontado por North, diz respeito à atuação das organizações. Menos do que jogadores oniscientes, as organizações – como partidos, sindicatos, grupos de interesses, órgãos da burocracia – *aprendem fazendo*, o que significa que as aptidões e rotinas que desenvolvem são conseqüências de suas interações repetidas sob determinados contextos institucionais (ibidem, p. 100). Os conhecimentos e soluções incentivados por essas organizações serão aqueles que lhe trarão vantagens nessas interações, ou seja, serão determinados conforme as vantagens percebidas pelas organizações. Em conseqüência, “los incentivos que están interconstruidos en el marco institucional desempeñan la función decisiva en la formación de los tipos de aptitudes y conocimiento que son codiciables” (ibidem, p. 105).

Dessa forma, as organizações bem adaptadas às instituições existentes tenderão a agir no sentido de preservá-las, mesmo quando essas instituições são ineficientes e aumentam os custos de negociação e transação entre os atores sociais. Consoante, Pierson revela que “o mundo político está sujeito à influência não usual de retornos positivos, e sua capacidade de reverter o curso é freqüentemente fraca”³² (2004, p. 44). Pierson salienta que processos de *feedback* positivos podem transformar uma relação de conflito balanceado em uma de grande desigualdade, pois um conflito aberto, no qual um grupo impõe suas preferências a outro, com o tempo pode transformar-se em controle de agenda e manipulação ideológica. Dessa forma retornos positivos no tempo podem simultaneamente aumentar assimetrias de poder e também tornar as relações de poder menos visíveis (ibidem, p. 37). Ou seja, o exercício de autoridade juntamente com o conjunto de instituições que legitimam seu poder constituem uma fonte de *feedback* positivo que gera efeitos incrementais no processo de *path-dependence*.

Os mecanismos que o mercado dispõe para reverter o curso da *path-dependence* – a competição e a aprendizagem – são menos efetivos nas relações políticas do que nas econômicas. Quanto ao primeiro, Pierson destaca que as instituições políticas não

³² Tradução livre, no original: “the political world is unusually prone to positive feedback, and the capacities for reversing course are often weak”.

competem entre si, mesmo porque determinados conjuntos de regras monopolizam as soluções encontradas (ibidem, p. 128). Processos de aprendizagem também são frágeis, na medida em que as relações causais entre as ações e seus efeitos ocorrem no transcurso de períodos muito longos, além de serem escondidos pela complexidade que envolve o mundo político (ibidem, p. 125). Existem, ainda conforme Pierson, duas complicações adicionais aos mecanismos de competição e aprendizagem no ambiente da política: os atores políticos possuem horizontes estreitos – visão de curto prazo – e uma forte predisposição à manutenção do *status quo* (ibidem, p. 40-41), dada a insegurança dos atores em face da manutenção dos acordos mútuos. Assim, essas características dos sistemas políticos reforçam os obstáculos do rompimento com a trajetória estabelecida (ibidem, p. 43).

Resumidamente, pode-se recorrer às seguintes quatro características deste processo (Pierson, 2000a, p. 263): (a) equilíbrios múltiplos – existindo um conjunto inicial de condições favoráveis, é possível que apareçam retornos crescentes (ou seja, que os benefícios em seguir na mesma rota ou os altos custos de desviar forcem a manutenção de uma trajetória); (b) contingência – mesmo eventos pequenos, se ocorrerem nos momentos oportunos, podem dar lugar a conseqüências importantes e duradouras; (c) tempo e seqüência – o momento em que um evento ocorre é um fator determinante, quando mais cedo ocorrer, mais importantes podem ser suas conseqüências; (d) inércia – estabelecido o processo de retorno crescente com *feedback* positivo pode levar a um equilíbrio resistente a transformações. Para Pierson,

processos de dependência de trajetória são muito prováveis de prevalecer em contextos nos quais uma série de organizações e instituições são desenvolvidas juntas durante longos períodos, reforçando uma a outra através de processos de ajustamento mútuo e seleção competitiva [... de maneira que] as estruturas dos estados de bem-estar social contemporâneos e as políticas públicas ao seu redor refletem fortemente estes efeitos de dependência de trajetória (ibidem, p. 811-812)³³.

Destaca-se, desta maneira, dois importantes fatores de estabilização concernentes ao processo de dependência de trajetória no que tange à atuação dos partidos políticos em face das políticas sociais. Por um lado, os partidos políticos podem desenvolver determinada trajetória em sua relação com grupos de interesses externos, com as políticas

³³ Tradução livre, no original: “path-dependent processes are very likely to be prevalent in contexts in which a set of organizations and institutions develop together over extended periods, reinforcing each other through process of mutual adjustment and competitive selection [... de maneira que] the structures of contemporary welfare states and the politics surrounding them strongly reflect these path-dependent effects”.

existentes ou, no limite, com o próprio eleitorado ao qual está associado. Esta trajetória, inscrita nos apelos lançados pelo partido, pode trazer maiores dificuldades para mudanças – sobretudo se o partido obteve sucesso e a estabilidade de seus líderes depender das relações firmadas.

Por outro lado, para se promover modificações nas políticas sociais é necessário vencer obstáculos relevantes. Isso tendo em vista que as organizações e indivíduos cujos comportamentos já estão adaptados a uma política social estabelecida não estarão dispostos a arcar com os custos da readaptação e da incerteza em relação aos futuros resultados das novas iniciativas. Assim, será tão mais difícil alterar determinada política social quanto mais complexas forem relações que elas envolvem (maior número e diferentes atores sociais e políticos, desde beneficiários até os responsáveis por sua execução, e maior abertura para participação destes atores nos processos de regulamentação das políticas). Ademais, outro fator conducente à estabilidade das políticas sociais é decorrente dos mecanismos de seu funcionamento, como a existência de direitos a serem adimplidos no futuro e a existência de órgãos burocráticos ligados à execução da política.

3.4 Modelos e características das políticas sociais

Nesta seção apresenta-se uma sugestão de síntese das contribuições analisadas, de acordo com as características das políticas sociais levantadas neste capítulo. Primeiramente, é necessário relacionar dois elementos presentes nos parâmetros estabelecidos por Esping-Andersen como predominantes em cada regime de bem-estar: com quem o governo gasta (critérios de seleção dos potenciais beneficiários) e como (a forma pela qual a política é efetivada). Trata-se, evidentemente, de uma tentativa de transmitir as características gerais de um sistema de bem-estar para uma determinada política pública isoladamente. Quanto à forma de efetivação, recorre-se à elaboração de Castles sobre as políticas diretas e indiretas. No caso de políticas diretas, o governo pode oferecer serviços, bens e gêneros aos beneficiários (por serviços estatais); pode contratar serviços privados de assistência, inclusive utilizando incentivos fiscais (por serviços privados); ou pode promover transferências para que os beneficiários obtenham serviços, bens e gêneros no mercado (por transferências). No caso de políticas indiretas, necessariamente regulatórias, o governo procura modificar regras gerais (relativa à política

econômica, aos sistemas financeiro, tributário, monetário, por meio de incentivos concedidos a setores econômicos, etc.), buscando incentivar a criação de empregos, alterar a distribuição ou acumulação da riqueza, controlar a inflação – remanescendo no mercado a responsabilidade pelo provimento do bem-estar social.

Quadro 3 – Políticas Sociais: critérios de seleção e forma de execução

	Trabalho	Renda	Universal
Serviço estatal	Serviço estatal vinculado ao trabalho (Conservadora)	Serviço estatal vinculado à renda	Serviço estatal universal (Social-Democrata)
Serviço privado	Regulamentação ou subsídio a serviço privado vinculado ao trabalho (Conservadora)	Subsídio a serviço privado vinculado à renda	Subsídio a serviço privado universal
Transferência	Transferência vinculada ao trabalho	Transferência vinculada à renda (Liberal)	Transferência universal

Elaboração do autor.

Importa, posteriormente, apresentar as áreas de interesse governamental ativada em cada política, conforme a classificação de Lowi (redistributiva, distributiva ou regulatória) – embora todas as políticas sociais sejam redistributivas em última análise, em alguns casos o governo utiliza mecanismos distributivos ou regulatórios em sua implementação. Outro elemento é qual as funções que as políticas desempenham frente aos problemas estruturais do Estado capitalista, tal como pensadas por Lenhardt e Offe (incentivo à entrada no mercado de trabalho – proletarização –, controle quantitativo da oferta de mão-de-obra, coletivização dos riscos do trabalho e da profissionalização). Exploram-se, ainda, as capacidades estatais demandadas por cada tipo de política, conforme observado por Skocpol: a necessidade de autonomia estatal exigida para implementação de cada política, bem como quais grupos sociais são por elas tencionados. Apresenta-se, também, o tipo de redistribuição implicado conforme Esping-Andersen e Myles (horizontal, vertical ou intra-grupos). Por fim apresenta-se o regime de bem-estar típico de cada política, conforme estabelecido por Esping-Andersen, com a estratificação social e divisão da responsabilidade pelo bem-estar que cada regime incentiva.

Quadro 4 – Tipos e características das políticas sociais

Conceito Operativo	Área de output e forma de atuação do Estado	Problemas Estruturais do Estado Capitalista	Capacidade Estatal	Conflito social e redistribuição	Estratificação e estilo de Bem-Estar Social típico
Serviço estatal vinculado ao trabalho	Redistributiva, atuação direta.	Força proletarização, com controle quantitativo e compartilha custos.	Exige capacidade estatal, com burocracia difusa e coordenada.	Oposição capital vs. trabalho.	Estratificação entre proprietários, trabalhadores formais, desempregados e informais.
Regulamentação ou serviço privado vinculado ao trabalho	Regulatória (atuação indireta) ou redistributiva (atuação direta).	Força proletarização, com controle quantitativo e não compartilha custos.	Atuação residual, burocracia acessória.	Redistribuição vertical: trabalhadores ativos e proprietários → trabalhadores inativos.	Bem-estar compartilhado entre Estado e mercado.
Serviço estatal universal	Redistributiva, atuação direta. Implementação pode ser distributiva.	Não favorece proletarização, sem controle quantitativo e compartilha custos.	Exige capacidade estatal, com burocracia difusa e coordenada.	Oposição entre usuários dos serviços vs. não usuários.	Sem estratificação. Estado é o principal provedor de bem-estar.
Serviço privado universal	Redistributiva, atuação direta. Implementação pode ser regulatória.		Atuação residual, burocracia acessória.	Redistribuição intra-grupo: não-usuários → usuários.	
Serviço estatal vinculado à renda	Redistributiva, atuação direta. Implementação pode ser distributiva.	Não favorece proletarização, com controle quantitativo e compartilha custos.	Exige capacidade estatal, com burocracia difusa e coordenada.	Oposição entre usuários dos serviços e não usuários.	Estratificação por estigma de necessidade. Mercado é principal provedor de bem-estar, Estado é subsidiário. Pode fortalecer ou enfraquecer o papel da família.
Serviço privado vinculado à renda	Redistributiva, atuação direta. Implementação pode ser regulatória.		Atuação residual, burocracia acessória.	Redistribuição horizontal e intra-grupo: ricos/não-usuários → pobres/usuários.	
Transferência vinculada ao trabalho	Redistributiva, atuação direta (prestação de benefício monetário ou sucedâneo).	Favorece proletarização com salários baixos.	Atuação residual, burocracia acessória.	Não mobiliza interesses contrários.	Esconde estratificação. Bem-estar compartilhado.
Transferência vinculada à renda		Desestimula proletarização de acordo com o valor.		Redistribuição horizontal: ricos → pobres.	
Transferência universal					

Elaboração do autor

4 NOTA INTRODUTÓRIA AOS CAPÍTULOS CINCO E SEIS

Na segunda parte da dissertação apresenta-se a pesquisa sobre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o primeiro governo Lula (2003-2006) no capítulo cinco e, no capítulo seis, a pesquisa sobre o Partido Socialista (PS) e o governo Lagos (2000-2006). Complementando o período de análise, são apresentados alguns dados referentes ao segundo governo Lula e ao governo Bachelet. Inicialmente, em cada capítulo apresenta-se o contexto de formação do PT, no Brasil, e do PS, no Chile – o partido chileno, por ser mais antigo, exige o estudo de um intervalo de tempo mais extenso. Nesta primeira seção procura-se, também, apresentar alguns elementos da configuração política dos países após a redemocratização, tendo em vista possuírem relevância para o desenvolvimento dos partidos no período analisado.

A segunda parte dos capítulos cinco e seis é dedicada à análise das políticas sociais propostas nos programas de governo lançados pelas coalizões formadas pelos PT (capítulos cinco) e pelo PS (capítulo seis), bem como as políticas sociais defendidas pelos partidos fora do momento eleitoral e as implementadas quando conquistaram os governos de seus países. Assim, pretende-se observar as diferenças e as mudanças nas idéias defendidas pelos partidos nestes três diferentes momentos. Neste sentido, são utilizados os conceitos apreendidos no capítulo três, que trabalham com duas dimensões das políticas sociais: a forma de realização da política (serviço estatal, privado ou por transferência) e os critérios de acesso às políticas sociais (trabalho, renda ou universal). Em cada segmento desta análise são destacados alguns dados gerais sobre as políticas econômicas propostas/implementadas e as políticas sociais, na seguinte ordem: políticas de assistência/proteção social, de previdência social, de saúde e de educação.

No caso do PT, são observadas as eleições frustradas de 1989, 1994 e 1998, e as bem-sucedidas de 2002 e 2006. No caso do PS, analisam-se as eleições de 1989, 1994, 1999-2000 e 2005-2006: em todas elas a coalizão do PS foi vitoriosa, mas apenas nas duas últimas o candidato à Presidência era socialista. Desta forma, enquanto as políticas adotadas pelos governos brasileiros anteriores a Lula são referidas apenas para situar as medidas adotadas em seu primeiro governo, uma revisão das políticas sociais implementadas pelos governos anteriores a Lagos torna-se necessária (já que o PS participou destes governos). Ao final da segunda parte dos capítulos cinco e seis é apresentada uma conclusão parcial sobre como mudaram as propostas partidárias de

políticas sociais, especialmente tendo em vista o período anterior à conquista do poder, as políticas implementadas nos governos Lula e Lagos e propostas nas eleições posteriores.

Na terceira parte dos referidos capítulos procura-se destacar as mudanças organizacionais e as disputas entre forças internas pelas quais o PT e o PS passaram após a conquista dos governos brasileiro e chileno. Com esta análise, procura-se observar quais foram os mecanismos que atuaram entre a mudança organizacional e a mudança programática destes partidos. Para realizar este estudo são utilizados os conceitos levantados no capítulo dois, especialmente: padrão de competição eleitoral e social, relação entre subsistemas internos, participação dos membros, incentivos predominantes e recursos partidários. Também a partir da pesquisa desenvolvida no capítulo dois, expõe-se como se deram as disputas internas no PT e no PS durante o período em questão – os grupos que concorreram, as principais idéias que defendiam e o reflexo do governo nas disputas internas. Estas análises recorrem à revisão de textos acadêmicos, matérias em periódicos e dados obtidos junto aos órgãos eleitorais e aos próprios partidos.

Na conclusão deste trabalho é apresentada a comparação entre os elementos encontrados na segunda parte da dissertação, destacando os fatores semelhantes e diferentes da trajetória do PT e do PS e as relações encontradas entre a mudança programática e a mudança organizacional nestes partidos.

5 PARTIDO DOS TRABALHADORES E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL (1989-2006)

5.1 Partidos e governo no Brasil: a diferença do PT

Em sua história, o sistema político brasileiro passou por verdadeiras rupturas institucionais que afetaram diretamente o desenvolvimento dos partidos políticos. Entretanto, a literatura ressalva que o sistema político brasileiro é marcado por uma continuidade que perpassa as transformações superficiais do sistema partidário. Destaca-se, neste sentido, que a anterioridade e centralidade do Estado sobre os partidos e outras organizações de interesses levou à propensão de que os partidos operassem por procedimentos clientelísticos e permanecessem frágeis e marginalizados (Souza, 1983), inclusive pela atuação concorrente da própria administração. Somando-se à falta de articulação das forças sociais, em maior ou menor medida se observaria a intromissão do interesse privado nas políticas públicas e os compromissos subterrâneos que minam a divergência, a oposição e a competição – raízes longevas da política brasileira, já percebidas por Leal (1986).

Sistematizando estas posições, Meneguello (1998) destaca quatro elementos da interpretação sobre os partidos no Brasil republicano. O primeiro é a descontinuidade dos partidos entre os seis sistemas partidários já desenvolvidos no país, impossibilitando a constituição de uma memória política vinculada às organizações partidárias. Como destacado acima, “o papel predominante do Estado na organização e na representação de interesses” (ibidem, p. 30). Por outro lado, a heterogeneidade política e cultural entre as regiões favorece a predominância de grupos partidários regionais que, aliada à fragilidade institucional dos partidos, condenam sua coesão e disciplina. Por fim, Meneguello aponta o frágil liame social dos partidos, os quais via de regra operam “sobre uma dinâmica de satisfação de interesses particulares e de obtenção de recursos materiais, sem uma ideologia ou um programa definidos” (ibidem, p. 30).

Tais características do sistema partidário brasileiro embasaram a crítica da democracia no período de 1946-1964 e, conforme Lamounier e Meneguello (1986), são responsáveis por seu colapso. Para os autores, a fragilidade dos partidos políticos fez com que a política fosse “percebida pela maioria dos eleitores como uma interminável manobra que não visa a nenhum objetivo determinado e não sinaliza para eles quaisquer preferências sociais ou econômicas” (ibidem, p. 53). Para Souza (1985, p. 100-102), em

que pesem as organizações burocráticas concentrarem a capacidade decisória estatal, deixando pouco espaço para atuação dos partidos políticos fora de padrões clientelísticos, no fim do período ocorria um realinhamento dos partidos conforme as mudanças sociais e econômicas de sua base eleitoral – sobretudo em âmbito legislativo. No mesmo sentido, Cánepa (2005, p. 417) observa que, ao menos no Rio Grande do Sul, durante esse período os partidos foram capazes de responder às questões mobilizadas em nível nacional e às clivagens regionais em seus projetos, de maneira favorável ao estreitamento dos vínculos entre representares e representados e à constituição de governos partidários.

Em uma das interpretações sobre o fim da democracia de 1946-1964, Santos (2003) aponta que “a representação política resultante do sistema eleitoral era, no período 1945-62, autêntica em seu conjunto. [...] O que determina fundamentalmente a posição dos partidos são os próprios resultados eleitorais, ou seja, a manifestação da vontade do eleitor” (ibidem, p. 74). Entretanto, as iniciativas reformistas do governo Goulart (1962-64) aceleraram um processo de fragmentação e radicalização dos partidos políticos, com efeitos diretos sobre a organização partidária do Legislativo brasileiro. Segue-se um quadro de paralisia decisória, com o veto parlamentar às iniciativas do presidente, e de caos administrativo pela instabilidade dos ocupantes de cargos importantes no governo. Estes fatores aprofundam a intransigência, levam à união de diferentes setores de oposição e, finalmente, abriram espaço para a intervenção militar.

Em 1965 o governo militar extinguiu os partidos políticos e instaurou um bipartidarismo forçado: um partido de situação com os políticos apoiadores do golpe, a ARENA, e um partido oficial de oposição, o MDB. Durante o governo militar a política brasileira conviveu com o opróbrio e a iniquidade: a perseguição aos opositores (com assassinatos, tortura e exílio), o fechamento temporário do Congresso, a censura da imprensa, a cassação de políticos e funcionários públicos, a manipulação das regras eleitorais e nomeação de governadores e prefeitos de cidades importantes. Ocorreram eleições periódicas diretas para cargos legislativos e parte dos executivos municipais, num jogo retórico condizente com a legitimação que o golpe pretendia usufruir (Lamounier, 2005, p. 149). A partir de 1974, buscando melhores condições de governabilidade, o regime militar inicia a abertura lenta e controlada sobre a política e a liberdade de imprensa. Aproveitando a oportunidade, o MDB passou a ganhar maior densidade eleitoral: sua imagem vinculou-se à oposição ao governo e à ditadura e, por outro lado, à

defesa dos mais pobres. Ao final de 1979 uma nova reforma visando favorecer as forças de apoio ao regime e dividir a oposição permitiu a volta do multipartidarismo.

Stepan (1988, p. 63) aponta dois fatos que deram condições para a derrota do regime: em 1982 a oposição elegeu os governadores dos três Estados mais importantes da Federação e, dois anos depois, diante da proposta de emenda constitucional com o objetivo de eliminar a eleição indireta para presidente, o movimento das Diretas Já ganhou força extraordinária. Conquanto a emenda não tenha sido aprovada, os governos de oposição souberam tirar proveito da mobilização social para favorecer a candidatura de Tancredo Neves no colégio eleitoral. Stepan observa que a oposição pode e soube ser suficientemente moderada para isolar a linha-dura do regime militar e garantir o apoio – ou a abstenção – dos setores ligados ao autoritarismo (ibidem, p. 65). Nas eleições indiretas de 1985 a vitória da oposição levou ao encerramento da chancela militar; o eleito, no entanto, faleceria logo após a posse. Coube ao vice-presidente, José Sarney, que até a véspera havia servido ao partido da ditadura, conduzir o primeiro governo civil brasileiro em 21 anos.

Como salienta Mainwaring (1999, p. 132-133), os partidos que despontaram na democracia pós-1985 não guardaram relações com aqueles anteriores ao golpe – com exceção do PDT. O autor salienta três fatores que levaram à descontinuidade: a falta de raízes sociais e curta duração dos antigos partidos; o funcionamento da ARENA e do MDB que, em treze anos, conquistaram respeitabilidade na sociedade; e as transformações demográficas durante o regime militar. Os novos partidos não encontraram condições melhores do que os anteriores para se institucionalizarem. Para Mainwaring (ibidem, p. 211) todos os partidos surgidos depois de 1979 são compatíveis com o modelo *catch-all*, exceto os de esquerda – em especial o PT. Os partidos *catch-all* brasileiros

são máquinas eleitorais: controlam pouco os políticos; são mais ou menos disciplinados; desempenham um papel secundário nas campanhas; têm relativamente pouco controle sobre as filiações, sobre o que os políticos fazem e sobre quem é eleito. [...] [C]aracterizam-se por organizações frouxas, que permitem que os políticos atuem com desconsideração de regras e compromissos. Falta-lhes coesão; muitas vezes são as disputas locais entre “caciques”, e não as grandes questões políticas e ideológicas, que determinam a filiação a um partido. [...] Em suma, as organizações partidárias brasileiras são pouco institucionalizadas. (ibidem, p. 220).

A baixa institucionalização dos partidos pode ser observada em face das relações entre Executivo–Legislativo e da governabilidade. O ponto desta discussão é o conceito de *presidencialismo de coalizão*, formulado por Abranches (2003): a capacidade governativa

do presidencialismo brasileiro – dados federalismo, multipartidarismo, representação proporcional, bicameralismo e Constituição extensa – depende da aptidão do presidente em formar, após eleito, uma ampla aliança, sob critérios partidários e regionais, tanto em seu ministério como no Congresso. Para o autor o *presidencialismo de coalizão* responde à heterogeneidade da sociedade brasileira, ressurgida mais complexa após o regime militar. No entanto, o presidencialismo de coalizão 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). Na falta de um acordo explícito, a manutenção da coalizão depende de sua capacidade de decidir e implementar políticas substantivas e de canais que permitam compor acordos contra os problemas práticos (ibidem, p. 67).

Para Mainwaring (1999, p. 351) a disposição individualista dos parlamentares, aliada da falta de coesão e disciplina nos partidos brasileiros, conduz a coalizões frágeis; assim, os presidentes acabam atraindo o apoio de parlamentares por meio de cargos e patronagem, ou preferem usar o poder de decreto. Estes recursos, no entanto, seriam insuficientes para garantir a aprovação de uma agenda do Executivo para reformas importantes. No mesmo sentido, Ames (2003, p. 261) observa que “os programas de obras públicas e o controle de nomeações para cargos executivos são o fermento das maiorias parlamentares”. Para o autor o padrão fisiológico observado no Congresso brasileiro impede a produção legislativa de iniciativa parlamentar e impõem altos custos e instabilidade nas negociações para aprovação das matérias encaminhadas pelo Executivo. Os partidos possuem pouco espaço neste jogo.

Figueiredo e Limongi (2001) sustentam uma posição diferente: os deputados têm interesse em compartilhar do sucesso das políticas dos governos de coalizão dos quais seus partidos participam (ibidem, p. 37). Dois elementos principais, então, impedem a paralisia decisória e favorecem a governabilidade – embora impliquem na transferência de poderes do Legislativo para o Executivo e dos parlamentares para suas lideranças. O primeiro é a preponderância do Executivo no processo legislativo por meio de diversas vantagens estratégicas, por exemplo: medida provisória, iniciativas exclusivas, urgência, possibilidade de realizar o orçamento não aprovado no prazo. O segundo é a adaptação da organização interna do Legislativo à preponderância do Executivo, em especial pelo colégio de líderes. Os líderes possuem os recursos necessários para circunscrever a atuação dos parlamentares, atuar em nome das bancadas e favorecer a aprovação dos projetos do Executivo (ibidem, p. 30).

Assim, o sucesso do Executivo no período democrático recente “dependeu do apoio de maiorias constituídas em bases partidárias e não individuais [...], mesmo nas condições mais difíceis, como a votação de matérias constitucionais, os presidentes puderam contar com o apoio de sua coalizão” (ibidem, p. 123). Em estudo mais recente, Figueiredo e Limongi (2008) consolidam suas conclusões em análise do impacto dos partidos e das coalizões na política orçamentária – onde se esperaria encontrar parlamentares trocando votos por execução de emendas em suas bases eleitorais, observa-se a realização da agenda política construída entre os partidos que compõem o governo. Meneguello (1998, p. 165) também ressaltou a importância dos partidos na relação entre Executivo e Legislativo após 1985: a necessária sustentação do Presidente no Congresso depende da coalizão partidária no ministério, a refletir o sistema partidário parlamentar e os contornos ideológicos das agremiações.

Tavares (1999, p. 16) observa que a dissonância entre as interpretações sobre a força dos partidos deve-se à utilização dos conceitos de coesão (consenso ideológico básico e laços de confianças) e disciplina (sujeição dos parlamentares à liderança partidária): Figueiredo e Limongi (2001) alcançam apenas a forte disciplina congressual, enquanto Mainwaring (1999) e Ames (2003) acertam ao apontar o prejuízo à democracia na fraca coesão dos partidos. Pode-se recorrer, ainda, à articulação que Pereira e Mueller (2003) realizam. Conforme os autores, o interesse local determina o voto para o legislativo, não o comportamento dos congressistas em plenário; assim os deputados podem agir com liberdade para buscar os benefícios distributivos “mediados pelos líderes dos seus partidos e controlados pelo Executivo. Esta é a razão pela qual os partidos políticos são tão fortes dentro do Congresso, mas ao mesmo tempo tão fracos na arena eleitoral” (ibidem, p. 763).

Os autores referidos concordam, contudo, quanto à diferença representada pelo PT em meio aos partidos brasileiros. Figueiredo e Limongi (2001, p. 111) apontam que a disciplina partidária do PT entre 1989 e 1999 é próxima de 100%, a maior entre os grandes partidos. Ames (2003, p. 265r) é taxativo: “[n]o Brasil, somente o PT é verdadeiramente um partido disciplinado”. Mainwaring (1999, p. 214) contrasta o PT com os partidos *catch-all* brasileiros, salientando que aquele “corresponde ao modelo de Duverger de um partido organizado e disciplinado”, pois é mais coeso e disciplinado, empenha-se na democracia interna, na participação dos militantes e na formação de uma imagem do partido. Neste sentido, Meneguello (1989, p. 36) considera o PT o primeiro partido de massas surgido no Brasil, dado seu caráter societário de representação da classe trabalhadora, sua organização interna hierárquica com órgãos de base e a busca da mobilização permanente com

atividades extra-eleitorais. A revisão da literatura sobre a fundação do PT ressalta estas características, que muitas vezes reforçam as opiniões do partido e de seus líderes.

Durante a abertura democrática, especificamente entre 1978 e 1979, os dirigentes sindicais dos pólos industriais paulistas – em meio a movimentos grevistas –, bem como sindicalistas de outras cidades como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, passaram a fomentar ativamente a criação de um partido político. Após muito trabalho para obter os requisitos legais, o Partido dos Trabalhadores acabou por ser lançado em 10 de fevereiro de 1980. Sua origem remonta às greves que iniciaram no setor metalúrgico paulista e atingiram diversos Estados, renovando a legitimidade dos sindicatos perante os trabalhadores e difundindo sua credibilidade. O principal líder deste movimento foi Luiz Inácio da Silva, o Lula, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema, em São Paulo. Conforme Keck (1991, p. 95) “Lula foi a figura-chave para a criação do PT. Como primeiro líder operário responsável pelo desencantamento de campanhas de greve [...], sua voz era a que se fazia necessário ouvir para dar legitimidade à formação de um partido”. Entretanto, Lula defendeu desde cedo que o PT não deveria ser um partido de sindicatos, mas um partido de todos os assalariados e pobres (ibidem, p. 85).

Como grupos organizados, participaram da formação do PT pequenos grupos de esquerda, em geral ligados ao movimento estudantil. Conforme Singer (2001, p. 20), os grupos trotskistas visavam o PT como uma frente ampla, na qual seriam as frações mais radicais e difundiriam suas idéias – e de fato influenciaram a elaboração teórica do partido. No momento de atender as exigências legais, tais grupos foram fundamentais porque já estavam organizados e mobilizados em diversas regiões, além de contarem com pessoas qualificadas para o debate público (Keck, 1991, p. 115). No mesmo sentido, os grupos católicos progressistas que aderiram ao PT, em especial as Comunidades Eclesiais de Base, deram capilaridade ao partido e o levaram às regiões mais afastadas (Singer, 2001, p. 25), inclusive em conjunto com os sindicatos de trabalhadores rurais (Keck, 1991, p. 119).

Individualmente, acorreram à formação do PT diversos intelectuais, artistas e profissionais liberais. As negociações para formar o partido com políticos da esquerda do MDB não obtiveram sucesso (ibidem, p. 87), razão pela qual o partido nasceu com escasso número de parlamentares com mandato. A partir de 1980 alguns deputados estaduais do PMDB paulista ingressaram na legenda, fornecendo recursos fundamentais no momento, como verbas para impressos, serviço postal, telefone, automóveis, espaços para reunião e contribuições sobre seus salários e dos assessores (ibidem, p. 101).

Keck salienta dois mecanismos da organização do PT que, na formação do partido, foram concebidos para estimular a democracia interna e a participação dos membros (ibidem, p. 122): um processo de convenção em dois turnos, com pré-convenções e encontros preliminares em todos os níveis do partido, permitindo aos militantes um envolvimento direto nas discussões do partido; e a formação de núcleos como a estrutura básica do partido, que reuniria os militantes em seus bairros, locais de trabalho ou movimentos sociais. Em que pese os apelos lançados pela direção do partido, a autora salienta que os núcleos perderam sua importância e, em muitos casos, passaram a ser utilizados exclusivamente no processo de escolha dos candidatos aos postos eletivos (ibidem, p. 133). Meneguello (1989, p. 101) esclarece outros mecanismos que também favoreceram a democracia e a participação interna – especialmente no Estado de São Paulo – como os conselhos de núcleos para articulação das demandas frente aos diretórios locais e regionais e as consultas diretas às bases do partido.

Se o PT venceu o desafio de obter os requisitos para seu registro, seu desempenho nas eleições subsequentes, em 1982, foi um fracasso. A polarização entre os partidos que sucederam a ARENA e o MDB, PDS e PMDB, deixou pouco espaço para as outras forças. Apenas nas regiões mais urbanizadas e industrializadas de São Paulo o PT obteve resultados relativamente melhores, o que para Meneguello (ibidem, p. 168) deve-se ao seu apelo classista e a sua origem. Para Keck (1991, p. 192), seja por desilusão com as eleições ou como estratégia deliberada, os militantes petistas voltaram a priorizar a atuação junto aos movimentos sindicais, comunitários, estudantis – o que criou entraves na relação entre o partido e os políticos eleitos. A autora (ibidem, p. 193) aponta que esta ambigüidade do PT e de seus militantes, que durante estes primeiros momentos da abertura política mantiveram uma atuação institucional/eleitoral ao lado de laços com os movimentos sociais, permitiu ao partido fortalecer os alicerces do crescimento futuro.

Tal conjuntura fortaleceu as facções radicais do partido e as posições contrárias à predominância dos objetivos eleitorais. Como reação, formou-se a coalizão majoritária Articulação dos 113 entre setores sindicais e católicos. Esta iniciativa expôs de maneira mais clara as divisões internas do partido, embora também tenha propiciado a consolidação da liderança partidária, com ganhos de unidade, a partir da expansão nacional da Articulação e da iniciativa da Executiva Nacional, sob seu controle, de aumentar sua influência junto aos órgãos regionais (ibidem, p. 134). Por fim, em 1987, as tendências

internas do partido foram regulamentadas, o que também contribuiu para o acirramento das disputas internas.

Revertendo a tendência referida, nas eleições seguintes o PT amainou sua imagem, abriu-se a candidaturas identificadas com a classe média – como profissionais liberais – e se tornou mais flexível na política de alianças. Meneguello (1989, p. 36) percebe esta inflexão na condução da imagem do partido como uma iniciativa para estender sua abrangência eleitoral, ainda que com o custo de atenuar a ênfase no conteúdo programático e acirrar o conflito interno. A melhora nos resultados nas eleições regionais de 1985, segundo Singer (2001, p. 54), confirmaram a viabilidade do partido, enquanto as eleições municipais de 1988 marcam sua ascensão ao conquistar grandes cidades, inclusive São Paulo, elegendo 36 prefeitos e 1006 vereadores em todo país.

Na seqüência estuda-se a evolução das políticas sociais propostas pelo PT e implementadas quando o partido finalmente elege Lula presidente do Brasil.

5.2 A política social do Partido dos Trabalhadores nas eleições e no governo

5.2.1 Os programas de Lula para as eleições de 1989, 1994 e 1998

O programa de governo da Frente Brasil Popular (PT, PC do B e PSB), da candidatura de Lula de 1989, foi composto de cinco fascículos com análises e propostas: economia, reforma agrária, democratização do Estado, reforma urbana e nova sociedade (sobre direitos trabalhistas, sociais e de minorias). Além disso, foi publicado um resumo das resoluções do 6º Encontro Nacional do PT. Este documento é coerente com os fascículos do programa de governo, embora lance afirmações mais contundentes, inclusive sobre o objetivo de construir o socialismo e a utilização do Estado com esta finalidade (FBP, 1989f). Todos os documentos do programa atacam o autoritarismo do Estado e seu controle pelas classes dominantes, o que associa ao Regime Militar em particular e à história nacional em geral. O remédio apontado é a democratização do Estado e da sociedade, com a participação popular (dos trabalhadores) nas decisões do governo e no controle social sobre a economia (FBP, 1989c; FBP, 1989f).

O programa de 1989 é fundamentado na idéia de conflito entre os trabalhadores (oprimidos, maioria) e proprietários (classe dominante, minoria privilegiada), onde os interesses dos trabalhadores aparecem em contradição com a iniciativa privada e a

economia capitalista. Desta maneira, o programa propõe com fartura medidas de intervenção do Estado na economia e na sociedade, inclusive com a estatização em diversos setores: dos hospitais, da indústria farmacêutica, dos bancos, do transporte urbano. A política econômica apresentada é intervencionista, baseada na gestão do Estado sobre o setor produtivo e financeiro, no não pagamento da dívida externa e em uma política antiinflacionária com controle de preços e desestímulo à especulação – afasta a importância do superávit e qualquer medida que possa causar recessão, como juros altos.

No programa de governo de 1989, as políticas sociais defendidas possuem as seguintes características. As políticas de assistência social e as medidas de redistribuição de renda são fortemente vinculadas ao trabalho (aumento do salário mínimo, trabalho formal) e na ampliação dos serviços sociais públicos – que considera uma forma de distribuição indireta (FBP, 1989a). As disposições sobre a previdência social são sucintas: garantir a participação dos usuários nas decisões e benefícios independentes de contribuição. As propostas para a saúde defendem a universalização do atendimento com a construção do Sistema Único de Saúde, no qual os serviços privados seriam apenas complementares e gratuitos (FBP, 1989e). O programa aponta que o Estado deve ampliar a rede pública de educação visando sua universalização e deixar de destinar qualquer recurso à rede privada, mesmo que por isenção fiscal. Ademais, assinala que redistribuição de renda é fundamental para que os mais pobres possam manter seus filhos na escola (FBP, 1989d). Ao fim do primeiro turno a candidatura de Lula obteve 17,1% dos votos válidos e, no segundo, obteve 47%. Foi derrotado por Fernando Collor de Melo.

A Frente Brasil Popular pela Cidadania (PT, PSB, PCdoB, PPS, PV, PCB e PSTU), que pela segunda vez lançou Lula à Presidência da República (1994), organizou um programa dividido em seis documentos. Dois deles trataram sobre a saúde. A região nordeste mereceu um documento à parte, bem como a reforma urbana e as micro, pequenas e médias empresas. Por fim, foi lançado um longuíssimo documento chamado Bases do Programa de Governo, com análises e propostas sobre diversos temas, que é apresentado tanto como uma contribuição do PT aos outros partidos da Frente quanto como o próprio programa da candidatura de Lula. Assim, como em 1989, o programa de governo e as posições do partido encontram-se indistintas. O mote deste programa encontra-se na “radicalização da democracia política através da democracia econômica e social do país” (FBPC, 1994e; 1994f). Aponta a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento, que combata a inflação por meio do emprego, da elevação dos salários, da constituição de um

grande mercado de consumo e que tenha por fundamento a distribuição da renda e do poder. Este modelo, conforme as Bases do Programa de Governo, “se articula com o objetivo estratégico de construção de uma sociedade socialista e democrática” (FBPC, 1994f). Esta é a única referência ao socialismo, bem como não há nenhum apontamento para estatizações – apenas que as desestatizações seriam interrompidas e revistas.

As políticas de redistribuição de renda pensadas no programa vinculam-se principalmente ao aumento do emprego (valorização do salário mínimo) e ao controle de preços. Há, também, a defesa da implementação de um programa de transferência – garantia de renda mínima – para “combater a fome e erradicar a miséria”, talvez como imposto de renda negativo, preocupado com a manutenção das crianças na escola e com o incentivo ao trabalho formal (ibidem). O programa defende a previdência social pública, ressaltando apenas algumas medidas para aumentar a fiscalização e melhorar o atendimento.

A área da saúde retém grande preocupação entre os documentos do programa (FBPC, 1994a; 1994b). As transformações sócio-econômicas defendidas, segundo o programa, teriam efeitos positivos sobre a saúde, mas uma série de propostas específicas também é lançada. Conquanto o programa esteja voltado para a ampliação da capacidade do Estado em oferecer serviços próprios de saúde, aponta que remunerará adequadamente os serviços privados prestados ao SUS enquanto forem necessários. Os serviços privados seriam melhores regulados e fiscalizados.

Para a educação projeta-se a ampliação dos serviços públicos, garantindo mais recursos para a área. Quanto à iniciativa privada, informa que o futuro governo respeitará as diretrizes constitucionais, fiscalizará sua qualidade e acabará com todos os repasses ou subsídios públicos que recebe. Pretende aumentar a oferta de educação infantil e do ensino médio e profissional, universalizar o ensino fundamental e implementar um serviço nacional de educação à distância. No campo do ensino superior, criará novas universidades e ampliará a oferta de vagas noturnas.

Nas eleições de 1994, a Frente Brasil Popular pela Cidadania foi derrotada no primeiro turno, com 27% dos votos válidos. Fernando Henrique Cardoso (PSDB) foi eleito com 54% dos votos.

A coligação União do Povo Muda Brasil (PT, PDT, PSB, PCdoB) apresentou no programa de governo de 1998 um conjunto de documentos curtos e sistemáticos, com algumas análises e propostas: quatro cadernos – agricultura, desenvolvimento urbano,

emprego e saúde –, as Diretrizes do Programa de Governo e a Carta Compromisso, esta dirigida por Lula, novamente candidato à Presidência. Pela primeira vez a elaboração do programa de governo contou com a participação dos partidos da coalizão. Como pano de fundo os documentos apontam a união das esquerdas contra as elites que sempre governaram o país e foram incapazes de alcançar níveis adequados de desenvolvimento econômico e social. As heranças a serem combatidas dizem respeito ao modelo econômico conservador e à crise social: por um lado a valorização artificial da moeda, a abertura econômica irresponsável, os juros altos, as privatizações que desnacionalizaram a indústria e a dívida externa cujo pagamento sacrifica os investimentos e o gasto social em favor dos especuladores; entre os problemas sociais estão o desemprego, o congelamento dos salários, a crise na saúde e a falta de qualidade e quantidade dos serviços públicos de educação (UPMB, 1998a; 1998b).

Gerar empregos é a prioridade número um do programa, a ser alcançada com um novo projeto de desenvolvimento que alie crescimento econômico e estabilidade monetária. As principais medidas deste novo projeto – ao lado da constituição de fóruns setoriais e nacionais sobre o tema – são: reforma agrária e favorecimento do trabalho agrícola, investimentos públicos em infra-estrutura e habitação popular, programas de assistência técnica e crédito a pequenos e médios empreendimentos, redução da jornada de trabalho, ampliação da cobertura do seguro-desemprego e a abertura de mutirões de trabalho (UPMB, 1998e). São propostas que partem da atuação direta do Estado. Ao mesmo tempo, na Carta Compromisso (UPMB, 1998a) Lula assume “o compromisso de fazer do Brasil uma economia industrial forte, preservando as grandes empresas nacionais capazes de competir nos mercados globalizados e estimulando a micro, a pequena e a média empresa”. Neste ponto o programa de governo afasta-se das diretrizes aprovadas no Encontro Nacional do PT de 1997, que defende “uma perspectiva histórica anticapitalista [...] um modelo de desenvolvimento orientado para a produção de bens de consumo de massa e serviços públicos essenciais, que priorize as condições básicas da subsistência” (PT, 1997). Portanto, enquanto o partido em 1997 preservou uma posição de controle sobre a economia, no programa de governo de 1998 dividiram espaço posições de atuação direta do Estado e incentivo ao mercado.

O programa não traz ênfases específicas sobre previdência social e educação, apenas referências que as tomam como meio para outras políticas. Para melhorar a distribuição de renda pretende-se elevar o salário mínimo e criar um programa de

transferência de renda – renda mínima para população mais carente, sem outras especificações. Um outro programa de transferência de renda é proposto para incentivar as famílias pobres a manterem suas crianças na escola. O programa afirma que a saúde não pode “jamais ser entendida apenas como um negócio”, embora declare que a iniciativa privada será respeitada nos termos da Constituição (UPMB, 1998c).

A política de saúde deverá ser descentralizada para Estados e municípios e deve possuir recursos estáveis com receitas vinculadas. São propostos um programa de saúde em casa e a produção de fármacos por empresas públicas para substituir importações. O setor privado de saúde deve ser regulamentado para se impedir aumentos abusivos nos preços e garantir a qualidade. As resoluções do Encontro Nacional do PT de 1997 concordando com o programa na primazia do emprego como forma de proteção social, também prevêem programas de transferência de renda e atuação estatal para prover políticas de educação e saúde. Em 1998, a candidatura Lula obteve 31,7% dos votos e foi novamente derrotada no primeiro turno por Fernando Henrique Cardoso (53% dos votos válidos).

5.2.2 Eleições de 2002, quarta candidatura Lula

Com a Coligação Lula Presidente (PT, PL, PCdoB, PMN e PCB), pela primeira vez a candidatura do PT e de Lula apresentou um programa de governo integrado em um único documento feito especialmente para a eleição e sob a responsabilidade de uma equipe especial, não o programa aprovado diretamente em encontro do partido (“construído por milhares de militantes”, como em 1989 e 1994) ou uma relação sucinta e esquemática das propostas (como em 1998). Ampliando o rol de documentos setoriais em face das eleições anteriores, em 2002 foram apresentados treze outros textos, além das diretrizes aprovadas pelo PT, e um documento síntese das preocupações, propostas e limites do futuro governo: a Carta ao Povo Brasileiro. Nesta carta, Lula exorta a adesão do empresariado ao projeto de mudanças e salienta seu compromisso com a competitividade do Brasil no mercado internacional, com a desoneração fiscal da produção, com o respeito aos contratos e obrigações do país (diz respeito, veladamente, ao pagamento da dívida), com a valorização do agronegócio e com a manutenção do superávit primário – ademais da estabilidade econômica, do controle da inflação e do equilíbrio fiscal.

A coligação coloca-se em contraponto especialmente com os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, no qual “a economia não cresceu e está muito mais vulnerável, [...] a crise social e a insegurança tornaram-se assustadoras” (CLP, 2002b). O programa de governo e as diretrizes aprovadas pelo PT concordam ao apontar que o novo modelo de desenvolvimento deve ser acompanhado pela democratização do Estado e das relações sociais, por meio de acordos que devem incluir e beneficiar os setores historicamente marginalizados e da presença ativa e ação reguladora do Estado sobre o mercado (CLP, 2002a, p. 2-3). Por outro lado, existem profundas divergências entre o programa de governo construído pela candidatura Lula para as eleições de 2002 e as diretrizes aprovadas pelo PT. Enquanto o programa de governo afirma que o futuro governo “não vai romper contratos nem revogar regras estabelecidas. Compromissos internacionais serão respeitados” (CLP, 2002a, p. 10-11), as diretrizes aprovadas pelo partido defendem que “será necessário denunciar do ponto de vista político e jurídico o acordo atual com o FMI, para liberar a política econômica das restrições impostas ao crescimento e à defesa comercial do país” (CLP, 2002c, p. 13).

Ainda no campo econômico, o documento aprovado pelo PT critica a ortodoxia do governo FHC e aponta que o futuro governo pretende controlar a entrada de capital especulativo no país, auditar e rever privatizações, a importância do controle da inflação e da responsabilidade fiscal são relativizados. O programa de governo também critica a ortodoxia econômica, mas embora aponte que o capital produtivo deve ser priorizado, não há previsão de restrições diretas à entrada de capital especulativo; embora as privatizações sejam censuradas em diversos momentos, não são apontadas medidas de revisão das realizadas; o controle da inflação e a responsabilidade fiscal são tratadas como conquistas nacionais que devem ser preservadas na “transição para um novo modelo de crescimento sustentável” (CLP, 2002a, p. 11). Portanto, as diferenças entre o programa de governo e as diretrizes do partido são evidentes.

De fato, o foco principal do programa de governo é a construção de um modelo de desenvolvimento que combine crescimento econômico e justiça social, com melhor distribuição de renda e oferta de serviços públicos. Agora, para criar mais e melhores empregos o programa recorre à atuação indireta do Estado: melhorando a competitividade do país no mercado externo e criando um amplo mercado de consumo interno. As medidas de regulamentação direta pretendem evitar a sobre-utilização da força de trabalho,

incentivar a formalização e os setores econômicos de uso intensivo de mão de obra (CLP, 2002a, p. 30).

O programa apresenta uma crítica ao sistema de proteção social nacional: a assistência é considerada residual e focalizada de modo estreito – apenas a educação e a saúde independem de contribuição ou de vínculo empregatício (que possuem um caráter universal), e os benefícios de prestação continuada da LOAS para idosos e incapacitados pobres³⁴ (idem, p. 39). Uma proposta de assistência social é a revisão e incremento dos programas de transferência direta de renda (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – e vale-gás) – pois

Oferecer um complemento de renda às famílias pobres, condicionado à matrícula e à frequência escolar, é uma maneira de superar a reprodução da pobreza de geração em geração, de reduzir a pressão sobre o mercado de trabalho e de garantir que crianças, em lugar de trabalhar, brinquem e estudem (ibidem, p. 42).

Além da idéia de complementar os programas municipais de transferência para crianças de zero a 15 anos, o programa de governo propunha conceder bolsas de estudos para jovens entre 16 e 25 anos, para desempregados entre 22 e 50 anos – vinculados a serviços comunitários e capacitação –, e para desempregados entre 51 e 66 anos – vinculada à ocupação. Em outro momento o programa fala simplesmente em um programa de renda mínima associada à educação em todo o território nacional (ibidem, p. 31). Ainda na área da assistência social, o programa prevê a implantação do projeto Fome Zero, no sentido de articular a produção de alimentos (principalmente pela agricultura familiar) com programas de merenda escolar, restaurantes populares, bancos de alimentos e outro projeto de transferência: um “cartão alimentação” para compra de alimentos pelos mais pobres (ibidem, p. 44). A proposta do Fome Zero foi elaborada como um conjunto de medidas estruturais e compensatórias visando erradicar a fome e foi um dos pontos mais destacados por Lula durante a campanha eleitoral. Quanto à participação de organizações não governamentais na assistência social, o programa de governo aponta que seu papel é de complementação e não substituição do Estado (ibidem, p. 51).

Na área da previdência social o programa de governo não faz propostas pontuais, apenas alguns indicativos de regulamentação e a criação de “um sistema previdenciário

³⁴ A Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, estabelece o pagamento de um benefício no valor de um salário mínimo para todas as pessoas maiores de 65 anos e para os portadores de deficiência, ambos os casos sujeitos à renda máxima de ¼ do salário mínimo por pessoa da família. A prestação deste benefício é concedida de maneira centralizada pelo INSS, mas seus recursos provêm da receita fiscal da União.

universal, público, compulsório [...] com benefícios claramente estipulados” (ibidem, p. 18). Para o regime geral (RGPS), propõe aumentar o número de seus contribuintes e ampliar a fiscalização e punição sobre os sonegadores; para o regime dos funcionários públicos (RPPS), propõe combater privilégios, racionalizar os procedimentos e promover uma ampla e democrática negociação sobre o assunto; para a previdência complementar privada propõe medidas de incentivo para seu crescimento.

O futuro governo “trabalhará para garantir o acesso universal, equânime e integral às ações e serviços de saúde” (CLP, 2002a, p. 47). Uma das principais preocupações é em efetivar a descentralização do SUS, dotando Estados e municípios de recursos e capacidade de identificar e implementar os serviços públicos necessários. Ao Ministério da Saúde caberia, então, a gestão nacional do SUS com o estabelecimento de metas e monitoramento. Quanto aos serviços privados vinculados ao SUS, o programa aponta a prioridade aos filantrópicos e o estabelecimento de metas fiscais e de qualidade. Já em relação aos serviços suplementares, como os planos de saúde, propõe medidas de regulamentação severa. Quanto aos remédios, criará farmácias populares, além de adequar a oferta pelo SUS e melhorar a capacidade de produção das empresas estatais.

Sobre a educação o programa de governo (CLP, 2002a, p. 44-46) indica como prioridade universalizar desde o ensino pré-escolar até o médio com a ampliação do Fundef e o aporte de mais recursos federais para Estados e municípios – ou seja, pela ação descentralizada do Estado. Sobre a educação superior, propõe ampliar as vagas nas universidades públicas, criar novas universidades, reformular o sistema de crédito educativo, estabelecer formas de acesso para negros e egressos de escolas públicas. Embora aponte que o crescimento da rede privada de educação superior significa privatizar o sistema, não estabelece nenhuma medida diretamente ligada a esse fato.

No tocante às políticas sociais, as diretrizes aprovadas pelo PT são bastante sucintas. A proteção social aparece mais atrelada ao crescimento econômico e incentivos do Estado a determinados setores econômicos do que no programa, mas as políticas de transferência de renda também são referidas. Propõem a construção de um sistema de previdência social universal com um limite de renda e a implantação plena do SUS. Na educação, pretende rever “a municipalização predatória da escola pública”, garantir a universalização da educação básica e valorizar as universidades públicas (CLP, 2002c, p. 9).

Em 2002, pela primeira vez o candidato presidencial do PT foi escolhido em um processo de eleição interna, no qual a ampla maioria dos filiados ao partido preferiu rerepresentar a candidatura Lula, e não inovar com o senador paulista Eduardo Suplicy. No primeiro turno das eleições presidenciais a Coligação Lula Presidente obteve 46,4% dos votos válidos. No segundo turno Lula obteve expressivos 61,2%, assumindo a Presidência em janeiro de 2003.

5.2.3 O primeiro governo Lula (2003-2006)

Conforme Martins (2007, p. 39) o governo Lula deu continuidade às políticas econômicas adotadas no governo FHC, tais como conter o gasto público, ampliar o superávit primário, manter o câmbio flutuante e a elevada taxa de juros (Selic), visando o controle da inflação. Estas medidas foram importantes para a reordenação macroeconômica, tendo em vista a desestabilização da inflação, do câmbio e da confiança do mercado, resultado em parte da preocupação, entre investidores e capitalistas, com as transformações que o novo governo poderia representar. Na área econômica, portanto, o governo Lula preferiu manter uma política ortodoxa. Esta opção pode ser sinalizada pela nomeação de Fernando Meireles, ex-presidente mundial do Bank Boston e deputado federal eleito pelo PSDB, como presidente do Banco Central, e pela autonomia deste órgão perante o governo. O quadro abaixo apresenta alguns indicadores econômicos do período Lula.

Quadro 5 – PIB, inflação, desemprego, Selic e salário mínimo no Brasil (2000-2008)

	FHC			Lula (1)				Lula (2)	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB – Cresc. Real (%)*	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	3,8	5,4	1,3
Taxa de inflação (%)**	5	6	7,7	8,3	14,7	7,6	6,9	3	4,1
Taxa de desemprego (%)**	7,5	7,1	6,4	6,4	12,3	11,5	9,8	9,6	9,8
Taxa Selic (anual)***	17,45	17,32	21,9	17,31	17,23	18,52	13,18	11,18	13,65
Salário Mínimo (R\$)***	151	180	200	240	260	300	350	380	415

Elaboração do autor. *fonte: IBGE <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1106&id_pagina=1> e <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1330&id_pagina=1> **Fonte: <<http://indexmundi.com/pt/brasil/>>. ***Fonte: <http://portalbrasil.net.indices.htm>. Para Selic, valor anual em dezembro; salário em valores correntes.

Por outro lado, o governo Lula dedicou grande preocupação para a distribuição de renda e o combate à pobreza, como já apontava seu programa de governo. Antes do

governo Lula, uma melhora importante na distribuição de renda foi obtida pela estabilização dos preços na economia brasileira com o Plano Real, de 1994, que conseguiu reduzir drasticamente a taxa de inflação. Conforme Rocha (2000), a implantação do plano interrompeu um ciclo percebido desde 1980 em que a oscilação na proporção de pobres acompanha as flutuações de curto prazo na atividade econômica. A partir dele, iniciou-se um período de acentuada melhora nos ganhos reais dos setores mais pobres da população. Entre 1993 e 1995 o rendimento médio do décimo mais pobre da população dobrou, o segundo décimo mais pobre obteve uma melhora de 46% (ibidem, p. 7). Este impacto, homogêneo em nível nacional, foi capaz de reduzir a proporção de pobres de 44% da população em 1993 para 33,3% em 1995. Entretanto, em 1996 a autora percebeu a estagnação dos efeitos redistributivos do Plano Real e a estabilização da proporção de pobres no patamar de 34%. No período posterior a 1996 (ibidem, p. 15), e como reflexo do processo da modernização produtiva, os trabalhadores de baixa qualificação das áreas metropolitanas passaram a estar mais expostos ao agravamento na situação de pobreza. Um novo ciclo de melhora na distribuição de renda surgiu durante o governo Lula. A diminuição da pobreza e da desigualdade ocorreu conforme o seguinte quadro:

Quadro 6 – Coeficiente de GINI e miséria no Brasil (2001-2006)

	FHC		Lula			
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GINI	0,5957	0,5886	0,5829	0,5717	0,568	0,562
Miséria (%)	27,63	26,72	28,17	25,38	22,77	19,31
Pobreza extrema (%)	7,92	6,63	7,36	6,15	5,32	4,69

Elaboração do autor. Dados obtidos em CPS/IBRE/FGV (2007). Percentual sobre população total.

Podem ser destacadas duas políticas favoráveis à redução da pobreza: apoiado no crescimento econômico e no emprego formal, a majoração do salário mínimo em níveis superiores à inflação favoreceu os trabalhadores menos qualificados e a redistribuição em favor dos beneficiários da previdência social que recebem o mínimo e dos beneficiários dos auxílios da LOAS. Por outro lado, o governo implementou medidas de assistência social e majorou o gasto na área, como aponta o quadro abaixo.

Quadro 7 – Despesas do Governo Federal do Brasil na área social (% do gasto total, 2000-2008)

	FHC			Lula 1				Lula 2	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Previdência	28,68	28,78	28,67	31,55	32,14	31,77	31,46	30,24	28,82
Saúde	8,62	8,75	8,17	7,71	8,19	7,71	7,50	7,39	7,09
Educação	8,24	7,74	7,57	7,22	6,64	6,74	6,46	6,92	7,56
Seg. Desemp.	2,05	2,17	2,31	2,43	2,38	2,43	2,79	2,94	2,96
LOAS	0,85	0,99	1,15	1,29	1,44	1,61	1,81	1,89	1,96
Assistência	0,41	0,38	0,41	0,56	1,58	1,38	1,86	1,83	1,88
Total	48,85	48,81	48,28	50,76	52,37	51,64	51,88	51,21	50,27
Tributos/PIB*	30,67	31,01	32,65	32,54	33,49	34,13	34,52	35,54	36,54

Elaboração e cálculos do autor. Porcentagem sobre o gasto total, exceto dívida. Para previdência, considerado o gasto com benefícios, descontados benefícios de servidores federais. Para saúde e educação, gasto integral, inclusive Fundef. Para seguro desemprego considerado inclusive abono. Assistência exclui LOAS. Fonte: Secretaria de Orçamento Federal <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/estatis/7.anual.pdf>>. *Fonte: Amaral *et alii* (2009).

Conforme os dados apresentados no quadro sete, percebe-se que o gasto do Governo Federal na área social manteve um padrão entre os governos FHC e Lula, sendo que o único aumento substancial refere-se às políticas de assistência, na qual inserem-se os programas Bolsa Família e Fome Zero (em 2008 o governo multiplicou em quatro vezes e meia o gasto em assistência social, com relação a 2002). Também a previdência social e os benefícios assistenciais (LOAS) passaram a ocupar uma porcentagem maior dos recursos orçamentários. Isto pode ser um reflexo do aumento do salário mínimo. Já os gastos em políticas universais (educação e saúde) perderam recursos na proporção com o gasto total durante o primeiro governo Lula, embora em 2008 a educação tenha recuperado o nível de 2002. Ressalte-se que o gasto social total nas áreas destacadas cresceu 2% em cada governo Lula, bem como a carga tributária em relação ao PIB cresceu em todos os anos após 2004.

Note-se que a sobreposição de idéias relativas à assistência social presente no programa de governo, com diversos ângulos de abordar a questão e três diferentes programas de transferência de renda, se refletiu no governo durante o primeiro ano da Presidência Lula. Trata-se, por um lado, da criação do Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil (MESA), responsável pela implementação do Fome Zero, e do Conselho Interministerial Gestor do Bolsa Família, órgão vinculado à Presidência, além da manutenção do Ministério da Assistência Social (MAS). Esta fragmentação foi revista em janeiro de 2004, quando o MESA foi extinto e suas funções repassadas ao MAS, agora nomeado Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome (MDS). A gestão do Bolsa Família também foi deslocada para a responsabilidade do novo ministério.

Excluindo-se os benefícios da LOAS, pode-se comparar três linhas de atuação do governo Lula na assistência social: o Bolsa Família, os benefícios de assistência social ligados à condição de risco social (SUAS) e as políticas de segurança alimentar, herdeiras do projeto original do Fome Zero. O quadro abaixo apresenta o tamanho destas políticas:

Quadro 8 – Fome Zero: recursos e famílias atendidas (2004-2008)

	Lula (1)			Lula (2)	
	2004	2005	2006	2007	2008
Bolsa Família					
Recursos	3,792	5,692	7,525	8,756**	10,522**
Famílias	6.571.839	8.700.445	10.965.810	10.472.495*	9.663.238*
Acompanhados*	n/d	31,24%	33,42%	46,39%	58,24%
SUAS – Assistência Social, exceto LOAS e transferências monetárias.					
Recursos	0,314	0,431	0,503	0,481	n/d
Famílias	1.250.637	2.780.725	3.407.637	3.440.014	n/d
Segurança Alimentar					
Recursos	0,279	0,467	0,664	0,741**	n/d
Famílias	712.014	770.158	915.223	863.656	n/d
Cestas Básicas	1.620.402	1.950.914	1.820.792	1.118.737	n/d

Elaboração do autor. Recursos em bilhões de reais, valores da época. Para Fome Zero, considerados os recursos não destinados a transferências. “Famílias” inclui jovens, agricultores e unidades de cisternas. Fonte: MDS (2008). *Fonte: DATASUS <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa_relconsol.asp>. **Fonte: dados da Secretaria do Tesouro Nacional (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Regionalizada2007.xls> para 2007 e <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Regionalizada2008.xls> para 2008), para “Recursos” de 2007 de Segurança Alimentar, utilizado para “Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar”.

Originalmente, o Fome Zero visava atacar em conjunto o problema da fome e as causas da pobreza, vinculando ações em diversos ministérios, fomentando o debate sobre a fome e estimulando a participação da sociedade civil, inclusive por meio de doações. Na prática, o MESA não conseguiu implementar propostas e demonstrar resultados positivos a curto prazo, o que levou o governo a desgastes públicos (Martins, 2007, p. 40). Do núcleo original de propostas do Fome Zero, remanesceu a distribuição de alimentos em espécie (cestas básicas e merenda escolar), a aquisição de alimentos da agricultura familiar, a construção de cisternas no semi-árido e os financiamentos para restaurantes populares e bancos de alimentos. As políticas específicas previstas no Fome Zero, como os cupons de alimentos que deveriam ter o gasto comprovado pelo beneficiário, foram abandonadas.

As outras linhas das políticas assistenciais consistem em transferências diretas de recursos monetários. Uma delas é o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), formado por vários programas: Serviço de Proteção Básica à Família, Agente Jovem, Proteção Social Especial, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Sentinela (destinado a crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual). O diferencial destes programas é que integram a concessão de bolsas com serviços assistenciais prestados aos beneficiários, que se encontram em situação de vulnerabilidade extrema. Os serviços são realizados de maneira descentralizada pelos Estados e Municípios conveniados à União e podem ser transferidos para entidades privadas. A implementação do SUAS visa regular os vínculos e responsabilidades dos diversos atores envolvidos (Freitas, 2007, p. 72). Quanto às bolsas, os programas integram-se paulatinamente ao Bolsa Família.

Por fim, o Bolsa Família unificou os programas de transferência de renda já existentes (o que era previsto pelo governo anterior) e expandiu muito sua abrangência. Além dos programas prévios (principalmente o Bolsa Escola), a idéia da transferência direta de renda está presente nos programas de governo do PT desde 1994 e foi objeto de experiências municipais e estaduais. A partir do segundo ano do governo Lula, o Bolsa Família tornou-se o programa social mais importante da gestão, o que fica marcado também com a Lei de Renda Básica de Cidadania (Lei 10.835, de janeiro de 2004). O objetivo do Bolsa Família é combater diretamente a fome e a miséria, destinando um benefício variável às famílias com renda *per capita* de até R\$ 120,00 e que cumpram com as condicionantes de frequência escolar e cuidado com a saúde dos menores.

As regras do Bolsa Família são definidas pelo Governo Federal de maneira homogênea para o Brasil, mas a elegibilidade é feita por assistentes sociais dos municípios, que alimentam o Cadastro Único do programa (mantido pela Caixa Econômica Federal). Como o critério de elegibilidade é a renda, os assistentes sociais possuem alguma discricionariedade em definir os beneficiários (Soares et alii, 2007, p. 10). Para monitorar as condicionantes os municípios e Estados lançam os dados em um sistema unificado.

Como se pode apreender do quadro 8, em 2006 o Bolsa Família representou um gasto 7,5 vezes maior do que o SUAS e Segurança Alimentar juntos. Note-se que o SUAS apresentou uma expansão significativa em termos de número de beneficiários, assim como o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família quase dobrou entre 2005 e 2008, fatores que apontam para preocupação do governo em expandir a rede de serviços de assistência e os vínculos dos programas com políticas de educação e saúde. No mesmo

sentido, observe-se que o número de atendidos pelo Bolsa Família e SUAS não cresceu após 2006 (quando atingiu a meta inicial de 11 milhões de beneficiários).

Pesquisas revelam que o Bolsa Família possui efeitos positivos e relevantes na segurança alimentar dos beneficiários (Segall-Correa et alii, 2008) e na diminuição da pobreza e da desigualdade social (Soares et alii, 2007). Neste sentido, Soares *et alii* (2007, p. 24) apontam que mesmo com poucos recursos (menos de 1% da renda total), os programas de transferência explicam 21% da queda do índice de GINI no Brasil, graças a sua ótima focalização. Por outro lado, Rocha (2008) salienta que a abrangência da vacinação infantil e a presença escolar possuíam bons índices mesmo antes do programa ser implementado, portanto a principal função do programa não se dirige a estes objetivos, mas responde à incapacidade de se promover a inclusão de seu público no mercado de trabalho. Ainda conforme a autora, em 2006 restavam sem cobertura do programa 3,4 milhões de domicílios, dependendo de melhor focalização para serem atingidos.

No que diz respeito à previdência social básica – do Regime Geral de Previdência Social – a medida de maior efeito adotada no primeiro governo Lula foi a majoração do salário mínimo (que atinge 61,25% de todos os beneficiários, em 2005). O governo realizou, em meio a profundas tensões, uma reforma direcionada principalmente ao Regime Próprio de Previdência Social – que responde apenas aos servidores públicos. Seu objetivo era diminuir o déficit das contas no RPPS, mas para o setor privado não houve alterações significantes (Souza et alii, 2006). Foram adotadas algumas medidas administrativas para facilitar a filiação de trabalhadores à previdência social.

Na educação e na saúde, a formação federativa do Brasil implica em algumas complicações para a análise, pois nestas duas áreas foram desenvolvidos diversos mecanismos de repartição de recursos e de competências entre os entes federados. Nos dois casos existem percentuais fixos estipulados para o gasto em educação e saúde³⁵ e pode-se observar que municípios e Estados respondem por uma parcela significativa da execução das verbas de saúde e educação do Governo Federal³⁶. Assim, o foco no gasto estrito do Governo Federal levaria a distorções.

³⁵ A Constituição de 1988 determina que os percentuais a serem destinados à saúde devem ser previstos em lei. Na falta desta, a União deve aumentar seu gasto conforme o crescimento do PIB após 2001 e repassar 15% da receita de sua competência para aplicação em serviços básicos pelos municípios. Para os Estados, o mínimo é de 12%; para municípios e DF, 15%. No caso da educação, a Constituição fixa o percentual de 18% para a União e 25% para municípios, Estados e DF. Estados e DF respondem prioritariamente pelo ensino fundamental e médio, os municípios pela educação infantil e ensino fundamental.

³⁶ Conforme dados disponibilizados pela Secretaria de Orçamento Federal em seu sítio na internet <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estatis/10.arq.completo.xls>>.

Para a saúde, pode-se destacar duas subáreas que ocupam a maior parte dos recursos e expandiram sua participação no gastos conjunto da União, Estados e municípios: a atenção básica (15% em 2004, 20% em 2006) e a assistência hospitalar e ambulatorial (32,5% em 2004, 50% em 2006)³⁷. Já o gasto consolidado em saúde, em proporção do gasto público total, se expandiu de 11,5% em 2002 para 14% em 2006. Duas iniciativas do primeiro governo Lula na área da saúde merecem destaque. Em 2003 foi criado o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu), um serviço de ambulâncias que presta socorro de urgência e emergência, em conjunto com municípios e Estados (os custos da implantação são divididos). Por lei de 2004 foi criado o projeto Farmácia Popular, pelo qual os laboratórios estatais disponibilizam uma série de medicamentos à venda por preços de custo em estabelecimentos próprios gerenciados pelos Estados, Municípios e por organizações públicas. Em 2006 o programa foi estendido para a participação de farmácias privadas, ano em que esta rede contava com 254 unidades próprias e 3.627 privadas (estes números quase dobrariam até 2009).

Outro dado relevante da política em saúde foi a expansão continuada do programa saúde da família. No último ano do governo FHC existiam 16.847 equipes, em 2006 chegaram a 26.861. O aumento de 59% possibilitou atender 46% da população brasileira (Ministério da Saúde, 2009). O número de agentes comunitários aumentou 24% (atingindo 59% da população em 2006), mas o maior crescimento se verificou entre equipes de saúde bucal: o crescimento de 257% permitiu alcançar 40% da população. Estes aumentos são consistentes com a majoração dos recursos da atenção básica. Todos os programas também são implementados por meio dos municípios, com participação dos Estados e do DF.

Considerando o percentual de recursos do Governo Geral (União, Estados, DF e municípios) destinados em todas as subáreas da educação, pode-se ressaltar que entre 2004 e 2007 foi mantida uma tendência de crescimento na proporção de gastos no ensino fundamental (de 44 para 50% do total)³⁸, sendo esta a principal variação³⁹. Em relação ao

³⁷ Os cálculos foram realizados pelo autor. Dados obtidos nos relatórios funcionais disponíveis no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Consolidacao_Contas_Publicas.xls>. Gasto total exclui dívida e transferências.

³⁸ Os cálculos foram realizados pelo autor. Dados obtidos nos relatórios funcionais disponíveis no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Consolidacao_Contas_Publicas.xls>. Gasto total exclui dívida e transferências.

³⁹ Apenas no segundo mandato uma medida importante visou priorizar o ensino básico: a ampliação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), expirado em 2006, para o ensino básico (Fundeb). Em 2007 o Fundef não alterou a divisão dos recursos e o ensino fundamental manteve o crescimento, com um pequeno aumento também no repasse à educação infantil. O estabelecimento do piso dos professores, cuja má remuneração é um grave problema, só ocorreu em 2008.

gasto total consolidado, a educação ocupava 11,8% em 2002 e chegou a 13,3% em 2006 (com o topo de 15% em 2003). Já em 2003 foi estabelecido um programa dentro do Fundef para o atendimento de estudantes portadores de deficiência, pelo qual o governo passou a contratar estabelecimentos privados sem fim lucrativos para prestar este serviço.

A composição do total de matrículas da educação básica em 2005 conforme o tipo de estabelecimento revela que os Estados e DF respondem por 42% do total, Municípios por 45% e estabelecimentos privados por 13% – INEP (2005a, 2006), cálculos realizados pelo autor. Note-se que, em relação a 2002, os Estados perderam cerca de 1% do total de matrículas em favor dos estabelecimentos privados, mantendo os municípios a mesma parcela. O número de matrículas no ensino básico realizadas em escolas da União, mesmo crescendo 60% entre 2002 e 2005, responde por apenas 0,3% do total. Conforme Arelaro (2005), embora o país tenha quase atingido a universalização da demanda escolar dos 7 aos 14 anos, a municipalização das séries iniciais foi realizada sem que os Municípios possuíssem a estrutura de ensino e pedagógica necessária. Ainda conforme a autora, os mecanismos que visam assegurar e melhorar a qualidade do ensino, em especial os sistemas de avaliação, repartição dos recursos e tratamento dos profissionais da educação, não foram capazes de atacar os principais problemas da qualidade da educação.

Analisando-se os dados disponíveis sobre o ensino superior – INEP (2005b, 2007), cálculos realizados pelo autor – pode-se averiguar que nos três primeiros anos do governo Lula (de 2002 para 2005) houve crescimento de 13% nas matrículas realizadas em instituições federais de ensino superior (IFES). De fato, ocorreu uma expansão do número de matrículas em todos os tipos de estabelecimentos de educação superior: estaduais, expansão de 9%; municipais, 15%; particulares, 34%; e comunitárias, confessionais e filantrópicas, 39%. O número de matrículas total no ensino superior cresceu 29% entre 2002 e 2005. O número de matrículas em estabelecimentos públicos caiu em 3% sobre o total (de 30 para 27%, enquanto os privados atingiram 73%).

A principal medida do primeiro governo Lula no campo da educação superior foi a implantação do ProUni, em 2005. O programa isenta os estabelecimentos privados conveniados de uma parte relevante dos tributos devidos, em troca da concessão de bolsas para candidatos que cursaram o ensino médio em escolas públicas, possuem renda familiar *per capita* inferior a três salários mínimos e foram classificados em um exame nacional (ENEM). Anteriormente, para fazer jus aos benefícios tributários os estabelecimentos educacionais utilizavam livremente estes recursos, como em ações de assistência social. A

maior parte das bolsas do ProUni é integral, e aqueles que recebem bolsas parciais podem financiar o remanescente por um fundo público. Em 2005, o Prouni forneceu bolsas integrais e parciais para uma população equivalente a 3,44% das matrículas nas universidades privadas, ou 19,37% das IFES (até 2009, o número de bolsas concedidas mais do que dobrou). O Prouni possui reserva de vagas para candidatos auto-declarados pardos, pretos ou indígenas. Reservas de vagas neste sentido também foram adotadas por algumas IFES, mas durante o segundo mandato esta política seria incentivada como parte de um programa de reestruturação da educação superior.

Durante o primeiro mandato, o governo fomentou um debate intenso sobre uma ampla reforma universitária que previa a obrigatoriedade de quotas sociais e raciais, redefinições sobre recursos e o próprio ProUni. Contudo, a falta de acordo entre os atores envolvidos e a possível dificuldade de aprovar esta reforma no Congresso fez o tema perder fôlego. Medidas consistentes para expandir a capacidade das IFES só seriam adotadas no segundo mandato do presidente Lula, de maneira que em sua primeira gestão a principal marcada na educação superior foi utilizar os serviços privados para expandir a oferta. Quanto à qualidade da educação superior, um problema mais grave em face das instituições particulares, o governo Lula reeditou, com mudanças específicas, um sistema de avaliação das instituições e provas para os estudantes.

A partir dos dados apresentados, pode-se buscar identificar como o primeiro governo Lula se insere no desenvolvimento do sistema de bem-estar brasileiro. Segundo Draibe (2003), as políticas sociais no país se organizaram a partir da década de 1930 e formaram um sistema que, embora cobrisse grande clientela, era insuficiente, pouco inclusivo (serviços universais de educação e saúde deficientes) e não-seletivo (má focalização nos mais carentes, absorção dos recursos por setores sociais e regiões determinadas). A autora identifica dois ciclos de reformas nas políticas sociais brasileiras, o primeiro conduzido no âmbito na Constituição de 1988 e o segundo durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998, 1999-2002). Conforme Draibe (2003, p. 69) o primeiro ciclo de reforma (1988) baseou-se em um modelo universalista e redistributivo, com elevada abrangência social e elevada provisão pública de recursos. A configuração prévia das políticas existentes (regras e órgãos públicos) e os interesses *acastelados* impediram que as reformas avançassem no sentido desejado e conduziram ao aumento na proteção dos setores desde antes beneficiados.

As reformas do governo FHC responderam tanto ao arcabouço histórico das políticas sociais quanto às mudanças de 1988 (estas já em processo de institucionalização). A autora salienta que lograram reformar parcialmente o ensino fundamental, a saúde e a previdência social, além de iniciar reformas no ensino infantil e médio e nas políticas de combate à pobreza (ibidem, p. 75). Sem abordar as reformas em específico, cumpre salientar que elas introduziram alguns elementos de focalização nas políticas universais (visando destinar recursos para as áreas mais carentes) e que foram implementados programas de transferência de renda com condicionantes (já ressaltados). Para Draibe (ibidem, p. 89), as reformas não conduziram à substituição de políticas implementadas pelo Estado por mecanismos de mercado. O sentido geral das mudanças realçaria a articulação entre políticas de transferência e políticas universais, embora as iniciativas do fim do governo FHC apontassem para autonomia das políticas de transferência.

Outros autores, como Cohn (2000) e Yasbek (2004), preferem realizar um contraponto entre os dois ciclos de reformas. Para os autores o primeiro ciclo (Constituição de 1988) favoreceu direitos sociais como responsabilidade pública de acesso universal; o segundo (governos FHC) marcou a subordinação das políticas sociais aos ajustes econômicos, deslocando as políticas sociais para o plano do assistencialismo e do humanitarismo. Ademais, salientam que as medidas de focalização nos mais pobres entre os pobres levam à estigmatização e deixam grande parte da população desprotegida. Assim, criam um sistema dual de proteção social, garantindo o acesso à previdência social contributiva e serviços privados aos setores economicamente bem situados, enquanto os mais pobres permanecem com proteção insuficiente e sujeita à disponibilidade de recursos.

O governo Lula não realizou um rompimento com o sistema de proteção social brasileiro. De fato, é possível afirmar que as medidas adotadas não significam sequer um novo ciclo de reformas, mas visaram ampliar, complementar e ajustar as reformas iniciadas no governo FHC na previdência social, saúde e educação. Na assistência social, após consolidar os programas de transferência de renda com o Bolsa Família, a preocupação do governo Lula voltou-se para fortalecer a relação do programa com as políticas de saúde e educação (revertendo a tendência de maior autonomia). A reorganização das políticas de segurança alimentar (Fome Zero) e o SUAS também são medidas de consolidação e melhora do sistema. Provavelmente, o fato mais significativo é a ampliação destas políticas, que permitiu melhoras sociais substanciais (conforme os autores anteriormente referidos). A política de assistência do governo Lula, portanto, apresentou um incremento

relevante do papel do Estado na promoção do bem-estar para o setor mais pobre da população. Durante o primeiro mandato de Lula, não houve grandes alterações que pretendessem aumentar a segurança para os setores médios ou para os trabalhadores de baixa renda (como no seguro desemprego ou no salário família), afora a majoração do salário mínimo. Tampouco se procurou alterar o perfil da responsabilidade pela promoção do bem-estar social, mantendo um sistema compartilhado entre Estado e mercado.

5.2.4 Eleições de 2006, quinta candidatura Lula

O programa de governo da Coligação A Força do Povo (PT, PRB, PCdoB) realiza a defesa da primeira gestão de Lula na Presidência da República: comemora um “outro modelo de desenvolvimento” e “a expansão do emprego e da renda de milhões de brasileiros”, importantes conquistas em face das contradições econômicas, sociais e políticas legadas do passado brasileiro e contra a ameaça de uma catástrofe na economia legada do governo anterior (CFP, 2006, p. 5-6). Estariam dadas as “condições objetivas para um maior crescimento com juros mais baixos, aumento dos investimentos e intensificação das políticas sociais, preservando o equilíbrio macroeconômico” (ibidem, p. 7).

O crescimento econômico é apresentado como correlato à distribuição de renda e à inclusão social, uma relação mediada pela construção de um mercado de bens e consumo de massas – algo a ser obtido sem descuidar da estabilidade dos preços e do equilíbrio fiscal. Para atingir este objetivo, valem tanto investimentos nacionais quanto externos, estatais – fortalecendo o Estado e suas empresas – ou privados – com uma regulamentação que os incentive. Estas propostas estão em sintonia com a criação de novos postos de trabalho e com a recuperação do salário mínimo (ibidem, p. 18). Para a previdência, a preocupação do programa envolve medidas de regulamentação, combate às fraudes e a ampliação do acesso dos trabalhadores ao sistema.

O programa de governo propõe manter e ampliar as políticas de assistência social (Fome Zero). Quanto ao Bolsa Família, fala em mantê-lo “no patamar já alcançado em termos de poder aquisitivo dos benefícios” (ibidem, p. 27) e expandir, em parceria com Estados e municípios, a rede de serviços assistenciais, buscando a auto-suficiência das famílias atendidas (com trabalho e renda) e o oferecimento de serviços públicos básicos, como educação e saúde. Desta maneira, embora aponte a continuidade do programa de

transferência, associa seu avanço a medidas relacionadas ao trabalho e a prestações de serviços sociais. Como observado, o governo avançou neste sentido no segundo mandato.

A universalização do SUS é a preocupação central da proposta sobre saúde (ibidem, p. 9 e 26-27), com a ampliação das equipes de saúde da família, da rede de unidades básicas de saúde, do SAMU, dos Centros de Especialidades Odontológicas e a criação de centros de atendimento de média complexidade – serviços próprios do Estado. No campo dos medicamentos, propõe ampliar a rede das farmácias conveniadas ao Programa Farmácia Popular e aumentar a capacidade de produção dos laboratórios oficiais para atender. Estes foram objetivos perseguidos pelo segundo mandato de Lula.

Em relação à educação o programa também se preocupa com a universalização do atendimento do ensino fundamental de nove anos, além de ampliar o ensino técnico e tecnológico e criar um piso nacional para os professores. Aponta a educação como questão nacional de primeira grandeza, tendo em vista ser fundamental para inclusão econômica, social e política de dezenas de milhões de brasileiros (ibidem, p. 12). Na educação superior, as propostas se direcionam para aumentar a capacidade das IFES e os subsídios do ProUni, além de garantir reservas de vagas socioeconômicas. Estes objetivos, novamente de acordo com os dados anteriormente levantados, orientaram a ação governamental durante a primeira metade do segundo mandato de Lula.

As diretrizes para o programa de governo da reeleição de Lula, aprovadas pelo PT em seu encontro de 2006, apontam claramente para uma adequação das posições do partido para com as políticas do governo. A diferença notável com as diretrizes anteriores é explicada no próprio documento, pelo presidente do partido: enquanto as propostas anteriores “cumpriram um duplo papel: mobilizar a militância partidária no processo de elaboração e servir de instrumento na polêmica com as demais forças políticas e sociais” (PT, 2006, p. 3), as diretrizes de 2006 deveria servir ao momento eleitoral. A principal preocupação do documento é “organizar um discurso didático que resgate o Governo Lula”, que “iniciou a construção do que podemos chamar de ‘Estado de Bem-Estar’ no Brasil, após a onda de ataques ao emprego, às políticas sociais e aos direitos dos trabalhadores nos anos FHC” (ibidem, p. 12). Quanto às políticas sociais, as diretrizes restringem-se em apontar seus sucessos, sem diferenças em relação ao programa de governo no campo das propostas. Uma crítica bastante moderada é expressa quanto à atuação do Banco Central, que precisaria “adequar sua agenda ao conjunto dos interesses

da sociedade” para que o segundo governo finalmente completasse “a transição de um paradigma neoliberal para outro padrão de desenvolvimento” (ibidem, p 16).

5.2.5 Programas de governo e governo: conclusões

A pesquisa desenvolvida na presente seção permite algumas conclusões sobre a evolução das propostas do PT em seus programas de governo e as políticas implementadas no primeiro governo Lula. Inicialmente, pode ser destacado que entre 1989 e 2002 o partido efetivamente buscou ampliar os setores sociais que suas propostas contemplam, e que esta ampliação foi acompanhada de uma mudança na forma de suas propostas na área econômica e de geração de emprego: a ação proposta para o Estado passou de interventora, com exclusão do mercado (1989), para um conjunto de ação do Estado e incentivos ao mercado (1994 e 1998) até que, finalmente, tornou-se praticamente toda voltada para incentivos à ação dos agentes privados (2002). A inclusão dos setores de proprietários iniciou com as micro e pequenas empresas, que receberam atenção especial no programa de 1994, e chegou à aliança com o grande setor econômico nacional em 2002 e 2006. Ao mesmo tempo, as propostas transitaram de ação direta do Estado para ação indireta por meio de incentivos econômicos. As indicações do programa de governo de 2002 e da Carta ao Povo Brasileiro efetivamente orientaram a atuação do governo Lula nesta questão e o programa de 2006 a ratificou.

As propostas para as políticas sociais realizaram uma transição muito parecida com esta. Nas áreas de saúde e educação os programas partem de posições vinculadas aos serviços prestados pelo Estado e com restrições aos serviços privados, inclusive com promessas de estatização. Em 1994 e 1998 o programa modera esta posição – não fala mais em estatização – e se aproxima das normativas da Constituição de 1988. Assim, afirma que o governo iria garantir a autonomia dos serviços privados, mas não incentivá-los. Emerge uma posição crítica e restritiva aos serviços privados, mas a intervenção do governo seria apenas no sentido de regulamentar visando garantir sua qualidade.

Em 2002 o programa de governo deixa para trás esta posição crítica, embora proponha apenas serviços universais prestados pelo Estado na área da educação e os priorize na área da saúde (dar preferência aos serviços privados prestados por entidades filantrópicas). Esta parece ser a tendência inicial de atuação do governo Lula: buscar avanços por meio de serviços públicos de saúde e educação, orientando o gasto público e a

atuação de Estados e Municípios com o enfoque coordenado pelo governo. Num segundo momento, porém, o governo parte para utilização de serviços privados – possivelmente visando resultados mais expressivos em menor tempo. O principal exemplo da utilização de serviços privados subsidiados é o caso do ProUni, ainda que esteja presente no Farmácia Popular, na educação de pessoas portadoras de deficiência e na assistência social.

Ressalve-se que a ampliação de serviços públicos é constante durante o governo, tanto no aumento de matrículas nas universidades públicas quanto no atendimento básico e de emergência em saúde (inclusive com novas políticas nesta área, como o SAMU e a própria Farmácia Popular). Ambas as áreas continuaram orientadas pelo universalismo no atendimento, mas os serviços públicos e privados de educação superior passaram a ter elementos de focalização por critérios socioeconômicos. O programa de 2006 parte das políticas implementadas, sem maiores inovações.

A política de assistência social nos programas de governo do PT também passou por uma transição importante. Inicialmente ela esteve subordinada ao trabalho (garantia de trabalho e salário mínimo) e aos outros serviços públicos: praticamente não era tratada como uma política pública em sentido estrito, apenas como reflexo de ações no campo econômico e das políticas de educação e saúde. Esta lógica ainda persiste nos programas de 1994 e 1998, porém surgem esboços de políticas de transferência de renda. Em 1994 a renda mínima aparece insulada dentro do programa e em 1998 aparece em duas versões desconexas (uma para educação, outra para garantia de renda). Apenas em 2002, com o Fome Zero, a lógica de subordinar a assistência ao trabalho foi rompida. Porém, em relação às políticas de transferência o programa continuou sem uma proposta clara (aparecia inserida no Fome Zero, como Bolsa-Escola e também como garantia de renda). Esta confusão denota uma relação incerta do partido com a proposta.

A dificuldade em implementar o Fome Zero – que exigiu muita organização e atuação do Estado – parece ter direcionado o governo em favor do Bolsa Família, uma política que pôde crescer muito rapidamente por meio da capacidade estatal já instalada no setor bancário e nos municípios. Assim, se o Fome Zero abre uma visão não subordinada da política assistencial para o PT, esta abertura é aproveitada pelo governo na justificação do Bolsa Família. Outro movimento do governo após a instalação do Bolsa Família foi no sentido de fortalecer a rede de serviços públicos associados aos programa de transferência, bem como as condicionantes de educação e saúde. Portanto, esta segunda etapa – que aparece ainda durante o primeiro governo Lula, no programa de 2006 e no segundo

governo – visa fortalecer o papel de serviços públicos e privados (por meio dos Municípios) junto aos programas de transferência de renda.

No campo da previdência, até 2002 os programas apresentam uma postura defensiva em relação às reformas, o que significa defender os serviços públicos vinculados ao trabalho. A mesma postura foi adotada durante o primeiro governo Lula, que fortaleceu esta política ao incentivar a entrada de públicos não atendidos e aumentar substancialmente o salário mínimo. Por outro lado, o reajuste desproporcional para os benefícios superiores ao mínimo e a reforma no setor público podem ser considerados incentivo aos serviços privados de previdência – uma inovação em relação aos programas de governo.

No desenvolvimento das propostas em todas as áreas, portanto, observa-se uma tendência favorável à implementação de políticas por meio do setor privado. Esta tendência pôde ser percebida especialmente com o abandono de posições contra o mercado e contra os serviços privados. A atuação do primeiro governo Lula partiu da tendência percebida e a fortaleceu, o que por sua vez atingiu diretamente o programa de governo de 2006. Já a relação das idéias do PT em comparação com as políticas propostas nos programas segue uma trajetória um pouco diferente.

Em 1989 e 1994 os documentos analisados como fonte para as idéias defendidas pelo partido confundem-se com os programas de governo, os primeiros se expressam de maneira mais contundente, mas não há divergências radicais. A utilização das diretrizes aprovadas pelo partido como parte do programa de governo reforçou, nestes casos, a aproximação entre as duas instâncias. Em 1998 algumas diferenças importantes podem ser reparadas entre as resoluções aprovadas pelo PT e os documentos lançados no momento eleitoral. Em 2002 existe um distanciamento claro entre as idéias do partido e o programa de governo: embora ambos tornem-se mais abertos à atuação do setor privado, o programa vai muito mais longe do que as diretrizes do partido. Em 2006, por outro lado, as idéias defendidas pelo partido simplesmente aderem às políticas realizadas no governo Lula, em termos muito próximos ao programa de governo. Por que a posição do partido mudou desta forma? A resposta a esta questão será buscada, na próxima seção, nas características organizacionais e nas relações internas do próprio PT.

5.3 Mudança organizacional e disputa interna no PT: políticas e alianças

Nesta etapa da dissertação procura-se apontar as principais configurações organizacionais do PT durante o primeiro governo Lula. Considerando a impossibilidade de realizar uma pesquisa mais ampla, serão priorizadas as informações sobre o padrão de competição eleitoral e social, relação entre subsistemas internos (partido na base, partido nos cargos públicos e Comitê Central), participação dos membros, incentivos predominantes e recursos partidários. A mudança nos programas de governo é abordada a partir dos dados levantados na seção anterior. Ao fim, procura-se indicar como as mudanças partidárias se manifestaram internamente no PT e seus reflexos na aproximação entre as políticas sociais do governo e as defendidas pelo partido. Desta forma, destacam-se as relações entre a mudança organizacional e programática.

Desde a fundação do partido, esteve no horizonte do PT a eleição de Lula como presidente do Brasil. Embora este ponto tenha permanecido constante, as intenções do partido com a conquista do poder mudaram. A leitura dos programas de governo entre 1989 e 2006, realizada na seção anterior, permite observar que o desenvolvimento do PT conduz a preocupações mais salientes com os aspectos pragmáticos do exercício do governo nas condições dadas pela realidade política e econômica do Brasil. Ao mesmo tempo, pode-se dizer que o partido reorganiza seus vínculos sociais e os conceitos de seu discurso conforme as necessidades eleitorais e as experiências da atuação parlamentar e de seus governos em âmbito local – como salientam as pesquisas de Souza (2004) e Meneguello e Amaral (2008).

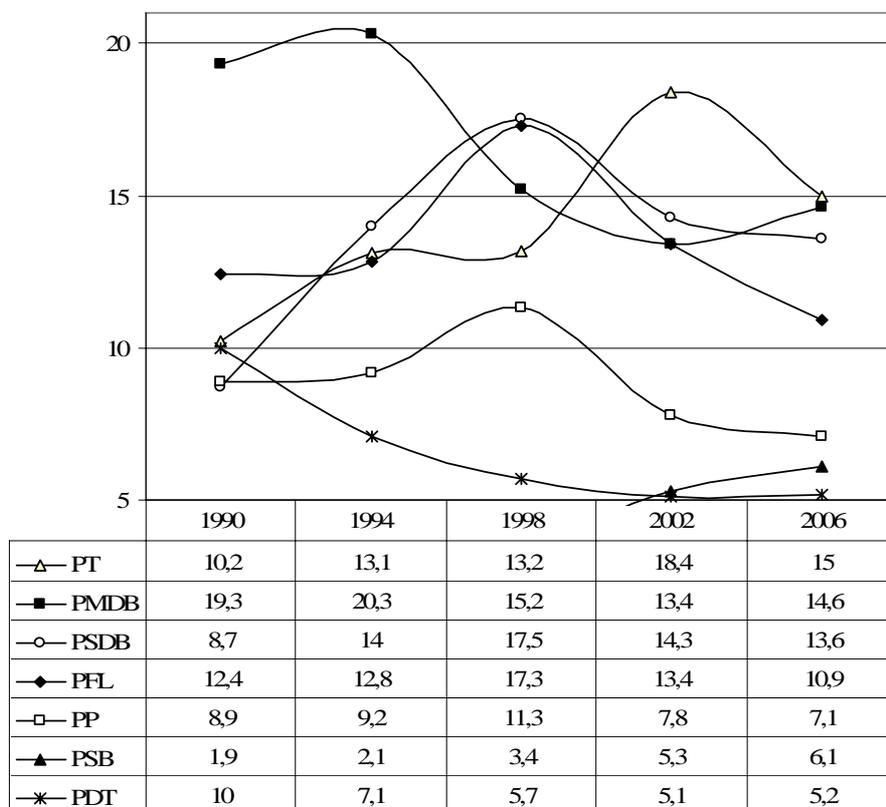
Para César (2002, p. 341), no fim da década de 1980 o PT passa a valorizar a disputa institucional como elemento fundamental de seu projeto. Segundo o autor, o partido passa a adotar uma visão estratégica de coalizão entre classes aliadas dirigida pelos trabalhadores para estabelecer o rol do Estado no desenvolvimento econômico e social. Uma outra transição pode ser encontrada a partir deste momento, passando pelos programas de governo de 1994 e 1998 – os quais apresentam concessões ao setor empresarial nacional e ao papel das organizações privadas nos serviços de educação e saúde. O ápice destas mudanças está na Carta ao Povo Brasileiro, que expõe um novo significado à chegada do PT à Presidência: uma aliança entre trabalhadores e empresários nacionais, pobres e proprietários, contra as carências mais profundas (combate à fome) e pelo crescimento econômico com liberdade de mercado. Portanto, as propostas do PT

tornaram-se claramente mais abertas aos interesses dos setores empresariais, apontando para um perfil de adaptação ao meio social.

Embora para as eleições de 2002 o Diretório Nacional tenha autorizado a ampliação da aliança eleitoral com setores de oposição ao governo FHC (parte do PMDB e PL), o programa de governo daquelas eleições nunca esteve tão distante das diretrizes aprovadas pelo partido. Se a Carta Compromisso de 1998 estabeleceu diferenças cruciais com as idéias defendidas pelo PT, estas diferenças se tornaram muito mais acentuadas na Carta ao Povo Brasileiro, de 2002. Do ponto de vista partidário, as mudanças programáticas parecem ter conduzido na direção de políticas com maior efetividade e resultados (especialmente na segunda parte do primeiro mandato Lula, com a reorganização das políticas de assistência social, o fortalecimento do Bolsa Família e o lançamento do ProUni). Desta forma, os programas de governo deixam de ser coerentes (grandes mudanças econômicas) e exclusivos em relação aos trabalhadores (1989). Passaram a ampliar o apelo a outros seguimentos (1994 e 1998) e, por fim, chegaram a programas em que as propostas específicas possuem o papel mais relevante (2002 e 2006), sendo flexíveis em relação ao modo de executar as políticas e coerentes em relação aos objetivos buscados.

Se no campo social o PT ampliou seus setores de apoio, o partido também expandiu suas alianças partidárias: primeiro, entre as agremiações de esquerda (1989 e 1998) e, em 2002, formou uma aliança com o Partido Liberal – a agremiação do candidato à vice-presidente, o empresário José Alencar (proprietário de uma das maiores indústrias têxteis do país). A trajetória do PT é de sucesso eleitoral, não apenas pela conquista da Presidência, mas também por seu crescimento na Câmara de Deputados. Parte de apenas 3,5% dos votos nas eleições de 1982, para 6,9% em 1986, chegando a 18,4% em 2002. Conforme o gráfico abaixo, esta ascensão só pode ser comparada a do PSDB, partido do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. De certa maneira, neste período o PT forjou sua imagem em antagonismo ao governo FHC: exerceu *oposição sistemática* no Congresso e difundiu posições contrárias às privatizações, às políticas econômicas e às reformas previdenciária, trabalhista, de responsabilidade fiscal. O PT consolidou a liderança na esquerda nacional, inclusive mediante o enfraquecimento do PDT (com quem dividia o campo).

Gráfico 1 – Resultados eleitorais para Câmara de Deputados do Brasil (1990-2006)



Elaboração do autor. Considerados os partidos com votação superior a 5% dos votos válidos na eleição de 2006. Fonte: banco de dados eleitoral de Jairo Nicolau na internet <<http://jaironicolau.iuperj.br/banco2004.html>> e do Superior Tribunal Eleitoral <<http://www.tse.jus.br>>.

Um primeiro elemento a ser destacado é que a militância do partido perdeu muito de sua importância nas campanhas eleitorais, especialmente a partir das eleições de 2002. Neste sentido, observa-se o crescimento dos recursos monetários recebidos pelo PT: de 12 milhões de reais em 1998, para 92,8 milhões em 2002 (Vaz e Freitas, 2002). Apesar disso, em 2002 a militância ainda desempenhou um papel ativo: o discurso apresentava os incentivos de outrora e a possibilidade de Lula conquistar a Presidência permitiu conjugar capital mais trabalho militante. O mesmo, entretanto, não parece ter ocorrido nas eleições subsequentes, especialmente em 2006, quando as novas experiências de governo podem ter falado mais alto do que a participação dos militantes tradicionais na obtenção de votos.

Esta interpretação é corroborada pela queda da votação de Lula nos grandes centros urbanos (territórios tradicionais do PT) e crescimento nas pequenas cidades: entre os municípios com mais de 200 mil eleitores, Lula perdeu 3,6 pontos percentuais se comparados os primeiros turnos de 2002 e 2006, 7,4 p.p. se considerados os segundos

turnos. Já entre os municípios com menos de 10 mil eleitores, Lula ganhou 9,6 p.p. no primeiro, e 9,4 p.p. no segundo turno – conforme dados de Nicolau e Peixoto (2007). Assim, a votação de Lula caiu nos municípios com mais de 50 mil eleitores e aumentou naqueles com eleitorado menor. Conforme os autores, a geografia do Bolsa Família é um elemento explicativo da nova distribuição dos votos de Lula, possuindo um impacto positivo independente da região ou do nível socioeconômico do município (ibidem, p. 23).

Hunter e Power (2007), no mesmo sentido, apontam que os benefícios concretos percebidos pelos eleitores durante o governo Lula foram fundamentais para sua reeleição, sobretudo nas regiões mais pobres. Os autores ressaltam que estes benefícios – Bolsa Família, aumento do salário-mínimo e das pensões previdenciárias e assistenciais básicas – só foram possíveis de realizar com a manutenção da estabilidade econômica. Contudo, o sucesso de Lula não beneficiou o PT. Conforme Hunter e Power (ibidem, p. 8) em 2006 a votação de Lula e do PT à Câmara de Deputados tornou-se muito desproporcional, diferente da situação encontrada até 2002. Enquanto a votação de Lula cresceu associada às áreas com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), principalmente no Norte e no Nordeste do país, a votação dos deputados manteve associação inversa. Além disso, enquanto os partidos dos presidentes anteriores conseguiram crescer, o PT diminuiu sua bancada em 2006. Este distanciamento, segundo os autores, é significativo no contexto de separação entre Lula e o PT: desde as primeiras eleições Lula teria conseguido atingir um conjunto crescente e mais diversificado de eleitores (com sua história pessoal e discurso moderado), sendo que as políticas do governo favoreceram esta trajetória de separação.

Por meio de análises estatísticas, Samuels (2004) aponta que o PT é o único partido do Brasil a possuir forte identificação junto ao eleitorado e que a variável com maior correlação com o apoio ao PT é a avaliação positiva de Lula. Ideologia de esquerda, políticas públicas determinadas e classes sociais não apresentam uma relação clara com o petismo. Após o primeiro governo Lula, Samuels (2008) sugere que os petistas se tornaram um pouco mais moderados e menos escolarizado. Para o autor, entretanto, esta mudança e o espalhamento da identificação com o PT para fora da região sudeste foi um processo lento e não associado à pobreza, que não deve ser creditado ao Bolsa Família. O autor conclui que “o impacto da moderação de Lula e do partido sobre o grau de identificação partidária parece negligenciável, e o impacto da mesma dinâmica sobre a natureza do apoio parece ser pequeno” (ibidem, p. 316). Portanto, a moderação de Lula e do PT permitiu que a agremiação ganhasse adeptos, com vantagem sobre a perda de apoio entre os radicais.

A par destas modificações no contingente de eleitores e de apoiadores do PT, o número de filiados ao partido cresceu desde as eleições de 2002, exceto por uma queda entre 2005 e 2006. O quadro abaixo aponta o número de filiados ao PT entre 2002 e 2008.

Quadro 9 – Filiados ao PT (2002-2008)

	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Filiados	828.781	989.399	1.054.671	1.047.851	1.160.607	1.164.651

Elaboração do autor. Fontes: dados disponíveis no sítio na internet do Tribunal Superior Eleitoral <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/eleitores_filiados.htm>. Dados referentes ao último mês disponível de cada ano. Dado não disponível para 2003.

O poder conferido à base partidária é expressivo no PT, principalmente em função do Processo de Eleições Diretas (PED) estabelecido em 2001, pelo qual os filiados elegem os dirigentes nacionais, estaduais e municipais. O PED foi percebido, num primeiro momento, como uma forma de retirar poder das tendências de oposição que, por serem mais organizadas, possuíam vantagem enquanto as escolhas se realizavam pelo sistema de assembleias e delegados. De fato, o PED parece dar voz a filiados com vínculos menos constantes com o partido, que não estariam dispostos a gastar tempo em reuniões e assembleias. A participação no PED pode ser considerada elevada, em 2005 compareceram ao primeiro turno mais de 315 mil filiados (Eleição..., 2005) – 35% dos que estavam aptos.

Desta maneira, antes de conquistar a presidência o PT modificou o mecanismo de participação interna, tornando-o mais aberto. Esta alteração parece facilitar o impacto da mudança no perfil dos apoiadores e eleitores do partido sobre suas decisões internas. Ademais, como os novos apoiadores e eleitores foram atraídos pela moderação do discurso ou pelas políticas do primeiro governo Lula, pode-se supor que as mudanças nos mecanismos de participação tornaram-se um fator favorável à aproximação entre o PT e o governo Lula. De qualquer maneira, a abertura no mecanismo de participação interna é uma medida condizente com o aumento da heterogeneidade do perfil dos apoiadores e eleitores do PT, pois favorece que militantes novos e sem ligações com as tendências participem das decisões do partido.

A direção do partido é formada por dois órgãos: o Diretório Nacional e a Comissão Executiva Nacional. O primeiro é composto proporcionalmente à votação das chapas no PED, o segundo pelo presidente do partido (eleito separadamente no PED), pelos líderes das bancadas no Congresso e secretários do partido. A Comissão Executiva responde pela condução da agremiação, mas deve submeter ao Diretório Nacional as principais questões,

como a definição de candidaturas, a aplicação de sanções e as intervenções nos níveis inferiores. Praticamente a mesma estrutura se replica nos níveis estadual e municipal.

As instâncias máximas do PT são o Congresso e o Encontro Nacional, dos quais participam os delegados escolhidos nos encontros estaduais (dos encontros estaduais participam delegados escolhidos nos encontros municipais). Entre suas atribuições está a definição do programa do partido e da política de alianças, tanto em linhas gerais quanto analisando casos de dissenso no partido local ou entre este e os níveis superiores. Quanto à composição dos Encontros e Congressos, Meneguello e Amaral (2008, p. 13) apontam que o número de delegados com cargos eletivos ou de confiança cresceu de 30 para 39,6% entre 1997 e 2006. No mesmo período o número de delegados assalariados caiu de 32 para 13,1%, e dos profissionalizados por movimentos sociais caiu de 12 para 3%⁴⁰.

Os candidatos a cargos eletivos possuem bastante liberdade da base e da direção partidária. O sistema eleitoral é favorável à liberdade, pois permite a inscrição de um número elevado de candidatos a deputados federais, estaduais e vereadores (até o dobro das vagas existentes, ou o dobro mais 50%, em caso de coligação). Outro elemento favorável é a ordenação da lista, que ocorre após as eleições, conforme os votos recebidos por cada candidato do partido ou coligação. Ou seja, os líderes partidários não podem controlar quem preferem ver eleito.

De qualquer forma, Marengo e Serna (2007) observam que os candidatos eleitos pelo PT desenvolvem um período de militância no partido maior do que os outros partidos brasileiros, o que aponta para seleção de candidatos que possuem lealdade com a agremiação. As disposições estatutárias são rígidas no sentido de vincular a atuação parlamentar às diretrizes do partido. Dois casos de expulsão de parlamentares que desobedeceram ao partido são notórios: em 1985, três deputados federais foram expulsos após terem comparecido ao Colégio Eleitoral; em 2003, três deputados federais e uma senadora foram expulsos por terem votado contra a reforma da previdência proposta pelo governo – os quais fundariam, em seguida, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Já para as eleições presidenciais, de governadores, senadores e prefeitos, caso não exista acordo entre os pré-candidatos com apoio nos diretórios, ocorre a realização de prévias abertas aos filiados. Em alguns casos as candidaturas regionais são articuladas para

⁴⁰ Oliveira (2003, p. 145-147) destaca que a reestruturação produtiva e a restrição da força dos trabalhadores favoreceram a atuação dos sindicalistas em postos alcançados na gestão dos ricos fundos previdenciários (e não a representação sindical tradicional). Para o autor, esta transformação está relacionada às novas idéias políticas do PT e à atuação do governo Lula, como a manutenção da política econômica de FHC.

viabilizar a aliança nacional. O caso mais sensível foi em 1998: para viabilizar a coligação PT-PDT, o Diretório Nacional vetou a candidatura própria ao governo do Rio de Janeiro, decisão posteriormente ratificada em Encontro Nacional.

Quanto à relação de poder entre as instâncias partidárias, o Comitê Central – no caso do PT, sua direção nacional –, seus membros nos cargos públicos e sua base possuem cada qual relevante parcela de poder e não são autônomas. Os líderes precisam apoiar suas decisões na maioria do Diretório Nacional, da Comissão Executiva ou mesmo dos Encontros Nacionais e Congressos, instâncias mais próximas da base do partido e, crescentemente, dos possuidores de cargos públicos. Embora a base possua liberdade para divergir e as tendências internas criem canais para manifestação de críticas, os parlamentares não podem contestar a posição do partido em temas considerados fundamentais – vejam-se os casos das expulsões. Os membros do partido nos órgãos públicos podem criar vínculos diretos com os eleitores por suas ações no governo, mas se esperam ascender a cargos eletivos no executivo devem contar com apoio na base.

O contingente de cargos públicos ocupados pelo PT expandiu-se com a conquista do Governo Federal, que possui mais de 20 mil cargos de confiança de livre nomeação. O próprio cargo é um incentivo seletivo relevante para o exercício da militância partidária, além de permitir o fortalecimento do partido a partir do controle das faculdades do governo. Dentre os 35 cargos de primeiro escalão do primeiro governo Lula, o PT obteve 21 – inclusive os mais relevantes (Governo..., 2002). Contudo, ao longo do governo a presença do PT foi restringida para incluir os novos parceiros (PMDB e PP). No ministério inaugurado no segundo governo (2007), o PT passou a ocupar 17 dos 33 cargos de primeiro escalão e diversos ministérios importantes da área social e de infra-estrutura foram ocupados por partidos aliados (Ribeiro, 2007). A divisão de poder com o PMDB, que obteve um número de ministérios e pastas importantes condizentes com sua força no Congresso, é uma marcante concessão do PT para formação da coalizão de governo.

A partir das eleições municipais de 1988 o PT passou a controlar um conjunto crescente de cargos públicos eletivos. Ademais, cada candidato eleito – em especial prefeitos e governadores – podem indicar uma série de assessores. O número de cargos eletivos obtidos em nível municipal cresceu de maneira consistente desde a fundação do PT, destacando-se um salto nas eleições de 2004, após a conquista da Presidência:

Quadro 10 – Prefeitos e vereadores eleitos pelo PT (1982-2008)

	1982	1985	1988	1992	1996	2000	2004	2008	Em disputa
Prefeitos	2	1	38	54	110	187	409	559	5560
Vereadores	127		1006	1100	1890	2485	3681	4163	51990

Elaboração do autor. Fontes: Tribunal Superior Eleitoral <<http://www.tse.gov.br>> e banco de dados de Jairo Nicolau <<http://jaironicolau.iuperj.br/banco2004.html>>. Para número de vereadores entre 1982 e 1992 dados em Hunter (2006, p. 27). “Disputa” se refere às vagas de 2008.

Nos cargos de eleição em circunscrição estadual, sendo eles estaduais (governadores e deputados estaduais) e nacionais (senadores e deputados federais), o PT ampliou suas conquistas até as eleições de 2002. Note-se que nas eleições seguintes ocorreu uma queda no número de eleitos para todos os cargos, exceto governadores.

Quadro 11 – Deputados Federais, Senadores, Governadores e Deputados Estaduais eleitos pelo PT (1982-2006)

	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	Em disputa
Dep. Federais	8	16	35	49	58	91	83	513
Senadores	0	0	1	4 (5)	3 (7)	10 (13)	2 (12)	81
Governadores	0	0	0	2	3	3	5	27
Dep. Estaduais	13	39	83	92	91	147	126	1059

Elaboração do autor. Fontes: Tribunal Superior Eleitoral <<http://www.tse.gov.br>> e banco de dados eleitoral de Jairo Nicolau <<http://jaironicolau.iuperj.br/banco2004.html>>. Os dados se referem aos candidatos eleitos. O mandato dos senadores é de oito anos: o número entre parênteses é o total de cadeiras do Senado ocupadas no período. Total de cargos se refere ao número de cadeiras nas casas parlamentares e ao número de total de governadores em disputa no ano de 2006.

Em termos financeiros, todo militante deve contribuir com uma quota (entre cinco reais e 1% de sua remuneração), sob pena de ser impedido de participar das instâncias partidárias e das eleições internas. Já os possuidores de cargos eletivos ou de confiança devem contribuir com um percentual progressivo conforme a remuneração percebida, que pode chegar a 20% e 14% respectivamente. O crescimento no número de cargos eletivos ocupados pelo PT, especialmente em prefeituras e governos estaduais, e a conquista do Governo Federal faz da contribuição sobre os salários uma fonte relevante e constante de recursos monetários.

Embora o PT tenha defendido a ampliação do papel do Estado no financiamento dos partidos para diminuir a influência do poder econômico nas eleições e evitar corrupção, a idéia não foi implementada. O Fundo Partidário foi mantido sem alterações, ocorrendo repasses proporcionais à bancada dos partidos na Câmara dos Deputados. Em 1995 o PT recebeu 273 mil reais (12% do Fundo); em 1997, sete milhões (13,5%); em

2003, 23 milhões (20%); e em 2007, 17 milhões (14%). Outra fonte de recursos provenientes do Estado é o horário eleitoral gratuito em rede nacional de televisão, também dividido na proporção das bancadas da câmara baixa.

A principal fonte de recursos financeiros para as campanhas eleitorais brasileiras, contudo, são doações particulares. A receita total da candidatura Lula de 2002 foi de 39 milhões de reais⁴¹. Destes, 70,7% são provenientes de doações de empresas em valor superior a cem mil reais – portanto, de grandes empresas. Se consideradas as doações superiores a dez mil reais, chega-se a 79%. Já nas eleições presidenciais de 2006, as doações de empresas superiores a cem mil reais chegam a 85% e as superiores a dez mil a 90% do valor total de receita (95 milhões de reais). Os valores remanescentes compreendem as doações de pessoas físicas, comercialização de produtos, doações de empresas com valor inferior a 10 mil reais e transferências entre fundos de campanha.

Os candidatos a cadeiras legislativas (exceto ao senado) são responsáveis diretos por arcarem com os custos de suas campanhas. Analisando os dados de prestação de contas até 2002, Samuels (2006, p. 145) observa que os candidatos da esquerda angariam em média menos da metade dos recursos que os candidatos de outros partidos e bastante menos tendo empresas por fonte. Mas o autor percebe que os candidatos do PT recolheram em 2002 o dobro do que haviam conseguido em 1994. No mesmo sentido, enquanto um deputado federal eleito pelo PT gastava um quarto do valor gasto pela campanha mais cara, em 2002 o candidato do PT já gastava a metade.

A maior importância de recursos de capital proveniente de entidades autônomas (empresas) e do Estado (fundo partidário e contribuições obrigatórias de servidores indicados pelo partido) reforça o poder da direção nacional e confere mais liberdade à direção e aos candidatos em relação à base. O grande crescimento dos recursos financeiros obtidos pelo partido é condizente com a diminuição da importância do trabalho militante voluntário nas campanhas eleitorais. Em conjunto com a flexibilização ideológica dos programas de governo, a abertura da forma de participação interna (PED) e as transformações no perfil de apoiadores e eleitores, a perda de importância do trabalho

⁴¹ Dados obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral <<http://www.tse.jus.br>>. Foram somados os recursos do Comitê Financeiro com os da candidatura para 2002. Observe-se que as doações realizadas diretamente ao diretório, que não foram computadas, podem representar um acréscimo de 68% no valor declarado (Valente et alii, 2004). Para 2006 foram somadas as doações para a candidatura e para o Comitê Financeiro Nacional para Presidente, mas descontou-se da primeira os repasses feitos pelo Comitê. Também não foram consideradas as origens dos recursos repassados por outras candidaturas e comitês.

frente ao capital também aponta para o enfraquecimento dos vínculos de identidade enfatizados pelo PT em sua fundação.

Dois temas se sobrepuseram na disputa interna do PT durante as eleições de 2002 e no primeiro mandato do presidente Lula. Primeiro, o conteúdo material das políticas planejadas/implementadas, tendo em vista a diferença entre as políticas defendidas tradicionalmente pelo partido e as adotadas por Lula. Em segundo lugar, o método de fazer política nas eleições e no governo: Lula optou por realizar alianças com partidos de direita ou conservadores, ao invés de apelar para pressão de movimentos sociais e formas de participação direta. Conforme a interpretação das correntes de oposição à direção do partido, a opção por alianças levaria à moderação das políticas e desvios das intenções do partido, enquanto a pressão social poderia sustentar políticas mais audaciosas.

Nestas questões ficaram marcadas posições divergentes entre dois setores. A tendência Articulação, ligada ao sindicalismo e ao presidente Lula, formou com os setores moderados e pragmáticos o Campo Majoritário. A partir do controle do Diretório Nacional e da Presidência do PT o Campo Majoritário impulsionou a transformação do PT – desde 2001 possuía votos suficientes para dispensar o apoio das outras forças no Diretório. Já o setor considerado de esquerda divide-se entre várias tendências, entre as quais sobressaem a Democracia Socialista (grupo de orientação trotskista) e a Articulação de Esquerda (ligada aos movimentos sociais e católicos). Estas tendências foram contrárias a aspectos cruciais da eleição de 2002, como a aliança com o PL, e dividem-se entre a participação no governo e críticas à política econômica e às alianças com os outros partidos.

Já nas eleições municipais de 2004, com a derrota em Porto Alegre – após quatro gestões em que a cidade tornou-se referência para o PT – setores internos do partido lançaram críticas públicas ao Governo Federal, que estaria preterindo a força da sociedade na busca da maioria congressional (Gerchmann, 2004). Em 2005, a crise gerada pelo escândalo do Mensalão⁴² fez eclodir as críticas às más companhias do governo e a pressão por mudança na política econômica. As críticas às políticas sociais também apareceram, mas de maneira muito mais sutil e genérica, provavelmente devido ao custo político de atacar o Bolsa Família. Nos desdobramentos do escândalo o alto escalão do PT foi forçado a deixar seus cargos. Embora a Executiva estivesse reticente em aplicar punições, o próprio presidente Lula teria utilizado sua influência em favor dos afastamentos (Lula..., 2005).

⁴² A partir de abril de 2005 o governo enfrentou uma sucessão de escândalos que envolveram lideranças do PT, ministros e parlamentares aliados. As investigações apontaram o desvio de recursos de empresas públicas e de sonegação fiscal para subornar parlamentares e arcar com campanhas eleitorais (caixa-dois).

Após as renúncias, assumiu a presidência do PT o então Ministro da Educação, Tarso Genro. Ainda sob fortes tensões, o PT realiza o PED para eleger sua direção e um novo presidente nacional. O Campo Majoritário escolhe como candidato o ex-Ministro da Previdência e do Trabalho e então Secretário-Geral do Partido, Ricardo Berzoini, que obtém 42% dos votos no primeiro turno, além de uma parcela na mesma proporção do Diretório Nacional (antes, possuía 52%). O Campo Majoritário conquistou também a maioria das presidências de Diretórios Estaduais. No segundo turno, Berzoini conquistou a presidência do PT com 51,6% dos votos (Neto e Bakos, 2005; Tarso..., 2005).

No primeiro turno o candidato da Democracia Socialista, Raul Pont, se qualificou com 14,7% e venceu por margem pequena os candidatos da Articulação de Esquerda e Plínio de Arruda Sampaio, dos setores mais radicais. O manifesto de Sampaio apontou: “o Brasil precisa romper a camisa de força do ‘superávit primário’, e assumir uma política econômica soberana que permita baixar juros, promover uma verdadeira retomada do crescimento; aumentar os empregos e os salários” objetivos com os quais “é plenamente possível montar um sistema de alianças que não submeta o governo aos constrangimentos pelos quais vem passando. A aliança de que o governo precisa não pode basear-se no velho toma lá da cá” (Sampaio, 2005). A chapa da Democracia Socialista também articula as duas críticas, às alianças do governo e sua política econômica:

o potencial transformador do governo Lula está estruturalmente contido por três dimensões: a força crescente da oposição liberal-conservadora, a presença de posições liberais na gestão da macroeconomia, e a sustentação da governabilidade em alianças conservadoras no Congresso Nacional. Foi à falência a proposta dominante no governo de conjugar o conservadorismo liberal na gestão macroeconômica com processos moleculares de transformações setoriais nas políticas sociais e administração de uma base político social que ia da esquerda a posições conservadoras. [...] [O] governo Lula está em contradição evidente com sua base histórico social. Sem conquistar um novo horizonte programático de transformações para o governo Lula, ele será desmoralizado ou derrotado. (Coragem de Mudar, 2005).

Antes do segundo turno, quando previsto que o Campo Majoritário manteria o controle sobre o partido, cinco deputados ligados às correntes de esquerda deixaram o PT rumo ao PSOL, sendo seguidos por 400 filiados, em sua maioria sindicalistas do setor público ligados à CUT e alguns membros históricos (Mareiro, 2005). Com críticas ao Campo Majoritário, parte do grupo de Sampaio declarou no momento da desfiliação: “o PT esgotou seu papel como instrumento de transformação da realidade brasileira. A manutenção da essência da política econômica do governo anterior frustrou boa parte dos

militantes” (Petistas..., 2005). Nenhuma tendência expressiva deixou o partido, apenas grupos ligados aos parlamentares. Apesar deste êxodo, Pont conquistou expressivos 48,4% dos votos no segundo turno do PED.

Com a divisão do poder no PT, as cisões no Campo Majoritário, o arrefecimento do escândalo do Mensalão, a retomada do crescimento econômico, o impacto dos programas sociais do governo e a eleição de Lula em 2006, as relações entre as tendências do PT voltaram às tensões normais. No Congresso e no PED de 2007 a única tendência relevante que manteve crítica contundente à primeira gestão de Lula foi a Articulação de Esquerda – no PED, sua chapa recebeu 12% dos votos (contra 14,65% anteriormente). Os demais grupos relevantes representaram alianças entre setores antes críticos e favoráveis ao Campo Majoritário, e preferiram argumentar que os avanços na área social e na capacidade do Estado foram vitórias sobre as limitações políticas e econômicas. Em 2007, Berzoini reelegeu-se presidente do PT com mais de 60% dos votos no segundo turno.

Os dois temas centrais de mudanças que o governo Lula infundiu ao PT (políticas públicas e alianças) foram controlados pelo grupo dirigente do partido. Ambos os temas resultaram em grandes tensões internas, o que levou à criação do PSOL e à perda de parlamentares e militantes. As tendências de oposição à direção nacional, entretanto, não possuíram suficiente apoio na base do partido para interromper estas mudanças – nem mesmo após o escândalo do Mensalão. Aparentemente, ao eleger o candidato de situação a própria base, ainda que por margem estreita, preferiu manter este curso. No segundo momento, contudo, o partido já havia incorporado os custos da mudança em termos de militantes, votos de esquerda, imagem pública de honestidade e políticas que precisaram ser renunciadas. Assim, o partido e os políticos – mesmo os de tendências contrárias à direção nacional – passaram a ser muito mais dependentes dos recursos provenientes do governo ou facilitados por ele, como os cargos públicos, contribuição sobre a remuneração, contribuições de empresas, a boa avaliação de Lula e a identificação com as políticas sociais bem-sucedidas do governo. Estes são elementos que podem ter levado o grande conjunto de forças internas do partido a apoiar as políticas do governo. Assim, as mudanças organizacionais no PT e o curso das disputas internas conduziram o partido ao caminho das políticas sociais implementadas pelo governo.

6 PARTIDO SOCIALISTA E POLÍTICA SOCIAL NO CHILE (1989-2006)

6.1 Partidos e governos no Chile: coalizões e presidentes

Em relação aos partidos políticos, o Chile merece posição de destaque na América Latina. Isso se deve ao importante papel dos partidos políticos na história do Chile: “os partidos eram a força política determinante no forjamento das instituições democráticas da nação, bem como atores importantes em períodos de inquietação política” (Valenzuela apud Mainwaring, 1989, p. 100). Desta maneira, o desenvolvimento dos partidos e sua atuação a partir do Legislativo se confundem com a própria história das instituições políticas chilenas, ao lado do governo presidencial. Como observa Lira (1994), desde fins do Séc. XIX o tema central da política chilena é a opção entre o exercício do poder presidencial pleno, que busca sobrepujar as forças concorrentes (até o extremo das ditaduras), e um modelo de Presidência consensual, limitada pelas tensões sociais traduzidas no sistema partidário e no Congresso. Apresentar o desenvolvimento das instituições governamentais chilenas passa, assim, por conhecer as relações entre partidos e presidentes.

Após a independência e a guerra civil entre Conservadores e Liberais, vencida pelos primeiros, estabeleceu-se no Chile de 1830 uma república oligárquica, fortemente centralizada na figura do presidente e marcada pela manipulação das eleições e repressão política. Conforme Silva (2002, p. 443), a erosão do poder presidencial por sucessivas reformas constitucionais, que aumentaram o poder do Congresso e as liberdades civis, levou à guerra civil de 1891 – quando as forças oligárquicas no Congresso impediram reformas sociais e econômicas intentadas pelo presidente Balmaceda – e à República Parlamentar de 1891. Valenzuela (1985, p. 37-38; 1995, p. 60) não considera a política do período estritamente oligárquica. O autor observa que a democracia no Chile tem suas bases na reforma eleitoral de 1874, a qual permitiu o desenvolvimento de partidos ligados aos interesses dos operários e a ascensão de um sistema partidário completo, em que todas as correntes políticas relevantes podiam se manifestar e disputar eleições verdadeiramente competitivas. Estas seriam as bases precoces do forte partidarismo chileno.

As primeiras formações partidárias surgem com a divisão do partido oficial em 1857, entre os conservadores e liberais, que Boeninger (2008, p. 19) ressalta como dimensão das disjunções entre Igreja e Estado e reflexo da diversificação da oligarquia.

Durante a República Parlamentar, com a expansão urbana e econômica e conseqüente crescimento da classe média, surgiram os primeiros partidos reformistas e ligados ao trabalho e às classes médias baixas (o Radical e o Democrático) (Silva, 2002, p. 445). As tensões sociais trazidas pelos trabalhadores da mineração, principal atividade econômica do país, deu origem a sindicatos fortes e autônomos em relação ao Estado. Destes sindicatos, em 1912 originou-se o primeiro partido de orientação marxista, depois convertido em Partido Comunista do Chile. Com isso, “el eje de confrontación ideológica se trasladó de la religión al orden social” (Boeninger, 2008, p. 20).

O estabelecimento da disputa eleitoral no eixo social impôs a realocação das forças políticas no Chile. Conforme Silva (2002, p. 445), a inflexão do governo conservador na defesa do liberalismo econômico e da repressão aos movimentos de trabalhadores levou às primeiras coalizões eleitorais, um mecanismo a partir de então presente durante todos os períodos democráticos. Com a vitória eleitoral da Aliança Liberal, novamente o Congresso passou a obstruir reformas. A instabilidade política levou à solução de dois governos militares sucessivos, os quais acabaram por adotar políticas de bem-estar social. Contudo, na seqüência assumiu Ibáñez, cuja ditadura perseguiu e assassinou sindicalistas e comunistas, sendo derrogada apenas após o impacto da Grande Depressão em 1931 (Valenzuela, 1995, p. 34).

Antes da restauração da democracia, entre os diversos presidentes apoiados por facções militares, teve lugar a rápida República Socialista – um evento que definiu as bases do Partido Socialista e seus primeiros líderes (Silva, 2002, p. 446; Barrenechea, 1993, p. 11). Fundado em 1933, o Partido Socialista reuniu quatro partidos cujos membros incluíam profissionais liberais, empregados e outros trabalhadores – como um vidraceiro, um músico, dois jardineiros, dois escritores, quatro costureiras e nove sapateiros (Barrenechea, 1993, p. 16) –, além de maçons, anarquistas e trotskistas. Com a democracia o partido participou da reestruturação dos sindicatos, cujo número crescia rapidamente, e absorveu lideranças novas, anarquistas, ligadas ao antigo Partido Democrático e rejeitadas pelo Partido Comunista (Valenzuela, 1995, p. 36). Assim, o Partido Socialista agregou muito das forças de esquerda e desenvolveu fortes laços com o sindicalismo.

Loveman (2001, p. 196) salienta que após 1932 transcorreram quarenta anos em que eleições entre partidos competitivos nacionais constituíram legalmente o Parlamento e o governo do Chile – sendo que o Parlamento continuou limitando a atuação de coalizões presidenciais com iniciativas reformadoras. O sistema partidário consolidado entre 1932 e

1973 completou todo espectro ideológico, com partidos fortes e representativos dos grupos sociais do período (Silva, 2002, p. 447): Conservador e Liberal na direita, Radical no centro, Socialista e Comunista na esquerda. Esta divisão levou à Frente Popular, coalizão entre radicais, socialistas e comunistas.

Os governos da Frente Popular (1938-1952) promoveram importantes inovações, aumentaram o papel do Estado e a burocracia, com agências para segurança social, saúde, habitação e educação; adotaram ainda políticas de substituição de exportações – que favoreceram o trabalhador urbano, mas deixou em segundo plano o rural (Silva, 2002, p. 449; Loveman, 2001, p. 199). A partir de 1952 seguiram-se dois governos minoritários que governaram sem apoio congressional – o que enfraqueceu a democracia –, liberalizaram a economia e extinguíram benefícios sociais, o que favoreceu o crescimento da esquerda.

Em 1957 pequenos partidos de centro e dissidências do Partido Conservador e Radical formam o Partido Democrata Cristão, que rapidamente absorveu grande parte dos votos de centro e direita e conseguiu eleger em 1964 Eduardo Frei Montalva (Valenzuela, 1995, p. 40; Silva, 2002, p. 453). Os democratas cristãos, minoritários no Senado e com um gabinete unipartidário, implementaram uma agenda de reformas sociais restringida pelo Congresso. Embora tenham inicialmente apoiado o PDC, as políticas adotadas afastaram os conservadores e liberais do governo, que acabam por se fundir no Partido Nacional – fato que marca a superação das diferenças seculares entre os partidos pela dinâmica entre capital e trabalho. Os socialistas e comunistas, por outro lado, radicalizam suas posições e demandam reformas econômicas mais profundas.

Nas eleições seguintes a esquerda, com a Unidade Popular, elegeu Salvador Allende com 36,3% do sufrágio. Durante seu governo (1971-1973) foram adotadas políticas que pretendiam conduzir pacífica e democraticamente ao socialismo: fortes iniciativas redistributivas e de intervenção na economia, valorização dos salários, estatização das indústrias, um programa abrangente de reforma agrária (Silva, 2002, p. 453). Conforme Loveman (2001, p. 250) estas iniciativas aprofundaram a crise inflacionária, estancaram o investimento privado, fizeram declinar a produção e surgir o mercado negro. A situação econômica tornou-se ainda mais grave com o *lockout* dos empresários e a recusa de auxílio dos bancos internacionais ao país, articulada pela inteligência estadunidense (ibidem, p. 259). Enquanto os setores de esquerda exigiam reformas mais drásticas, os democratas cristãos unificaram a oposição na Confederação Democrática. Mas na eleição parlamentar de março de 1973 o apoio eleitoral de Allende

havia subido para 44% dos votos, com o que a oposição não conseguiu a bancada necessária para o impeachment ou obstrução do governo (Silva, 2002, p. 253).

A democracia foi interrompida no Chile em setembro de 1973, quando o Exército, apoiado pela oposição e pelos serviços de inteligência dos Estados Unidos, promoveu o golpe de estado. O governo autoritário fechou indefinidamente o congresso, baniu todos os partidos políticos, realizou expurgos no governo e nas universidades e iniciou as perseguições e assassinatos que marcaram com terror o período. Diversas interpretações dão conta das razões que levaram ao golpe. Para Loveman (2001, p. 259-260), a derrota da Unidade Popular foi possível devido à perda do apoio entre a classe média, consequência das más políticas adotadas, da política econômica irrealista e da retórica revolucionária que o governo era incapaz de levar a efeito. Mainwaring (1989, p. 104) apresenta outras causas do golpe: a força social dos partidos políticos, num contexto de polarização, impediu soluções a partir da sociedade civil e levou a práticas pretorianas; as posições radicais dos próprios socialistas isolaram Allende e impediram a aproximação com os democratas cristãos.

As primeiras medidas do governo militar visaram controlar a inflação, desregular a economia e diminuir o tamanho do Estado: foram removidos os controles de preços e salários, os tributos sobre ganhos de capital e as barreiras à importação, os gastos governamentais foram cortados em 25%, 80 mil empregados públicos foram demitidos e as empresas anteriormente nacionalizadas foram privatizadas (Loveman, 2001, p. 266-267). Embora as medidas ortodoxas adotadas pelos Chicago Boys (equipe de economistas que estudaram na Universidade de Chicago) tenham colocado a inflação sob controle, também causaram desemprego massivo, queda drástica do produto nacional e desorganização da força de trabalho.

Posteriormente a ditadura adotou um plano de modernização que incluiu maior flexibilização das relações de trabalho, municipalização da educação básica, privatização do sistema de seguridade social com a criação das Administradoras de Fundos de Pensões (AFP)⁴³ e regionalização administrativa e contingenciamento dos recursos de saúde,

⁴³ Antes da reforma, o sistema de repartição era organizado por meio de caixas de previdências profissionais administradas pelo Estado. Conforme Quiroga e Yáñez (2004), em defesa das AFP argumenta-se que o sistema permitiu liberdade de escolha, sua rentabilidade é maior, realizam investimentos na economia, as pensões são maiores do que no sistema antigo e não existe risco de interferência política. Por outro lado, são criticados o autoritarismo no processo de transição, a concentração das AFP numa poderosa classe empresarial, a sobrecarga do Estado com o pagamento de pensões mínimas para quem atinge a idade de se aposentar sem ter contribuído o suficiente, os problemas de cobertura do sistema e os altos custos de

priorizando o atendimento natal e infantil, o que levou os trabalhadores a optar por seguros privados (Instituições de Saúde Provisional - ISAPRES)⁴⁴ (ibidem, p. 285-287). Fazio (1996, p. 42) observa que no fim da ditadura, em 1989, o gasto social representava apenas 12,7% do PIB – eram de 20% na década de 1970. Isto representou a redução do valor real das pensões previdenciárias, dos subsídios familiares, da subvenção por aluno da educação gratuita (90% do total de estudantes), dos repasses aos serviços de saúde municipais e a deterioração da estrutura hospitalar (ibidem, p. 43).

Após as reformas liberalizantes, com a crise econômica de 1982 e o colapso do setor privado Pinochet precisou aumentar a intervenção do Estado. No lastro da crise, a oposição à ditadura militar vence o regime de terror e repressão em grandes manifestações. Dois grupos opositores se formam, espelhados nos partidos anteriores ao golpe: a Aliança Democrática uniu a centro-esquerda em busca de uma transição pacífica e o Movimento Democrático Popular uniu a esquerda radical, proclamando todas as formas de resistência e a consecução do socialismo (Loveman, 2001, p. 297). Por sua divisão a oposição não conseguiu controlar a transição, mas ao menos conseguiu garantir a lisura do plebiscito previsto pela Constituição de 1980, com o qual Pinochet pretendia legitimar o projeto de *democracia protegida* e continuar no poder até 1997 (Silva, 2002, p. 457).

Para Roberts (1994), a evolução do PS durante a ditadura pode ser compreendida a partir de sua organização e estratégias. O autor salienta que o PS marcou-se desde a fundação pela falta de centralidade e hierarquia, dada sua formação através de grupos pré-existentes, a influência de caudilhismos locais, a preponderância de seccionais como organizações de base (e não células), a militância voluntária de tempo parcial e as diferentes facções ideológicas que abriga (ibidem, p. 23-24). O partido desenvolveu três mecanismos de adaptação: penetração ideológica, a capacidade de interagir com idéias e acontecimentos exógenos e mudar suas posições; absorção ideológica, a capacidade de incorporar novas e diferentes forças políticas; e inovação endógena, a capacidade de, a partir do pluralismo e divergências internas, rever sua atuação (ibidem, p. 24-26).

administração. Ressalta-se que Quiroga e Yáñez (ibidem, p. 36) identificam a defesa das AFP com autores ligados ao pensamento liberal e de direita, e as críticas com a esquerda.

⁴⁴ Conforme Quiroga e Yáñez (2004), a reforma gerou um sistema de saúde misto, onde os trabalhadores podem optar entre quotizar para uma instituição de seguro privado de saúde (ISAPRE) ou para o sistema público da Fundação Nacional de Saúde (FONASA), que também atende quem não contribui. As forças ligadas à esquerda são críticas as ISAPRE e as ligadas à direita favoráveis. Os argumentos favoráveis apontam que as ISAPRES contribuíram para melhorar a saúde no Chile, garantiram o fim do monopólio estatal, garantiram uma opção para quem prefere serviços privados e oferecem maior eficiência. Já os argumentos contrários indicam a falta de articulação entre ISAPRE e FONASA, a falta de concorrência e problemas de cobertura na velhice e para doenças graves, o que transfere custos ao Estado.

Em 1979 os líderes exilados do PS dividiram o partido em duas principais correntes, uma liderada por Carlos Altamirano e outra por Clodomiro Almeyda. O PS-Altamirano, operando a partir da Europa ocidental (Itália e França), recebeu o impacto dos partidos eurocomunistas e social democratas, promoveu a revisão de suas idéias com as teorias de Gramsci e passou a defender a democracia liberal como parte necessária de qualquer avanço ao socialismo – estas mudanças permitiram sua união com a democracia cristã na *Alianza Democrática* e posteriormente na *Concertación de Partidos por el No*. Já o PS-Almeyda operava a partir de Berlim, próximo ao bloco comunista, e contava com a maioria dos militantes que permaneceram no Chile. Manteve posições mais ortodoxas e aliou-se ao PCCh, que fomentava a insurgência, no *Movimiento Democrático Popular*.

As opções de resistência pela força perderam seu apelo devido à repercussão do atentado contra Pinochet, em 1986, e a interceptação de um carregamento de armas vindo de Cuba – fatos percebidos como ameaças ao processo de abertura. Assim, a *Alianza Democrática* fez do plebiscito de 1988 o ponto central da transição. A vitória do *No* com 54,7% dos votos deixou a oposição muito próxima da vitória na eleição presidencial marcada para 1989. Com esta percepção o governo militar adotou medidas para favorecer os partidos de direita durante o futuro governo, como o sistema eleitoral binominal para as eleições congressuais⁴⁵, o desenho favorável dos distritos eleitorais (gerrymanderização) e os senadores indicados pelas Forças Armadas e outras instituições.

Diferente do Brasil, a rápida reorganização do sistema partidário em padrão próximo ao encontrado antes do golpe de 1973 foi possível porque os partidos possuíam raízes sociais e, embora ilegais, mantiveram atividades clandestinas e não foram integrados por organizações do autoritarismo. Formaram-se dois principais partidos de direita, com membros e apoiadores do regime militar: o conservador *Renovación Nacional* (RN) e o pró-livre mercado *Unión Demócrata Independiente* (UDI), este mais fortemente identificado com o regime (Berríos, 2007, p. 30). RN e UDI apoiaram Pinochet no plebiscito de 1988 e mantiveram acordos para as eleições seguintes. A direita, entretanto, não logrou a coordenação e unidade das agremiações de centro-esquerda na *Concertación*

⁴⁵ No Chile, são 60 distritos eleitorais de magnitude dois para a eleição de deputados, tendo direito o eleitor a um único voto. Cada partido ou *pacto electoral* (aliança constituída nacionalmente) poderá apresentar em cada distrito uma lista com dois candidatos. Serão considerados eleitos os dois deputados da mesma lista caso a soma de seus votos seja maior que o dobro dos votos alcançados pela segunda lista mais votada. Se a primeira lista mais votada possuir um número total de votos menor do que o dobro da segunda mais votada, então se elegerá o primeiro colocado de cada uma das duas listas. As mesmas regras se aplicam aos 19 distritos senatoriais. São permitidos candidatos independentes nas eleições, sendo equiparados a uma lista.

de *Partidos por el No* e, depois, na *Concertación de Partidos por la Democracia* – formada inicialmente por dezessete partidos, sendo os principais o *Partido Demócrata Cristiano* (PDC), o *Partido Radical* (PR) e o *Partido por la Democracia* (PPD).

Dada a impossibilidade legal dos socialistas se organizarem como partido, em 1987 surgiu o PPD como um partido instrumental, que organizou o PS-Altamirano, socialistas cristãos, radicais e dissidentes comunistas. A partir da preponderância da via negociada na transição, do fim do regime comunista na Europa oriental e do fracasso eleitoral de sua aliança com o PCCh nas eleições parlamentares de 1989, o PS-Almeyda inicia a aproximação da *Concertación*. O *Partido Socialista* (PS) só vai se unificar em 1990 – até 1992, contudo, o PS permitiu a dupla militância de seus membros com o PPD (Salcedo e Fuente, 2007, p. 102). Após sua unificação, o PS continua sendo um partido dividido em facções que representam divergências ideológicas ou lideranças locais. O PPD, depois que se retiraram os socialistas, permaneceu como um partido profissional e pragmático, aberto à esquerda renovada e ao liberalismo econômico (ibidem, p. 107).

Boeninger (2007, p. 21) ressalta que, no novo período democrático “se comprueba la existencia de un sistema de partidos de larga tradición, apreciable continuidad, de naturaleza programática e ideológica, gran penetración en la sociedad y administradores indiscutibles de la institucionalidad en cuyo marco florecieron”. Outros elementos institucionais reforçam a disciplina partidária. Nas eleições parlamentares os líderes partidários e das coalizões são fortalecidos pelo poder de nomear os candidatos, embora a dinâmica eleitoral tenda a contrapor os candidatos da mesma coalizão em cada distrito em razão da expectativa de que apenas o mais votado se elegerá. A tendência geral das regras formais, bem como o ciclo eleitoral, “forçam os partidos a firmar acordos intracoligações viáveis, reforçando a disciplina da coligação, aumentando o poder das lideranças partidárias e, portanto, também a disciplina partidária”⁴⁶ (Aninat et alii, 2004, p. 18).

A coesão e disciplina dos partidos chilenos também se fazem presentes na arena legislativa. Ainda que os parlamentares votem com seus partidos e coalizões, é difícil identificar se isso é resultado de fatores ideológicos ou reflexo pragmático das próprias coalizões – de qualquer maneira, Morgenstern (2004, p. 162-163) observa que os partidos mais próximos do centro (PDC e RN) votam contra suas alianças com mais frequência. Embora o sistema partidário chileno em tese se organize em três grupos (esquerda-centro-direita),

⁴⁶ Tradução livre, no original: “forces parties to successfully reach intra-coalitions agreements, reinforcing coalition discipline, increasing the power of party leadership, and hence party discipline, as well”.

Alemán e Saiegh (2007) sustentam que o sistema partidário parlamentar se estrutura em dois blocos à imagem das alianças, com uma dinâmica dual (esquerda-direita).

Sobre a relação entre Executivo e Legislativo, Siavelis (2003, p. 204-205) destaca que o presidente atualmente possui mais poderes legislativos do que qualquer um antes na história moderna do Chile, sendo um dos mais poderosos do mundo neste sentido. As fontes institucionais deste poder, conforme o autor (ibidem, p. 207), são as capacidades de controlar a agenda do Congresso por meio da urgência e da convocação extraordinária. Outra fonte de poder está na iniciativa privativa do presidente para legislar sobre praticamente todos os temas que implicam gastos públicos e políticas sociais e econômicas relevantes. O controle de constitucionalidade exercido durante o processo legislativo, mas pelo Tribunal Constitucional.

Com estes poderes o presidente obtêm uma vantagem indireta, ao retirar recursos de patronagem dos parlamentares: “a los ojos de los votantes de su distrito, esto rebaja la importancia y la legitimidad de los diputados” (ibidem, p. 211). Existe ainda o poder de veto sobre a legislação aprovada no Congresso, inclusive com mudanças e especificações. Os senadores institucionais da Constituição de 1980 forneceram uma importante vantagem para a oposição de direita durante os primeiros governos da *Concertación* e, na medida em que fossem substituídos, passariam a favorecer o presidente – mas as vagas destes senadores foram abolidas na reforma constitucional de 2005.

Em que pese seu poder institucional, Siavelis (ibidem, p. 230-231) salienta que as gestões presidenciais da *Concertación* demonstraram grande habilidade e êxito ao manter uma *democracia consensual* e obter a cooperação do Congresso. Para isso colaborou o equilíbrio entre os partidos da coalizão no ministério e a articulação institucional com o Congresso e a sociedade via partidos. Com a mesma posição em relação ao papel dos partidos, Huneus (2005, p. 81) salienta que o Congresso chileno “no es una institución marginal al proceso político y tampoco es estático, sino que a tenido un amplio e importante espacio de participación en el proceso político, que se ha expandido desde la inauguración de la democracia”. O autor aponta que a agenda legislativa, antes de ser definida exclusivamente pelo presidente, é amplamente negociada com os parlamentares, inclusive da oposição.

Com outra interpretação, Garretón (2003b, p. 197) sustenta que a democracia consensual após a transição “fue sobre todo una estrategia para superar conflictos o resolver asuntos puntuales en una situación en que la mayoría gubernamental se ve imposibilitada de hacer valer dicha mayoría en el Congreso”. O autor sustenta que o sistema eleitoral binominal (que garante a sobre-representação da segunda força, no caso a direita) e as maiorias parlamentares especiais exigidas para emendar a Constituição de 1980 garantem a manutenção

dos entraves autoritários previstos nela, conferem um poder de veto à minoria e enfraquece o poder do presidente (ibidem, p. 192). O autor indica, ainda, que as negociações diretas entre os primeiros governos da *Concertación* e a oposição política e militar fazem os projetos de lei chegar amarrados ao Congresso, fragilizando sua função legislativa.

6.2 A política social da *Concertación* e do Partido Socialista nas eleições e no governo

5.2.1 Eleições de 1989 e governo Aylwin

O primeiro programa de governo da *Concertación de Partidos por la Democracia* (1989) encontra-se marcado pelo regime militar, ainda vivo, mas também pela experiência tragicamente interrompida da Unidade Popular. A idéia carregada no próprio nome, que remete à superação das diferenças e ao encontro do consenso, informa várias propostas. O programa promove os direitos humanos a alicerce da institucionalidade que pretende criar no Chile, através de um processo de democratização amplo, porém mais procedimental do que substantivo: em seu cerne estão as reformas no sistema político constitucional e a defesa da “participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias del poder (...) con o fortalecimiento de las organizaciones sociales” (ibidem, p. 8). A justiça social, a superação das extremas desigualdades de renda e oportunidades aparecem, ao lado do crescimento econômico, como condições para a reconstrução e manutenção da democracia. A busca de maior equidade social ocupa, portanto, um lugar paralelo à idéia de democratização do Estado. Já o crescimento econômico, condição dos avanços sociais, aparece atrelado à competitividade da economia: “no habrá crecimiento, justicia y paz social, por un manejo inadecuado de la economía o por tratar de alcanzar metas incompatibles con los recursos efectivamente movilizables” (ibidem, p. 11).

Outra reação às experiências do passado encontra-se nas proposições sobre o papel do Estado e do mercado. O programa defende que os mecanismos do mercado não são suficientes para atender aos mais pobres e que o Estado possui a obrigação de satisfazer suas necessidades básicas, de alimentação, saúde, educação. Nas atividades produtivas, o Estado não deve substituir o setor privado, mas poderá criar empresas estatais se houver justificativas técnicas; nacionalizações e privatizações, contudo, devem ser precedidas de consenso no Parlamento (ibidem p. 13). Políticas de controle de preço são renunciadas.

Criar empregos no setor produtivo e aumentar o salário mínimo são as formas mais eficazes de garantir e redistribuir a renda, conforme o programa (ibidem, p. 20 e 26). Outras medidas neste sentido também são intermediadas trabalho: aumentar as pensões mínimas e os benefícios de remunerações familiares. Quanto ao sistema previdenciário (AFP), a *Concertación* propõe complementar as pensões daqueles que não conseguiram economizar o suficiente para obterem uma pensão mínima e buscar mecanismos que aumentem a abrangência do sistema. Outras preocupações estão em garantir a correção dos benefícios conforme a inflação e eliminar as taxas fixas que representam um custo regressivo. A política de saúde ocupa um espaço pequeno do programa de governo que, embora afirme que o acesso à saúde é um direito de todos os chilenos, contempla serviços públicos gratuitos apenas em favor dos mais pobres (ibidem, p. 20). São apontadas algumas medidas de regulamentação do serviço privado de saúde (ISAPRES), no sentido de aumentar sua cobertura e melhorar a coordenação com os serviços públicos.

A proposta para a educação, por sua vez, é a política social mais detalhada. Ao contrario da orientação geral do programa, para educação são propostas medidas de regulamentação para centralizar o sistema sob a orientação, planificação e supervisão do Estado, no sentido de melhorar a qualidade e oferecer oportunidades iguais – um contraponto implícito à descentralização durante o regime militar. Propõe que os serviços de educação devem ser gratuitos no nível básico, oferecendo financiamento estatal para instituições públicas e privadas. Fora do nível básico, propõe a gratuidade para quem não possui recursos para arcar com os custos do ensino. Para as universidades, aponta a necessidade de um mínimo de regras comuns e ampla autonomia e liberdade acadêmica; para os alunos carentes, indica um programa de bolsas.

Embora o *Partido Socialista* ainda não estivesse legalmente unificado, em outubro de 1989 lançou a *Plataforma Eleitoral* para as eleições presidenciais e legislativas. Neste documento o PS esclarece que subscreve o programa da *Concertación* e o do PAIS (*Partido Amplio de Izquierda Socialista*, que uniu parte do PS com o PCCh), ainda que as propostas do primeiro sejam mais concretas e desenvolvidas e as do segundo respondam melhor aos interesses populares e nacionais (PS, 1989, p. 1). Como o programa da *Concertación*, o PS apresenta preocupações centrais com a democracia, com o afastamento da tutela militar, o resguardo dos direitos humanos e a participação popular – mas o documento socialista não possui o enfoque consensualista, nem a mesma moderação ao abordar as transformações econômicas que deseja ver implementada. Neste sentido, o

documento socialista aponta que a dívida externa seria impagável e deveria ser renegociada com soberania pelo Chile (assim como a dívida interna), que o capital estrangeiro deveria ser regulamentado e os ricos mais tributados. Sem entrar em detalhes, defende majorar o salário mínimo, os subsídios familiares e as pensões previdenciárias básicas.

Nas eleições presidenciais de 1989 o candidato da *Concertación*, Patricio Aylwin, obteve 55,17% dos votos válidos⁴⁷, vencendo a direita dividida – *Democracia y Progreso* (UDI e RN) com 29,40% e a *Unión Centro Centro* (UCC) com 15,43%. Uma candidatura presidencial à esquerda da *Concertación* foi inviabilizada pelo fraco desempenho do PAIS na eleição parlamentar, pelo processo de reunificação do PS e pela percepção do risco de favorecer os candidatos de direita. No governo Aylwin os ministérios sociais foram ocupados assim: o Ministério da Saúde e do Trabalho ficou com o PDC, o Ministério da Educação durante dois terços do governo foi ocupado pelo PPD e no último terço pelo PS.

O governo Aylwin foi marcado pela busca do consenso junto à oposição, pelo fracasso em remover os *entulhos autoritários* da Constituição de 1980, pelo fracasso em punir e reparar os abusos aos direitos humanos durante a ditadura, pelo sucesso econômico e pela ampliação das políticas sociais. A posição minoritária no Senado e o temor de uma nova intervenção militar pesaram contra iniciativas mais incisivas para reformar o sistema político e obter respostas sobre os crimes da ditadura. De fato, as leis de amarre de Pinochet garantiram a autonomia das Forças Armadas e seu posto inamovível no comando do Exército – mais do que ameaças veladas, durante o governo Aylwin a linha dura reiteradamente ameaçou dar um novo golpe, inclusive com demonstrações públicas de força contra o governo (Loveman, 2001, p. 313; Scully, 1994, p. 13).

No campo econômico a situação foi outra. Scully (1994, p. 10) observa que os principais economistas da *Concertación* – o Ministro das Finanças, Alejandro Foxley (PDC) e o Ministro da Economia, Carlos Ominami (PS) – ferrenhos críticos dos Chicago Boys, passaram a dirigir uma política consensual de liberalização econômica⁴⁸. Conforme Scully (1994), o consenso em torno das políticas econômicas liberais só foi possível em razão de dois fatores: (a) da força dos partidos chilenos, que foram capazes de canalizar as

⁴⁷ Os resultados eleitorais do Chile citados nesta dissertação foram obtidos junto ao sítio na internet do Ministério do Interior <<http://www.elecciones.gov.cl>>.

⁴⁸ No início do governo Aylwin, Foxley (1990) afirmou que precisou fazer um esforço extremamente rigoroso e aquietar suas paixões para admitir que as reformas da ditadura geraram incentivos adequados para o investimento privado e para a expansão e modernização econômica voltada para a exportação. A preocupação de Foxley, assim, encontrava-se em preservar esta benesse adquirida a duras penas e, ao mesmo tempo, criar bases para avançar gradualmente na superação da dívida social (aumentar a capacidade fiscal do Estado) e responder às demandas políticas e sociais que se rearticularam durante a transição.

demandas e divergências sociais, e (b) da polarização do sistema partidário exigida pelo processo de transição, que evitou dissidências.

As políticas liberais da *Concertación* justificam a crítica de Fazio (1996), que aponta seu continuísmo em relação à ditadura. Para o autor esta tendência ficou clara na reforma tributária negociada com a RN, que proibiu o governo de criar novos tributos diretos, obstáculo que se somou aos amarres fiscais provenientes da ditadura (o passivo herdado da criação das AFPs, a vedação à diminuição do orçamento militar e a dívida do fisco com o Banco Central). Mesmo com as limitações da reforma tributária, Scully (1994, p. 4-5) destaca que o governo Aylwin aumentou em 30% o gasto social, o que – em conjunto com o crescimento econômico do período (média de 7,7% anual) – retirou da pobreza um milhão de pessoas, quase 20% do total de pobres.

Quanto ao sistema previdenciário, nenhuma alteração foi levada a efeito (Fazio, 1996, p. 39). A lei que veda o desempenho pelo Estado de atividades empresariais não foi alterada, impedindo maiores interferências na economia (ibidem, p. 34). Na educação superior, embora o governo tenha aumentado o repasse às universidades públicas, elas não superaram a necessidade de recorrer à mensalidade dos alunos e à prestação de serviços ao setor privado para se financiar (ibidem, p. 171-172). Na educação básica e média, a aprovação do *Estatuto Docente*, que definiu um acordo nacional para fixar a remuneração dos professores das escolas públicas e subsidiadas, possibilitou a recuperação das remunerações e impediu maiores atritos com a categoria (Boeninger, 2008, p. 202). Sem reverter a municipalização e o sistema de subsídio à educação básica privada, o governo Alwin instituiu um fundo solidário que possibilitou aumentar os recursos para educação, ainda que favorecendo as instituições privadas subsidiadas (Matear, 2007, p. 8).

6.2.2 Eleições de 1994 e governo Frei

O programa da *Concertación* (PDC, PPD, PS, PRSD e outros) para a candidatura de Eduardo Frei Ruiz-Tagle nas eleições de 1994 foi sistematizado em um documento – *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación*. Diferente do primeiro programa, este documento confere um espaço muito maior às questões econômicas e sociais do que para a reforma das instituições políticas, tema em que propõe levar adiante as reformas constitucionais inconclusas no governo Aylwin (CPPD, 1994, p. 13). O programa louva os avanços conquistados: “nosotros

podemos con orgullo mostrar la maciza obra del Gobierno del Presidente Aylwin como aval y garantía de nuestra propuesta” (ibidem, p. 4). O tema do consenso, tão caro no primeiro programa, agora aparece mais raramente e em termos mais genéricos.

Estas diferenças não significam inovações nas proposições econômicas e sociais, que segue as linhas já traçadas anteriormente. Assim, o objetivo de crescer com equidade, favorecendo os mais pobres e visando erradicar a pobreza extrema, é apresentado em função do investimento social e do crescimento econômico, este vinculado à expansão das exportações (ibidem, p. 53). O foco na política macroeconômica se mantém rigoroso: “supone inflación decreciente y exige mantener un severo control sobre las finanzas públicas; una política monetaria (...) consistentes con la productividad del capital en el largo plazo; y un tipo de cambio real que asegure una adecuada competitividad internacional” (ibidem, p. 45). Mesmo quanto à realização de privatizações o programa é mais aberto (ibidem, p. 73). O compromisso com a estabilidade econômica remete inclusive à possibilidade de contingenciamento do gasto social, razão pela qual as políticas teriam que ser tornadas mais eficientes.

Pelo programa, esta eficiência traduz-se na focalização das políticas e na incorporação dos mais pobres ao mercado de trabalho. Aponta, neste sentido, a necessidade de unificar as políticas de transferências assistenciais vinculadas à renda e destiná-las às crianças, idosos e incapacitados para o trabalho – inclusive para não desestimular a procura de trabalho e a adesão à previdência (ibidem, p. 77-78). As políticas assistenciais devem atenuar a pobreza extrema, mas a política econômica deve promover o acesso dos mais pobres ao sistema produtivo (ibidem, p. 48). Além disso, pretende criar mecanismos que vinculem os salários à produtividade do trabalho (não há menção ao salário mínimo) e implantar um programa de seguro desemprego (ibidem, p. 63).

No campo da previdência o programa segue basicamente as propostas anteriores (ibidem, p. 90). Aponta a necessidade de aumentar a cobertura, simplificar os critérios de filiação, melhorar os benefícios e aumentar as pensões mínimas integralizadas pelo Estado, reduzir os custos administrativos, favorecer a competição entre as AFP, permitir negociações coletivas e fortalecer a regulamentação iniciada no governo Aylwin. Propõem, ainda, a criação de um sistema de assistência social aos setores não protegidos pelas AFP e a formação de uma AFP dos trabalhadores.

Na saúde, é necessário focalizar o gasto público, “invertiendo en las regiones y localidades con mayores deficiencias y revisando los subsidios estatales que benefician a

sectores de mayores ingresos” (ibidem, p. 87). Aponta, consoante o programa anterior, a importância de descentralizar e permitir maior autonomia aos órgãos locais. Na questão dos medicamentos, o *Instituto de Salud Publica* deve concentrar sua atuação na regulamentação e fiscalização, não na produção ou distribuição de remédios (ibidem, p. 89). Quanto às ISAPRE, a *Concertación* propõe a importância de aumentar a transparência e fortalecer a regulamentação para proteger os usuários.

Na educação o programa se compromete com o aumento gradual de recursos em todos os níveis. O papel do Estado seria o de orientar a atuação dos atores educacionais públicos e privados, conforme uma estratégia coerente de superação da pobreza, integração nacional, fortalecimento da democracia e inserção competitiva no mundo (ibidem, p. 105-106). O programa propõe a focalização do gasto público nas escolas que atendem os setores mais pobres. Para a educação superior, pretende expandir o crédito universitário e os incentivos tributários para a concessão de bolsas em todas as universidades que cumpram com critérios de qualidade.

No Congresso do PS de dezembro de 1992 foram definidas as bases programáticas de seu pré-candidato à Presidência, Ricardo Lagos (que acabou derrotado nas prévias para o candidato do PDC). Em suas resoluções, o partido afirma sua confiança na capacidade da *Concertación* fortalecer a democracia com efetiva governabilidade e promover crescimento com equidade (PS, 1992, p. 12). As diretrizes sobre política social do PS vão ao encontro do programa final da *Concertación*, sua preocupação central também se encontra nos setores mais pobres. O PS ratifica a necessidade de focalização das políticas sociais, embora ressalve que deveria ser realizada por meio de controles sociais, não apenas sob a direção do governo central (ibidem, p. 35).

Entretanto, o PS defende maior atuação do Estado enquanto promotor de oportunidades para quem não possui acesso ao mercado (ibidem, p. 34), além de apontar algumas dificuldades na implementação das políticas sociais decorrentes da burocracia pública – idéias que se apresentam parcialmente nas propostas da *Concertación*, de modernização e participação social. Na questão laboral, o PS também aponta a relação entre remuneração e produtividade do trabalho, mas ficou de fora do programa da *Concertación* – por exemplo – a idéia de tornar a organização das empresas privadas e públicas mais horizontal e participativa (ibidem, p. 42). A pauta sobre a economia também não apresenta maiores divergências, seu eixo principal é a integração dos pobres ao processo produtivo e a manutenção das condições favoráveis ao crescimento. Inclusive, o

partido comemora a contribuição do partido ao governo Aylwin e os avanços conquistados no período (ibidem, p. 61).

Nas eleições presidenciais, ocorridas no final de 1993, o candidato da *Concertación*, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, elegeu-se com 57,98% dos votos válidos. Durante o governo, o Ministério da Educação e da Saúde permaneceram com o PDC; o PS ficou os primeiros dois terços do governo a frente do Ministério do Trabalho e da Planificação, sendo substituído pelo PDC no primeiro e pelo PPD no segundo.

España (2003, p. 23) observa que a falta de entrosamento entre Frei e o PDC, o excesso de personalismo no governo, a falta de consenso dentro da *Concertación* e o esgotamento do projeto de transição trouxeram as principais dificuldades políticas do período. A eficiência administrativa acabou sendo o principal tema do governo Frei, que terminou sem uma marca expressiva (ibidem, p. 39) e propiciou a desvalorização da política frente aos poderes fáticos de militares, empresários, meios de comunicação e dos partidos de direita (Garretón, 2003a, p. 79). A consolidação da política macroeconômica pode ser considerada o principal logro de Frei, com efeitos positivos para economia real e incremento no gasto social (Ffrench-Davis e Gomá, 2003, p. 248).

Ffrench-Davis e Gomá (2003) salientam que o bom desempenho da economia (expansão de 7,8% até a crise asiática de 1998, 1,1% após), especialmente com o incremento nas exportações (9,4% anual), permitiu o crescimento do emprego, dos salários e a diminuição da pobreza. O resultado em diminuição da desigualdade não foi tão expressivo porque o crescimento não estimulou com a mesma intensidade as estruturas produtivas periféricas, bem como porque as políticas sociais que obtiveram maior parte de recursos foram os serviços de educação e saúde, que possuem efeitos distributivos esperados em longo prazo (ibidem, p. 270). Ainda assim, Raczynski e Serrano (2003, 346-348) observam que as políticas sociais possuíram um importante papel redistributivo: calcula-se que entre 1990-1998 a cada 1% de crescimento no PIB chileno a pobreza foi reduzida em 1,15%, enquanto que durante o regime militar o mesmo crescimento reduziria apenas 0,75%.

Na saúde, Maza (2003) aponta que a resistência das ISAPRE e dos trabalhadores do setor, bem como a falta de acordo na *Concertación*, conduziram a poucos avanços durante o governo Frei. As ISAPRE perderam o subsídio estatal, cujo valor foi redirecionado à FONASA. Foi criado um serviço de atendimento de urgência, adotadas iniciativas de focalização e regionalização do atendimento. A resistência das AFP também impediu

maiores mudanças na previdência, mas algumas medidas de regulamentação visaram diminuir a migração entre instituições, fortalecer a capacidade de negociação dos usuários e melhorar a transparência do sistema (ibidem, p. 322).

A situação diferente na área da educação. Para Gajardo (2003, p. 373) o governo Frei logrou consolidar melhorias na qualidade e na equidade do sistema nos níveis básico e médio. Diversos programas de bolsas e prêmios foram concedidos aos professores e escolas, conforme quesitos de qualidade. Estes programas, além de outros aportes financeiros, estrutura didática e de informática foram dirigidos de maneira focalizada às escolas municipais e privadas subvencionadas. Houve incrementos no salário dos professores e no gasto por aluno, inclusive das escolas subvencionadas, e criou-se um programa de bolsas para alunos pobres. Na educação superior as melhoras foram muito mais modestas, visaram permitir aportes de recursos privados nas universidades.

6.2.3 Eleições de 1999-2000 e governo Lagos

O programa de governo para eleição de 1999 da *Concertación* (PDC, PPD, PS PRSD), que levou Ricardo Lagos à Presidência do Chile, recebeu como título *Para Crecer con Igualdad*. De fato, apresentou como idéias centrais o crescimento econômico e a diminuição das desigualdades sociais. Embora ressalve que o Chile apenas conseguiria vencer a desigualdade com crescimento e empregos – “[I]os chilenos no quieren regalos, sino oportunidades” (Lagos, 1999, p. 1) – o programa logo observa a necessidade de reorientar o Estado para servir aos mais necessitados, preocupação que marca todo o documento. A idéia da *Concertación* sobre a relação entre Estado e mercado aparece nítida também na apresentação do texto: “la igualdad no puede ser creada artificialmente por el Estado. Pero tampoco nace automáticamente del mercado” (ibidem, p. 4).

A intenção de proteger a população mais carente se traduz, no campo da educação e da assistência social, em propostas focalizadas de tipo liberal com elegibilidade vinculada à renda. Benefícios de bolsas são propostos para permitir igualdade de oportunidades aos estudantes, para impedir a evasão escolar e incentivar a educação superior (ibidem, p. 13). Os setores público e privado são apresentados como complementares para a oferta de serviços de educação e medidas de regulamentação são previstas para melhorar e garantir sua qualidade, inclusive com a criação de uma agência com esta finalidade. No campo da assistência, o programa propõe aumentar o valor das pensões assistenciais e dos subsídios

únicos familiares, além de oferecer subsídios de alimentação, saúde e transporte para os desempregados. Propõe, também, criar uma pensão para incapacitados ao trabalho (ibidem, p. 29), e garantias solidárias para assistência de trabalhadores desempregados.

É no campo da saúde que o programa de governo se pretende mais inovador. A idéia geral é tornar o serviço de saúde universal e eliminar os mecanismos de transferências ao setor privado, “poniendo fin a la siniestra institución de los ‘cheques en garantía’” (ibidem, p. 20). Propõe oferecer serviços públicos de saúde às famílias, para atendimentos de urgência, clínica e cirurgia, além de entregar remédios gratuitamente àqueles que não podem comprar. Como solução imediata, defende subsidiar serviços privados por meio de aportes fiscais – um sistema misto de saúde. Outras preocupações estão em aumentar a regulamentação das ISAPRES, permitir maior autonomia aos hospitais públicos e descentralizar a saúde básica para os municípios, com aportes fiscais.

Quanto à busca por crescimento econômico, merecem destaque duas disposições. Primeiro, a proposta de garantir os direitos trabalhistas e a liberdade sindical aparecem ao lado de incentivar o empreendimento privado – “la principal fuente de crecimiento y empleo” (ibidem, p. 9). A segunda disposição sobre crescimento e emprego é bastante sucinta e incisiva, diz respeito à política econômica: controle da inflação, déficit moderado de conta corrente, autonomia do Banco Central, disciplina fiscal, melhorar a eficácia do gasto público, “cumplir con los compromisos sociales sin poner en riesgo el crecimiento y la estabilidad” (ibidem, p. 8).

Em maio de 1998 o PS realizou o *Congreso General Extraordinario Clodomiro Almeyda Medina*, cujas resoluções aprovaram um balanço dos governos da *Concertación* e o programa de governo socialista para a futura gestão de Ricardo Lagos, então pré-candidato do partido à Presidência. As resoluções ressaltam que a *Concertación* conseguiu restabelecer o governo democrático e as liberdades civis, consolidar uma administração macroeconômica eficaz, duplicar o PIB nacional, avançar na diminuição da pobreza e da indigência e iniciar uma importante reforma educacional. Contudo, restariam incompletas as tarefas de terminar a transição para democracia (derrogando as prerrogativas autoritárias da Constituição de 1980), atacar a enorme desigualdade social, consolidar um sistema de saúde moderno e diligente e fortalecer os atores sociais e a participação cidadã.

Os meios para alcançar estes objetivos não diferem substancialmente dos apresentados no programa de governo da *Concertación*, embora o PS perceba que a política de consensos entre os altos escalões políticos e sociais deve dar lugar ao poder real

da maioria. Por outro lado, a proposta do PS novamente é mais incisiva quanto ao papel do Estado (propõe-se melhorar a receita tributária, eliminando os subsídios às ISAPRES e combatendo a sonegação e a elisão). Neste sentido a proposta declara:

Los socialistas afirmamos que sin un Estado vigoroso no habrá igualdad de oportunidades, ni tampoco un desarrollo integral y sustentable. Rechazamos la idea de un estado mínimo o subsidiario. Se requiere un Estado democrático que asegure la gobernabilidad del proceso de cambios y la inserción internacional de Chile. Un Estado que abra las oportunidades para todas las personas, que garantice el acceso de todos los chilenos a los bienes públicos y que asegure derechos ciudadanos. Un Estado que tenga fuerza reguladora para garantizar una justa competencia. Un Estado que oriente el desarrollo nacional con una estrategia de largo plazo orientada a elevar la calidad de vida de todos los chilenos. (PS, 1998)

Nas eleições de 1999, Ricardo Lagos obteve 47,96% dos votos válidos, contra 47,51% do candidato da *Alianza por Chile* (UDI/RN). No segundo turno das eleições, ocorridas em janeiro de 2000, o candidato da *Concertación* obteve a maioria de 51,31%. Durante o governo Lagos o Ministério da Educação esteve ligado ao PDC. O Ministério do Trabalho permaneceu com o PS e nos últimos meses com o PDC. O Ministério da Saúde foi gerido pelo PS nos dois primeiros anos e pelo PDC nos quatro últimos. O Ministério da Planificação, responsável pela gestão da assistência social, foi controlado pelo PDC.

Foram derrogados os entraves autoritários mais evidentes da Constituição de 1980: a inamovibilidade dos chefes das Forças Armadas, as funções resolutivas do *Consejo de Seguridad Nacional* e os senadores designados e vitalícios. Entretanto, o sistema eleitoral binominal não sofreu alterações. Como a bancada da *Concertación* não obteve os votos necessários para aprovação de importantes medidas de regulamentação, a negociação com a oposição e a busca de consensos (em especial com a RN) continuou sendo necessária. Foram promulgadas 55 leis de iniciativa do governo Lagos com conteúdo atinente às políticas sociais, dentre as quais 19 sobre educação, 16 sobre o sistema previdenciário (AFP), 15 sobre proteção social e cinco sobre saúde⁴⁹.

Ainda sob os reflexos da crise econômica de 1999, nos primeiros anos do governo Lagos não houve crescimento – para Fazio e Prada (2006, p. 23) a política macroeconômica, orientada para obter um superávit estrutural de 1% do PIB, não produziu efeitos anticíclicos. Ainda conforme os autores, o conservadorismo na política fiscal

⁴⁹ Pesquisa do autor a partir dos dados obtidos no sítio do Congresso chileno <<http://sil.congreso.cl/pags/index.html>>. Seleccionados todos os projetos apresentados entre 01 de março de 2000 e 01 de março de 2006, incluídos acordos internacionais, alterações na estrutura dos órgãos, alterações nos valores de benefícios e salários e na política de financiamento.

impediu uma melhora mais substancial quando a conjuntura econômica internacional tornou-se favorável, a partir de 2004. Os dados sobre o desempenho econômico, gasto e indicadores sociais entre 1990 e 2005 são apresentados no quadro seguinte:

Quadro 12 – PIB, inflação, desemprego e gasto social do Chile (1990-2005)

	Aylwin			Frei			Lagos		
	1990	média	1993	1994	média	1999	2000	média	2005
<i>Cresc. Real PIB*</i>	3,67	7,73	6,99	5,71	5,56	-0,37	4,46	4,30	5,71
Taxa de Inflação*	26,03	18,99	12,72	11,44	6,94	3,33	3,84	2,80	3,05
<i>Desemprego**</i>	9,2	7,93	6,2	8,3	7,45	10,1	9,7	9,68	9,2
G. Social/PIB***	12,30	12,48	12,70	12,40	12,80	14,50	14,40	13,92	12,40
G. Social/G. Total	59,4	60,6	61,7	62,5	63,53	64,3	65,0	65,67	64,9
Proteção Social /Gasto Social	39,2	38,88	38,4	37,6	36,45	35,2	35,5	34,50	33,4

Elaboração e cálculos do autor. “Média”: média anual do período. *Fonte: <<http://indexmundi.com/pt/chile/>>. **Fonte: <<http://www.eclac.org/estadisticas/>> ***Cálculos do autor. Fonte para gasto público: para 1990-2003 Dirección de Presupuestos (2004), para 2004-2005 Dirección de Presupuestos (2008). Como “Gasto Social” foi considerada apenas educação, saúde e proteção social.

Os dados apresentados sugerem que os governos Aylwin e Frei majoraram o gasto social em relação ao PIB e ao gasto governamental total, o qual diminuiu levemente durante o governo Lagos. Destaca-se a diminuição do valor proporcional utilizado com as pensões de idade avançada, que respondiam por 27,3% do gasto total em 2000 e 24,9% em 2005, em todo caso cerca de dois terços do gasto com proteção social (que conta também com benefícios familiares e de desemprego). A evolução social consta no seguinte quadro:

Quadro 13 – Coeficiente de GINI e miséria no Chile (1990-2006)

	Aylwin		Frei			Lagos		2006
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	
<i>GINI</i>	0,554	n/d	n/d	0,553	n/d	0,559	0,550	0,522
Indigentes	13,0	9,0	7,6	5,8	5,6	5,6	4,7	3,2
Pobres não ind.	25,6	23,8	20,1	17,5	16,1	14,6	14	10,5
Total de pobres	38,6	32,9	27,6	23,2	21,7	20,2	18,7	13,7

Elaboração do autor. Fonte para “GINI”: CEPAL <<http://www.eclac.org/estadisticas/>>. Demais em % da população total: MIDEPLAN/Pesquisa CASEN <<http://www.mideplan.cl/casen/>>.

Note-se que o número de pobres caiu 25 pontos percentuais durante o período, de maneira constante entre os não indigentes e com um período de estabilidade (1996–2000) entre os indigentes. A desigualdade social (GINI) manteve o mesmo padrão, ocorrendo queda apenas a partir de 2003. A diminuição da pobreza pode ser reflexo do crescimento econômico e do gasto social do governo, sendo que a diminuição no número de indigentes

após 2003 pode ser resultado das iniciativas de focalização e reflexo de longo prazo da melhora nas políticas de educação e saúde.

A inovação mais importante na área da proteção social no governo Lagos foi a implantação do sistema *Chile Solidário* em 2002, com o objetivo de melhorar o acesso dos indigentes aos programas sociais pré-existentes e acompanhar o desenvolvimento das famílias com apoio especializado. O *Chile Solidário* responde, assim, à percepção de que embora a pobreza tenha diminuído constantemente nos governos da *Concertación*, a partir do segundo governo (1994) não houve melhoras no núcleo de pobreza extrema. O eixo inicial do *Chile Solidário* é o *Programa Puente*, que concede às famílias assistidas, pelo prazo de 24 meses, o *Bono de Protección Familiar* – um valor mensal fixo e decrescente. Após os 24 meses, caso a família tenha atendido aos critérios estabelecidos, ela passa a receber pelo prazo de três anos o *Bono de Egreso* (no mesmo valor que a última prestação do *Bono de Protección Familiar* e do *Subsidio Único Familiar*). Além do bônus, que é compatível com o recebimento dos outros benefícios, durante o *Programa Puente* a família é acompanhada por uma equipe de apoio familiar que verifica o cumprimento de diversas condicionantes relacionadas à educação, saúde, trabalho, habitação. Boeninger (2008, p. 148) observa que o programa só passou no Congresso, com apoio da RN, quando a exigibilidade e os serviços assistenciais foram transferidos aos municípios.

Outra inovação importante nas políticas sociais durante o governo Lagos foi a criação em 2002 de um seguro desemprego. Esta foi uma resposta ao crescimento do desemprego a partir da crise de 1999, que se manteve elevado durante todo o período (quadro 12). Foi estabelecido um seguro obrigatório para todos os trabalhadores que ingressem em relação de emprego. O seguro possui dois fundos: um fundo individual, formado por contribuições de 0,6% para os trabalhadores e 1,6% para empregadores, sobre a remuneração de cada segurado; nos contratos de prazo fixo os empregadores contribuem com uma quota única de 3% sobre a remuneração. O segundo fundo (solidário) destina-se a complementar os benefícios que não atingem o valor mínimo, é formado pela contribuição dos empregadores (0,8% sobre as remunerações) e um aporte do Estado fixado sobre a receita fiscal. Dependendo da modalidade do vínculo de emprego e da forma de sua interrupção, o seguro pode ser pago em uma ou até cinco quotas.

A administração dos seguros, sujeita à regulação pelo Estado, ficou a cargo das AFP que venceram uma licitação específica. Concha (2001, p. 45) ressalta que o seguro conjuga os incentivos adequados no sentido de fortalecer as relações de emprego e

proteger os trabalhadores nas situações de desemprego. Riesco (2006, p. 63), contudo, aponta que o seguro só é efetivo em períodos breves de desemprego, um problema diante da precariedade das relações de trabalho e durante os períodos de recessão econômica. Interessante notar, assim, que no momento de inovar no campo das políticas sociais o governo Lagos preferiu aproveitar os paradigmas institucionais já existentes e implementar uma política por serviços privados, vinculada à remuneração.

O governo Lagos foi responsável pela aprovação da regulamentação sobre as rendas vitalícias (aposentadorias) concedidas pelas AFP, um projeto embargado desde o governo Aylwin porque lidava com interesses dos trabalhadores e das AFP, além de depender de maioria qualificada no Congresso (Aninat, 2008, p. 207). Embora a primeira disposição do governo Lagos fosse aprovar um projeto mais restritivo às AFP, o *lobby* destas empresas, a oposição dos partidos de direita e a declaração de inconstitucionalidade pelo *Tribunal Constitucional* obrigaram seu abrandamento. Ainda assim, a lei promulgada em 2004 dificultou a prática incentivada pelas AFP pela qual os beneficiários, ao fim do período contributivo, trocavam sua renda vitalícia pelo levantamento total do fundo. Além disso, foram adotados outros mecanismos de regulação para tornar o sistema mais seguro.

Boeninger (2008, p. 161) aponta que o compromisso prioritário do governo Lagos com o sistema de saúde resultou em uma reforma bem sucedida. Conforme o autor, a primeira iniciativa do governo foi no sentido de transferir fontes de financiamento das ISAPRES pro setor público, mas embora a proposta fosse apoiada pela esquerda da *Concertación*, acabou barrada no Congresso pela direita e pelo PDC: a primeira por considerar os serviços públicos menos eficientes e apoiar as ISAPRES, o PDC por conta do impacto negativo da medida na classe média. Para superar este impasse o governo Lagos afastou os atores sociais da discussão e procurou uma solução aceita pelos partidos, conseguindo passar reformas conducentes à integração entre os setores público e privado.

Nas reformas ficou estabelecido o Plano Auge, pelo qual o Ministério da Saúde, em acordo com a Fazenda, decreta um conjunto de patologias que devem ter o atendimento garantido pelos sistemas público e privado. Para financiar o plano AUGE foi aprovado o aumento de 1% sobre o Imposto de Valor Agregado (IVA), mas foi vetada a transferência de recursos das contribuições das ISAPRES (atendimento de menor risco) para o atendimento pela FONASA (atendimento de maior risco). Os hospitais públicos ganharam autonomia operativa e foram liberados para contratar serviços privados. A regulamentação e a fiscalização dos setores público e privado foram unificadas, melhorando o controle

público sobre as ISAPRES. O plano AUGE, portanto, fortaleceu a capacidade do Estado em prestar serviços de saúde e aumentou a fiscalização sobre os serviços privados.

O quadro a seguir apresenta a variação do investimento do governo central do Chile em saúde e o percentual da população afiliado aos diferentes sistemas:

Quadro 14 – Gasto com saúde do governo central do Chile e número de beneficiários (1990-2005)

	<i>Aylwin</i>			<i>Frei</i>			<i>Lagos</i>		
	1990	média	1993	1994	média	1999	2000	média	2005
<i>% de gasto em saúde do governo central*</i>									
Gasto Saúde/PIB	1,90	2,10	2,30	2,40	2,48	2,80	2,80	2,90	2,80
G. Saúde/G. Total	9,10	10,18	11,10	12,20	12,35	12,40	12,80	13,70	14,50
<i>% de beneficiários conforme sistema**</i>									
FONASA	73,15	66,81	60,85	60,56	59,99	61,47	65,60	66,21	68,01
ISAPRE	15,85	20,25	24,46	25,71	24,96	21,72	19,97	17,75	16,27
Outros	11,00	12,93	14,69	13,72	15,05	16,80	14,43	16,05	15,72

Elaboração e cálculos do autor. “Média” refere-se à média anual do período. * Fonte: para 1990-2003 Dirección de Presupuestos (2004), para 2004-2005 Dirección de Presupuestos (2008). ** Fonte: dados obtidos no sítio da FONASA na internet <<https://fon.fonasa.cl>>. “Outros” se refere ao seguro das Forças Armadas e outros seguros de categorias, não ISAPRE.

Pode-se observar que durante todo o período houve um incremento no gasto em saúde, tanto em relação ao PIB quanto em relação ao gasto do governo, sendo que este incremento se acelerou no governo Lagos. Obteve-se, também, a diminuição do número de pessoas sem vínculo ao sistema: conforme a pesquisa CASEN, em 1990 12,2% dos chilenos não possuía seguro, em 2006 este número caiu para 5,1%. Assim, a queda do número de pessoas sem vínculo ou associados às ISAPRES, consoante ao aumento do número de associados ao sistema público, pode indicar que o governo foi bem sucedido em fortalecer o serviço público de saúde condicionado à contribuição.

Dando continuidade às iniciativas do governo Frei na área da educação, o governo Lagos adotou medidas para melhorar a remuneração dos professores e focalizar recursos e investimentos nas áreas e estudantes mais carentes. Para combater a evasão escolar dos estudantes cujas famílias participam do *Chile Solidário* foi instituído um subsídio anual em favor das escolas subvencionadas. Ademais, por emenda constitucional foi estendida a obrigatoriedade da educação média, além da básica, devendo o Estado financiar o acesso gratuito de toda a população. Na educação superior, o governo procurou diversificar as fontes de financiamento, estabelecer um sistema de crédito para os estudantes das universidades públicas e particulares e criar um sistema de avaliação das instituições.

O quadro a seguir expõe a evolução do gasto em educação como percentual do gasto total do governo chileno, das subáreas (ensino básico/médio e superior) e da subvenção de estabelecimentos privados. Expõe, na segunda parte, o percentual de estudantes menores de 24 anos por tipo de estabelecimento.

Quadro 15 – Gasto com educação do governo central do Chile e número de matrículas (1990-2005)

	Aylwin			Frei			Lagos		
	1990	média	1993	1994	média	1999	2000	média	2005
<i>% de gasto em educação do governo central*</i>									
Sobre o PIB	2,30	2,38	2,50	2,50	2,97	3,80	3,70	3,72	3,20
<i>Sobre o G. Total</i>	<i>11,10</i>	<i>11,55</i>	<i>12,20</i>	<i>12,70</i>	<i>14,73</i>	<i>16,70</i>	<i>16,70</i>	<i>17,47</i>	<i>17,00</i>
Ed. Sup./G. Total	1,9	2,05	2,1	2	2,03	2,1	2,1	2,02	1,9
<i>Subvenção/G. Ed.</i>	<i>19,46</i>	<i>22,48</i>	<i>24,04</i>	<i>26,44</i>	<i>32,17</i>	<i>34,70</i>	<i>61,77</i>	<i>63,16</i>	<i>62,89</i>
<i>% de matrículas conforme espécie do estabelecimento (níveis básico e médio)**</i>									
Municipal	57,77	57,49	57,15	57,05	55,81	54,43	53,71	51,23	48,36
<i>Partic. Subv.</i>	<i>32,39</i>	<i>32,33</i>	<i>32,36</i>	<i>32,34</i>	<i>33,41</i>	<i>35,05</i>	<i>35,80</i>	<i>39,10</i>	<i>43,19</i>
Partic. não Subv.	7,91	8,35	8,78	8,94	9,20	8,94	8,92	8,13	6,89
<i>Corporação</i>	<i>1,93</i>	<i>1,83</i>	<i>1,71</i>	<i>1,67</i>	<i>1,58</i>	<i>1,57</i>	<i>1,58</i>	<i>1,54</i>	<i>1,56</i>
<i>% de matrículas conforme espécie do estabelecimento (nível superior)**</i>									
Subvencionada	44,06	44,73	44,68	45,37	46,78	47,46	46,17	43,58	39,97
<i>Não Subv.</i>	<i>55,94</i>	<i>55,26</i>	<i>55,32</i>	<i>54,63</i>	<i>53,21</i>	<i>52,54</i>	<i>53,83</i>	<i>56,41</i>	<i>60,03</i>

Elaboração e cálculos do autor. “Média”: média anual do período. *Fonte: para 1990-2003 Dirección de Presupuestos (2004), para 2004-2005 Dirección de Presupuestos (2008). “Subvenção”: dados brutos para 1990-1999 em Dirección de Presupuestos (2000) e para 2000, 2003 e 2005 nos dados orçamentários da Secretaria de Educação, no sítio da DIAPRE <<http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-14439.html>> – neste item, a fonte diferente possivelmente levou ao aumento desproporcional notado entre 1999 e 2000.

**Fonte: Ministério da Educação <http://w3app.mineduc.cl/DedPublico/anuarios_estadisticos>.

Percebe-se que todos os governos da *Concertación* majoraram o investimento em educação em relação ao gasto público total, com exceção do governo Lagos. Ressalve-se que a diminuição percentual notada em 2005 não representou uma diminuição no gasto real, que praticamente se manteve estável entre 2004 e 2005 (Dirección de Presupuestos, 2008). O gasto em educação superior, em porcentagem do gasto total, manteve-se estável de 1990 até 2005. De fato, as iniciativas dos governos analisados voltaram-se para fortalecer o ensino básico prestado pelos estabelecimentos municipais e privados subvencionados, enquanto para educação superior as medidas mais salientes visaram abrir fontes de financiamento independentes de aporte estatal, inclusive para as universidades vinculadas ao Ministério da Educação. Quanto à educação superior, cumpre destacar o crescimento acelerado do ensino não subvencionado (particular) no período: enquanto o número de estudantes em universidades subvencionadas dobrou, nas universidades não subvencionadas triplicou.

É interessante notar que a importância dos estabelecimentos privados subvencionados na educação básica e média cresceu durante todo o período em participação sobre o total dos estudantes nacionais, o mesmo valendo para sua parcela de aporte em recursos do governo central. Já os estabelecimentos públicos (municipalizados), embora em 2005 ainda atendessem quase a metade de todos os alunos, perdeu espaço de maneira continuada – bem como os estabelecimentos particulares não subvencionados. Ao lado do crescimento do número de alunos atendidos, o aumento do volume de recursos destinados às escolas subvencionadas também é explicado pelo aumento do repasse em função da extensão da jornada escolar. O projeto de extensão da jornada, iniciado em 1997, em 2003 atingia 69,8% do total dos estudantes das escolas subvencionadas (Ministerio de Educación, 2004, p. 73). A preponderância do serviço privado nesta importante iniciativa reforça seu papel na educação chilena, patrocinado durante os governos Frei e Lagos.

Esta dinâmica – aumento de recursos, aumento no número de alunos e participação nas políticas prioritárias – pode significar a preferência, durante os governos da *Concertación*, por incentivar os serviços privados subvencionados para proporcionar o acesso universal à educação. Observa-se, ademais, que a tendência de priorizar os estabelecimentos privados subvencionados, bem como o avanço do ensino não subvencionado (privado) na educação superior, acentuou-se durante o governo Lagos. Matear (2007) observa que embora o ensino básico subsidiado seja favorecido pelas políticas da *Concertación*, quando controlado o nível de renda dos estudantes revela-se que os estabelecimentos municipais apresentam melhores resultados com menos recursos. Ademais, a autora salienta que o subsídio apresenta incentivos contrários à equidade no sistema de educação e que a competição entre os estabelecimentos privados não apresenta garantias de melhora na qualidade do ensino.

6.2.4 Eleições de 2005-2006, candidatura Bachelet

Em sua quarta disputa presidencial a *Concertación de Partidos por la Democracia* lançou a candidata Michelle Bachelet, do Partido Socialista. Seu programa de governo foi constituído por um documento que conjuga análises e propostas, além da *Carta a los Chilenos*, assinada pela candidata. Durante o programa são assinaladas as conquistas das gestões da *Concertación*, o crescimento com igualdade: a economia cresceu com uma taxa anual de 5,7% – o dobro da época de Pinochet –, o Chile tornou-se o país com o melhor

manejo macroeconômico segundo o Fórum Econômico Mundial e adotou políticas anticíclicas eficientes, possui uma economia aberta que exporta cobre, vinho e salmão, mas também tecnologia. Quanto aos objetivos sociais, triplicou os gastos na área, reduziu a condição de pobreza de 38% para 19% da população, 90% dos jovens completam a educação média e 40% ingressam na universidade; na saúde, iniciou uma reforma para garantir o acesso como direito universal.

Mantendo o ritmo destes avanços, em dez anos o Chile poderia erradicar a indigência e “habrá alcanzado el umbral del desarrollo” (Bachelet, 2005, p. 34) O programa, seguindo esta lógica, indica que promoverá uma importante inovação em relação às gestões anteriores da *Concertación*: seu objetivo central é reduzir os riscos e a insegurança econômica não só dos mais pobres, mas também da classe média (ibidem, p. 10): “[a]hora está llegando el tiempo de que las políticas sociales se articulen en un sistema de protección social capaz de abrir oportunidades y limitar riesgos para quienes no tienen posibilidad de protegerse por sus propios medios” (ibidem, p. 13). A estabilidade macroeconômica, uma economia sã, faz parte da obtenção de mais e melhores empregos, algo insubstituível por qualquer atuação direta do Estado (ibidem, p. 20).

Na assistência social o programa de Bachelet propõe a continuidade do sistema *Chile Solidario*, aprimorando a capacidade de gestão e financiando os municípios para sua instalação definitiva. O programa deverá continuar focalizado nas famílias de extrema pobreza, mas poderá avançar para os setores menos carentes, a começar pelos lares que possuem pessoas portadoras de incapacidades – exigindo-se, em todo caso, a contrapartida dos beneficiários. Organizações não governamentais devem participar do programa.

Na previdência social o programa reconhece a necessidade de reformar o sistema das AFP, melhorando o sistema de capitalização individual sem substituí-lo. Contudo, apresenta apenas algumas diretrizes, iguais aos programas anteriores (ibidem, p. 28-30). Ademais, o programa afirma que o futuro governo irá outorgar um reajuste extraordinário às pensões mais baixas e criar uma pensão assistencial automática para os maiores de 65 anos e incapacitados carentes de recursos próprios. Portanto, o programa promove algumas iniciativas de regulamentação dos serviços privados de previdência e outras iniciativas de cunho propriamente estatal – ainda que extrapole os limites do sistema previdenciário.

Na saúde o programa de governo segue as medidas do plano AUGE, oferecendo garantias comuns ao sistema público e privado. Para o setor público, pretende separar a prestação de serviços das funções de fiscalização, além de ampliar a infra-estrutura dos

hospitais públicos – que devem funcionar em rede e poder complementar seus serviços por meio de contratos com a iniciativa privada. Pretende criar centros de saúde familiar, vinculados aos municípios. Aponta que para as ISAPRES serem viáveis, devem melhorar seus serviços: a concorrência entre os serviços privados e públicos é sugerida, portanto, como uma maneira eficiente de garantir a qualidade dos serviços.

A preocupação na educação é oferecer condições iguais para todos poderem desenvolver projetos satisfatórios. Para isso pretende implantar gradualmente o serviço de pré-escolar e oferecer o dobro do valor normal das subvenções às escolas pelo atendimento de crianças mais vulneráveis, como contraponto de um atendimento especializado e de maior qualidade. O acesso ao ensino superior deve se dar exclusivamente com base no mérito, melhorando a equidade no acesso por meio de bolsas e do crédito universitário. O financiamento público à educação superior será determinado pela qualidade das instituições, tanto particulares quanto para as públicas, que receberão melhoras em sua infra-estrutura. Afora esta última disposição, portanto, o programa desenvolve iniciativas de regulação e incentivo aos serviços privados de educação.

Como se observou, o programa de governo de Bachelet dispõe que o futuro governo deveria se preocupar com a segurança econômica não apenas dos mais pobres, mas também dos setores médios. A proposta para assistência social também pretende avançar para atingir os menos pobres. Esta ampliação dos destinatários do programa de Bachelet é correspondente à proposição do PS, expressa no Documento Político Marco (PS, 2005), segundo a qual o partido deveria “profundizar la capacidad del mensaje socialista de convocar a una amplia mayoría social y política”. O partido deveria buscar o apoio da classe média para conquistar novos direitos. Ampliar o *Chile Solidário*, consolidar o seguro desemprego e garantir as pensões assistenciais também são necessidades lembradas no documento. Para a saúde aponta que as ISAPRES não garantem a equidade do sistema. As reformas planejadas para a previdência e para educação são apenas mais enfáticas no documento do PS, sem diferenças marcantes. Desta maneira, as idéias defendidas pelo PS são condizentes com as preocupações expressas no programa de governo de 2005.

Nas eleições presidenciais de 2005/2006, a candidata da *Concertación*, Michelle Bachelet, obteve 45,96% dos votos válidos no primeiro turno e 53,50% no segundo. Os dois principais partidos de direita concorreram separadamente pela primeira vez: o candidato da UDI obteve 23,23%, a RN 25,41% no primeiro e 46,50% no segundo turno. A coligação

Junto Podemos Más, entre os comunistas e o *Partido Humanista de Chile* (PH), obteve 5,4% dos votos no primeiro turno.

6.2.5 *Programas de governo e governos: conclusões*

Desde o primeiro momento as políticas econômicas propostas pela *Concertación* articularam proposições a serem implementadas por meio do mercado: o Estado aparece como provedor de incentivos conducentes ao crescimento econômico e sua intervenção direta é afastada. Por outro lado, no que tange às políticas sociais as propostas pela aliança favorecem o aumento da participação do Estado, seja enquanto regulador dos serviços privados ou como provedor direto de serviços. Nas duas questões, as posições do PS são mais favoráveis à ação direta e própria do Estado do que a defendido pela *Concertación*, isto se verifica em 1989, 1994 e 1999/2000. Observe-se que a *Concertación* assumiu o poder em um ambiente extremamente liberalizado, no qual os serviços públicos estatais precisariam ser recuperados. Além disso, as lideranças do setor centrista da coalizão (PDC) e do setor socialista reformado (PPD e parte do PS) já assumiram o governo com uma interpretação positiva sobre a autonomia do mercado, algo fortalecido pelo crescimento econômico. Em termos sociais, os níveis de pobreza e de desigualdade social se apresentavam como desafios enormes. Em termos políticos, a democracia renascia sob a vigilância e as ameaças do ex-ditador Pinochet.

A política de assistência social organizada no *Chile Solidário* utilizou serviços públicos e privados aliados a um programa de transferência de renda. É interessante notar, ainda, que no momento de inovar nas políticas sociais – com a criação do seguro desemprego – o governo Lagos tenha utilizado as instituições e regras existentes, por meio das AFP, e regulamentado um serviço privado vinculado ao trabalho com participação pública na manutenção dos benefícios mínimos. O Estado não entrou no campo previdenciário, que se manteve a cargo do mercado e suas entidades privadas (AFP). Contudo, foram diversos avanços em termos de regulamentação do sistema, e a manutenção de pensões básicas pelo Estado pode ser considerada um serviço público. O avanço do Estado pode ser bem percebido na saúde, especialmente durante o governo Lagos, em que os serviços prestados pela FONASA passaram a atingir um contingente maior e os recursos da área foram aumentados. O avanço na educação também pode ser notado, caso em que a *Concertación* priorizou os serviços prestados por entidades

privadas, por meio de subvenção, assim como o aumento da regulamentação geral sobre o sistema e os incentivos específicos visando aumentar sua qualidade.

A partir destes elementos podem ser percebidos dois movimentos realizados pela *Concertación* em termos de políticas sociais no período 1989–2006: primeiro, o de aumentar de maneira parcimoniosa a participação do Estado nas políticas sociais, dividindo esse aumento em serviços estatais, subsídio a serviços privados e regulamentação de serviços privados; segundo, o de dirigir estes avanços da política social à população mais pobre (focalização). Note-se, contudo, que enquanto o primeiro movimento persiste no programa de 2005/2006, o segundo é interrompido: a preocupação mais destacada passa a ser com a segurança da renda em situações de risco, uma questão para as pessoas que não se encontram em situação de carência. A razão mais evidente desta mudança é a melhora geral da situação econômica das pessoas (de fato, os programas de governo de Frei e Lagos também se basearam nos avanços do governo anterior para justificar suas propostas). Ao mesmo tempo em que defende posição idêntica a da *Concertación*, o PS aponta a necessidade de contemplar a classe média em suas propostas. As condicionantes e efeitos desta aproximação entre o PS e a *Concertación* são analisados na próxima seção.

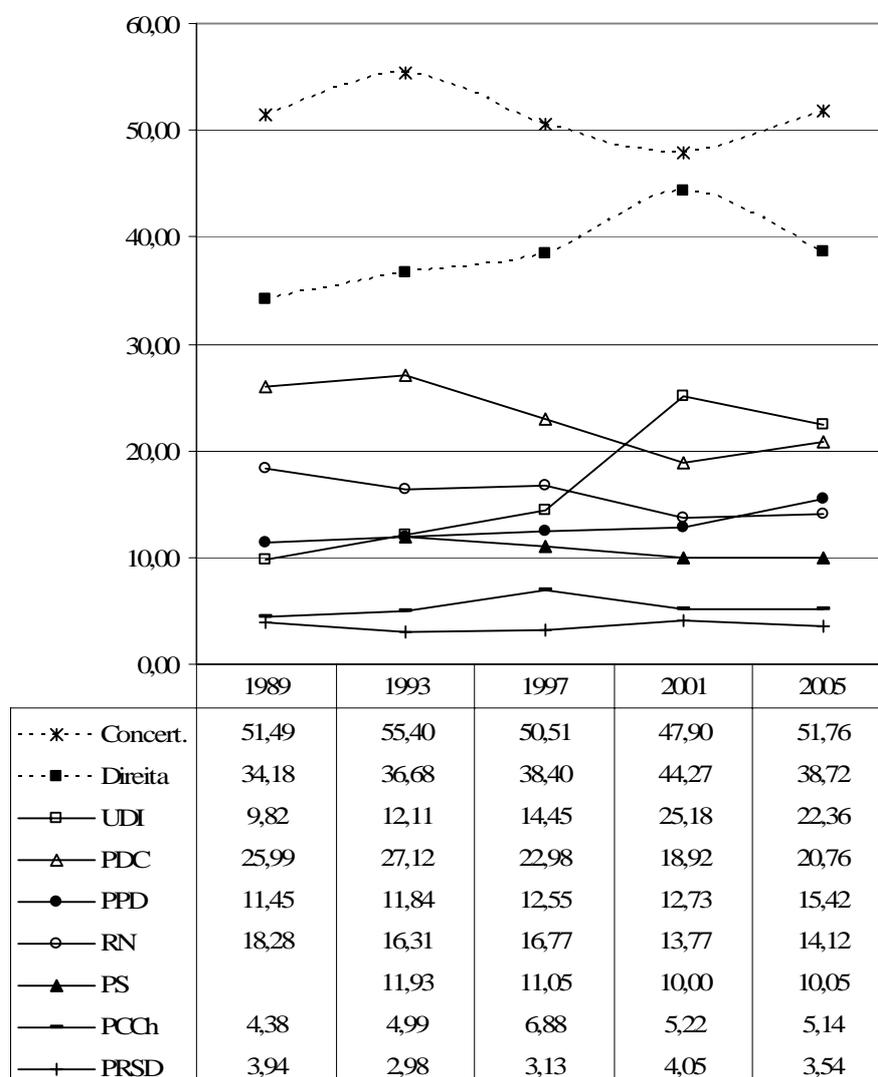
6.3 Mudança organizacional e disputa interna no PS: concertação e dissidência

Nesta seção procura-se destacar as características organizacionais do PS no período do governo Lagos segundo o padrão de competição eleitoral e social, relação entre subsistemas internos (partido na base, partido nos cargos públicos e Comitê Central), participação dos membros, incentivos predominantes e recursos partidários. Esta análise possui o objetivo de observar como estas características e suas eventuais mudanças se relacionam com as disputas internas no partido e a mudança programática observada anteriormente (aproximação do PS com a *Concertación* e as políticas do governo Lagos).

A trajetória do Partido Socialista após a redemocratização do Chile – sua participação nos governos encabeçados pelos democratas cristãos, a eleição de Ricardo Lagos em 2000 e a nova eleição de um socialista em 2006, Michele Bachelet – precisou responder a quatro arenas de divisão de poder: internamente no PS, ao equilíbrio entre as facções moderadas e radicais; em sua relação com o PPD e, posteriormente, com o PRSD, com os quais forma o campo de esquerda (progressista) da *Concertación*; dentro da própria *Concertación*, na qual o PDC desempenha o papel de partido mais forte e fiador do apoio

do centro eleitoral; e na relação congressual de tipo *consensual* com os partidos e forças de direita (RN e UDI). Assim, a influência do PS sobre os governos da *Concertación* e, em outro sentido, os efeitos da participação no governo sobre o PS precisam ser compreendidos tendo em vista estas relações. Para os objetivos da presente dissertação, cujo foco centra-se no partido individualmente (e não no sistema partidário) a questão interna do PS possui maior relevância. O desempenho eleitoral dos partidos e das alianças no Chile pode ser observado no gráfico e quadro abaixo.

Gráfico 2 – Resultados eleitorais para Câmara de Deputados do Chile (1990-2005)



Elaboração do autor. Fonte: Ministério do Interior <<http://www.elecciones.gov.cl>>. Para “Direita”, somados votos da RN, UDI, UCC e suas alianças. Para PRSD, antes de 1997 foi considerada a votação do *Partido Radical de Chile* (PRC). Para PCCh, em 1989 foi considerada a votação do PAIS. A série do PS inicia em 1993. Em percentual de votos válidos. A diferença para 100% refere-se a outros partidos e independentes.

Quanto ao campo de esquerda considerado mais radical, sobretudo ao PCCh, a literatura aponta que o PS encontrou-se protegido pelo sistema binominal e pela *Concertación*, que em decorrência do voto útil inviabilizam avanços eleitorais de uma segunda força de esquerda⁵⁰ – em todo o período, estas forças alcançaram em média 5,6% dos votos válidos, mas não lograram eleger representação parlamentar. De fato, o apoio do PCCh e de outros partidos pequenos foi especialmente cobiçado no segundo turno das eleições de 2006, para *Concertación* assegurar a vitória sobre a direita. Nesta situação, Bachelet afirmou que sua primeira medida seria mudar o sistema eleitoral binominal, uma resposta às exigências dos comunistas (Yáñez, 2005).

A relação entre os partidos da *Concertación* sempre foi bastante tensa, sobretudo em alguns pontos que geram disputas mais acirradas, como o conteúdo efetivo das políticas do governo – tanto que muitas iniciativas da *Concertación* fracassaram por falta de acordo entre os partidos. Isto se deve ao fato de que os partidos representam um leque grande de posições ideológicas, sendo que os partidos realmente estruturam o voto neste sentido (Argell, 2003, p. 100). Outro ponto de tensão é a escolha do candidato presidencial. Da primária de 1993, entre Lagos e Frei, participaram apenas pessoas habilitadas pelos partidos. Já nas primárias de 1999, em que Lagos venceu Andrés Zaldívar (PDC), puderam votar todos os eleitores, exceto os filiados aos partidos da *Concertación*. A disputa acirrada de 1999 teve efeitos deletérios para a coalizão nas eleições (Derpich e Salinas, 2005), além de marcar o afastamento do PRSD do PDC, para ingressar no bloco progressista. Foram lançadas duas pré-candidatas para as eleições de 2005, Bachelet e Soledad Alvear (PDC). Contudo, dois meses antes das primárias a candidata do PDC renunciou à postulação, forçada pelo desempenho de Bachelet nas pesquisas e pelo crescimento da candidatura centrista de Sebastián Piñera (RN) (Huneus, 2007, p. 97)⁵¹.

⁵⁰ Para Huneus (2005 p. 83) os eleitores do PCCh migrariam para o PS e PPD. Esta situação, contudo, não se confirmou durante a eleição da Câmara de Deputados de 2001, na qual PS e PCCh firmaram um “compromisso por omissão” e apoio mútuo. Como resultado deste pacto, a votação do PS melhorou nos distritos em que o PCCh se omitiu, mas os votos do PS não migraram para o PCCh e o partido não alcançou representação parlamentar (Pacto..., 2001). Inclusive a votação total do PCCh para Câmara Baixa caiu de 6,88% em 1997 para 5,22% em 2001. O mesmo pacto foi realizado nas eleições locais de 2008, aderindo também PPD, PRSD e PDC (Torrealba e Trujillo, 2008). Neste caso, o pacto *Junto Podemos Más* (PCCh e Partido Humanista) conseguiu eleger sete alcaides, três a mais do que na eleição anterior – mas o PCCh manteve quatro alcaides nas duas eleições e sua votação sobre o total nacional caiu de 2,99% para 2,5%. Dados eleitorais conforme Ministério do Interior <<http://www.elecciones.gov.cl/>>.

⁵¹ Embora o empenho do bloco PS-PPD no apoio a seus pré-candidatos fosse uma condição necessária, superar a PDC só foi possível porque Lagos e Bachelet possuíam capacidades e características pessoais. No primeiro caso, mesmo as críticas mais severas ressalvavam as qualidades técnicas de Lagos. Já a atuação de Bachelet em posições de destaque do governo Lagos, no Ministério da Saúde e da Defesa, permitiu a consolidação de sua imagem como uma política carismática e capaz (Derpich, Salinas, 2005). O “fenômeno

Conflitos também ocorrem na disputa pelos cargos na formação do governo, embora o tema seja tratado de maneira velada e a direção do PS (ao menos durante os governos Lagos e Bachelet) tenha defendido publicamente a prerrogativa do presidente nas nomeações (Prieto, 2001; Salinas, 2006). Contudo, em alguns momentos esta disputa torna-se pública, como no caso da criação do Departamento de Esportes durante o governo Lagos (PS defiente..., 2001). Por fim, a disputa para ser o mais votado dentro da lista da *Concertación* cria animosidades entre os candidatos do PDC e do bloco PS/PPD (pois cada um tem o direito de apresentar um dos dois candidatos de cada lista). Durante as eleições de 2001, em muitos distritos a competição tornou-se mais acirrada entre os companheiros de lista do que entre as listas em disputa, o mesmo valendo para RN/UDI (Garrido, 2001).

Os pontos de conflito são reproduzidos dentro do bloco progressista (PS, PPD e, após 2000, PRSD). Em relação às candidaturas parlamentares, ocorrem muitas negociações dentro do bloco visando favorecer a eleição do maior número de candidatos (o que chamam *armar a lista*). Assim, as direções dos partidos acabam negociando vaga a vaga, num jogo em que o partido que se abstém de concorrer em um distrito recebe em troca o apoio em outro. Desta forma a armação das listas gera muita tensão entre os partidos e dentro do partido, e a frustração dos candidatos que acabam preteridos (muitas vezes recompensados com cargos no governo).

Os candidatos do PS e do PPD não competem entre si. Apenas em um distrito senatorial na eleição de 2005 não foi possível acordo (um reflexo das disputas internas do PS), o que levou o PDC a retirar seu candidato em favor do PPD, em troca do apoio do PPD contra os socialistas em outros distritos (Salinas, 2005). Já nas eleições locais de 2008, dada a insistência do PPD em concorrer com lista separada, acabaram lançadas uma lista unindo PPD e PRSD e outra unindo PDC e PS. Já PS e PRSD chegaram a unir suas bancadas na Câmara de Deputados, durante o governo Lagos (PS y radicales..., 2002). Vistos em conjunto, estes movimentos parecem fortalecer tanto os partidos individualmente quanto a *Concertación*. Note-se que algumas lideranças dos partidos do bloco progressista, todos membros da Internacional Socialista, em diversos momentos propuseram a fusão das agremiações, sob protestos do PDC (PPD rechaza..., 2002; Garrido, 2005).

Bachelet” (Guerra, 2006) foi sustentando pelo crescimento perene nas pesquisas de intenções de voto – de 1% em julho de 2002, para o topo de 47% em julho de 2005 (Gamboa, 2007, p. 61).

A relação do PS com os partidos de direita ocorre principalmente na arena legislativa. Ao lado do poder de veto da direita no Congresso, a RN pode garantir a aprovação de propostas quando faltam votos na *Concertación* – como ocorreu com o Seguro Desemprego (Oposición..., 2001). Em tese, isso favorece proposições contrárias à esquerda, já que seus votos podem ser substituídos pelos da oposição. No momento eleitoral, por outro lado, a forte estruturação ideológica do eleitorado chileno a princípio torna difícil a competição direta entre o PS e os partidos de direita.

Desta maneira, a *Concertación* contém a competição eleitoral entre os partidos de centro e esquerda no Chile, inserindo o PS na lógica de divisão de poder. Isso não impede, contudo, que as tensões entre os partidos sejam transferidas do momento eleitoral para as negociações e arranjos entre os partidos. Existe competição eleitoral entre os candidatos do PS e do PDC quando estes partidos disputam a vitória na lista da *Concertación* em dado distrito, mas dentro do bloco progressista mesmo esta abertura é afastada. Até mesmo em sua relação eleitoral com os pequenos partidos de esquerda de fora da *Concertación* o PS possui espaço para negociação e contenção da competição. Assim, o padrão de competição eleitoral encontrado pelo PS é restrito. No mesmo sentido, ainda que os partidos chilenos dividam o espaço ideológico de maneira bem definida (o PS inclusive), as negociações ocorridas nos governos levaram, via de regra, a concessões em relação às preferências ideológicas do partido.

Os recursos disponíveis ao PS mudaram bastante entre 1989 e 2006, especialmente durante o governo Lagos. Conforme Huneeus (1998), tanto no período da Unidade Popular (pré-1973) quanto nos primeiros momentos da redemocratização (1988-1989), os partidos políticos, inclusive o PS, puderam contar com forte apoio e colaboração voluntária de seus militantes, bem como as campanhas eleitorais utilizavam trabalho intensivamente. Contudo, já nas eleições de 1993 e 1996 a participação dos militantes escasseou muito em relação às primeiras eleições democráticas e os partidos passaram a pagar pela mão-de-obra. No caso específico do PS, Salcedo e Fuente (2007, p. 115) apontam que a militância continua desempenhando um papel relevante nas campanhas eleitorais, mas a principal fonte de doações (capital) para as campanhas são provenientes de empresas privadas (Angell, 2003, p. 104) – este quadro, contudo, parece ter sofrido restrição a partir de 2002, com o crescimento em importância dos recursos provenientes do Estado.

Outra fonte relevante de recursos monetários encontrara-se na contribuição de funcionários do governo indicados pelo partido e dos parlamentares (além da utilização da

estrutura dos gabinetes oficiais em favor de atividades partidárias). Esta é uma fonte de financiamento estatal indireta do PS, pois no partido esta contribuição é obrigatória (Salinas, 2002). Na realidade, o Estatuto do PS prevê a obrigatoriedade para todos os militantes, mas esta é uma regra de cumprimento difícil. Em 2002 veio a público o caso Coimas, denúncia do pagamento de propina a funcionários do governo ligados à *Concertación*, em troca de favorecimento em processos de licitação. A imprensa na época apontou que este seria um canal informal de financiamento da coligação, muito embora o PS tenha sido o partido menos atingido pelas denúncias e, em tese, o menos favorecido (Salinas, 2002; La Concertación..., 2002). A parte as práticas ilegais, é possível admitir que a estabilidade da *Concertación* no governo central configure um elemento persuasivo para obtenção de contribuições voluntárias de empresários.

Os partidos contaram, ainda, com fontes diretas de financiamento pelo Estado. Possuem acesso gratuito à televisão, que para os candidatos presidenciais é dividido igualmente e, entre os congressuais, é dividido proporcionalmente à votação que cada partido na eleição para câmara baixa – mesmo com os pactos, os partidos ocupam o tempo separadamente nas eleições parlamentares (Partió..., 2001; Fijados..., 2005). Com caráter excepcional, foi concedida uma indenização aos partidos pelo confisco de seus bens durante o regime militar (Checa, 2002). Esta indenização, no ano de 2005, respondeu por 16,29% do total dos ganhos do partido⁵², e permitiu ao PS pela primeira vez realizar aportes às candidaturas parlamentares (Salcedo e Fuente, 2007, p. 115).

Em 2003 foi aprovada uma nova regulamentação sobre o financiamento e fiscalização das campanhas eleitorais. Fuentes (2003, p. 18) aponta que os partidos de direita eram contra mudanças neste sentido, pois seriam beneficiados com aportes de empresas e empresários, mas o caso Coimas alterou a percepção da opinião pública sobre o assunto e favoreceu a alteração. Com a nova lei ficou estabelecido o financiamento público parcial para as campanhas eleitorais, que é repassado aos partidos na proporção dos votos obtidos na eleição para câmara baixa anterior ao pleito. Como este financiamento ocorre para as eleições, os recursos dos partidos variam entre os anos em que há eleições e os que não há. Nos anos eleitorais de 2005/2006, da receita total do PS o aporte estatal respondeu por 57,35%, os produtos dos próprios bens (sobretudo investimentos financeiros) por

⁵² Para os valores em 2005, 2006 e 2007 foram consultados dados do Serviço Eleitoral, disponíveis em <<http://www.servel.cl/>>. A interpretação do balanço foi feita de acordo com as observações Fuentes (2003, p. 1-2). Conforme o autor, a regulamentação existente é insuficiente para uma fiscalização efetiva do financiamento partidário, o que também ocasiona a falta informações precisas sobre o assunto.

17,62%, as doações para a campanha somaram 11,3% e as contribuições dos filiados 5,58%. Em 2007, ano sem eleições, os produtos dos próprios bens responderam por 74,26% da receita e as contribuições dos filiados por 25,74% do total de ingressos.

Conforme Huneus (1998, p. 11), no ano não eleitoral de 1995 as contribuições dos filiados representaram 98% dos ganhos do PS, de maneira que se pode observar uma grande queda em sua relevância. A julgar pelos dados levantados, com a mudança realizada durante o governo Lagos o Estado passou a ser a principal fonte de capital para o PS, sendo que também se permitiu a constituição de um patrimônio próprio do partido. Estas mudanças favoreceram a capacidade do Comitê Central do PS controlar os recursos de capital, pois deixou de depender do apoio de militantes ou de doações de empresários (o que pode não refletir nas campanhas parlamentares e locais). Mesmo a contribuição dos filiados, que poderia estar sob controle dos possuidores de cargos se fosse voluntária, por fim conduz mais recursos para o Comitê Central.

Destaque-se que o Comitê Central é composto por 95 membros (60 eleitos diretamente nas regiões, proporcionalmente ao número de militantes; 30 eleitos nacionalmente e 5 representantes da Juventude Socialista), além dos presidentes das organizações regionais do partido. O Estatuto do PS proíbe a participação no Comitê Central de filiado com cargo político no governo, desde os ministros até os secretários dos governos regionais. O Comitê Central do PS elege por votação direta o presidente da Mesa Executiva (na prática e legalmente, o cargo mais elevado do partido), mas alguns cargos são reservados para divisão proporcional. A forte organização entre correntes/frações internas permite que os militantes, ao votar no candidato ao Comitê Central, saibam quem estarão apoiando para presidente. Conforme Villar, Maggi e Fuentes (2007, p. 23), entre 1990 e 2007, 31,6% da direção do PS exerceu cargo eletivo durante seu mandato e 36,8% concorreu sem ser eleito; dentre 11 presidentes do PS, sete desempenhavam função parlamentar. Estas informações apontam a maior proximidade da direção partidária do PS com seus membros no legislativo.

Mais um recurso organizacional importante a cargo do Comitê Central do PS é sua capacidade de indicar os candidatos em cada distrito, além da já referida negociação com outros partidos sobre a divisão dos distritos entre os aliados⁵³. Portanto, a direção do PS

⁵³ Para Morgenstern (2002, p. 427) “Chile’s double-member districts have conflicting impacts on party unity. Leaders have an important voice in candidate choice, but the intracoalition competition for the seats could breed dissension. The only variable clearly working in favor of unity is the high value of party reputations, but ideological cohesion is also supportive”.

pode punir os dissidentes retirando sua vaga na eleição parlamentar seguinte. Conforme Salcedo e Fuente (2007, p. 106r, 117), a definição interna dos candidatos parlamentares de 2005 ficou acertada nas negociações entre as correntes, exceto uma vaga que foi decidida pelo voto no Comitê Central. Angell (2003, p. 103) e Salcedo e Fuente (2007, p. 118) apontam que os candidatos do PS possuem grande autonomia nas campanhas, financiam-se por meio de doações e esforçam-se para criar uma identidade pessoal junto ao eleitorado – fatores que contrastam com o poder do Comitê Central em definir as candidaturas.

Por outro lado, o autor (*ibidem*, p. 104) afirma que os partidos chilenos exercem um papel ativo no recrutamento de líderes e Marengo e Serna (2007, p. 104) expõem que os deputados eleitos pelo PS possuem um tempo elevado de militância no partido, o que sugere que a lealdade partidária é um elemento importante na seleção dos mesmos. Observados em conjunto, a capacidade do Comitê Central na definição dos candidatos, a força dos possuidores de cargos eletivos dentro do Comitê Central, a organização em tendências que permitem identificar as forças em disputa nas eleições internas e as ligações entre os candidatos e o PS apontam para uma relação de interdependência entre os diversos subsistemas do partido. O PS obteve o número de senadores e deputados conforme o quadro abaixo aponta.

Quadro 16 – Deputados e Senadores eleitos pelo PS (1989-2005)

	1989	1993	1997	2001	2005	Em Disputa
Deputados	7	15	11	10	15	120
Senadores	1	3	1	4	8	20

Elaboração do autor. Dados do Ministério do Interior <<http://www.elecciones.gov.cl/>>. Para 1989 considerado após unificação do PS (eleitos pelo PPD e PAIS). Em Disputa, números de 2005.

Durante os governo Lagos e Bachelet o PS manteve quatro ministérios sobre seu controle (26.º Congreso..., 2000; Scherman, 2006), pouco menos que o PDC e o PPD, além de diversos outros cargos importantes – em 2008, o PS conta com 48 cargos de nível superior no governo⁵⁴. Angell (2003, p. 104) e Huneus (2005, p. 45) salientam que, se a participação no governo pode trazer vantagens objetivas para os partidos (como a já referida contribuição sobre a remuneração), por outro lado os cargos públicos são preenchidos predominantemente por pessoas com perfil técnico. Acrescente-se que os

⁵⁴ Conforme informação do sítio do PS na internet <<http://www.pschile.cl/gobierno.php>>, considerando desde ministros, intendentess, governadores (cargo inferior aos intendentess), até diretores de serviços públicos.

governos da *Concertación* primam por uma gestão administrativa e consensual, com pouco espaço para realizações simbólicas e com marcada orientação pró-mercado, sendo frágeis as relações mantidas entre os ministros e parlamentares.

Assim, a participação no governo carrega o ônus de fragilizar os incentivos ideológicos para a militância e complicar a relação dos partidos com associações sociais – um problema para o PS, que possui relação com sindicatos e disputa espaço com o PCCh. A tensão provocada por esta situação elevou-se durante os primeiros anos do governo Lagos, o que levou o PS a duras críticas ao governo⁵⁵. Neste período o PS controlava diversos sindicatos, além de 11 dirigentes e a presidência da CUT (Garrido e Guerra, 2002).

A falta de representatividade dos partidos entre os nomeados para os ministérios e cargos superiores pelos governos Lagos e Bachelet, embora tenha causado mal estar entre as lideranças do PS, não resultou em protestos formais; ademais, o PS passou a ocupar um número maior de cargos na gestão de Bachelet do que ocupava durante Lagos, sendo que a corrente *Nueva Izquierda* – do presidente Camilo Escalona – tornou-se a maior contemplada (Sherman, 2006). Além dos cargos nos ministérios, o governo central do Chile nomeia intendentos para as 14 regiões administrativas – durante o governo Lagos, o PS controlou três destes relevantes órgãos políticos (Pietro, 2001) e quatro durante o governo Bachelet⁵⁶.

Outra forma de obter cargos no Chile é nas eleições locais, que escolhem os conselheiros municipais (no máximo 10 por município, eleitos pelo sistema proporcional com lista fechada), e o alcaide (que desde 2000 é eleito por pluralidade simples, desde que represente uma lista com mais de 30% do sufrágio; anteriormente era escolhido pelo conselho). O Estatuto do PS prevê a escolha de seus candidatos locais democraticamente, mas mesmo neste nível estão presentes as negociações com os partidos aliados. Entre 1992 e 2008 o PS conquistou os cargos em nível local conforme o quadro a seguir. Note-se que a

⁵⁵ O surgimento destas tensões pode ser creditado: à consolidação da democracia, que abriu espaço para divergência; à percepção de que as demandas encontravam eco na sociedade; ao fato de que o presidente pertence ao bloco progressista (a tensão com um presidente do PDC poderia ser evitada); ao conservadorismo da política econômica do governo; à demora em se fazer sentir a recuperação da economia e dos empregos após a crise de 1999; à baixa avaliação do governo no período (para os padrões da *Concertación*) e às tensões internas do PS, como se verá na seqüência. O PS, na ocasião, por meio de parlamentares e membros do Comitê Central, passou diversas exigências ao presidente Lagos: aumentar o gasto social, melhorar as pensões mínimas, promover uma reforma da saúde e da educação superior com o aumento de recursos, diminuição dos juros cobrados pelo setor bancário privado, além de críticas de fundo às prioridades do governo. Diante das exigências, o governo Lagos comprometeu-se com alguns pontos, além de solicitar aos ministros do PS que atuassem junto ao partido para resolver a situação (Garrido e Guerra, 2002).

⁵⁶ Conforme dado do Governo <<http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-26098.html>>.

queda constatada em 2008 corresponde à primeira eleição em que a *Concertación* apresentou listas separadas: Democrática (PDC e PS) e Progressista (PPD e PRSD).

Quadro 17 – Alcaldes e conselheiros eleitos pelo PS (1992-2008)

	1992	1996	2000	2004	2008	Em disputa
Alcaldes	35	38	32	45	29	345
Conselheiros	174	208	239	255	250	2.130

Elaboração do autor. Fonte: dados constantes no sítio na internet do Ministério do Interior <<http://www.elecciones.gob.cl/>>. Cargos “em disputa” conforme números de 2008.

Salcedo e Fuente (2007, p. 104) destacam que as decisões do PS são tomadas tendo em vista a relação de forças internas entre as correntes do partido, que se estruturam em torno de lideranças nacionais, articulando parlamentares e políticos no governo e nas instâncias regionais e locais. A lealdade dos militantes direciona-se sobretudo ao PS, não às correntes. Por meio das correntes, de qualquer maneira, é que se torna possível acessar vida organizacional do partido. Considerando as correntes do PS e os principais movimentos que realizaram durante os governos Lagos, sintetiza-se a seguir⁵⁷.

Correntes provenientes do PS-Almeyda. Associadas à visão mais ortodoxa sobre o socialismo, no exílio seus principais membros permaneceram ligados aos partidos e governos do bloco comunista. Durante a redemocratização inicialmente se uniram ao PCCh. O setor dividiu-se na *Nueva Izquierda* (setor tradicional, identificado com Bachelet) e *Terceirismo*, setor minoritário que propunha um meio termo com aos setores moderados do partido. Posteriormente o *Coletivo de Identidad Socialista* separou-se da *Nueva Izquierda*, sendo esta uma pequena corrente identificada com os direitos humanos.

Correntes provenientes do PS-Altamirano/Arrete. Associadas à visão reformada sobre o socialismo, no exílio os líderes ligaram-se aos partidos de esquerda da Europa ocidental. Durante a redemocratização uniram-se com os democratas cristãos. Suas principais lideranças formaram o PPD, junto com forças políticas da esquerda moderada. Muitos de seus membros permaneceram no PPD mesmo depois da unificação do PS (1990-1992), e aqueles que retornaram para o PS formaram a corrente *Megatendencia* em 1995 (posteriormente chamada *Renovación Socialista*), a qual o presidente Lagos é ligado.

⁵⁷ Para esta relação foram utilizadas as seguintes fontes: Salcedo e Fuente, 2007; Evento..., 2000; PS..., 2000; Escalona..., 2000; Salinas, 2000; Socialismo..., 2001; Camilo Escalona..., 2001; Escalona llama..., 2001; Salinas, 2002; Salinas, 2000a; Martinez, 2003; Garrido, 2003a; Garrido, 2003b; Garrido, 2003c; Garrido, 2003d; Ahumada, 2005; Garrido, 2005; Al interior..., 2005; Ricardo..., 2005; e outras matérias publicadas no periódico El Mercurio, de Santiago.

A primeira disputa no PS após a eleição de Lagos deu-se em 2001, sendo que o PS era presidido pelo líder histórico dos setores renovados, o senador Ricardo Nuñez (*Megatendencia*). Note-se que mesmo sob Nuñez o PS lança as primeiras críticas ao governo Lagos: “hay que escuchar a los empresarios y al capital, pero no en desmedro de los trabajadores y de quienes viven de un sueldo y un salario” (PS Criticó..., 2000). Na eleição de maio de 2001 o Comitê Central parece ter ratificado esta posição, pois foi eleito Camilo Escalona, deputado e secretário-geral do partido identificado pelas críticas contundentes ao *governo neoconservador de Lagos*. Escalona pertence à *Nueva Izquierda*.

Ao assumir a presidência, Escalona moderou seu discurso: o PS trabalhará “con lealtad democrática para respaldar al Presidente Lagos, [...] eso no significa la incondicionalidad irracional de quienes no piensan, sino la lealtad de quienes tienen un proyecto político, una visión de país y un compromiso con el mundo popular” (Socialismo..., 2001). Sem críticas incisivas, durante a presidência de Escalona o PS lançou diversas cobranças ao governo Lagos, entre elas contra o gasto militar e favorável às reformas da saúde e da previdência. Mesmo após o caso Coimas, quando o governo Lagos enfrentou turbulências maiores, e diante das posições mais duras do presidente do PDC, os líderes do PS e PPD uniram-se em defesa do governo. Em 2003 o PS também descartou a possibilidade de apoiar a RN em uma acusação formal contra o Ministro da Economia por conta do escândalo Corfo-Inverlink, embora requeresse sua renúncia. Enquanto isso, a insatisfação com o governo e o partido entre os setores sociais só fez aumentar, como revela a declaração do presidente da CUT, membro do PS:

¿Pero cómo se siente con el actual PS? “No muy cómodo porque el PS nace para tratar de oponerse a un sistema, a un modelo, y estamos administrando un modelo neoliberal que no nos lleva al socialismo, por lo tanto lo estamos haciendo al revés. El PS ha ido pasando a la socialdemocracia. Ya no se plantea la construcción del socialismo sino que la gente viva mejor. Se ha ido acomodando” (Martinez, 2003).

Em 2003 ocorreu uma nova eleição da mesa socialista, oportunidade na qual o Comitê Central tornou vitoriosa a aliança entre *Nueva Izquierda*, *Tercerismo* e *Megatendencia*, mas surgiram dissidências importantes. A *Megatendencia* ficou dividida entre a *Mega Rica*, do ex-presidente Nuñez, e os dissidentes da *Mega Pobre*. Entre as forças mais à esquerda do partido se destaca a lista *Izquierda Unida-Socialistas como Allende*, que produziu as críticas mais severas ao governo (abandono do socialismo em favor do liberalismo, adotando práticas de direita) e ao continuísmo na mesa (que não

respondeu aos casos de corrupção no governo). Esta lista gerou posteriormente uma dissidência da *Nueva Izquierda*, chamada *Socialistas de Izquierda*.

Em 2003, por uma maioria pequena venceu o candidato presidencial da *Nueva Izquierda*, Gonzalo Martner, até então Subsecretário Geral da Presidência. Os vitoriosos atribuíram a conquista à defesa que promoveram do governo, seria uma prova do apoio socialista a Lagos. As forças minoritárias não conseguiram formar uma composição unificada por causa das posições contrárias em relação ao governo e à *Concertación*. O presidente Martner precisou vir a público reiteradamente para ratificar o consenso entre o governo Lagos e o PS. Apesar dos problemas com a base, a direção do PS apoiou ativamente o governo na reforma tributária, no plano AUGE e no *Chile Solidario*, buscando comprometer seus parlamentares com a aprovação das propostas mesmo quando tornadas menos audaciosa para satisfazer o PDC.

Uma nova mesa do PS foi formada durante o Congresso Geral de 2005, após a prorrogação o mandato de Martner ser rechaçada. Agora, o governo Lagos logrou aumentar sua aprovação entre a população e Bachelet já despontava como presidenciável do partido, com elevada popularidade. Em uma eleição entre os delegados do Congresso, a chapa unindo Nuñez e Escalona derrotou a nova candidatura de Martner – no dia seguinte as duas candidaturas adotaram um tom consensual. Na ocasião a *Megatendencia* sofreu a dissidência do grupo Allende-Gazmuri e da *Nueva Izquierda* rompeu o *Nuevo Socialismo* (liderado por Martner), grupos que formaram a oposição à chapa Nuñez-Escalona. Um membro da corrente minoritária *Identidad Socialista* criticou o processo dizendo que “los críticos y los criticados parecen ser parte de un mismo proceso de privatización de la política y oligarquización de las decisiones, donde las máquinas de poder, sin ideas ni programas, asaltan el Palacio de Invierno” (Ahumada, 2005).

Por fim, deve-se fazer algumas referências a fatos que, embora extrapolem o período foco desta dissertação, são relevantes porque parecem culminar as mudanças iniciadas durante o governo Lagos. O setor majoritário do partido congregou *Nueva Izquierda*, *Renovación/Mega-Nuñez*, *Tercerismo* e *Identidad Socialista*, que reconduziu Escalona à presidência do partido na eleição de 2008. Já a oposição se consolidou em duas listas, uma chamada *Las Grandes Alamedas*, que unificou a *Mega Allende-Gazmuri* e o *Nuevo Socialismo* para lançar Isabel Allende à presidência; e outra *Socialistas de Izquierda*, *Socialistas como Allende*, dissidência da *Nueva Izquierda* presente desde 2003, que conduz as críticas mais duras a Escalona e aos governos da *Concertación*. Embora as

duas correntes de oposição criticassem a ortodoxia econômica do governo e defendessem o incremento do papel do Estado nas políticas sociais, os *Socialistas de Izquierda* são muito mais taxativos em suas posições e quanto à intervenção do Estado na economia.

As tensões internas no PS parecem ter chegado ao limite durante as eleições municipais de 2008 e a preparação para eleições gerais de 2009, na qual a direção do PS decidiu apoiar o ex-presidente Frei e ameaçou negar sua vaga nas listas da *Concertación* àqueles que não apoiassem o candidato do PDC na corrida presidencial. Estes fatos resultaram na renúncia ao PS de diversos membros de seu Comitê Central e parlamentares, sobretudo membros da *Socialistas de Izquierda*. Entre eles o senador Alejandro Navarro que, em novembro de 2008, acompanhado de 120 militantes e seis membros do Comitê, formou o *Partido Movimiento Amplio Social* (MAS).

O momento da transição para a democracia no Chile uniu o PS e as forças de centro do país. A participação do partido nos governos bem avaliados da *Concertación* – que puderam cumprir com sucesso algumas de suas propostas, obter desenvolvimento econômico, reduzir a pobreza e acumular conquistas nestes campos e na consolidação da democracia – criou incentivos poderosos para que a coalizão fosse mantida. As características do sistema eleitoral binominal, por sua vez, e o efetivo sucesso eleitoral parecem selar esta união. Entretanto, a reticência dos governos da *Concertación* em propiciar um rol mais ativo do Estado na política social e econômica levou à inquietação das forças internas do PS. Quando o PS alçou seu candidato à Presidência do Chile, mas Lagos não rompeu com a tendência dos governos da *Concertación* de priorizar a intermediação privada ao invés de incrementar o papel do Estado, então iniciou uma situação de crise entre o governo e o partido.

Embora esta situação dificilmente pudesse evoluir para um rompimento do partido com o governo, de fato deu-se exatamente o contrário. Podem ser apontados dois mecanismos que conduziram à aproximação entre o governo Lagos e o PS, o primeiro relacionado ao desempenho do governo e o segundo, às relações internas ao partido. Com a consolidação das políticas sociais do governo Lagos, efeitos positivos puderam ser notados: após a reforma na saúde elevou-se muito o número de segurados da FONASA, o seguro desemprego aumentou a segurança dos trabalhadores e após a implantação do *Chile Solidário*, o núcleo de pobreza extrema passou a ceder. A recuperação do crescimento econômico, com taxas menores de inflação do que as constatadas no período anterior, também fortaleceu a liderança de Lagos.

Em segundo lugar, o governo realizou esforços junto aos líderes socialistas nomeados em cargos públicos para que intervissem no PS. A união das forças mais próximas ao presidente (*Megatendencia*) com a maior tendência do campo de esquerda do partido (*Nueva Izquierda*) forma a coalizão que comandará o partido a partir de então. O incremento dos recursos provenientes do Estado para os partidos, ocorrido durante o governo Lagos, fortaleceu o poder do Comitê Central da agremiação, o que significou reforçar o poder da coalizão sobre o partido. Por fim, a ascensão de Bachelet (da *Nueva Izquierda*) como possível presidenciável e o posterior apoio de Lagos a sua candidatura reforçam a unidade da coalizão.

Com estes desdobramentos, a manutenção do projeto da *Concertación*, tanto como força política predominante como em relação à continuidade de seu projeto político e social, passou a ser o principal objetivo da coalizão dominante do PS. Já as tendências que surgiram em oposição à coalizão utilizaram como principal argumento exatamente a falta de avanços nas capacidades estatais, o tema que diferenciava os socialistas da *Concertación* antes do governo Lagos. Para preservar a estratégia da *Concertación*, os líderes do PS lançam mão de todos os recursos que possuem para garantir o apoio integral de seu partido à candidatura democrata-cristã à Presidência em 2009. Mesmo com o fortalecimento do Comitê Central e a consolidação da coalizão dominante, dada a rigidez causada pela interdependência entre os setores internos do PS e pelos acordos firmados com as agremiações aliadas, tornou-se inevitável a dissidência do setor mais à esquerda ou radical do partido.

CONCLUSÃO

A conquista do poder levou o PT e o PS a importantes mudanças organizacionais e em suas idéias sobre as políticas sociais. Esta mudança de idéias, contudo, parece seguir a tendência estabelecida antes da conquista do poder. Já as mudanças organizacionais parecem ter atuado no sentido de reforçar as ligações entre os partidos e seus governos, criando condições para que as políticas sociais implementadas fossem interiorizadas pelos partidos como paradigmas para o período eleitoral seguinte. As mudanças organizacionais reforçaram a capacidade dos líderes partidários em controlar os recursos mais relevantes disponíveis para a agremiação, os quais foram utilizados para aproximar os partidos e seus governos. Esta conclusão procura realizar a comparação entre os mecanismos que atuaram na relação entre os partidos de esquerda e seus governos no Brasil e no Chile, buscando ressaltar semelhanças e diferenças. Num segundo momento, apresenta uma breve avaliação da pesquisa.

Durante a redemocratização, PT e PS encontraram ambientes muito diferentes, e os próprios partidos estavam em situações diferentes. O PT precisou consolidar-se a partir de forças sociais, sem vínculos com o período democrático anterior e sem políticos que fossem referências públicas. De fato, o partido estabeleceu sua imagem em oposição ao PMDB, que absorveu os créditos pela derrota do regime militar e contava com figuras públicas de relevo. O PS, por outro lado, manteve sua imagem e sua organização durante a ditadura de Pinochet – ainda que fragilizada de várias formas – e pôde reiniciar suas atividades no novo período democrático recuperando sua história. Assim, pode-se dizer que as posições rígidas do PT em torno das políticas públicas e das alianças responderam à necessidade de consolidação do partido, algo que o PS não precisou fazer.

As dificuldades em obter resultados positivos em suas primeiras experiências eleitorais, bem como a má avaliação popular sobre os governos que se seguiram à abertura, favoreceram a manutenção de idéias anti-sistema no PT. Durante o longo período que o PT passou na oposição ao governo central, o partido ampliou sua presença nos Municípios, nos Estados e no Parlamento, no mesmo sentido em que ampliava suas alianças e moderava seu discurso. Por outro lado, com a vitória da *Concertación* logo após a abertura, em 1989, o PS passou a fazer parte do governo de coalizão com o centrista PDC, o que deixou pouco espaço para reforçar seu caráter ideológico. O sucesso das administrações

politicamente moderadas e liberais no trato econômico de Aylwin e Frei favoreceu a manutenção da aliança e as posições mais moderadas do PS.

Desta maneira, enquanto o PT consolidou-se em meio a incentivos ao *sistema de solidariedade*, com reforço aos vínculos ideológicos e um paradigma de dominação sobre o ambiente político, o PS encontrou incentivos para o *sistema de interesses*, com a utilização dos benefícios obtidos no governo e um paradigma de adaptação ao ambiente político. Ressalva-se, entretanto, que o PS se valeu da força social dos partidos no Chile e do resgate de sua trajetória anterior ao golpe para reforçar também seus vínculos internos de solidariedade. Ademais, como a abertura partidária no Brasil se deu em 1979, o partido precisou responder a todas as mudanças no cenário internacional que impactaram sobre a esquerda. No momento da abertura partidária do Chile (1987), parte do PS no exílio já havia reformado suas idéias sobre o socialismo (como Lagos e Nuñez), embora o setor majoritário tenha mantido laços com os países da Europa oriental e Cuba (como Bachelet e Escalona). Entretanto, a polarização da transição e os acontecimentos que se sucederam, como observado, favoreceram a moderação do PS.

Assim, se consideradas as trajetórias do PT e do PS do momento da reabertura democrática até a conquista da Presidência de seus países (2002 e 2000, respectivamente), pode-se observar que enquanto o PT desenvolveu uma trajetória lenta de mudanças graduais, o PS precisou resolver em pouco tempo as questões-chave de sua atuação política. As duas agremiações permitiram tanto a identificação política e eleitoral de seu campo (a esquerda) quanto a mobilização de setores sociais favoravelmente às instituições ativadas no processo de democratização. Note-se que inicialmente ambos os partidos equilibraram posições favoráveis e contrárias às novas instituições do processo democrático, porém, enquanto no PS as posições favoráveis rapidamente tornaram-se predominantes, a adequação do PT durou toda sua primeira década. Também em relação aos aspectos econômicos e sociais as posições do PT e do PS foram bastante diferentes: enquanto o PT recebeu com críticas e desconfiança as principais inovações do período (mesmo a Constituição de 1988 e o Plano Real), o PS não encontrou maiores problemas em adequar seu discurso com a plataforma da *Concertación* (crescimento com igualdade).

Desta maneira, o PS e Lagos encontraram na *Concertación* um caminho sem entraves para ascender à Presidência do Chile com o apoio eleitoral além da esquerda. Por outro lado, Lula e o PT precisaram lançar dois sinais na eleição de 2002 para os setores centristas do eleitorado: a coligação com o PL e a Carta ao Povo Brasileiro. Estes sinais

foram emitidos pelo PT apesar da oposição de suas forças internas minoritárias e, embora sejam coerentes com o desenvolvimento anterior do partido, certamente são fatos marcantes em sua história e decisivos no contexto daquela eleição. Em relação ao presidente eleito, o PT deve muito de sua própria fundação à liderança de Lula. Este fator, mais a ligação de Lula com os setores sindicais, podem ter permitido ao candidato e seus aliados promoverem as mudanças que culminaram na eleição de 2002. Por outro lado, embora o vínculo entre Lagos e o PS remonte à reorganização do partido no exílio, o candidato possui autonomia em relação ao PS dada sua dupla filiação – PS/PPD – e seu papel de liderança na *Concertación*. Além disso, Lagos era a melhor opção para o campo de esquerda vencer o PDC na escolha do candidato presidencial.

Portanto, Lula e Lagos possuíam uma posição privilegiada nas relações internas de seus partidos e puderam tornar suas candidaturas eleitoralmente viáveis: o primeiro completou a abertura ideológica do PT e o segundo conquistou o apoio majoritário da *Concertación*. Na véspera das eleições chilenas de 1999/2000 e brasileiras de 2002, portanto, a trajetória de diferenças entre o PT e o PS cede lugar às semelhanças. O programa de governo de Lagos, como nas candidaturas anteriores, apresentou uma contradição básica com as propostas do PS: dedicou importância muito menor ao Estado nas políticas públicas. O programa de governo de Lula em 2002 afastou-se das idéias defendidas pelo PT – a diferença principal também diz respeito ao papel do Estado e a outros temas da política econômica e social. A eleição de Lagos à Presidência do Chile foi recebida com exaltação, por ser o primeiro socialista desde Allende. Mas a vitória de Lula foi um fato especialmente marcante na história brasileira, dada a sua trajetória pessoal e a expectativa com o futuro governo do PT.

Quanto à formação do governo, existe uma diferença inicial entre as administrações Lula e Lagos: enquanto este partiu da sólida experiência da *Concertación* na formação da aliança, Lula iniciou seu governo experimentando manter com o PT os principais cargos. Apenas num segundo momento o governo Lula abdicou de parcela importante de poder em favor de uma aliança integral com um grande partido (PMDB), ao invés de buscar apoio em pequenas legendas e parlamentares isolados. Como reação, enquanto o PS promoveu apenas críticas pontuais à divisão de cargos com o PDC, as forças minoritárias do PT propunham substituir a política de alianças pelo exercício da democracia direta e da pressão popular.

Com o rigor liberal na política econômica dos primeiros momentos dos governos Lagos e Lula, não surpreendem as fortes reações que tomaram seus partidos. A política econômica liberal, a evidente recusa em ampliar o papel do Estado, a ausência de impacto social imediato das políticas adotadas e os escândalos de corrupção foram choques causados pelos governos Lagos e Lula sobre o PS e o PT. Entretanto, se a tensão no PS parece ser o ápice da frustração com os governos da *Concertación*, no PT o impacto foi imediato (inclusive por estar muito mais envolvido nos casos de corrupção). Mesmo não se apresentando condições para o rompimento radical com os governos Lagos e Lula, chama atenção o fato de que tanto o PS quanto o PT amainaram suas posições e, nas eleições seguintes, as propostas dos partidos voltaram-se para as políticas implementadas pelos governos. Nos dois casos, as idéias sobre política social expostas nos documentos internos dos partidos se assemelharam em muito com o que viriam a ser os programas das candidaturas Lula (reeleição) e Bachelet.

Isto considerado, percebe-se que os partidos aderiram aos governos Lula e Lagos. Por que aderiram? Antes de analisar as semelhanças entre os mecanismos que operaram nos dois casos, é importante ressaltar *ao que* os partidos aderiram, ou seja, as políticas sociais dos dois governos.

Os governos de Lula e Lagos, no que tange às políticas sociais, parecem estar efetivamente relacionados aos seus programas de governo, mas no que os programas se afastam das idéias partidárias, os governos se afastam ainda mais. Os governos Lula e Lagos recorreram mais à iniciativa privada para realizar suas políticas públicas e às políticas de transferência direta de renda do que seus partidos esperavam – isto significou cautela no incremento do aparato estatal. Os programas de governo de Lula (2002) e de Lagos estão, em grande medida, adstritos às políticas sociais já existentes e seus governos não promoveram grandes inovações.

Quando inovaram – *Seguro de Cesantía, Chile Solidario, Plano Auge, Bolsa Família, ProUni* – preferiram reorganizar e expandir políticas ou recorrer a regras, práticas e entidades previamente existentes. A saúde foi uma área em que ambos os governos incrementaram a capacidade estatal, porém no Chile este incremento depende de contribuição e no Brasil se deu com políticas bem específicas. As reformas mais amplas nas políticas sociais que Lagos e Lula pretenderam fazer – previdência e saúde no Chile, previdência e educação no Brasil – foram de fato restringidas pelos atores sociais e econômicos envolvidos. Portanto, pode-se observar que as limitações nas capacidades

estatais nestes dois países condicionaram a inovação das políticas sociais, bem como estiveram presentes mecanismos de dependência de trajetória.

Tanto os programas de governo da *Concertación* quanto as políticas implementadas por Lagos estiveram mais preocupadas em não realizar incentivos contrários à entrada das pessoas no mercado de trabalho. Embora isto responda aos setores centristas da *Concertación* e aos partidos de direita, vai parcialmente de encontro aos objetivos do PS. A política de salário mínimo no Brasil e o Bolsa Família são interpretados pelo PT e no programa de reeleição de Lula como favoráveis à ampliação do mercado de consumo. Contudo, a tendência do partido seria considerar o aumento do mínimo insuficiente e desconfiar do caráter *assistencialista* do Bolsa Família. Enquanto Lula expandiu moderadamente o gasto social (em especial o gasto em previdência e assistência social), no governo Lagos apenas o gasto em saúde cresceu dentre as despesas analisadas. Ainda assim, no segundo momento de suas gestões ocorreram melhoras: a desigualdade diminuiu, bem como o percentual de pobres e indigentes. Mesmo que as políticas sociais não tenham sido implementadas como o PT e o PS gostariam, os governos puderam mostrar números positivos no quadro social e econômico.

Se os governos de Lula e Lagos fossem malsucedidos em obter melhoras sociais e econômicas, certamente seria mais difícil assegurar o apoio do PT e do PS aos presidentes. Contudo, pode-se considerar que os mecanismos que operaram no interior dos partidos permitiram traduzir as condições favoráveis em mudança programática – como se deu a adesão dos partidos às políticas implementadas pelos governos e refletidas nos programas de governo. As mudanças organizacionais notadas nos dois partidos são bastante semelhantes: os partidos tornaram-se abertos para compartilhar o poder com outras agremiações, mantiveram restrita a autonomia entre seus subsistemas, preservaram a democracia interna, a atividade eleitoral passou a depender fortemente de fontes externas de capital e o papel do trabalho militante perdeu relevância. As mudanças fortaleceram o Comitê Central dos partidos

A candidatura Lula de 2002 concluiu a expansão de seu apelo eleitoral, tornando suas propostas muito mais condizentes com o apoio do setor empresarial nacional. Da mesma maneira, o apelo social do partido, inicialmente direcionado aos trabalhadores, a partir do Fome Zero passa a abranger com clareza os setores pobres da população sem apelar para representação de classe. Com estes dois movimentos, o programa de 2002 tornou-se mais flexível (diversidade de propostas), mais coerente (sem idéias

contraditórias) e mais inclusivo do que os programas de 1994 e 1998. Apenas em 2006 as idéias expressadas internamente no PT alcançaram estas mudanças. As propostas objetivas dos programas de governo da *Concertación* mantiveram uma evolução coerente de 1989 a 2006, mas em todas as eleições já apresentavam as características apontadas (flexível, coerente e inclusivo). Igual ao PT, as posições do PS tornaram-se mais próximas da *Concertación* apenas em 2006 – momento em que buscaram ampliar o apelo eleitoral para a classe média.

Lula e Lagos envidaram esforços para que as disputas pelos Comitês Centrais resultassem favoráveis ao governo (nos dois casos membros de primeiro escalão tornaram-se presidentes dos partidos). As mudanças no poder do PT e do PS podem ser definidas com mais precisão como mudanças de conformação e composição do que propriamente de coalizão dominante, pois não ocorreu a mudança dos grupos que compuseram as direções partidárias (Campo Majoritário e *Nueva Izquierda/Megatendencia*, respectivamente). Ainda assim, as próprias tendências e facções sofreram várias transformações.

As duas coalizões buscaram aproximar o conjunto de seus partidos dos governos. Na disputa pela manutenção do poder em 2005, a coalizão dominante do PT saiu enfraquecida (seu candidato a presidente venceu por margem estreita a oposição). A manutenção da coalizão dominante no momento posterior parece ser influenciada da maior dependência do partido em relação ao governo, decorrente do enfraquecimento do próprio partido após o escândalo do Mensalão (2005). Este enfraquecimento pode ser observado pela queda no número de deputados federais e deputados estaduais entre as eleições de 2002 e 2006, de senadores entre 1998 e 2006 e queda no número de filiados entre os anos de 2005 e 2006 (fato excepcional se considerada a trajetória entre 2002 e 2008). A coligação dominante no PS, ao contrário, tornou-se mais forte na medida em que o apoio ao governo Lagos e à candidatura Bachelet unificou os principais objetivos da *Megatendencia*, da *Nueva Izquierda*, do PS e da *Concertación*. As preparações para as futuras eleições presidenciais no Brasil e no Chile apontam para a manutenção dos mecanismos percebidos: sob o auspício de Lula, o PT parece ter fechado questão com a ministra Dilma Rousseff, cuja principal credencial é sua identificação com o governo; e o PS (ou ao menos seus líderes) está engajado em preservar a *Concertación* com a indicação do candidato do PDC à presidência, em que pese o alto custo para o partido.

Diferente do que foi suposto inicialmente, os elementos levantados na pesquisa não permitem afirmar que os partidos possuem um impacto direto nos governos. Talvez um

esforço maior utilizando os parâmetros traçados no capítulo três (sobre políticas sociais) pudesse apresentar resultados melhores sobre este tema. Mas é possível afirmar que as idéias apresentadas nos programas de governo efetivamente foram perseguidas por Lula e Lagos. As características do Estado, a conjunção das forças políticas e sociais e os limites econômicos são fatores que condicionam a atuação dos governos, mas seu ânimo nos casos analisados realmente pode ser captado a partir dos programas de governo.

O caso brasileiro apresentou um processo de mudança mais claro, em que o programa de governo e o próprio governo Lula são coerentes com avanços em uma tendência. Em meio a conflitos, as mudanças organizacionais do PT geraram incentivos favoráveis à internalização daqueles avanços. Já o PS passou por mudanças rápidas e determinadas por fatores externos logo no início de sua trajetória no novo período democrático. A partir deste momento o PS manteve-se aparentemente congelado, para completar seu entrelaçamento com a *Concertación* apenas durante o governo Lagos. Evidentemente, uma pesquisa mais extensa poderia descobrir outros elementos nestas duas histórias, principalmente se ampliada para antes dos governos Lagos e Lula e se observados com mais acuidade os elementos teóricos do capítulo dois (sobre partidos políticos).

É certo que, durante os governos Lula e Lagos, o PT e o PS responderam pelo envolvimento em casos de corrupção, pela truculência entre correligionários e mesmo pela falta de ousadia em seus governos. Frustradas com estes fatos, muitas pessoas realizam um julgamento: existem condições para militar com dignidade no PT e no PS? Todavia, se os partidos modificaram seu etos enquanto buscaram maximizar votos e governar, se a idéia de revolução ou do socialismo cada vez mais foi relegada aos estandartes, eles mantiveram um compromisso fundador contra a pobreza, contra a desigualdade e por melhores oportunidades. Aceitando os marcos políticos e econômicos dos governos anteriores (democracia e capitalismo liberais), as promessas de Lula e Lagos partiram daquele compromisso para atacar um desafio enorme. O Bolsa Família e o *Chile Solidario* foram alguns dos meios encontrados para cumprir estas promessas, um esforço que parece reconhecido com a reeleição de Lula e a eleição de Bachelet. Ao final do período estudado, o PT e o PS melhoraram as condições sociais de seus países mesmo sem abandonar o liberalismo econômico. Permitiram também que a política cumprisse seu mister: realizar e cumprir promessas. Sem custos para a democracia.

BIBLIOGRAFIA

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.

ALEMÁN, Eduardo. SAIEGH, Sebastián. Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile. **Comparative Politics**, New York, n. 39(3), 2007, p. 253-272.

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.

AMARAL, Gilberto Luiz do. OLENIKE, João Eloi. VIGGIANO, Letícia Mary F. do Amaral. STEINBRUCH, Fernando. **Carga Tributária Brasileira de 2008**. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2009. Disponível em: <http://www.ibpt.com.br/img/_publicacao/13578/170.pdf?PHPSESSID=bd0202c02d819d8e4b3f87b500a577be>. Acesso em: 08 de junho de 2008.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ANASTÁSIA, Fátima. MELO, Carlos Ranulfo. SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Rio de Janeiro, São Paulo: Konrad Adenauer, Unesp, 2004.

ANINAT, Cristóbal. Ley de Rentas Vitalicias. In BOENINGER, Edgardo. **Políticas Públicas en Democracia: institucionalidad y experiencia chilena 1990 – 2006**. Santiago: Uqbar, 2008. p. 207-216.

ANINAT, Cristóbal. LONDREGAN, John. NAVIA, Patrício. VIAL, Joaquín. DRAFT, Third. **Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile**. University of Notre Dame, Kellogg Institute, 2004.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. O Ensino Fundamental no Brasil: Avanços, Perplexidades e Tendências. **Educação Social**, v. 26, n. 92, out. 2005, p. 1039-1066.

ARGELL, Alan. Party Change in Chile in Comparative Perspective. **Revista de Ciencia Política**, v. XXIII, n. 2, 2003, p. 88-108.

BADIE, Bertrand. HERMET, Guy. **Política Comparada**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BARRENECHEA, Julio. Don Marmaduke. In WITKER, Alejandro. **História Documental del PSCH 1933-1993: Forjadores – Signos de renovación**. Santiago: IELCO, 1993. p. 11-16.

BERRÍOS, Fabiola. La Unión Demócrata Independiente. In. HUNEEUS, Carlos. BERRÍOS, Fabiola. GAMBOA, Ricardo (org). **Las Elecciones Chilenas de 2005: partidos, coaliciones y votantes en transición**. Santiago: Catalonia, 2007. p. 29-52.

BOENINGER, Edgardo. **Políticas Públicas en Democracia: institucionalidad y experiencia chilena 1990 – 2006**. Santiago: Uqbar, 2008.

BOITO Jr., Armando. A burguesia no Governo Lula. In. Basualdo, Eduardo M. Arceo, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes: Tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

BORON, Atilio. America sem tregua: Avancos, frustacoes e desafios das esquerdas do continente na dificil caminhada rumo ao pos-neoliberalimo. **Boletim Proealc**, n. 24, 2004.

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.

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.

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

CASTLES, Francis G. Politics and Public Policy. In CASTLES, Francis C (org). **The Impact of Parties: politics and policies**. London: Sage, 1982a. p. 1-20.

CASTLES, Francis G. The Role of the Parties in Shaping. In CASTLES, Francis C (org). **The Impact of Parties: politics and policies**. London: Sage, 1982b. p. 21-97.

CÉSAR, Benedito Tadeu. **PT: A Contemporaneidade Possível - perfil social e projeto político (1980/1991)**. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, fev., 2000, p. 183-197.

CONCHA, Juan Pablo Severin. **Seguro de Desempleo en Chile**. Estudio de Caso n. 56, Universidad de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, 2001.

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

DETTERBECK, Klaus. Cartel Parties in Western Europe? **Party Politics**, v. 11, n. 2, p. 173-191, mar. 2005.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. **Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003**. Santiago: Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2004.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. **Estadísticas de las Finanzas Públicas 1998-2007**. Santiago: Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2008.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. **Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999**. Santiago: Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2000.

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

DRAIBE, Sonia. A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, nov. 2003, p. 63-101.

DUVERGER, Maurice. **Introduction à la politique**. Saint-Amand: Gallimard, 2000.

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

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

ELLING, Richard C. State Party Platforms and State Legislative Performance: A Comparative Analysis. **American Journal of Political Science**, v. 23, n. 2, 1979, p. 383-405.

ESPAÑA, Sergio. Una evaluación a las evaluaciones del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. In MUÑOZ, Óscar. STEFONI, Carolina. (org.). **El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle**. Santiago: Flasco, 2003. p. 17-42.

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

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. MYLES, John. **The Welfare State and Redistribution**. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, Departament de Ciències Polítiques i Socials, 2008. Disponível em: http://dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/materials/welfare_state.pdf. Acesso em: 17 jul. 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. **Lua Nova**, n. 35, 1995, pp. 73-111.

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

EVANS, Peter B. RUESCHEMEYER, Dietrich. SKOCPOL, Theda. On the Road toward a More Adequate Understanding of State In. EVANS, Peter B. RUESCHEMEYER, Dietrich. SKOCPOL, Theda (org). **Bring the State Back In**. Cambridge: Cambridge University, 1999. p. 347-366.

FAZIO, Hugo. **El Programa Abandonado**: balance económico social del gobierno Aylwin. Santiago: ARCIR, LON, CENDA, 1996.

FAZIO, Hugo. PRADA, Magali. Las políticas macroeconómicas en el sexenio Lagos. In. FAZIO, Hugo. Et alli. **El Gobierno Lagos**: balance critico. Santiago: LOM, 2006. p. 17-28.

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.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. GOMÁ, Oscar Muñoz. Las políticas económicas y sus efectos. In MUÑOZ, Óscar. STEFONI, Carolina. (org.). **El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle**. Santiago: Flasco, 2003. p. 245-297.

FGV, IBRE, CPS. **Miséria, Desigualdade e Políticas de Renda: O Real do Lula**. Rio de Janeiro: FGV, IBRE, CPS, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FOXLEY, Alejandro. La Política Económica para la Transición. In. MUÑOZ, Oscar, **Transición a la Democracia: marco político y económico**. Santiago: CIEPLAN, 1990. p. 101-136.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, jun. 2007, p. 65-74.

FUENTES, Cláudio. **Análisis Comparativo sobre Financiamiento de Campañas y Partidos Políticos Chile**. Unidad para la promoción de la Democracia, OEA, 2003.

GAJARDO, Marcela. Educación, ciencia y cultura: políticas para la igualdad de oportunidades. In MUÑOZ, Óscar. STEFONI, Carolina. (org.). **El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle**. Santiago: Flasco, 2003. p. 373-403.

GAMBOA, Ricardo. Renovación Nacional. In. HUNEEUS, Carlos. BERRÍOS, Fabiola. GAMBOA, Ricardo (org). **Las Elecciones Chilenas de 2005: partidos, coaliciones y votantes en transición**. Santiago: Catalonia, 2007. p. 53-78.

GARRETÓN, Manuel Antonio. Et al. **América Latina no Século XXI: em direção a uma nova matriz sociopolítica**. Rio de Janeiro: GFV, 2007.

GARRETÓN, Manuel Antonio. La (in)conducción política del Segundo Gobierno Democrático. In MUÑOZ, Óscar. STEFONI, Carolina. (org.). **El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle**. Santiago: Flasco, 2003a. p. 43-83.

GARRETÓN, Manuel Antonio. La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy. In. LANZARO, Jorge. (org.). **Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina**. Buenos Aires: CLASCO, 2003b. p. 189-202.

GINSBERG, Benjamin. Elections and Public Policy. **American Political Science Review**, v. 70, n. 1, mar. 1976, p. 41-49.

HAGGARD, Stephan. KAUFMAN, Robert. Revising Social Contracts: Social Spending in Latin América, East Ásia, and Former Socialist Countries, 1980-2000. **Revista de Ciencia Política**. Santiago, v. XXIV, n. 1, 2004.

HANDA, Sudhanshu. DAVIS, Benjamin. **The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean**. FAO, ESA Working Paper n. 06-07, 2006.

HARMEL, Robert. JANDA, Kenneth. An Integrated Theory of Party Goals and Party Change. **Journal of Theoretical Politics**, n. 6, p. 259-287, 1994.

HUNEEUS, Carlos. **El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campanas Electorales en Chile**. Santiago: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, 1998. Disponível em: <http://www.cerc.cl/publicaciones/FINAN_PART_POL.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2009.

HUNEEUS, Carlos. El Partido Demócrata Cristiano. In. HUNEEUS, Carlos. BERRÍOS, Fabiola. GAMBOA, Ricardo (org). **Las Elecciones Chilenas de 2005: partidos, coaliciones y votantes en transición**. Santiago: Catalonia, 2007. p. 79-99.

HUNEEUS, Carlos. Las coaliciones de partidos: ¿Un nuevo escenario para el sistema partidista chileno?, **Política**, Santiago, v. 45, primavera, 2005, p. 67-86.

HUNTER, Wendy. POWER, Timothy J. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, primavera 2007, p. 1-30.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Ordem Social nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

INEP. **Censo da educação básica: sinopse estatística 2002**. Brasília: INEP, 2005a.

INEP. **Censo da educação básica: sinopse estatística 2005**. Brasília: INEP, 2006.

INEP. **Censo da educação superior: sinopse estatística 2002**. Brasília: INEP, 2005b.

INEP. **Censo da educação superior: sinopse estatística 2005**. Brasília: INEP, 2007.

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.

KECK, Margaret E. **PT A Lógica da Diferença: o Partido dos Trabalhadores na Construção da Democracia Brasileira**. São Paulo: Ática, 1991.

KERR, Clark. DUNLOP, John T. HARBISON, Frederick H. MYERS, Charles A. **Industrialismo e Sociedade Industrial**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

KING, Athony. Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflecrions. **Polity**, n. 2, p. 111-141, 1969.

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

KITSCHOLT, Herbert. Citizens, politicians, and party cartellization: Political representation and state failure in post-industrial democracies. **European Journal of Political Research**, n. 37, 2000a, p. 149-179.

KITSCHOLT, Herbert. Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities. **Comparative Political Studies**, n. 33, agosto-setembro, 2000b, p. 845-879.

KLINGEMANN, Hans-Dieter. HOFFERBERT, Richard I. BUDGE, Ian. **Parties, Policies, and Democracy**. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview, 1994.

KOELBLE, Tomas A. Recasting Social Democracy in Europe: A Nested Games Explanation of Strategic Adjustment in Political Parties. **Politics and Society**, n. 20, p. 51-70, 1992.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileiro**. São Paulo: Augurium, 2005.

LAMOUNIER, Bolívar. MENEGUELLO, Rachel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LAPALOMBARA, Joseph. **A Política no Interior das Nações**. Brasília: UNB, 1982.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

LENHARDT, Gero. OFFE, Claus. Teoria do Estado e Política Social: Tentativas de Explicação Político-Sociológica para as Funções e os Processos Inovadores da Política Social. In OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 10-55.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, v. 65, tomo 3, set. 1971. p. 682-693.

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.

LIRA, Bernardino Bravo. Presidente y Gobierno em Chile: de la Monarquía a la Monocracia. **Revista Chilena de História y Geografía**, Santiago, n. 161, p. 147-176, 1994.

LOVEMAN, Brian. **Chile: the legacy of hispanic capitalism**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, jul. 1964, p. 677-715.

MADEC, Annick. MURAD, Numa. **Cidadania e Políticas Sociais**. Lisboa: Piaget, 1998.

MAINWARING, Scott P. Partidos políticos e democratização no Brasil e no Cone Sul. In. Baquero, Marcello. **Democracia, partidos e cultura política na América Latina**. Porto Alegre: Kuarup, 1989. p. 63-137.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em novas democracias: O Caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MARGARITA, López Maya. 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.

MARENCO, André. SERNA, Miguel. Por que Carreiras Políticas na Esquerda e na Direita não são Iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, jun. 2007, p. 93-194.

MARSHALL, Gordon (org). **Oxford Dictionary of Sociology**. New York: Oxford, 1998.

MARSHALL, T. H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, jun. 2007, p. 35-43.

MARX, Karl. **A Origem do Capital: a acumulação primitiva**. 4. ed. São Paulo: Global, 1981.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **La Ideologia Alemana**. Habana: Política, 1979.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Vol. 1. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MATEAR, Ann. Tensions between State and Market in Chile: Educational Policy and Culture. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, n. 83, out. 2007, p. 61-82.

MAZA, Gonzalo de la. Más pero no mejor: el problema de la calidad de vida. In MUÑOZ, Óscar. STEFONI, Carolina. (org.). **El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle**. Santiago: Flasco, 2003. p. 299-332.

MENEGUELLO, Rachel. AMARAL, Oswaldo E. do. **Ainda novidade: uma revisão das transformações do Partido dos Trabalhadores no Brasil**. University of Oxford, Brazilian Studies Programme, Occasional Paper Number BSP-02-08, 2008.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido (1979-1982)**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Sistema de Informação da Atenção Básica: indicadores 2006**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Balance de Gestion Integral Año 2000**. Santiago: Subsecretaría de Edcuación, 2000.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Dados dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Evolução 2004-2007**. Brasília: MDS, 2008.

MOORE, Barrington. Nota sobre estatística e historiografia conservadora. In. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1983. p. 501-514.

MOREIRA, Constanza. Sistemas de Partidos, Alternancia Política e Ideologia en el Cono Sur. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, n. 15, 2006.

MORGENSTERN, Scoot. **Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

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.

MULLINS, Willard. On concept of ideology in Political Science. **The American Political Science Review**, vol. 66, n. 2, jun. 1972, p. 498-510.

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.

MYLES, John. QUADAGNO, Jill. Political Theories of the Welfare State. **Social Service Review**, p. 34-57, mar. 2002.

NICOLAU, Jairo. PEIXOTO, Vitor. As bases municipais da votação de Lula em 2006. **Cadernos Fórum Nacional**, n. 6, fev. 2007. p. 15-25.

NOHLEN, Dieter. THIBAUT, Bernhard. **Investigación sobre las transición en América Latina: enfoques, conceptos, tesis**. Heidelberg: Institut für Politische Wissenschaft. Universität Heidelberg, 1994.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006.

OFFE, Claus. **Capitalismo Desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

OFFE, Claus. **Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales.** Madrid: Sistema, 1993.

OFFE, Claus. Review: The Three Worlds of Welfare Capitalism. **The American Journal of Sociology**, v. 96, n.6, mai. 1991, p. 1555-1557.

OFFERLÉ, Michel. **Los Partidos Políticos.** Santiago: LOM, 2004.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. Contribuições da Lei n. 10.834/04, que institui a renda básica de cidadania, para superação da crise de integração social pelo trabalho. In. IPEA. **Prêmio IPEA-Caixa 2005: monografias premiadas.** Brasília: IPEA, 2006. p. 621-657.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista, o Ornitórrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.

PANEBIANCO, Angelo. Comparación y explicación. In SARTORI, Giovanni. MORLINO, Leonardo (org). **La comparación em las ciencias sociales.** Madrid: Alianza, 2002. p. 81-104.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de Partidos: Organização e poder nos partidos políticos.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, vol 46, n. 4, 2003, p. 735-771.

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. **Politics in Time: history, institutions, and social analysis.** Princeton: Princeton University, 2004.

PIERSON, Paul. Three Worlds of Welfare State Research. **Comparative Political Studies**, n. 33, 2000b, p. 791-821.

PORTALES, Felipe. Lagos y la Concertación: adaptaciones neoliberales y renuncias democráticas. In. FAZIO, Hugo. Et alli. **El Gobierno Lagos: balance critico.** Santiago: LOM, 2006. p. 101-124.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-Democracia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

QUIROGA, Mauricio Morales. YÁÑEZ, Bernardo Navarrete. **Las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP) y las Instituciones de Salud Provisional (ISAPRES): argumentos a favor, en contra y propuestas desde la literatura,** Documentos de Trabajos n. 78, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencia Política, 2004.

RACZYNSKI, Dagmar. SERRANO, Claudia. Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile. In MUÑOZ, Óscar. STEFONI, Carolina. (org.). **El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle**. Santiago: Flasco, 2003. p. 333-372.

RAGIN, Charles C. **The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies**. Berkeley: University of California, 1989.

RICCI, Paolo. A Medida das Leis: da utilização de noções genéricas à mensuração do imponderável. **Boletim Bibliográfico**, São Paulo, v. 54, n. 2, 2002, p. 101-123.

RIESCO, Manuel. Trabajo y Previsión Social en el Gobierno Lagos. In. FAZIO, Hugo. Et alli. **El Gobierno Lagos: balance crítico**. Santiago: LOM, 2006. p. 43-70.

ROBERTS, Kenneth. **Renovation in the Revolution?** Dictatorship, democracy, and political change in the chilean left. Working Paper n. 203, University of Notre Dame, Kellogg Institute, 1994, Março.

ROCHA, Sonia. **A evolução do programa Bolsa-Família brasileiro: funcionamento e impactos sobre a pobreza**. University of Oxford, Latin American Centre, Occasional Paper Number BSP-01-08, 2008.

ROCHA, Sonia. **Pobreza e Desigualdade no Brasil: o Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real**. IPEA, Texto para Discussão n. 721, 2000.

RUESCHEMEYER, Dietrich. EVANS, Peter B. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. In. EVANS, Peter B. RUESCHEMEYER, Dietrich. SKOCPOL, Theda (org). **Bring the State Back In**. Cambridge: Cambridge University, 1999. p. 44-77.

SALCEDO, Rodrigo. FUENTE, Gloria de la. Los Partidos del Bloque Progresista. In. HUNEEUS, Carlos. BERRÍOS, Fabiola. GAMBOA, Ricardo (org). **Las Elecciones Chilenas de 2005: partidos, coaliciones y votantes en transición**. Santiago: Catalonia, 2007. p. 101-126.

SAMUELS, David. A Evolução do Petismo (2002-2008). **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, nov. 2008, p. 302-318.

SAMUELS, David. As Bases do Petismo. **Opinião Pública**, v. X, n. 2, out. 2004, p. 221-241.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In. **Reforma Política: lições da história recente**. SOARES, Gláucio Ary Dillon. RENNÓ, Lucio R. (org). Rio de Janeiro: FGV, 2006.

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 Cálculo do Conflito: estabilidade e crise na política brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In SARTORI, Giovanni. MORLINO, Leonardo (org). **La comparación em las ciencias sociales**. Madrid: Alianza, 2002. p. 29-49.

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.

SCULLY, Timothy R. **The political underpinnings of economic liberalization in Chile**, Working Paper n. 211, University of Notre Dame, Kellogg Institute, 1994, julho.

SEGALL-CORREA, Ana Maria. MARIN-LEON, Letícia. HELITO, Hugo. PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael. SANTOS, Leonor Maria Pacheco. PAES-SOUSA, Rômulo. **Transferência de renda e segurança alimentar no Brasil: análise dos dados nacionais**. Revista de Nutrição, v. 21, suplemento, ago. 2008, p. 39-51.

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.

SIAVELIS, Meter M. Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet. In. LANZARO, Jorge. (org.). **Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina**. Buenos Aires: CLASCO, 2003. p. 203-250.

SILVA, Eduardo. Chile. In **Politics of Latin América: the power game**. VANDEN, Harry E. PREVOST, Gary. (org) Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 437-482.

SINGER, André. **O PT**. São Paulo: Publifolha, 2001.

SKOCPOL, Theda. AMENTA, Edwin. States and Social Policies. **Annual Review of Sociology**, 1986, p. 131-157.

SKOCPOL, Theda. Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In. EVANS, Peter B. RUESCHEMEYER, Dietrich. SKOCPOL, Theda (org). **Bring the State Back In**. Cambridge: Cambridge University, 1999. p. 3-37.

SOARES, Sergei. Et alii. **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade**. IPEA, Texto para discussão n. 1293, 2007.

SOUZA, André Portela. ZYLBERSTAJN, Hélio. AFONSO, Luís Eduardo. FLORI, Priscilla Matias. **Resultados Fiscais da Reforma de 2003 no Sistema de Previdência Social Brasileiro: Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 36, n. 1, abr. 2006, p. 1-38.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Crônica de um Partido não Anunciado: programa e governos do PT entre 1979-2000**. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 2004.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1983.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. A Democracia Populista, 1945-1964: bases e limites. In. **Como Renascer as Democracias**. ROUQUIÉ, Alain. LAMOUNIER, Bolívar. SCHVARZER, Jorge. (org). São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 73-103.

STEPAN, Alfred. **Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone**. New Jersey: Princeton University, 1988.

STRØM, Kaare. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. **American Journal of Political Science**, v. 34, n. 2, p. 565-598, mai. 1990.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2004.

TAVARES, José Antônio Giusti. Prefácio à Edição Brasileira. In. MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em novas democracias: O Caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. p. 13-22.

TILLY, Charles. **Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes**. Madrid: Alianza, 1991.

VALENZUELA, J. Samuel. **Democratization via reforma: La expansion del sufragio en Chile**. Buenos Aires: IDES, 1985.

VALENZUELA, J. Samuel. **The Origins and Transformations of the Chilean Party System**, Working Paper n. 215, University of Notre Dame, Kellogg Institute, 1995, dezembro.

VAN ARNHEM, J. Corina M. SCHOTSMAN, Geurt J. Do Parties Affect the Distribution of Incomes? In CASTLES, Francis C (org). **The Impact of Parties: politics and policies**. London: Sage, 1982. p. 21-97.

VAN PARIJS, Philippe. La Renta Básica: ¿Por qué, como y cuando en el norte y en el sud?. In. RAMIREZ, Jorge Giraldo. **La renta básica, más allá de la sociedad salarial**. Medellín: Escuela Nacional Sindical, 2003. p. 13-39.

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI. In: SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2004, p. 202-240.

VILLAR, Andrés. COOK, Maggi. FUENTES, Claudio. **Funcionamiento interno de los partidos políticos em Chile: um diagnóstico**. Santiago: Flasco, 2007.

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.

WEIR, Margaret. SKOCPOL, Theda. State Structures and the Possibilities for “Keynesian” Responses to the Great Depression in Sweden Britain, and the United States. In. EVANS,

Peter B. RUESCHEMEYER, Dietrich. SKOCPOL, Theda (org). **Bring the State Back In**. Cambridge: Cambridge University, 1999. p. 107-163.

WOLINETZ, Steve B. Party System Change: The Catch-all Thesis Revisited. **West European Politics**, n. 14, 1989, p. 113-128.

WOLINETZ, Steve B. **Political Parties**. Aldershot, Brookfield: Dartmouth, Ashgate, 1998.

XAUSA, Leônidas. Premissas e presságios. In. TRINDADE, Hélio. LEITE, Luiz Osvaldo. (orgs). **Leônidas Xausa**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 482-484.

YASBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, n. 18, v. 2, 2004, p.104-112.

TEXTOS EM JORNAIS DE NOTÍCIAS

26.º Congreso del PS Sellará Reforma Interna. **El Mercurio**, Santiago, 4 dec. 2000. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={7a2ee8ab-62f1-400f-acde-dd98a11cca1a}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

AHUMADA, Jaime. Partido Socialista. **El Mercurio**, Santiago, 3 fev. 2005. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={61d062e2-b417-41f6-878f-050705277890}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

AL INTERIOR del PS no hay ninguna trizadura. **Emol**, Santiago, 32 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=171420>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

BARRÍA, Audénico. Activistas contratados culpan a dirigentes regionales del PS. **El Mercurio**, Santiago, 22 maio 2006. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={a3dbb774-e396-4b2a-ac17-09b590f6797f}>>. Acesso em 01 mar. 2009.

Camilo Escalona elegido nuevo presidente del PS. **Emol**, Santiago, 19 maio 2001. Disponível em: <<http://www.emol.com/noticias/todas/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=55294>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

CHECA, Laureano. El PC recibe el mayor pago por bienes confiscados. **El Mercurio**, Santiago, 9 feb. 2002. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={d9f709f7-0dbe-4b02-aed5-9c29b6dd20aa}>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

DERPICH, Cecília. SALINAS, Claudio. Primarias se imponen en la Concertación. **El Mercurio**, Santiago, 20 jan. 2005. Disponível em:

<<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={741fc9ae-d517-46ab-bb5b-8258378e0c9d}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

EL SENADOR Navarro oficializa hoy su renuncia al partido socialista y se integra al mas. **El Mercurio**, Santiago, 6 nov. 2008. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={3011440e-b02e-469e-9b13-e9e5f59dd3aa}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

ELEIÇÃO no PT teve adesão de mais de 150 mil, diz coordenador. **Folha Online**, São Paulo, 09 out. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u73125.shtml>>. Acesso em: 01 abr. 2009.

ESCALONA LLAMA al gobierno a reducir el gasto en defensa. **Emol**, Santiago, 4 jul. 2001. Disponível em: <<http://www.emol.com/noticias/todas/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=59324>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

ESCALONA Pide Golpe de Timón a Pdte. Lagos. **El Mercurio**, Santiago, 24 nov. 2000. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={8a2afed6-919e-46f1-a1ca-a23a1d3f4e39}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

EVENTO se hara a fines de enero en Santiago. **El Mercurio**, Santiago, 4 dec. 2000. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={7a2ee8ab-62f1-400f-acde-dd98a11cca1a}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

FIJADOS los tiempos para franja electoral. **Emol**, Santiago, 14 out. 2005. Disponível em: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=198327>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

GARRIDO, Meche. Gonzalo Martner garantiza que el PS apoya éxito del Gobierno. **El Mercurio**, Santiago, 8 set. 2003. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={2799b9f9-5929-4cef-b61a-bb96d8291a16}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

GARRIDO, Meche. Listas PS son críticas del Gobierno. **El Mercurio**, Santiago, 26 Abr. 2003c. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={2641c499-778f-4dbf-a10f-b4e457ee9424}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

GARRIDO, Meche. Martner consolida su triunfo en el PS. **El Mercurio**, Santiago, 20 Maio 2003b. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={1f08c0e9-487f-426e-a75f-76028a997540}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

GARRIDO, Meche. Martner encabeza votación para presidencia PS. **El Mercurio**, Santiago, 19 maio 2003a. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={40d7bce0-f8e8-47a6-b21e-202c222bcb2c}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

GARRIDO, Meche. Nueva directiva PS da garantías a precandidata Michelle Bachelet. **El Mercurio**, Santiago, 31 jan. 2005. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={5c7aa67c-5eb6-4bb0-a347-381e4db11c3d}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

GARRIDO, Meche. Relación PS-PPD está en su peor momento. **El Mercurio**, Santiago, 14 set. 2005. Disponible em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={1e7ffba8-5c9d-4507-b3a1-02cdfb28545e}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

GARRIDO, Mercedes. El far west entre los compañeros de lista. **El Mercurio**, Santiago, 5 nov. 2001. Disponible em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={2599991b-d07e-475a-9c39-a10cf52b3de1}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

GARRIDO, Mercedes. GUERRA, Mónica. El PS inicia fase de movilización social. **El Mercurio**, Santiago, 2 abr. 2002. Disponible em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={219ddf1f-2dc3-4f8c-ac8b-b167db172022}>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

GERCHMANN, Léo. Para Pont, atuação do governo Lula é “vergonhosa e criadora de clientelismo”. **Folha Online**, São Paulo, 22 nov. 2004. Disponible em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65859.shtml>>. Acesso em: 01 abr. 2009.

GOVERNO Lula. **Folha Online**, São Paulo, 01 dez. 2002. Disponible em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/governolula/futuro_governo-ministerio.shtml>. Acesso em: 01 abr. 2009.

GUERRA, Mônica. El recorrido en la tanqueta que terminó en el Palacio de la Moneda. **El Mercurio**, Santiago, 16 jan. 2006. Disponible em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={982e1fe3-f35b-4385-84df-11cc2f3bc467}>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

LA CONCERTACIÓN sufre su mayor crisis en 12 años. **Emol**, Santiago, 9 nov. 2002. Disponible em: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=98203>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

LULA negocia renúncia da cúpula do PT; Genoino nega. **Folha Online**, São Paulo, 04 jul. 2005. Disponible em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u72731.shtml>>. Acesso em: 01 abr. 2009.

MARREIRO, Flávia. 400 filiados deixam PT e aderem ao PSOL. **Folha Online**, São Paulo, 26 set. 2005. Disponible em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u72714.shtml>>. Acesso em: 01 abr. 2009.

MARTINEZ, Arturo. Arturo Martínez, presidente de la CUT. **El Mercurio**, Santiago, 5 meio 2003. Disponible em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={3011440e-b02e-469e-9b13-e9e5f59dd3aa}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

NETO, Epaminondas. BAKOS, Lucia. **Folha Online**, São Paulo, 26 set. 2005. Disponible em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u72731.shtml>>. Acesso em: 01 abr. 2009.

OPOSICIÓN Contribuyó a Aprobación de Proyectos. **El Mercurio**, Santiago, 20 jan. 2001. Disponible em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={fae33b0b-f17d-428d-9f5d-a2049d61a529}>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

PACTO con comunistas sólo benefició al PS. **El Mercurio**, Santiago, 17 dec. 2001. Disponible em <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={af98e229-4900-4c33-9a37-eed4c359efb3}>>. Acceso em: 01 mar. 2009.

PARTIÓ franja televisiva para las parlamentarias. **Emol**, Santiago, 16 nov. 2001. Disponible em <<http://www.emol.com/noticias/todas/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=71445>>. Acceso em: 01 mar. 2009.

PETISTAS históricos anuncian saída do partido e filiação ao PSOL. **Folha Online**, São Paulo, 26 set. 2005. Disponible em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u72733.shtml>>. Acceso em: 01 abr. 2009.

PPD rechaza propuesta de fusión con el PS que propicia senador Ominami. **Emol**, Santiago, 19 maio 2002. Disponible em: <<http://www.emol.com/noticias/todas/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=85654>>. Acceso em: 01 mar. 2009.

PRIETO, Francisca. Lagos realiza primer cambio en gobierno tras elecciones parlamentarias. **Emol**, Santiago, 26 dec. 2001. Disponible em: <<http://www.emol.com/noticias/todas/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=74751>>. Acceso em: 1 mar. 2009.

PS CRITICÓ Baja Sensibilidad del Gbno. a Demandas Sociales. **El Mercurio**, Santiago, 17 nov. 2000. Disponible em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={912a4e5d-6aad-439b-9b4d-e98684b11622}>>. Acceso em: 1 mar. 2009.

PS DEFIENDE Su Derecho a Cargo En Chiledeportes. **El Mercurio**, Santiago, 30 jan. 2001. Disponible em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={51a6f6d8-f989-4217-bc49-e7d714f84a26}>>. Acceso em: 1 mar. 2009.

PS Y RADICALES unen bancada de diputados. **El Mercurio**, Santiago, 13 jan. 2002. Disponible em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={d3178a58-8986-4536-bdc3-742e573b7585}>>. Acceso em: 01 mar. 2009.

RED, Pablo. Ominami inscribió lista disidente en elección PS. **El Mercurio**, Santiago, 30 mar. 2008. Disponible em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={5b44628c-dae4-4dc8-a214-7036cf67eec8}>>. Acceso em: 01 mar. 2009.

RICARDO NÚÑEZ ES el nuevo presidente del Partido Socialista. **Emol**, Santiago, 30 jan. 2005. Disponible em: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=171356>>. Acceso em: 1 mar. 2009.

SALINAS, Claudio. De París Se Irradia La Renovación, pero se afianza en los socialistas la cultura del Estado fuerte. **El Mercurio**, Santiago, 21 ago. 2000. Disponible em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={662f0b80-3119-49cc-8121-cc44f8055174}>>. Acceso em: a mar. 2009.

SALINAS, Claudio. Escalona defiende la facultad de la Presidenta para nominar cargos. **El Mercurio**, Santiago, 21 feb. 2006. Disponible em:

<<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={96d5da90-0ff4-4dfb-ae0c-d44e889e4918}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

SALINAS, Claudio. La Experiencia en El Bloque Oriental Crítica a modelo del ex bloque soviético gatilló los cambios. **El Mercurio**, Santiago, 21 ago. 2000. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={2fefcffa-7178-400f-8794-5d0e73debbd2}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

SALINAS, Cláudio. La red paraestatal que nutre a la Concertación. **El Mercurio**, Santiago, 26 nov. 2002. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={345564c6-4020-4cfd-a943-a2dd167324be}>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

SALINAS, Claudio. La renovación PS no ha llegado a todos. **El Mercurio**, Santiago, 22 abr. 2002a. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={5bfa81d7-9603-4f08-8047-f03b84e5c6f6}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

SALINAS, Cláudio. PPD rompe subpacto con PS en VI Región. **Em Mercurio**, Santiago, 22 set. 2005. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={630abe5e-3479-44dd-84cd-befb1a90f754}>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

SCHERMAN, Andrés. El gesto que no conformó a los partidos. **El Mercurio**, Santiago, 2 mar. 2006. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={d537b917-f08e-41fe-bfea-4d2db24c5e4b}>>. Acesso em 01 mar. 2009.

SOCIALISMO Anuncia Lealtades y Críticas. **El Mercurio**, Santiago, 20 maio 2001. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={c79abf3e-d365-4b56-bd64-0d5eed258fd0}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

TARSO ANUNCIA hoje resultados finais das eleições do PT. **Folha Online**, São Paulo, 13 out. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u73203.shtml>>. Acesso em: 01 abr. 2009.

TORREALBA, F. TRUJILLO, A. Concertación e PC reconocen haber pactado en 25 comunas. **El Mercurio**, Santiago, 29 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.mer.cl/modulos/catalogo/Paginas/2008/07/29/MERSTNA005CC2907.htm>>. Acessado em: 01 mar. 2009.

TRUJILLO, Alejandro. Navarro levanta opción de Carlos Ominami para presidencia del PS. **El Mercurio**, Santiago, 20 fev. 2008. Disponível em: <<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={b566b4b5-6804-47cd-8e3c-d04f0dcf93eb}>>. Acesso em: 1 mar. 2009.

VALENTE, Rubens. SEABRA, Cátia. GOIS, Chico. BAHIA, Guilherme. Partidos Usam Brecha para Esconder Doação Eleitoral. **Folha Online**, São Paulo, 01 ago. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u62872.shtml>>. Acesso em: 01 abr. 2009.

VAZ, Lucio. FREITAS, Silvana. Doações para campanha do PT Cresce 673%. **Folha Online**, São Paulo, 23 dez. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43849.shtml>>. Acesso em: 01 abr. 2009.

YÁÑEZ, Nelly. Conflicto Bachelet-Alvear tensiona a oficialismo. **El Mercurio**, Santiago, 14 dec. 2005. Disponível em: < <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={4b370e88-778b-4056-aff3-4d8562844b4e}>> . Acesso em: 01 mar. 2009.

DOCUMENTOS – PT E COLIGAÇÕES

Coligação Frente Popular (CFP). As Bases do Plano Alternativo de Governo: síntese popular. 1989f.

Coligação Frente Popular (CFP). Democracia. 1989c.

Coligação Frente Popular (CFP). Economia. 1989a.

Coligação Frente Popular (CFP). Questão Agrária. 1989b.

Coligação Frente Popular (CFP). Questão Urbana. 1989d.

Coligação Frente Popular (CFP). Uma Nova Sociedade. 1989e.

Frente Brasil Popular pela Cidadania (FBPPC). A Saúde no Governo Lula. 1994a.

Frente Brasil Popular pela Cidadania (FBPPC). Bases do Programa de Governo: uma revolução democrática no Brasil. 1994f.

Frente Brasil Popular pela Cidadania (FBPPC). O Nordeste e a Integração Nacional. 1994e.

Frente Brasil Popular pela Cidadania (FBPPC). Os Compromissos da Frente Brasil Popular com a Saúde e a Vida. 1994b.

Frente Brasil Popular pela Cidadania (FBPPC). Reforçar a Pequena Produção: o papel das pequeno, micro e médias empresas. 1994d.

Frente Brasil Popular pela Cidadania (FBPPC). Reforma Urbana. 1994c.

União do Povo Muda Brasil (UPMB). Carta Compromisso. 1998a.

União do Povo Muda Brasil (UPMB). Diretrizes de Governo: caderno de desenvolvimento urbano e das cidades. 1998d.

União do Povo Muda Brasil (UPMB). Diretrizes de Governo: caderno de emprego. 1998e.

União do Povo Muda Brasil (UPMB). Diretrizes de Governo: caderno de saúde. 1998c.

União do Povo Muda Brasil (UPMB). Diretrizes do Programa de Governo. 1998b.

PT. Encontro Nacional 1997. Resoluções Políticas. 1997

Coligação Lula Presidente (CLP). Carta ao Povo Brasileiro. 2002b.

Coligação Lula Presidente (CLP). Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil. 2002c.

Coligação Lula Presidente (CLP). Mais e Melhores Empregos. 2002f.

Coligação Lula Presidente (CLP). Programa de Governo: um Brasil para Todos. 2002a.

Coligação Lula Presidente (CLP). Saúde Para a Família Brasileiro. 2002e.

Coligação Lula Presidente (CLP). Uma Escola do Tamanho do Brasil. 2002d.

Coragem de Mudar. Panfleto para as eleições internas do PT. 2005.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Manifesto da candidatura a presidente do PT. 2005.

Coligação a Força do Povo. Lula Presidente: programa de governo 2007/2010. 2006.

PT. Diretrizes do Programa de Governo do PT-2006. 2006.

DOCUMENTOS – PS E CONCERTACIÓN

CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA. Programa de Gobierno Patricio Aylwin (1990–1994). Santiago: LaEpoca: 1989.

PS. Plataforma Electoral del Partido Socialista de Chile para las Elecciones Presidenciales y Parlamentarias de 1989. 1989.

CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA. Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación. 1994.

PS. Congreso General Ordinario Programático. Resoluciones. 1992.

LAGOS, Ricardo. Programa de Gobierno: Para Crecer con Igualdad. 1999.

PS. Resoluciones del Congreso General Extraordinario Clodomiro Almeyda Medina del Partido Socialista de Chile. 1998.

BACHELET, Michelle. Programa de Gobierno 2006-2010. 2006.

PS. 27 Congreso General Ordinario, Documento Político Marco: El partido de la mayoría. 2005.